

Marcin Matczak

Efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego
pod kierunkiem
prof. zw. dr hab. Marii Królikowskiej-Olczak
oraz promotora pomocniczego
– dr Anny Górczyńskiej
w dyscyplinie nauki prawne

Łódź 2022

Spis treści

Wstęp	6
1. Przedmiot badań	6
2. Hipoteza i pytania badawcze	11
3. Struktura	11
4. Metodologia	12
5. Wyłączenia.....	12
Rozdział I. Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej w zakresie efektywności energetycznej.....	14
1. Wprowadzenie.....	14
2. Cele polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej	14
2.1. Wpływ polityki Organizacji Narodów Zjednoczonych na politykę klimatyczno-energetyczną UE ...	14
2.2. Podejście zakładające stopniowe ograniczenie negatywnego wpływu gospodarki UE na zmiany klimatyczne.....	17
2.3. Podejście zakładające neutralność gospodarki UE dla klimatu	22
3. Konsekwencje zwiększania efektywności energetycznej w gospodarce.....	25
4. Efektywność energetyczna a efektywność ekonomiczna.....	26
5. Efektywność energetyczna a efektywność kosztowa	27
6. Wpływ europejskich strategii klimatyczno-energetycznych na zamówienia publiczne.....	28
7. Wnioski	32
Rozdział II. Zamówienia publiczne jako instrument prawny w zakresie zwiększania efektywności energetycznej usług, dostaw i robót budowlanych	34
1. Wprowadzenie.....	34
2. Efektywność energetyczna w aktach prawa UE i prawa polskiego	34
2.1. Efektywność energetyczna w aktach prawa wtórnego UE.....	35
2.2. Implementacja dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej do prawa krajowego w kontekście praw i obowiązków zamawiających	39
3. Ramy organizacyjno-finansowe przedsięwzięć zwiększających efektywność energetyczną w prawie krajowym	46
4. Efektywność energetyczna przez pryzmat instytucji prawnych zamówień publicznych	53
4.1. Prawo unijne.....	53
4.2. Prawo krajowe	56
4.2.1. Opis przedmiotu zamówienia.....	57
4.2.2. Warunki udziału w postępowaniu	60

4.2.3. Kryteria oceny ofert.....	63
4.2.4. Efektywność energetyczna a koszty cyklu życia	66
5. Wnioski	69
Rozdział III. Realizacja efektywności energetycznej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskich.....	73
1. Wprowadzenie.....	73
2. Ramy finansowania: fundusze i programy UE dotyczące efektywności energetycznej	74
2.1. Fundusze i programy UE	74
2.2 Fundusze i programy krajowe	81
3. Zwiększanie efektywności energetycznej w budownictwie obiektów użyteczności publicznej – analiza przypadków	84
3.1. Termomodernizacja.....	84
3.1.1. Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku	85
3.1.2. Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka	89
3.1.3. Termomodernizacja w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica.....	92
3.1.4. Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie.....	95
3.2. Budownictwo pasywne.....	99
3.2.1. Konsolidacja siedziby Urzędu Marszałkowskiego w Szczecinie.....	99
3.3. Roboty budowlane – oświetlenie uliczne	103
3.3.1. Remont i utrzymanie sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki.....	103
3.4. Efektywność energetyczna w usługach	106
3.4.1. Usługa w zakresie produkcji posiłków w Szpitalu w Inowrocławiu – z uwzględnieniem wykorzystania urządzeń o wysokiej efektywności energetycznej.....	106
3.5. Efektywność energetyczna w dostawach	108
3.5.1. Zamówienie na dostawę autobusów elektrycznych.....	108
3.5.2. Dostawa sprzętu elektronicznego dla sądów w Radomiu	112
4. <i>Energiewende</i> – program polityki energetycznej i zwiększenia efektywności energetycznej w Republice Federalnej Niemiec.....	115
5. Programy zwiększenia efektywności energetycznej w wybranych innych państwach członkowskich Unii Europejskiej	122
6. Wnioski	125
Rozdział IV. Adekwatność systemu zamówień publicznych do zwiększania efektywności energetycznej.....	132
1. Wprowadzenie.....	132
2. Ocena stopnia realizacji polityki klimatyczno-energetycznej - w kontekście zamówień publicznych ..	132
3. Ocena stopnia przyczynienia się zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną do realizacji polityki klimatyczno-energetycznej.....	136
3.1. Założenia i metodologia.....	136

3.2. Dane statystyczne	137
3.3. Stanowiska doktryny	140
4. Ocena adekwatności przepisów o zamówieniach publicznych do zwiększania efektywności energetycznej	145
4.1. Na gruncie prawa unijnego.....	145
4.1.1. Rozdźwięk między zasadą „ <i>Best Value for Money</i> ” i założeniem realizowania celów ekologicznych przez zamówienia publiczne.....	145
4.1.2. Koszty cyklu życia.....	148
4.2. Aspekt ekonomiczny i ekologiczny efektywności energetycznej	150
4.3. Rozproszenie przepisów o efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych w licznych odrębnych aktach prawnych	151
4.4. Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej a dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków	152
4.5. Na gruncie prawa krajowego.....	153
4.6. Konsekwencje dla praktyki udzielania zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną	155
4.6.1. Brak dostępu zamawiających do eksperckiej wiedzy w zakresie zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną.....	156
4.6.2. Model kosztów cyklu życia	157
4.6.2.1. Wpływ braku wspólnych metodologii	158
4.6.2.2. Wpływ wytycznych publikowanych przez Komisję Europejską i Urząd Zamówień Publicznych	158
4.6.3. Praktyka zwiększania efektywności energetycznej poza systemem zamówień publicznych i przez prywatnych inwestorów	160
5. Wnioski	161
Zakończenie	162
1. Weryfikacja hipotezy badawczej	162
2. Propozycje zmian w prawie	164
2.1. Propozycje zmian w prawie unijnym	164
2.1.1. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych	164
2.1.2. Pozostałe akty prawne	167
2.2. Propozycje zmian w prawie krajowym	167
3. Propozycje dobrych praktyk	168
4. Słowo końcowe.....	171
Załączniki.....	173
Załącznik nr 1 – metodyka obliczania efektów energetycznych dla modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka.....	173

Załącznik nr 2 - Metodologia Obliczania Efektów Energetycznych dla termomodernizacji w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica	176
Załącznik nr 3 - Metodologia Obliczania Oszczędności dla modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej w Sopocie	179
Załącznik nr 4 – rachunek kosztów cyklu życia dla remontu i utrzymanie sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki	185
Bibliografia	187
Literatura:	187
Artykuły z czasopism:	191
Orzeczenia:	194
Dokumenty:	194
Inne źródła:	198
Dokumentacje postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub w przedmiocie wyboru partnera prywatnego:	202
Wykaz aktów prawnych	204
Prawo międzynarodowe:	204
Prawo Unii Europejskiej:	204
Prawo polskie:	208
Prawo niemieckie:	210

Stan prawny na dzień 1 marca 2022 r.

Wstęp

1. Przedmiot badań

Wzajemne zależności między ekonomią i ekologią od lat są przedmiotem dyskusji i zainteresowania zarówno nauki, jak i organów władzy różnych szczebli – od podmiotów międzynarodowych, przez krajowe po regionalne. Jednym z najważniejszych efektów tego zjawiska jest powstanie koncepcji zrównoważonego rozwoju. W 1987 r. pojęcie to po raz pierwszy zostało zdefiniowane – w raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pt. „Nasza Wspólna Przyszłość” określono tym mianem „rozwój, który umożliwia zaspokojenie obecnych potrzeb i aspiracji, bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania przez przyszłe pokolenia ich własnych potrzeb i aspiracji”. W definicji tej uwzględniono wiele wypadkowych, które łącznie wyznaczają kryteria pojęcia zrównoważonego rozwoju. Jako kompromis między ekonomią i ekologią zrównoważony rozwój został doprecyzowany w deklaracji ze Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r., a to przez wskazanie, że powinien on być rozumiany jako opierający się na trzech współzależnych i nawzajem wspierających się filarach: rozwoju gospodarczym, rozwoju społecznym i ochronie środowiska¹.

W powyższym kontekście, w XXI wieku koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się istotniejsza niż kiedykolwiek wcześniej. Postępujący wzrost gospodarczy wywołał niespotykany dotąd konflikt z wartościami dotyczącymi środowiska naturalnego. Dostrzeżono, że tradycyjne nośniki energii zaczęły się wyczerpywać, a emisja dwutlenku węgla do atmosfery prowadzi nieuchronnie do katastrofy klimatycznej, co może trwale przekreślić dalszy rozwój gospodarczy. Szybki wzrost gospodarczy zaczął prowadzić bowiem do równie szybkiego stopnia obciążenia środowiska. Według Międzynarodowej Agencji Energetycznej do 2030 r. światowe zapotrzebowanie na energię wzrośnie o 45%. Według Agencji, zatrzymanie procesów ocieplania klimatu byłoby możliwe w wyniku m. in. poprawy efektywności energetycznej wykorzystywania energii². J. Górzyński stwierdził, iż to właśnie poprawa efektywności energetycznej jest podstawowym warunkiem zapewnienia w przyszłości dostaw energii na odpowiednim poziomie oraz zmniejszenia obciążenia środowiska i zapobieżenia zmianom klimatu³.

¹ M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, C.H. Beck, 2018, wyd. 1, część V, rozdział III, § 4.

² J. Górzyński, *Efektywność energetyczna w działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017, s. 22-23.

³ *Ibidem*, s. 18.

Na koncepcji zrównoważonego rozwoju oparto założenia polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, jak wskazano w art. 3 ust. 3 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁴. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ (dalej: „TFUE”) zagwarantowano kompetencje UE do kształtowania polityki klimatyczno-energetycznej we wspólnocie⁶. Z jednej strony prawo Unii Europejskiej daje państwom członkowskim swobodę w kształtowaniu własnej polityki energetycznej, z drugiej jednak strony obostrzając tę swobodę przez uchwalanie aktów dotyczących energetyki państw członkowskich, gdy wymaga tego ochrona środowiska⁷. Koncepcja zrównoważonego rozwoju występuje także jako istotny przejaw porządku konstytucyjnego w Polsce, co jest szczególnie widoczne przez pryzmat przepisu art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

Biorąc pod uwagę powyższe, cały system prawa Unii Europejskiej powinien być podporządkowany realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Także w unijnej regulacji prawa zamówień publicznych podkreślono, że udzielanie zamówień publicznych ma służyć wykonaniu strategicznych założeń Unii w zakresie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju⁹. Niemniej, podstawowym celem prawa zamówień publicznych jest ustanowienie reguł, jakimi powinien kierować się zamawiający, aby dokonać wyboru najkorzystniejszej oferty wykonania zamówienia publicznego¹⁰. Dyrektywy unijne w sprawie zamówień publicznych z 2014 r. zostały bowiem uchwalone nie tylko w pierwotnym celu jakim jest efektywne gospodarowanie środkami publicznymi, lecz także do realizacji celów pośrednich – rozwoju społecznego, wsparcia innowacyjności czy wspierania ekologicznych zamówień publicznych (inaczej zwanych zielonymi zamówieniami publicznymi – ang. *Green Public Procurement*)¹¹.

4 Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. U. UE C nr 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13.

5 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C nr 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47.

6 Por. K. Kowalik-Bańczyk (red.), M. Szwarz-Kuczer (red.), A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. II. Art. 90-222*, WKP, 2012, [w]: komentarz do art. 191, pkt 5.5.

7 A. Szafranski, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, C.H. Beck, 2014, wyd. 1, [w]: rozdział 6, § 4.

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm. Por. P. Kardas (red.), T. Sroka (red.), W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Zolla, tom I*, WKP 2012, [w]: *Konstytucyjne ramy polskiego prawa energetycznego*, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05.

9 Motyw nr 2 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, Dz. U. UE L z 2014 r., Nr 94, s. 65.

10 A. Sołtysińska, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, monografia w LEX, Zakamycze, 2004, [w]: rozdział I, pkt 2.1., ust. 2.

¹¹ Por. P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiedzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, 2019, s. 149.

W konsekwencji, prawo zamówień publicznych można zakwalifikować jako potencjalnie umożliwiające zrealizowanie celów nie tylko o charakterze ekonomicznym, lecz także ekologicznym. Dostrzec można zatem analogię do idei poprawy efektywności energetycznej jako służącej zarówno postępowi gospodarczemu, jak i zabezpieczeniu ochrony środowiska. W teorii więc poprzez udzielanie zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną przedmiotu zamówienia można by osiągnąć oszczędności pieniężne przy jednoczesnym dążeniu do poprawy stanu środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Pojawić się może jednak wątpliwość, czy normy prawne przewidziane w regulacji prawa zamówień publicznych rzeczywiście przewidują rozwiązania adekwatne do osiągnięcia wszystkich celów, jakie stawia się przed przedsięwzięciami służącymi poprawie efektywności energetycznej.

Celem wyjaśnienia tytułu niniejszej rozprawy doktorskiej, należy wskazać sposób rozumienia pojęcia systemu zamówień publicznych na potrzeby niniejszej dysertacji.

Zgodnie z ustawową definicją, zawartą w art. 7 pkt 32 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹² przez zamówienie należy rozumieć umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE definiuje z kolei zamówienia publiczne w art. 2 ust. 1 pkt 5 jako umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy co najmniej jednym wykonawcą a co najmniej jedną instytucją zamawiającą, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług. Jeśli chodzi o system zamówień publicznych, to brak jest podobnej definicji. M. Stec, nie definiując systemu zamówień publicznych, posługuje się tym pojęciem dla omówienia regulacji ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹³, jednocześnie jednak kategoryzuje tak rozumiany system zamówień publicznych wraz z partnerstwem publiczno-prywatnym, koncesjami na roboty budowlane lub usługi i tzw. kontraktami państwowymi jako podzakres umów handlowych podmiotów publicznych¹⁴. A. Banaszewska wyjaśnia natomiast, że system zamówień publicznych to w istocie zespół norm dotyczących zawierania odpłatnych umów

¹² Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 j.t.

¹³ Tj. poprzednio obowiązującej ustawy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 j.t.).

¹⁴ M. Stec (red.), *System Prawa Handlowego, tom 5a: Prawo umów handlowych*, 2020, wyd. 1, C.H. Beck, [w]: rozdział I, Nb 226-227.

między dysponentami środków publicznych a podmiotami ubiegającymi się o uzyskanie zamówienia¹⁵. Dużo dokładniej pojęcie to wyjaśniają w swojej pracy A. Powalowski, E. Przeszło i H. Wolska, wskazując, że system, z greckiego *systematikós* lub *systemat*, oznacza zespół elementów, które wzajemnie sprzężone i realizujące określone funkcje, zostają wyodrębnione do realizacji danego celu; w tym kontekście wyróżnić można systemy ekonomiczne, techniczne, społeczne czy prawne¹⁶. W ramach tak ujętego systemu, przez analizę regulacji zarówno unijnych, jak i krajowych dochodzi następnie do konkluzji, że na system zamówień publicznych, oprócz regulacji odnoszących się ściśle do udzielania zamówień publicznych, składają się także unormowania partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁷. Właśnie ta ostatnia, szeroka definicja systemu zamówień publicznych najlepiej odpowiada potrzebom zweryfikowania hipotezy badawczej niniejszej rozprawy doktorskiej, w związku z czym system zamówień publicznych w rozumieniu niniejszej rozprawy doktorskiej to zarówno akty prawne poświęcone zamówieniom publicznym, jak i partnerstwu publiczno-prywatnemu oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi.

W następnej kolejności, należy zdefiniować efektywność energetyczną, o której traktuje niniejsza rozprawa w kontekście systemu zamówień publicznych.

W nauce fizyki efektywność energetyczna jest definiowana jako stosunek uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do wkładu energii. Jest ona, innymi słowy, miarą efektywności wykorzystania energii w działalności ekonomicznej¹⁸. Zwiększanie efektywności energetycznej jest zatem procesem, w którym dąży się do tego, aby osiągać takie same efekty w postaci wyżej opisanych dóbr przy użyciu mniejszej ilości energii albo osiągać większe efekty przy użyciu takiej samej ilości energii¹⁹. W terminologii technicznej efektywność energetyczna stricte odnosi się jedynie do urządzeń, które dokonują zamiany jednej formy energii na drugą, np. silniki, transformatory czy źródła sztucznego światła: żarówki, świetlówki, itp., ponieważ w tym ujęciu efektywność energetyczna oznacza stosunek uzyskanej użytecznej energii do ilości dostarczonej energii²⁰,

¹⁵ A. Banaszewska, *Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej jako środek ochrony prawnej w systemie zamówień publicznych*, WKP, 2018, [w]: Wstęp.

¹⁶ A. Powalowski, E. Przeszło, H. Wolska, *Instytucje i instrumenty kontroli w systemie zamówień publicznych*, C.H. Beck, 2019, rozdział I, s. 1-2.

¹⁷ *Ibidem*, s. 6-7 oraz 10.

¹⁸ T. Skoczkowski, S. Bielecki, *Efektywność energetyczna – polityczno-formalne uwarunkowania rozwoju w Polsce i Unii Europejskiej*, Polityka Energetyczna, 2016, tom 19, zeszyt 1, s. 6, pkt 1.1.

¹⁹ K. Glibowski, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE. Analiza porównawcza regulacji systemowych przyjętych w Wielkiej Brytanii, Francji, we Włoszech i w Polsce*, C.H. Beck, 2018, [w]: Wprowadzenie, pkt 2.

²⁰ *Ibidem*.

odnosząc się nie tylko do energii elektrycznej, lecz także ciepłej i innej podobnej energii²¹.

Wyżej opisanego pojęcia efektywności energetycznej nie należy utożsamiać z energooszczędnością. Energooszczędność to zwyczajnie niski stopień zużycia energii przez określone urządzenie, budynek czy usługę, brak zatem w tym terminie elementu koncentracji na wydajności. Pojęcia efektywności energetycznej i energooszczędności pokrywają zatem jedynie częściowo²². Zwiększanie energooszczędności można zatem zarachować na poczet zwiększania efektywności energetycznej jedynie częściowo. Ze względu jednak na znaczne pokrewieństwo pojęć efektywności energetycznej i energooszczędności, na potrzeby niniejszej rozprawy zwiększanie energooszczędności będzie traktowane na równi z działaniem na rzecz zwiększania efektywności energetycznej, chyba że w niniejszej rozprawie wskazano inaczej (zob. np. rozdział II, pkt 2.1.).

W ujęciu szerokim, efektywność energetyczna oznacza także produktywność energetyczną. Produktywność energetyczna to stosunek dostarczonej energii do uzyskanego rezultatu. Parametr ten jest charakterystyczny dla systemów pasywnych; te z kolei odznaczają się tym, że zużywają dostarczoną energię w celu zaspokojenia określonych potrzeb. Takim systemem jest na przykład instalacja centralnego ogrzewania lub klimatyzacji w budynku mieszkalnym, gdzie dostarczaną energię wykorzystuje się do utrzymania odpowiedniej temperatury wewnątrz²³. Zagadnienie budynków pasywnych zostało przybliżone w rozdziale II, pkt 2.1.

Od efektywności energetycznej należy zdecydowanie odróżnić intensywność energetyczną. Ta ostatnia oznacza bowiem stopień energochłonności gospodarki, wyrażony w ilości energii w przeliczeniu na jednostkę produktu narodowego brutto (PKB). Charakterystyczne dla tego pojęcia jest zjawisko wzrostu intensywności energetycznej w krajach rozwijających się i jej spadek w krajach rozwiniętych, w których energochłonność zmniejsza się na skutek zwiększenia udziału przemysłu lekkiego i mniej energochłonnych sektorów w gospodarce krajowej²⁴. Pojęcia efektywności energetycznej i intensywności energetycznej nie pokrywają się zatem.

21 S. Sorrell, *The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economy-wide energy savings from improved energy efficiency*, UKERC, 2007, s. 11, pkt 2.1.

22 *Ibidem*. Por. także *ibidem*, s. 11, pkt 2.1.

23 *Ibidem*.

24 *Ibidem*.

2. Hipoteza i pytania badawcze

Niniejsza rozprawa doktorska ma na celu weryfikację następującej hipotezy badawczej: efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych Unii Europejskiej została uregulowana ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru ekonomicznego, z niedostatecznym zaś uwzględnieniem jej wymiaru ekologicznego.

Powyższa hipoteza zostanie w niniejszej pracy zweryfikowana przez pryzmat niżej przedstawionych pytań badawczych:

- 1) Czy efektywność energetyczna została uregulowana w aktach prawnych regulujących politykę klimatyczno-energetyczną Unii Europejskiej jako instrument realizacji celów ekologicznych, czy ekonomicznych?
- 2) Czy istnieją kryteria ustanowienia obligatoryjnych i fakultatywnych obowiązków zamawiających w zakresie efektywności energetycznej w prawie wtórnym Unii Europejskiej?
- 3) Czy do potrzeb udzielania zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną w Unii Europejskiej przewidziano instytucje prawne zapewniające ich skuteczność na etapie finansowania, udzielania i realizacji zamówienia?
- 4) Czy system zamówień publicznych został uregulowany w sposób adekwatny do realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE w zakresie efektywności energetycznej?

3. Struktura

Rozprawa doktorska została podzielona na cztery rozdziały, z których każdy kolejny służy weryfikacji wyżej zarysowanych pytań badawczych. Łącznie służą one zaś potwierdzeniu hipotezy badawczej niniejszej dysertacji. W ten sposób, rozdział I skupia się na polityce klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej. Drugi rozdział traktuje o efektywności energetycznej w kontekście dotyczącej jej regulacji prawnej oraz uprawnień i obowiązków zamawiających w systemie zamówień publicznych. Trzeci rozdział służy analizie zwiększania efektywności energetycznej na przykładzie konkretnych zamówień publicznych oraz porównaniu w tym kontekście regulacji wybranych państw członkowskich UE. Czwarty rozdział służy wyciągnięciu wniosków z badań przedstawionych w pierwszych trzech rozdziałach oraz zaproponowaniu zmian w prawie, z uwzględnieniem wniosków końcowych niniejszej rozprawy doktorskiej.

4. Metodologia

W niniejszej rozprawie doktorskiej zastosowano następujące metody badawcze. Dominującą metodą jest metoda prawno-dogmatyczna, opierająca się na pogłębionej analizie istotnych dla tematu aktów prawnych i wyciąganiu z niej wniosków, z uwzględnieniem stanowisk doktryny i orzecznictwa. Metoda ta przejawia się w każdym rozdziale niniejszej rozprawy. W oparciu o tę metodę skonstruowano przede wszystkim rozdział I, II i IV. W rozdziale III występuje ponadto metody empirycznoprawna, gdyż *gros* treści tego rozdziału stanowi analiza zebranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub o wybór partnera prywatnego w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli na podstawie praktycznych przypadków stosowania relewantnych przepisów prawa. Rozprawę sporządzono również przy użyciu metody prawnoporównawczej, co jest szczególnie widoczne w rozdziale III, gdyż przedstawiono regulację zwiększania efektywności energetycznej w drodze udzielania zamówień publicznych także w innych państwach członkowskich UE niż Polska, ze szczególnym uwzględnieniem Republiki Federalnej Niemiec. Z wykorzystaniem metody prawnoporównawczej sporządzono także rozdział IV. Dysertację oparto ponadto na analizie danych statystycznych, przede wszystkim w rozdziale III i IV.

5. Wyłączenia

Z zakresu niniejszej analizy wyłączono inne formy realizacji inwestycji zwiększających efektywność energetyczną, takie jak samodzielna ich realizacja przez instytucje publiczne albo poprzez udzielanie tzw. zamówień *in house*²⁵. Zasadą zastosowania tych form jest bowiem wyłączenie stosowania prawa zamówień publicznych, co jest sprzeczne z przedmiotem badań niniejszej rozprawy. Z uwagi na specyfikę regulacji, z zakresu niniejszej rozprawy wyłączono także zamówienia publiczne w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

Odnotowania wymaga również fakt, że w dniu 24 lutego 2022 r. wybuchł konflikt zbrojny między Federacją Rosyjską a Ukrainą. Okoliczność ta miała miejsce już po zakończeniu zasadniczych prac nad treścią niniejszej rozprawy doktorskiej. Jakkolwiek wpływ tego wydarzenia

²⁵ Chodzi o tzw. zamówienia wewnętrzne, często w doktrynie zwane *in house* – zob. Urząd Zamówień Publicznych, *Udzielanie zamówień w trybie zamówienia z wolnej ręki w ramach instytucji tzw. in-house w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019 z późn. zm.)*, s. 1, źródło [dostęp dnia 28 stycznia 2022 r.]: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0025/46645/Udzielanie-zamowien-w-trybie-zamowienia-z-wolnej-reki-w-ramach-in-house.pdf.

na kształt polityki klimatyczno-energetycznej UE nie został w niej uwzględniony, nie oznacza to oczywiście, że konflikt jest dla założeń tej polityki obojętny. W stanie prawnym, jaki został przyjęty dla niniejszej rozprawy doktorskiej, nie zdążono dokonać żadnych istotnych zmian w tym przedmiocie; eksperci zajmują jednak dwojake stanowiska co do przyszłości energetyki w Unii. Według jednego stanowiska, należy się spodziewać nie tylko zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii w gospodarce, lecz także powrotu do źródeł energii, od których w ostatnich latach odchodzono, w tym do energii jądrowej²⁶. Występuje też jednak stanowisko, według którego wystąpienie tego konfliktu zbrojnego i będąca jego konsekwencją rezygnacja z dostaw surowców energetycznych z Rosji doprowadzi do jeszcze większej determinacji UE w osiągnięciu neutralności klimatycznej, zgodnie z dokumentami strategicznymi przedstawionymi w niniejszej rozprawie doktorskiej²⁷. Moment, w którym zdarzenia te wystąpiły dla przeprowadzonych już badań naukowych, a także dynamika wydarzeń powoduje w konsekwencji, że weryfikacja tych stanowisk przekracza ramy niniejszej rozprawy doktorskiej.

²⁶ M. Zaniewicz, *Wpływ rosyjskiej inwazji na europejską energetykę*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 40/22, źródło (dostęp dnia 23.07.2022 r.): <https://www.pism.pl/publikacje/wplyw-rosyjskiej-inwazji-na-europejska-energetyke>, s. 2.

²⁷ R. Bojanowicz, *Czy wojna w Ukrainie osłabi zieloną transformację energetyczną UE?*, obserwatorfinansowy.pl, źródło (dostęp dnia 23.07.2022 r.): <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/czy-wojna-w-ukrainie-oslabi-zielona-transformacje-energetyczna-ue/>.

Rozdział I. Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej w zakresie efektywności energetycznej

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest odpowiedź na pytanie badawcze, czy efektywność energetyczna została uregulowana w aktach prawnych regulujących politykę klimatyczno-energetyczną Unii Europejskiej jako instrument realizacji celów ekologicznych, czy też może ekonomicznych.

W pierwszej kolejności przeprowadzona zostanie analiza celów polityki klimatyczno-energetycznej UE, przez pryzmat wpływu polityki Organizacji Narodów Zjednoczonych na podejście strategiczne Unii do tej kwestii, następnie zaś w świetle samych strategii unijnych. Strategie reprezentują, historycznie rzecz ujmując, dwa podejścia: starsze, oparte na stopniowym ograniczaniu negatywnego oddziaływania na środowiska, i nowsze, zakładające neutralność klimatyczną UE. W dalszej części rozdziału dokonane zostanie istotne na jego potrzeby rozróżnienie pojęcia efektywności energetycznej od pojęć pokrewnych, zaprezentowane zostanie zjawisko tzw. efektu zwrotnego oraz przeanalizowany zostanie wpływ owych założeń strategiczną na kształt unijnej regulacji prawa zamówień publicznych.

2. Cele polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej

2.1. Wpływ polityki Organizacji Narodów Zjednoczonych na politykę klimatyczno-energetyczną UE

Wpływ na politykę klimatyczno-energetyczną UE wywarły przede wszystkim dwa istotne porozumienia, do których doszło na forum ONZ: protokół z Kioto z 11 grudnia 1997 r. do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz porozumienie paryskie do tejże konwencji²⁸.

²⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, Gdańskie Studia Prawnicze, Uniwersytet Gdański, tom XXXVIII, 2017, nr 2, s. 491.

To m. in. z protokołu z Kioto²⁹ wynika obecny system współpracy międzynarodowej w przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Jego celem było wyznaczenie konkretnych działań i ustanowienie instrumentów dla ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze³⁰. Jak ponadto wynika z jego art. 2 lit. a) pkt i), zakłada on także poprawę efektywności energetycznej w odpowiednich sektorach gospodarki krajowej³¹. Najbardziej znamienym postanowieniem tego porozumienia jest wprowadzenie systemu handlu emisjami gazów cieplarnianych³². Pierwotnie protokół wyznaczał cele i zadania państw do 2012 r., jednakże na konferencji w Durbanie postanowiono o przedłużeniu okresu jego obowiązywania do 2020 r. z jednoczesnym planem zawarcia nowego porozumienia po 2020 r.³³ To właśnie w celu realizacji postanowień protokołu z Kioto UE postanowiła wdrożyć unijny system handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla (ang. *Emission Trade System* – w skrócie „ETS”)³⁴. Z treści protokołu wynika także, iż drogą do osiągnięcia jego celów może być, oprócz zwiększania efektywności energetycznej, także zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii („OZE”) w energetyce³⁵.

Przyjęcie porozumienia paryskiego³⁶ służyć ma dalszemu wzmocnieniu światowej reakcji na zagrożenia wynikające ze zmian klimatu³⁷. Charakter tego aktu sprawia, że docelowo ma on *de facto* zastąpić instytucje ustanowione protokołem z Kioto³⁸. Porozumienie paryskie zobowiązuje 195 państw, które do niego przystąpiły, do utrzymania przez wspólne działania wzrostu średniej temperatury na świecie na poziomie znacznie poniżej 2 stopni Celsjusza, dążąc do tego, aby wzrost ten nie przekroczył 1,5 stopnia Celsjusza³⁹.

W doktrynie wskazano, że jedną z dróg zmierzających do realizacji postanowień porozumienia paryskiego może być np. stosowanie lepszych technologii do izolacji budynków, gdyż ma to

²⁹ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz. U. z 2005 r., nr 203, poz. 1684.

³⁰ M. Pchałek (red.), *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawnośrodowiskowe*, WKP, 2019, [w]: I.1.1.

³¹ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, C.H. Beck, 2021, wyd. 1, rozdział II, § 1.

³² M. Pchałek (red.), *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych [...]*, WKP, 2019, [w]: I.1.1.

³³ K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2017, nr 4, pkt I.

³⁴ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska [...]*, rozdział II, § 1.

³⁵ M. Porzeżyńska, *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, 2020, rozdział II, § 2, pkt II.

³⁶ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., Dz. U. z 2017 r., poz. 36.

³⁷ K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego*, pkt I.

³⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja porozumienia paryskiego [...]*, s. 493.

³⁹ M. Pchałek (red.), *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. [...]*, [w]: I.1.1.

bezpośrednie przełożenie na zmniejszenie emisji dwutlenku węgla (korelacja jest jasna – budynki o niewłaściwej izolacji wymagają większych nakładów na ogrzewanie, co zwiększa skalę emisji), co świadczy o tym, że w sposób pośredni porozumienie promuje także efektywność energetyczną⁴⁰, co ma przełożenie z kolei na strategię unijne.

Zarówno w protokole z Kioto, jak i w porozumieniu paryskim nie ma mowy o przyniesieniu korzyści ekonomicznych stronom tych aktów przez ich implementację – wyraźnie wynika z ich treści, że mają one na celu ochronę klimatu przez przestrzeganie międzypokoleniowej sprawiedliwości klimatycznej. Nadrzędnym celem jest zatem dobrobyt środowiska, w którym żyjemy⁴¹. Co więcej, przy uchwaleniu unijnego systemu handlu emisjami dwutlenku węgla wskazywano, że w konsekwencji jego przyjęcia należy liczyć się z pewnym stopniem spowolnienia rozwoju gospodarczego i redukcji zatrudnienia⁴².

Jednakże, z drugiej strony, wyraźny aspekt ekonomiczny pojawia się w dokumencie, który ma charakter pierwotny w stosunku do protokołu z Kioto, jak i porozumienia paryskiego – mowa mianowicie o konwencji klimatycznej⁴³. Posłużono się w niej bowiem pojęciem „zrównoważonego rozwoju ekonomicznego”, co podkreśla związki konwencji z próbą pogodzenia ochrony klimatu i postępu gospodarczego⁴⁴, a ponadto stanowi odbłask ogólnej zasady zrównoważonego rozwoju⁴⁵. Jak trafnie stwierdzono w doktrynie, w największym skrócie oznacza to, iż istnieje konieczność zbilansowania zadośćuczynienia wymogom ochrony środowiska w rozwoju gospodarczym. W art. 2 konwencji podkreślono, iż jej cele dotyczą także wszystkich związanych z nią aktów prawnych, a zatem także protokołu z Kioto i porozumienia paryskiego. W konwencji klimatycznej pojawia się więc widoczny element ekonomiczny. Widać zatem wyraźnie, że w dokumentach ONZ w kontekście ochrony klimatu występują obok siebie zarówno względy ekologiczne, jak i ekonomiczne⁴⁶. Nie dokonano jednak rozgraniczenia między nimi, co może mieć istotny wpływ na późniejszy kształt polityki klimatyczno-energetycznej UE w tym zakresie, a to z kolei prowadzi do hipotezy badawczej niniejszej rozprawy doktorskiej, iż została zachwiana równowaga między aspektami ekologicznym i

⁴⁰ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja porozumienia paryskiego* [...], s. 500.

⁴¹ Por. *ibidem*, s. 495.

⁴² I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska* [...], rozdział II, § 1.

⁴³ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz. U. z 1996 r., nr 53, poz. 238.

⁴⁴ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska* [...], rozdział II, § 1.

⁴⁵ M. Czarnecka (red.), T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, C.H. Beck, 2020, wyd. 1, [w]: *Prawo energetyczne. Komentarz*, komentarz do art. 1, uwaga nr 6.

⁴⁶ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska* [...], rozdział II, § 1.

ekonomicznym efektywności energetycznej.

Powyższe jest o tyle istotne, że wpływ polityki ONZ na politykę Unii jest dodatkowo wzmocniony faktem, iż Unia ma ambicje lidera światowych działań na rzecz ochrony klimatu⁴⁷. W konsekwencji, wpływ ten przejawia się na różne sposoby. W szczególności, porozumienie paryskie stanowi genezę podejścia opartego na doprowadzeniu do neutralności klimatycznej⁴⁸, na którym opiera się polityka UE, o której mowa w pkt. 2.3. Nie miało to miejsca jeszcze na etapie protokołu z Kioto, gdyż dopiero w miarę rozwoju handlu emisjami w dokumentach programowych UE zaczęły się pojawiać wzmianki o dążeniu do zeroemisyjnego wzrostu gospodarczego⁴⁹. Porozumienie paryskie dało asumpt do znowelizowania przez UE dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej – mocą dyrektywy z dnia 11 grudnia 2018 r.⁵⁰ – o której szerzej będzie mowa w rozdziale II, pkt 2.2. Rolę porozumienia paryskiego odnotowano nawet w motywie nr 1 preambuły do dyrektywy z 11 grudnia 2018 r.

Z powyższego wynika, że polityka klimatyczno-energetyczna UE jest pochodną strategii opracowywanych na forum ONZ. Stąd, analizując politykę samej UE, należy mieć na uwadze jej szerszy kontekst, znajdujący oparcie w prawie międzynarodowym.

2.2. Podejście zakładające stopniowe ograniczenie negatywnego wpływu gospodarki UE na zmiany klimatyczne

Mianem podejścia zakładającego stopniowe ograniczenie negatywnego wpływu gospodarki UE na zmiany klimatyczne określono poniżej założenia strategiczne wyznaczające cel osiągnięcia odpowiedniego procentowego stopnia zmniejszenia wpływu gospodarki na środowisko. Takie podejście wyróżniono w następujących strategiach:

- 1) Strategia „Europa 2020”,
- 2) Pakiet klimatyczno-energetyczny z 2009 r.,
- 3) Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r.

Kolejne unijne strategie zakładały już neutralność klimatyczną Unii – stąd stanowią one o podejściu

⁴⁷ Por. J. Ciecchanowicz-McLean, *Implementacja porozumienia paryskiego* [...], s. 492.

⁴⁸ Por. *ibidem*, s. 498.

⁴⁹ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska* [...], rozdział II, § 1.

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz. U. UE L z 2018 r., Nr 328, s. 210.

odstępującym od osiągnięcia kolejnych pułapów procentowych ograniczania wpływu na środowisku na rzecz wyeliminowania tego wpływu.

Poniżej przeanalizowano założenia strategiczne oparte jeszcze na podejściu osiągnięcia odpowiednich pułapów procentowych, aby wykazać ewolucję polityki klimatyczno-energetycznej Unii w stronę neutralności klimatycznej.

Strategia „Europa 2020” ogłoszona została w Komunikacie Komisji Europejskiej z 3 marca 2010 roku⁵¹ *EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. W słowie wstępnym ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso, stwierdza, że rok 2010 musi być rokiem nowego początku. Tłem przyjęcia nowej strategii jest nie tylko wyjście z kryzysu finansowego i społecznego, ale przede wszystkim wejście na długotrwałą ścieżkę zrównoważonego rozwoju. Główne założenia strategii to więcej miejsc pracy i wyższy standard życia. Dzięki niej, Europa ma rozwijać się w sposób inteligentny i zrównoważony, sprzyjać włączeniu społecznemu, znaleźć sposób na stworzenie nowych miejsc pracy i określić kierunek rozwoju społeczeństw europejskich. Konkretyzacja tych założeń znajduje swoje przełożenie w pięciu celach, które mają nadać kierunek całemu procesowi i zostać przełożone na cele krajowe⁵². Ze streszczenia dokumentu wynika zaś, że Europa 2020 to wizja społecznej gospodarki rynkowej dla Europy XXI wieku. Strategia obejmuje trzy powiązane ze sobą priorytety:

- 1) rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- 2) rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- 3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W celu realizacji powyższych priorytetów w terminie, który wyznaczono na rok 2020, KE zaproponowała wytyczenie pięciu nadrzędnych celów strategii:

- 1) wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%;
- 2) na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii;
- 3) należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki);

51 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, źródło [dostęp dnia 13.01.2022]: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

52 *Ibidem*, s. 2-3.

- 4) liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie;
- 5) liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln⁵³.

W dalszej części dokumentu stwierdzono m.in., że emisję dwutlenku węgla należy ograniczyć co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, nawet o 30%; należy zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w naszym całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20%⁵⁴. Wyjaśniono także, iż przez zrównoważony rozwój nastąpi zapobieżenie degradacji środowiska, utracie bioróżnorodności i niezrównoważonemu wykorzystywaniu zasobów⁵⁵. Założono podjęcie działań mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu, głównie poprzez wykorzystanie innowacyjnych technologii ograniczających emisję dwutlenku węgla i bardziej efektywne spożytkowanie zasobów, a także zwiększenie zastosowania „czystej energii”, tj. osiągnięcie udziału 20% zużycia energii z odnawialnych jej źródeł w całkowitym zużyciu energii w UE oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 20%. Dzięki zrealizowaniu celów w zakresie czystej energii, w konsekwencji osiągnięte mają zostać oszczędności do 2020 r. 60 mld euro na imporcie ropy naftowej i gazu, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Unii i utworzenie 1,6 mln nowych miejsc pracy⁵⁶.

Można w tym miejscu postawić pytanie – skoro cele ekologiczne Strategii są trojaki – zwiększanie efektywności energetycznej, promowanie odnawialnych źródeł energii i ograniczanie emisji dwutlenku węgla – dlaczego tak duży nacisk jest położony w niniejszej rozprawie doktorskiej właśnie na efektywność energetyczną? W 2011 r. wydano zbiór nowych fundamentalnych dokumentów w zakresie planu na rzecz efektywności⁵⁷, czyli dokumentu roboczego KE nt. narodowych planów działania i ich modyfikacji oraz narzędzi, którymi Komisja dysponuje w zakresie modernizacji i inteligentnego opomiarowania. W dokumencie tym zadeklarowano, że efektywność energetyczna stanowi centralny element Strategii „Europa 2020” oraz że wśród triady celów „3 x 20 do 2020” rola efektywności energetycznej jest dominująca.⁵⁸

⁵³ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 12.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 16.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 17.

⁵⁷ Commission Staff Working Document on progress report on the Energy Efficiency Action Plan 2006, SEC (2011) 276, Brussels 2011.

⁵⁸ J. Malko, H. Wojciechowski, *Efektywność energetyczna jako element gospodarki zasobooszczędnej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2013, nr 317, s. 94, [w]: *Nowy pakiet efektywnościowy*.

Nieodzowne jest przy tym, iż w ramach strategii Komisja UE *podejmuje się wykorzystywać przepisy, normy w zakresie efektywności energetycznej budynków i instrumenty rynkowe takie jak podatki, dotacje i zamówienia publiczne w celu ograniczenia zużycia energii i zasobów, a także stosować fundusze strukturalne na potrzeby inwestycji w efektywność energetyczną w budynkach użyteczności publicznej i bardziej skuteczny recykling*⁵⁹. W dokumencie Strategii wskazano także, iż *do osiągnięcia celów strategii Europa 2020 niezbędne jest takie otoczenie regulacyjne, dzięki któremu rynki finansowe będą jednocześnie skuteczne i bezpieczne. Europa musi także zrobić wszystko, co w jej mocy, aby odpowiednio wykorzystała swoje środki finansowe, szukać nowych możliwości łączenia kapitału prywatnego i publicznego oraz tworzyć innowacyjne instrumenty finansowania niezbędnych inwestycji, w tym partnerstwa publiczno-prywatne (PPP)*⁶⁰.

Jak wynika z powyższego, zamówienia publiczne i zaliczane do systemu zamówień publicznych partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) z założenia zostały uznane za środki niezbędne do realizacji Strategii Europa 2020.

Podejście znajdujące się w treści Strategii Europa 2020 wynika w sposób pośredni z tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego z 2009 roku; to zbiór przepisów prawa, który tworzy sześć następujących aktów prawnych UE:

- 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 roku określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych⁶¹,
- 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE⁶²,
- 3) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁶³,

59 Komunikat Komisji Europejskiej z 3 marca 2010 roku *EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, s. 19.

60 *Ibidem*, s. 25.

61 Dz. U. UE L 2009, Nr 140, s. 1.

62 Dz. U. UE L 2009, Nr 140, s. 16.

63 Dz. U. UE L 2009, Nr 140, s. 63.

- 4) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG⁶⁴,
- 5) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006⁶⁵,
- 6) decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych⁶⁶.

Z założenia powyższe akty prawne doprowadzić mają do radykalnej zmiany dotychczasowej polityki w kierunku walki ze zmianami klimatycznymi w Europie. Najistotniejsze cele przyjętych regulacji to zmniejszenie emisji CO₂ w o 20% w porównaniu z poziomem emisji z 1990 roku, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w strukturze źródeł energii pierwotnej do 20% i zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 roku⁶⁷. Nietrudno spostrzec, że cele te pokrywają się z założeniami dotyczącymi klimatu, wytyczonymi w ramach Strategii Europa 2020. W zakresie efektywności energetycznej szczególny nacisk położono na podjęcie równoczesnych działań na rzecz modernizacji przedsiębiorstw sektora energii w krajach UE nakierowanej na stosowanie wysoko wydajnych i mało emisyjnych nośników energii, a także na rzecz ograniczenia zużycia energii zarówno przez odbiorców przemysłowych, jak i przez odbiorców domowych⁶⁸. Założenia polityki klimatyczno-energetycznej Unii uważano za ambitne, ale realistyczne⁶⁹.

W dniu 24 października 2014 roku Rada Europejska, kontynuując podejście opisane wyżej

64 Dz. U. UE L 2009, Nr 140, s. 88.

65 Dz. U. UE L 2009, Nr 140, s. 114.

66 Dz. U. UE L 2009, Nr 140, s. 136.

67 P. Frączek, *Konsekwencje przyjęcia pakietu energetyczno-klimatycznego dla przyszłej roli węgla kamiennego w polityce energetycznej Polski*, [w]: *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Uniwersytet Rzeszowski, 2010, nr 16, s. 445, *Istota pakietu energetyczno-klimatycznego UE*.

68 *Ibidem*, s. 447, [w]: tabela 1.

69 J. Malko, H. Wojciechowski, *Efektywność energetyczna [...]*, s. 83, [w]: *Efektywność energetyczna w polityce UE*.

wskazanymi aktami, wydała komunikat - *Konkluzje określające ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 roku*⁷⁰. Z dokumentu tego wynika, że do 2030 roku UE zrealizuje trzy główne cele:

- a) ograniczenie o co najmniej 40% emisji gazów cieplarnianych (w stosunku do poziomu z 1990 r.),
- b) zapewnienie co najmniej 27% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii,
- c) zwiększenie o co najmniej 27% efektywności energetycznej.

Ramy te zostały przyjęte przez przywódców poszczególnych krajów UE w październiku 2014 r. i opierają się na pakiecie klimatyczno-energetycznym do 2020 r.⁷¹

Z uwagi na nienormatywny charakter powyższych założeń⁷², nie będą one w tym miejscu szerzej omawiane. Stanowią one jednak będą punkt odniesienia do opracowania konkluzji niniejszej rozprawy.

2.3. Podejście zakładające neutralność gospodarki UE dla klimatu

Genezy podejścia zakładającego neutralność klimatyczną należy upatrywać w komunikacie dotyczący strategii działań w zakresie klimatu pt. „Czysta planeta dla wszystkich”, który Komisja Europejska wydała 28 listopada 2018 r.⁷³. Naczelnym założeniem tego komunikatu jest doprowadzenie do sytuacji, w której w 2050 roku gospodarka europejska będzie neutralna dla klimatu⁷⁴. Jakkolwiek akt ten jest nienormatywny, należy zwrócić uwagę na zawarte w nim stwierdzenie, iż jakkolwiek UE jest na dobrej drodze do realizacji celów w zakresie redukcji emisji dwutlenku węgla, zwiększenia udziału energii z odnawialnych źródeł energii w energetyce i zwiększenia efektywności energetycznej, to potrzebne są dalsze wysiłki, aby przezwyciężyć mającą

70 EUCO 169/14.

71 Źródło: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_pl, dostęp dnia 12.11.2018 r.

72 Cyt.: *Cele nie zostaną przelożone na cele wiążące krajowo.* – *ibidem*.

73 Oryginalny tytuł to *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy* – COM(2018) 773 final, źródło: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_en.pdf, dostęp w dniu 9 grudnia 2018 r., oraz: <https://klubjagiellonski.pl/2018/11/28/ekstremalnych-efektow-zmian-klimatycznych-doswiadczymy-juz-wkrotce/>, dostęp w dniu 9 grudnia 2018 r.

74 <https://klubjagiellonski.pl/2018/11/28/ekstremalnych-efektow-zmian-klimatycznych-doswiadczymy-juz-wkrotce/>, dostęp w dniu 9 grudnia 2018 r.

aktualnie miejsce stagnację w zwiększaniu efektywności energetycznej i trendach dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych.⁷⁵ Wynika z tego, że dotychczasowe wysiłki zostały ocenione jako umiarkowanie zadowalające, niedostateczne do utrzymania ciągłego i regularnego rozwoju w przedmiotowej materii. W strategii założono ponadto, iż efektywność energetyczna powinna odegrać kluczową rolę w planowanym na 2050 rok osiągnięciu zerowej emisji gazów cieplarnianych poprzez redukcję zużycia energii o co najmniej połowę w porównaniu ze stanem z 2005 roku. Osiągnięciu tego celu ma służyć przede wszystkim zwiększanie efektywności energetycznej urządzeń, takich jak pojazdy, oraz budynków, w tym głównie poprzez renowację budynków już istniejących i doprowadzenie ich do stanu zerowej emisji. Niezbędne do realizacji tego założenia ma być zaangażowanie konsumentów⁷⁶.

Idee wyrażone w powyższym komunikacie zostały podkreślone i rozwinięte w Strategii „Europejski Zielony Ład”⁷⁷. Dokument ten zakłada przede wszystkim, że do 2050 r. Unia Europejska stanie się neutralna dla klimatu, czyli osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto, a wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych⁷⁸. Dla niniejszej rozprawy doktorskiej niezwykle istotny jest fakt, że w tekście strategii podkreślono konieczność ogromnych inwestycji publicznych i większych wysiłków, aby przekierować kapitał prywatny na działania służące klimatowi i ochronie środowiska⁷⁹.

Cele, jakie Unia chce osiągnąć przez „Europejski Zielony Ład”, obejmują:

- 1) Bardziej ambitne cele klimatyczne UE na lata 2030 i 2050,
- 2) Dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii,
- 3) Zmobilizowanie sektora przemysłu na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym,
- 4) Budowanie i remontowanie w sposób oszczędzający energię i zasoby,
- 5) Zerowy poziom emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska,
- 6) Ochrona i odbudowa ekosystemów i bioróżnorodności,
- 7) Sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny środowisku system żywnościowy,
- 8) Przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność⁸⁰.

W zakresie pierwszego z wyżej wskazanych celów Komisja Europejska przedstawiła projekt

⁷⁵ *Communication ...*, s. 4.

⁷⁶ *Communication ...*, s. 8, pkt 1: *Maximise the benefits from Energy Efficiency including zero emission buildings.*

⁷⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, Bruksela, dnia 11.12.2019 r. COM(2019) 640 final.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 2.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 3, wykres 1.

rozporządzenia – Europejskiego prawa o klimacie⁸¹, które ma w sposób wiążący zobowiązywać Państwa Członkowskie do osiągnięcia w 2050 r. neutralności klimatycznej, zaś w art. 3 ust. 3 lit. d) wskazano na efektywność energetyczną jako jedną z kwestii, którą Komisja weźmie pod uwagę przy wytyczaniu trajektorii w drodze rozporządzeń wykonawczych do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej. Ostatecznie projekt ten został przyjęty 30 czerwca 2021 r., zaś obowiązek Komisji Europejskiej do wzięcia pod uwagę zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” przy wytyczaniu celu klimatycznego znalazł się w art. 4 ust. 5 lit. g) rozporządzenia⁸².

Powyższe koresponduje z dalszą treścią strategii „Europejski Zielony Ład”, w której wskazano, że ponad 75% emisji gazów cieplarnianych w UE pochodzi z produkcji i wykorzystania energii w różnych sektorach gospodarki, stąd efektywność energetyczna musi stać się priorytetem⁸³. Widać przy tym, że w tekście tej strategii efektywność energetyczna wyraźnie jest narzędziem do osiągania celów ekologicznych, nie zaś ekonomicznych. Co prawda podkreślono przy tym, że energia powinna być przystępna cenowo dla konsumentów i przedsiębiorstw⁸⁴, jednak, jak się wydaje, nie jest to uwaga pod adresem efektywności energetycznej, gdyż ta prowadzi w aspekcie ekonomicznym nie tyle do obniżenia cen energii, lecz do mniejszego jej zużycia, co powoduje w konsekwencji niższe rachunki za energię, zaś stwierdzenie to wydaje się dotyczyć źródeł energii, jak wynika z kontekstu. Znamienne przy tym jest, że strategia zakłada falę renowacji budynków, zarówno publicznych, jak i prywatnych, celem osiągnięcia zarówno efektywności energetycznej, jak i przystępności cenowej⁸⁵ – są to zatem dwa odrębne cele. Strategia wyraźnie podkreśla, że efektywność energetyczna to cel klimatyczny, zaś skutek ekonomiczny – jak np. ten, że dzięki renowacji szpitali i szkół podmioty te będą dysponować ponadto większymi środkami odpowiednio na leczenie i edukację – ma charakter drugorzędny⁸⁶.

W publicystyce wskazuje się na słaby punkt „Europejskiego Zielonego Ładu”, jakim jest niedostateczne dofinansowanie. Podkreśla się, że planowanie przeznaczenia na cel realizacji tej strategii kwoty 1 bln euro na każde dziesięć lat wdrażania – czyli 100 mld euro rocznie – nie pozwala

⁸¹ Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Bruksela, dnia 4.3.2020 r., COM(2020) 80 final, 2020/0036 (COD).

⁸² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Dz. U. UE L z 2021 r., Nr 243, s. 1.

⁸³ „Europejski Zielony Ład”, s. 6, pkt 2.1.2.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 7.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 11, pkt 2.1.4.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 12, pkt 2.1.4.

na realizację założeń strategii⁸⁷; pojawiły się nawet komentarze, że jest to kwota symboliczna⁸⁸.

3. Konsekwencje zwiększania efektywności energetycznej w gospodarce

Aby lepiej zrozumieć wpływ strategii ONZ oraz strategii unijnych na podejmowane starania w zakresie zwiększania efektywności energetycznej, konieczne jest zasygnalizowanie potencjalnych niedoskonałości takiego działania oraz rozróżnienie pojęć zbliżonych do efektywności energetycznej, występujących na gruncie tychże strategii oraz zamówień publicznych.

Zwiększanie efektywności energetycznej z założenia prowadzić ma do oszczędzania energii (choć nie należy utożsamiać jej z energooszczędnością, jak wskazano we Wstępie, pkt 1), co w konsekwencji daje pozytywne skutki zarówno dla środowiska, jak i dla kosztów energii, które ulegają zmniejszeniu. Wiąże się to przede wszystkim ze zmniejszeniem zapotrzebowania na energię, co z kolei pozwala na wdrożenie idei gospodarki niskoemisyjnej (tj. o zredukowanym poziomie emisji dwutlenku węgla do atmosfery) i w efekcie złagodzenie skutków zmian klimatycznych⁸⁹, a także zwiększenie skali zastosowania alternatywnych źródeł energii, takich jak odnawialne źródła energii (OZE)⁹⁰. Ewentualne zlekceważenie kwestii efektywności energetycznej bywa określane wręcz jako krótkowzroczność czy brak odpowiedzialności za siebie i innych⁹¹.

Niemniej, zwiększanie efektywności energetycznej w gospodarce hipotetycznie może przyczynić się także do niekorzystnych dla środowiska rezultatów. Może ono prowadzić bowiem do tzw. efektu zwrotnego. To zjawisko, w którym zwiększona efektywność energetyczna wszelkich urządzeń pobierających energię prowadzi do obniżek kosztów energii, zwłaszcza cen energii, co prowadzi z kolei do zwiększenia jej konsumpcji. Jest to szczególnie dobrze widoczne na przykładzie transportu – zwiększona efektywność energetyczna pojazdów doprowadziła do sytuacji, w której konsumenci płacą mniej za paliwo (którego taki pojazd zużywa mniej niż zwyczajny), skutkiem

⁸⁷ KE przedstawiła Europejski Zielony Ład, plan rewolucji klimatycznej w UE [ANALIZA], artykuł w serwisie GazetaPrawna.pl, 11.12.2019, źródło [dostęp dnia 22.11.2020 r.]: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/1444104,ke-europejski-zielony-lad-rewolucja-klimatyczna-pieniadze-paliwa-kopalniane.html>

⁸⁸ J. Warufakis, D. Adler, *Europejski Zielony Ład to świetny przykład greenwashingu*, serwis Krytyka Polityczna, 20.02.2020, źródło [dostęp dnia 22.11.2020]: <https://krytykapolityczna.pl/serwis-klimatyczny/warufakis-adler-europejski-zielony-lad-greenwashing/>

⁸⁹ A. Figielek (red.), B. Królczyk (red.), *VI Forum Budownictwa Pasywnego i Energooszczędnego. Publikacja konferencyjna*, Stowarzyszenie Wielkopolski Dom Pasywny, 2015, sesja I, s. 36-37.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 37.

⁹¹ *Ibidem*.

czego podróżują dalej i częściej, wykazując zwiększone zapotrzebowanie na energię z paliw. Zwiększone zapotrzebowanie na energię, będące konsekwencją zwiększania efektywności energetycznej, doprowadzi zatem w rezultacie do pochłonięcia ekologicznych i ekonomicznych skutków zwiększania efektywności energetycznej⁹². Przykład ten nie jest abstrakcyjny; w końcu przy obecnym rozwoju elektromobilności⁹³ przyjmuje się, że efektywność energetyczna transportu zwiększy się, w związku z faktem, że silniki elektryczne są trzykrotnie bardziej wydajne niż silniki konwencjonalne⁹⁴. Z problemem efektu zwrotnego będą musiały się zmierzyć państwa i organizacje międzynarodowe, takie jak UE, jeżeli chcą, aby zwiększanie efektywności energetycznej rzeczywiście prowadziło do pozytywnych rezultatów dla środowiska; w tym celu proponuje się np. wprowadzenie odpowiednich taryf cen energii w celu ograniczenia efektu zwrotnego⁹⁵. Zjawisko to ocenia się jako odpowiedziane za nawet 30% niwelacji pozytywnych skutków zwiększania efektywności energetycznej dla państw należących do OECD, co oznacza, że aby zwiększanie efektywności energetycznej miało praktyczny sens, musi wynieść co najmniej 70%⁹⁶.

4. Efektywność energetyczna a efektywność ekonomiczna

Efektywność ekonomiczna w naukach ekonomicznych nie jest rozumiana jednolicie. Niekiedy utożsamia się ją z efektywnością gospodarowania czy też racjonalnością gospodarowania dobrami materialnymi oraz pracą do realizacji celów natury produkcyjnej czy konsumpcyjnej⁹⁷. W kontekście przeniesienia tego pojęcia na grunt zamówień publicznych efektywność ekonomiczna zaś została zdefiniowana przez Pawła Nowickiego jako efektywność wydatkowania środków⁹⁸, co na gruncie zamówień publicznych oznacza przede wszystkim taką regulację norm, która będzie prowadzić do powstania jak największej użyteczności społecznej tej gałęzi prawa⁹⁹. Prawo zamówień publicznych, zdaniem tego autora, jest efektywne ekonomicznie na dwóch płaszczyznach; po pierwsze, regulując proces wydatkowania środków publicznych determinowany nie przez zysk, ale

92 S. Sorrell, *The Rebound Effect* [...], s. 19, pkt 3.1.

93 F. Grzegorzczak (red.), A. Mitus (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, WKP, 2021, [w]: komentarz do art. 1, uwaga nr 2: autor podaje przykład z USA, gdzie w ramach polityki odchodzenia od paliw kopalnych na rzecz paliw alternatywnych postanowiono o całkowitym zakazie budowy nowych stacji benzynowych i zwiększenia liczby dystrybutorów w mieście Petaluma w Kalifornii.

94 Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. – Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. (M. P. z 2021 r., poz. 264), s. 77.

95 S. Sorrell, *The Rebound Effect* [...], s. 92, pkt 6.3.1.

96 *Ibidem*, s. 87, pkt 6.1.2.

97 Z. Fedorowicz, *System gospodarczy i efektywność ekonomiczna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1990, s. 80-83.

98 P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...*, s. 153.

99 P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...*, s. 280.

przez interes publiczny dąży do maksymalizacji dobrobytu społecznego, rozumianego jako budowanie i powiększanie wspólnego dobra. Maksymalizacja dobrobytu społecznego następuje na dwa sposoby: w drodze osiągnięcia właściwego rezultatu zamówienia (wykonanie usługi, dostawy czy robót budowlanych), a także na skutek wykorzystywania tej gałęzi prawa jako instrumentu strategii zakupowej, nastawionej na osiągnięcie długookresowych efektów. Po drugie wreszcie, regulując proces udzielania zamówień publicznych w oparciu o sprawiedliwość, racjonalność i godność proceduralną, ustawodawca tworzy prawne gwarancje uczciwej konkurencji między uczestnikami rynku zamówień publicznych¹⁰⁰. Jednocześnie, efektywność ekonomiczna prawa nie może być traktowana jako wartość nadrzędna – musi ono bowiem być zgodne także z wyższymi ideami, jakim prawo służy, takim jak sprawiedliwość czy zobowiązania moralne¹⁰¹.

Jak widać z powyższego, efektywność ekonomiczna i energetyczna mają częściowo pokrywające się zakresy. Co więcej, instrumentalizacja prawa zamówień publicznych, pozwalająca na uwzględnienie w udzielanych zamówieniach kwestii środowiskowych nie ogranicza jego efektywności ekonomicznej, lecz równoważy ją za pomocą sprawiedliwości i solidarności¹⁰². Nie ma też żadnych wątpliwości, że efektywność energetyczna służy też efektywności ekonomicznej¹⁰³. Zakresy efektywności ekonomicznej i energetycznej pokrywają się zatem co najmniej w dwóch wymiarach – po pierwsze, efektywność energetyczną można zakwalifikować jako służącą długookresowemu celowi strategicznemu, po drugie zaś sama w sobie oznacza dla zamawiającego znaczne korzyści ekonomiczne w postaci oszczędności energii, przekładające się w sposób bezpośredni na oszczędności pieniężne (por. rozdział I, pkt 3).

5. Efektywność energetyczna a efektywność kosztowa

Efektywność kosztowa jest pojęciem o naturze ekonomicznej. Nie istnieje żadna legalna definicja tego terminu. W nauce wyróżnia się go w kilku ujęciach. Według jednego z nich, efektywność kosztowa oznacza osiągnięcie założonych celów przy jak najniższych kosztach. Innymi słowy, jest to porównanie efektów z kosztami ich osiągnięcia, gdzie bardziej koszt efektywne są te

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 282-283.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 282.

¹⁰² *Ibidem*, s. 283-284.

¹⁰³ *Ibidem*, s. 235-236.

rozwiązania, które pozwalają na osiągnięcie lepszych efektów mniejszym kosztem¹⁰⁴. Według innej interpretacji, jest to sposób doprowadzenia do optymalnej działalności gospodarczej, tj. takiej, która realizuje swoje projekty przy jak najniższym koszcie. Rozróżnia się przy tym, za M.J. Farrellem, efektywność techniczną i alokacyjną jako elementy składowe efektywności kosztowej. Techniczna oznacza produkcję bez marnotrawstwa czynników wytwórczych w przedsiębiorstwie. Alokacyjna natomiast stanowi, że przedsiębiorstwo nabywa czynniki wytwórcze po najkorzystniejszej cenie, dzięki czemu ponosi najniższe wydatki całkowite. Iloczyn efektywności technicznej i alokacyjnej daje w sumie efektywność kosztową¹⁰⁵. Przywołane definicje łączy jedno: wskazują, że istotą efektywności kosztowej jest uzyskiwanie jak najlepszych rezultatów za pomocą jak najniższych kosztów.

W świetle powyższego, ujawnia się podstawowa różnica między efektywnością energetyczną a efektywnością kosztową. Wspólnym elementem tym pojęć jest dążenie do jak najlepszych rezultatów jak najniższym kosztem – w przypadku efektywności energetycznej przy jak najniższym zużyciu energii, a w przypadku efektywności kosztowej – przy jak najmniejszym koszcie rozumianym ekonomicznie.

Pomiędzy powyższymi pojęciami nie zachodzi jednak rozdzielnosc, gdyż efektywność kosztowa może uwzględniać czynniki związane z jak najefektywniejszym zużyciem energii – przede wszystkim w wypadku uwzględnienia przy udzielaniu zamówienia publicznego kosztów cyklu życia. To zagadnienie ma istotne znaczenie dla weryfikacji hipotezy badawczej niniejszej rozprawy doktorskiej, stąd zostanie w dalszych jej częściach wielokrotnie poruszone (zob. rozdział II, pkt 4.2.4.; rozdział III, pkt 6; rozdział IV, pkt 4.6.2.).

6. Wpływ europejskich strategii klimatyczno-energetycznych na zamówienia publiczne

Na szczeblu UE prawo zamówień publicznych uregulowane zostało przede wszystkim w niżej wymienionych aktach prawnych:

¹⁰⁴ E. Broniewicz, *Efektywność kosztowa jako jedna z metod ekonomicznej oceny polityki ekologicznej*, [w]: *Ekonomia i Środowisko*, nr 3(43), 2012, s. 119.

¹⁰⁵ Taką definicję podaje strona internetowa prowadzona pod patronatem Narodowego Banku Polskiego (dostęp dnia 06.12.2021): <https://www.nbpportal.pl/sloownik/pozycje-sloownika/efektywnosc-kosztowa>

- 1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE – tzw. dyrektywa klasyczna¹⁰⁶,
- 2) 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/WE¹⁰⁷ - tzw. dyrektywa sektorowa,
- 3) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji¹⁰⁸ - tzw. dyrektywa koncesyjna.

Dyrektywa obronna¹⁰⁹ i odwoławcza¹¹⁰ zostały wyłączone z zakresu rozważań niniejszej rozprawy z uwagi na wąski zakres ich regulacji oraz brak znacznych odrębności w zakresie jej przedmiotu w stosunku do wyżej wymienionych aktów prawnych.

W niniejszym podrozdziale wpływ wyżej opisanych strategii na system zamówień publicznych zostanie przeanalizowany kolejno przez trzy elementy tworzące to pojęcie, zgodnie z definicją przyjętą we Wstępie, pkt 1, tj. w świetle: Prawa zamówień publicznych, Koncesji na roboty budowlane lub usługi i Partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle:

- 1) Prawa zamówień publicznych,
- 2) Koncesji na roboty budowlane lub usługi,
- 3) Partnerstwa publiczno-prywatnego.

Rozpoczynając od prawa zamówień publicznych, wskazać należy, że wyżej wymienione dyrektywy w sprawie zamówień publicznych służą realizacji europejskich strategii – świadczą o tym preambuły tych aktów prawnych. Najbardziej wymowny w tym względzie jest motyw nr 2 preambuły dyrektywy klasycznej. Prawodawca europejski stwierdził wprost: zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w realizacji Strategii „Europa 2020”. To samo stwierdzenie znalazło się w motywie nr 4 preambuły dyrektywy sektorowej i – w nieco zmienionym kształcie – w motywie nr 3 preambuły

106 Dz. U. UE L z 2014 r., Nr 94, s. 65.

107 Dz. U. UE L z 2014 r., Nr 94, s. 243.

108 Dz. U. UE L z 2014 r., Nr 94, s. 1.

109 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 23 lipca 2009 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE, Dz. U. UE L z 2009 r., Nr 216, s. 76.

110 Dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. U. UE L z 1989 r., nr 395, s. 33).

dyrektywy koncesyjnej. Jakże konkretnie narzędzia przewidują dyrektywy w tym zakresie, w jaki sposób zostały one implementowane do polskiego porządku prawnego i w jakim stopniu rzeczywiście służą one realizacji założeń Strategii „Europa 2020” i innych wymienionych wyżej dokumentów o charakterze strategicznym w kontekście zwiększania efektywności energetycznej w gospodarce, będzie przedmiotem rozprawy w jej rozdziale II i IV, z uwzględnieniem, że Strategia „Europa 2020” została rozbudowana w strategii „Europejski Zielony Ład”. W tym miejscu dość wspomnieć, iż jednym z efektów takiego ujęcia najważniejszych celów dyrektyw w sprawie zamówień publicznych jest m.in. promowanie i realne wykorzystywanie pozaekonomicznych celów zamówień publicznych, takich jak ochrona środowiska, integracja społeczna czy wspieranie innowacyjności, a to poprzez chociażby położenie nacisku na wybór oferty najkorzystniejszej, czyli opartej na efektywności kosztowej, jak również uwzględniającej inne aspekty niż cena lub koszt, tj. kryteria jakościowe, społeczne, środowiskowe i innowacyjne w procesie implementacji dyrektyw¹¹¹.

Ustawa – Prawo zamówień publicznych (dalej jako „PZP”)¹¹² dokonuje implementacji dwóch spośród trzech objętych zakresem niniejszej rozprawy dyrektyw w sprawie zamówień publicznych – tj. dyrektywy klasycznej i dyrektywy sektorowej. W jej treści przewidziano wiele narzędzi prawnych, które potencjalnie mogą prowadzić do realizacji celów wskazanych w motywie nr 2 preambuły dyrektywy klasycznej i w motywie nr 4 dyrektywy sektorowej. Są to przede wszystkim postanowienia dotyczące kosztów cyklu życia (art. 245 PZP), warunków udziału wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (art. 116 ust. 1 zd. 2 PZP), opisu przedmiotu zamówienia publicznego (art. 100, art. 101 ust. 1 pkt 1, art. 102 ust. 1 pkt 1-2 PZP) i kryteriów oceny ofert (art. 242 ust. 2 pkt 3 PZP). Rozwiązania te zostaną szczegółowo omówione w rozdziale II, III i IV niniejszej rozprawy.

Analogicznie, ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej jako „ustawa o umowie koncesji”)¹¹³ dokonuje implementacji dyrektywy koncesyjnej. Nie ma miejsca w niniejszej rozprawie na przedstawianie podstaw poszczególnych instytucji prawnych; w skrócie stwierdzić jednak można, że umowę koncesji na roboty budowlane lub usługi definiuje się jako umowę tego samego rodzaju jak zamówienie publiczne na usługi z wyjątkiem faktu, że wynagrodzenie za świadczenie usług stanowi albo wyłącznie prawo do korzystania z takiej usługi, albo takie prawo

111 M. Kuźma, *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw 2016*, C.H. Beck, 2016, wyd. 1, [w:] Rozdział I, pkt 1.

112 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 j.t.

113 Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2021 r., poz. 541 j.t.

wraz z płatnością¹¹⁴. Takiemu rozumieniu koncesji, ustanowionemu na gruncie dyrektywy koncesyjnej, odpowiada treść art. 3 ustawy o umowie koncesji. Ze względu na istotność współpracy publiczno-prywatnej, instytucja umowy koncesji wykazuje pokrewieństwo także z PPP¹¹⁵. Z kolei rozwiązania prawne, umożliwiające wdrażanie aspektów ekologicznych, są w dużej mierze analogiczne do tych uregulowanych w PZP. Są to wymogi dotyczące przedmiotu umowy koncesji (art. 26 ust. 2 ustawy o umowie koncesji), wymagania związane z realizacją umowy koncesji (art. 27) oraz kryteria oceny ofert (art. 37 ust. 2).

Partnerstwo publiczno-prywatne („PPP”) jako jedyny spośród trzech przejawów systemu zamówień publicznych nie doczekał się kompleksowej regulacji w formie dyrektywy. PPP jako forma realizacji przedsięwzięcia jest rozmaicie definiowana w nauce prawa. Różne stanowiska można streścić słowami, iż jest to forma wykonywania zadań publicznych (sfera *imperium*) przez podmiot sektora publicznego, mająca postać umowy cywilnoprawnej (sfera *dominium*) z partnerem prywatnym, o charakterze długotrwałym, poprzez wspólną realizację przedsięwzięcia¹¹⁶. Ustawa o PPP¹¹⁷ w art. 1 ust. 2 stanowi zaś, iż *partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym*. Doświadczenia innych państw, jak również dotychczasowe doświadczenia polskie wskazują, że PPP może być wykorzystywane do inwestycji wielu rodzajów, w takich obszarach jak infrastruktura, w tym drogi, autostrady, parkingi, transport lokalny i drogowy, mieszkalnictwo, gospodarka wodno-kanalizacyjna oraz gospodarka odpadami, a nawet w zakresie usług sportowo-rekreacyjnych¹¹⁸. PPP jest w konsekwencji formą realizacji inwestycji, która nadaje się do wdrożenia rozwiązań innowacyjnych, proekologicznych (łącznie nazywanych ekoinnovazione), jak również rozwiązań prospołecznych, określanych w kontekście zamówień publicznych mianem zamówień strategicznych¹¹⁹.

Rozwijając wyżej zasygnalizowany wątek braku regulacji PPP w dyrektywie, nie można nie wspomnieć, że na gruncie prawa unijnego aktu prawnego brak jest nie tylko regulacji tego pojęcia w dyrektywie, lecz brak jest takiej wiążącej dla państw członkowskich regulacji w ogóle; nie wydano

114 A. Panasiuk, *Wpływ rozwiązań przyjętych w dyrektywie 2014/23 UE na kształt pojęcia koncesji zdefiniowanego w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Studia Prawno-Ekonomiczne, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, 2017, Nr 103, s. 81, [w]: przypis nr 16.

115 R. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8B: Prawo publiczne gospodarcze*, C.H. Beck, 2018, wyd. 2, s. 588, rozdział I, § 50, pkt III, ppkt 1, Nb 269.

116 Por. *ibidem*, ppkt 2, Nb 283 i s. 601, Nb 287.

117 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2020 r., poz. 711 j.t.

118 R. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego* [...], s. 596, ppkt 2, Nb 280.

119 *Ibidem*, s. 601, Nb 287.

bowiem na tym szczeblu żadnego aktu prawnego, który zawierałby normy prawne regulujące zasady PPP¹²⁰. W ustawie o PPP próżno szukać przepisów wskazujących wprost na narzędzia adekwatne do realizacji europejskich strategii. Zawiera ona jednak uregulowania, na mocy których w zakresie nieuregulowanym stosuje się do PPP przepisy PZP (stanowi o tym przepis art. 4 ust. 1 ustawy o PPP)¹²¹. W związku z tym, ustawa o PPP zawiera niemal wszystkie te same narzędzia, służące do wdrożenia założeń europejskich strategii, co PZP. Poprzez powyższe odesłanie, możliwe jest zastosowanie chociażby ekologicznych kryteriów oceny ofert. Świadczy o tym także otwarty katalog kryteriów oceny ofert, zawarty w art. 6 ustawy o PPP, który wykazuje wiele podobieństw z przepisem art. 242 PZP¹²².

Podsumowując ten wątek, stwierdzić należy, że unijna polityka klimatyczno-energetyczna znalazła odzwierciedlenie wprost w aktach prawnych składających się na system zamówień publicznych. Zwłaszcza w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych zawarto liczne odesłania do tekstów strategii unijnych w tym zakresie, a także nowe rozwiązania prawne mające służyć ich realizacji w drodze udzielania zamówień publicznych. Podkreślono w każdym wypadku, że celem takiego ujęcia jest realizacja przez system zamówień publicznych celów pozaekonomicznych, tj. o charakterze ekonomicznym, społecznym czy prorozwojowym.

7. Wnioski

Z niniejszego rozdziału wynika, że efektywność energetyczna jest jednym z kluczowych obszarów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, zaś dla jej realizacji prawodawca europejski uznał zamówienia publiczne za jeden z kluczowych instrumentów prawnych. Jednocześnie, z dokumentów strategicznych dotyczących polityki z tego zakresu, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i wewnątrz Unii Europejskiej, wynika, że zwiększanie efektywności energetycznej ma służyć przede wszystkim przeciwdziałaniu negatywnym zmianom klimatu w Europie i na świecie. Owszem, dostrzeżono przy tym, że wspieranie efektywności energetycznej to także droga do dalszego wzrostu gospodarczego, jednakże bez uszczerbku dla jej aspektu ekologicznego. W konsekwencji, w świetle przeprowadzonej analizy, stwierdzić można, że na

120 Jak dotąd wydano jedynie akty nienormatywne, takie jak *Green Paper on Public-private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Komisja Europejska, COM/2004/0327 final. Źródło: *ibidem*, s. 603-604, Nb 295 i 299.

121 R. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego* [...], s. 609, Nb 312.

122 Por. *ibidem*, s. 619, Nb 340 i 342, także: s. 632, Nb 367 oraz s. 633-634, Nb 371.

poziomie strategicznym kwestia efektywności energetycznej ujęta została przede wszystkim w jej aspekcie ekologicznym.

Efektywność energetyczna jawi się zatem jako instrument realizacji celów ekologicznych polityki klimatyczno-energetycznej UE. Skoro zaś jednym z kluczowych mechanizmów prawnych jej wspierania mianowano zamówienia publiczne, niezbędna jest analiza obowiązków zamawiających w zakresie podejmowania przedsięwzięć służących realizacji tym zamierzeniom.

Rozdział II. Zamówienia publiczne jako instrument prawny w zakresie zwiększania efektywności energetycznej usług, dostaw i robót budowlanych

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest przeanalizowanie, czy istnieją kryteria ustanowienia obligatoryjnych i fakultatywnych obowiązków zamawiających w zakresie efektywności energetycznej w prawie wtórnym Unii Europejskiej. Przedstawione zostaną właściwe przepisy unijne wraz z przewidzianymi w nich obowiązkami dla zamawiających w kontekście efektywności energetycznej, przy czym nacisk zostanie postawiony na dwa aspekty analizy: w pierwszej kolejności na kryteria ujęcia standardów efektywności energetycznej jako obligatoryjnych lub jedynie fakultatywnych dla państw członkowskich, w drugiej kolejności zaś na sposób ujęcia przez te przepisy efektywności energetycznej, a przede wszystkim – czy dane przepisy dotyczące efektywności energetycznej odnoszą się do jej aspektu ekonomicznego, ekologicznego czy też do nich obydwu.

W konsekwencji, w niniejszym rozdziale analizie zostanie poddana rola efektywności energetycznej w aktach prawa UE i prawa polskiego. W tym kontekście konieczne jest rozbieżenie na wymogi odnoszące się do efektywności energetycznej w aktach prawnych, w których nie jest ona kwestią wyłączną danej regulacji, oraz na osobny fragment poświęcony wprost implementacji dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, która stanowi szczególny akt prawny dotyczący tego zagadnienia. Następnie analiza analogicznych kwestii zostanie przeniesiona na grunt prawa krajowego. Wreszcie, naświetlona zostanie kwestia sposobu ujęcia efektywności energetycznej w systemie zamówień publicznych.

2. Efektywność energetyczna w aktach prawa UE i prawa polskiego

Ramy prawne w zakresie zwiększania efektywności energetycznej wyznaczają niżej

wymienione i przeanalizowane akty prawne¹²³.

2.1. Efektywność energetyczna w aktach prawa wtórnego UE

W aktach prawa wtórnego UE, w których treści udzielanie efektywnych energetycznie zamówień publicznych nie jest wyłączną kwestią regulacji, wyróżnić można rozmaite podejścia i stopnie wymagań wobec państw członkowskich w zakresie ich stosowania i implementacji.

Po pierwsze, wspomnieć należy o dyrektywie o charakterystyce energetycznej budynków¹²⁴, która prezentuje podejście najbardziej radykalne, wymagające od państw członkowskich przyjęcia rozwiązań najbardziej daleko idących dla ich gospodarek.

Dyrektywa ta jest aktem prawa unijnego, którego nadrzędnym celem przyjęcia jest osiągnięcie celów w zakresie redukcji o 20% emisji gazów cieplarnianych, zwiększenia o 20% efektywności energetycznej i zwiększenia do 20% udziału odnawialnych źródeł energii w łącznym zużyciu energii w UE, co wynika z motywów nr 3 i 5 preambuły dyrektywy. Można zatem stwierdzić, że cele te pokrywają się z celami Strategii „Europa 2020” oraz Strategii „Europejski Zielony Ład”. Zauważono w tym dokumencie (motyw nr 3 preambuły), że budynki odpowiadają za 40% łącznego zużycia energii w Unii. W art. 9 ust. 1 dyrektywy przewidziano, że począwszy od 1 stycznia 2019 r. każdy budynek władzy publicznej, do którego budowy przystąpiono od tego dnia, będzie musiał spełniać standard budynku o niemal zerowym zużyciu energii, a od 1 stycznia 2021 r. taki wymóg dotyczyć ma wszystkich nowo stawianych budynków. Standard ten to nic innego jak znany w budownictwie standard pasywny, według którego projektuje się i wznosi budynki pasywne¹²⁵. Dyrektywa ta została implementowana do ustawy o charakterystyce energetycznej budynków¹²⁶ i innych aktów prawnych, w tym w zakresie powyższych wymogów – poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 lipca 2013 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹²⁷ (szczególnie widoczne w § 1 pkt 5, w którym znajduje się wprost zastrzeżenie, że wprowadzane zmiany znajdą zastosowanie od dnia 1 stycznia 2019 roku w przypadku budynków zajmowanych

123 W zakresie prawa UE por.: T. Skoczkowski, S. Bielecki, *Efektywność energetyczna – polityczno-formalne uwarunkowania* [...], s. 9-10, pkt 1.3.

124 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. U. UE L z 2010 r., Nr 153, s. 13).

125 A. Figielek (red.), B. Królczyk (red.), *VI Forum Budownictwa Pasywnego* (...), s. 36.

126 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2021 r., poz. 497 j.t.).

127 Dz.U. z 2013 r., poz. 926.

przez władze publiczne oraz będących ich własnością oraz od dnia 1 stycznia 2021 roku w przypadku pozostałych budynków – w ten sposób zmieniono § 329 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹²⁸). Należy nadmienić ponadto, że w dniu 15 grudnia 2021 r. Komisja Europejska opublikowała projekt zmian w dyrektywie, przewidujący zobowiązanie państw członkowskich do przyjęcia krajowego planu renowacji budynków celem usprawnienia charakterystyki energetycznej budynków już istniejących. Jest to gruntowna zmiana podejścia w tej dyrektywie, na skutek czego Unia zamierza postawić większy nacisk na renowację budynków już istniejących, aby w ten sposób uzyskać lepsze efekty w zakresie efektywności energetycznej¹²⁹.

Występuje też w prawie unijnym podejście, które ustanawia obligatoryjne obowiązki w zakresie efektywności energetycznej jedynie dla zamawiających, na potrzeby udzielania przez nich zamówień publicznych. Takie podejście reprezentuje rozporządzenie w sprawie unijnego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych¹³⁰. Rozporządzenie to reguluje kwestię znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych, która została w sposób ramowy określona umową pomiędzy UE a Stanami Zjednoczonymi, jak stanowi art. 1. W motywie nr 1 i 2 rozporządzenia wskazano, że istnieje możliwość optymalizacji efektywności energetycznej dostępnych urządzeń biurowych, które mają znaczny udział w całkowitym zużyciu energii elektrycznej, w związku z czym należy zwiększać ich efektywność energetyczną, aby w ten sposób zwiększyć konkurencyjność Wspólnoty i bezpieczeństwa dostaw energii oraz do ochrony środowiska i konsumentów. W motywie nr 15 podkreślono, że rozporządzenie ma zastosowanie wyłącznie do wyposażenia biurowego. Zgodnie z załącznikiem III lit. e) do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej¹³¹ komputery nabywane przez instytucje rządowe muszą być zgodne z najnowszą unijną wersją programu *Energy Star*¹³². Z tego też powodu kwestia spełniania przez oferowane przez wykonawców elementy wyposażenia biurowego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego była wielokrotnie przedmiotem

128 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. z 2019 r., poz. 1065 j.t.

129 Komisja Europejska, wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona), COM(2021) 802 final, 2021/0426(COD), projekt oraz porównanie zmian pod adresem (dostęp dnia 25.06.2022 r.): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0802&from=EN>

130 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie unijnego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych, Dz. U. UE L 2008 r., Nr 39, s. 1.

131 Dz. U. UE L z 2012 r., Nr 315, s. 1.

132 K. Różowicz, *Kryterium efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia*, komentarz praktyczny w LEX, 2017, [w]: pkt 2 [dostęp: 2019-03-06].

rozstrzygnięć Krajowej Izby Odwoławczej¹³³. Niewątpliwie, skutkiem ustanawiania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wymogu dostarczenia sprzętu oznaczonego etykietą *Energy Star* lub równoważną¹³⁴ przyczynia się do zwiększenia efektywności energetycznej urządzeń, z których korzystają zamawiający. Warto podkreślić, że mowa tu o wymogu, który ma charakter obligatoryjny dla wszystkich zamawiających w całej Unii Europejskiej.

Akty prawa wtórnego UE zawierają też regulacje, które nakładają obowiązki o charakterze informacyjnym w zakresie efektywności energetycznej. W tym kontekście wyróżnić należy rozporządzenie ustanawiające ramy etykietowania energetycznego¹³⁵. Akt ten jest kolejnym środkiem mającym zapewnić zwiększanie efektywności energetycznej w UE – świadczy o tym treść motywu nr 1 preambuły tego rozporządzenia. Akt ten jest kolejnym środkiem mającym zapewnić zwiększanie efektywności energetycznej w UE – świadczy o tym treść motywu nr 1 preambuły tego aktu prawnego. W motywie nr 8 znajduje się zaś wyraźne nawiązanie do celów Unii w zakresie efektywności energetycznej na 2020 rok. Rozporządzenie to jest podstawą prawną obowiązku umieszczenia na artykułach gospodarstwa domowego oznaczeń klasy energetycznej produktu, w skali od G (najniższa efektywność energetyczna) do A (najwyższa efektywność energetyczna)¹³⁶. Jak wskazano w motywie nr 15, wprowadzenie obowiązku etykietowania energetycznego sprawiło, że producenci zaczęli zabiegać o to, aby ich produkty zaliczały się do możliwie jak najwyższej klasy energetycznej, dzięki czemu ogólnie poprawił się poziom efektywności energetycznej urządzeń dostępnych na rynku. Aby zmobilizować producentów do jeszcze bardziej wyężonych starań w tym zakresie, zakłada się, że skale klas energetycznych będą regularnie zmieniane, o czym mowa w motywie nr 18 oraz w art. 11 ust. 6. Z art. 1 i 3 rozporządzenia wynika zaś, że ustanawia się w nim przede wszystkim prosty obowiązek informacyjny dostawców sprzętu związanego z energią na temat poziomu jego efektywności energetycznej, którego celem jest umożliwienie klientom wyboru efektywniejszych produktów, tak aby zmniejszyć ich zużycie energii.

Rozporządzenie ma znaczenie także dla zamawiających. Dzięki obowiązkowi informowania o klasie energetycznej urządzenia, zamawiający może skonstruować w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wymóg, aby przedmiot zamówienia odznaczał się najwyższą klasą

133 Zob. chociażby wyrok Krajowej Izby Odwoławczej (dalej „KIO”) z dnia 9 maja 2013 r., sygn. KIO 955/13, wyrok KIO z dnia 31 lipca 2012 r., sygn. KIO 1518/12, wyrok KIO z dnia 21 grudnia 2012 r., sygn. KIO 2691/12.

134 Por. wyrok KIO z dnia 9 maja 2013 r., sygn. KIO 955/13.

135 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE, Dz. U. UE L z 2017 r., Nr 198, s. 1.

136 Por. C. R. Schmitz, *International Review of Energy Efficiency Standards and Labelling Programs*, Hauppauge, New York: Nova Science Publishers, Inc. 2013, [w]: Chapter 1, pkt 2: Legal Framework, s. 4 – wskazuje skalę od A do F ze względu na uwzględnienie nieobowiązującego już stanu prawnego.

energetyczną lub został zaliczony do jednej ze wskazanych klas energetycznych¹³⁷. Należy mieć na uwadze jednak, że istnieje margines przypadków, w których producent podaje nieprawdziwą informację co do rzeczywistego zużycia energii przez oferowane przez siebie urządzenia, co ma przełożenie na faktyczne spełnianie przez ten sprzęt kryteriów danej klasy energetycznej (w 2010 r. szacowano, że problem niezgodności etykiety klasy energetycznej z rzeczywistością dotyczy 10-15% urządzeń na rynku)¹³⁸. Ponadto, nie do przeczenia jest fakt, że rozporządzenie to nie zawiera dla zamawiających żadnych wymogów w kontekście żądania stosownego standardu przedmiotu zamówienia w zakresie jego klasy energetycznej.

W kontekście wyżej wskazanych podejść do ustanawiania wymogów efektywności energetycznej da się wyróżnić także podejście mieszane, ewentualnie kompleksowe, łączące cechy wyżej wymienionych. Polega ono na zawarciu w jednym akcie prawnym zarówno obowiązków o charakterze generalnym, dotyczącym ogółu wytwórców i odbiorców, jak i zarówno o charakterze obligatoryjnym jak i wyłącznie informacyjnym. Takie podejście odnajdujemy w dyrektywie ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią¹³⁹, która reguluje ekoprojekt produktów jako podstawowy czynnik w strategii UE dotyczącej zintegrowanej polityki produktowej (vide motyw nr 5 preambuły dyrektywy). Także w przypadku tego aktu prawnego, jednym z założeń było przyczynienie się przyjęcia go do poprawy efektywności energetycznej, tym razem w stosunku do urządzeń wykorzystujących energię, którymi posługują się użytkownicy końcowi, jak wskazano w motywie nr 6¹⁴⁰. Zgodnie z art 2 pkt 23, ekoprojekt oznacza uwzględnienie aspektów środowiskowych przy projektowaniu produktu celem poprawy ekologiczności produktu wykorzystującego energię podczas jego całego cyklu życia. Przepisy art. 7, 8 i 9 stanowią o zatwierdzeniu spełnienia przez produkty norm ekoprojektu poprzez nadanie oznaczenia „CE” na produkcie, którego prawidłowość nadania może być poddana kontroli, z tym jednak zastrzeżeniem, że dopóki jakość produktu nie zostanie skutecznie zakwestionowana, oznaczenie „CE” uprawnia produkt do dopuszczenia do obrotu. Akt ten został implementowany w drodze wydanego na podstawie ustawy o systemie oceny zgodności¹⁴¹ rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie procedur oceny zgodności wyrobów

137 Por. K. Różowicz, *Kryterium efektywności energetycznej* [...], cyt.: *Przykładowo, kreując stosowne kryteria, zamawiający mają możliwość odwołania się do benchmarków energetycznych czy informacji wynikających z odpowiednich programów certyfikacyjnych.*

138 C. R. Schmitz, *International Review* [...], s. 50.

139 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r., Dz. U. UE L z 2009 r., Nr 10, s. 285.

140 Por. także C. R. Schmitz, *International Review* [...], s. 7, pkt 2.3.

141 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz. U. z 2021 r., poz. 1344 j.t.

wykorzystujących energię oraz ich oznakowania¹⁴². Dyrektywa jest też źródłem wydania przez Komisję bardzo wielu aktów wykonawczych doprecyzowujących wymogi efektywności energetycznej dla takich urządzeń, jak komputery i serwery¹⁴³, odkurzacze¹⁴⁴, podgrzewacze wody¹⁴⁵ itp. Brak spełnienia przez produkty wymagań ekoprojektu w praktyce oznacza brak możliwości dopuszczenia ich do obrotu w UE. Także publiczni zamawiający są zatem zobowiązani do przestrzegania tych wymogów przy dokonywaniu zamówień publicznych.

Jak widać z powyższego, akty prawa wtórnego UE dotyczące pośrednio efektywnych energetycznie zamówień publicznych nie przejawiają konsekwentnego podejścia do tego zagadnienia. Regulacje w tym zakresie przedstawiają różne kryteria ustanowienia niektórych standardów efektywności energetycznej o charakterze obligatoryjnym, a niektórych o charakterze dobrowolnym czy jedynie informacyjnym. Brak też konsekwentnego podejścia jeśli chodzi o przedmiot regulacji – wręcz można stwierdzić, że wybiórczo prawodawca europejski uregulował standardy efektywności energetycznej niektórych dóbr i produktów. Powyższe sprawia, że nie sposób stwierdzić, jakimi względami kierował się w tym zakresie prawodawca europejski.

2.2. Implementacja dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej do prawa krajowego w kontekście praw i obowiązków zamawiających

Rozwijając wątek kryteriów ustanawiania standardów efektywności energetycznej, nie sposób pominąć podstawowych aktów prawnych w tym zakresie, czyli dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej i ustawy o efektywności energetycznej. Ustawa o efektywności energetycznej¹⁴⁶ jest efektem implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej¹⁴⁷. Przedmiotem obydwu aktów jest kształtowanie obowiązków ich

142 Dz. U. z 2015 r., poz. 1215 j.t.

143 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 617/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla komputerów i serwerów (Dz. U. UE L z 2013 r., Nr 175, s. 13).

144 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 666/2013 r. z dnia 8 lipca 2013 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla odkurzaczy (Dz. U. UE L z 2013 r., Nr 192, s. 24).

145 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 814/2013 z dnia 2 sierpnia 2013 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla podgrzewaczy wody i zasobników ciepłej wody użytkowej (Dz. U. UE L z 2013 r., Nr 239, s. 162).

146 Ustawa z dnia 20 maja 2016 roku o efektywności energetycznej, Dz. U. z 2021 r., poz. 2166 j.t. z późn. zm.

147 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 roku w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz. U. UE L nr 315, s. 1.

adresatów w zakresie zwiększania efektywności energetycznej, przy czym dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej w art. 1 ust. 1 wskazuje wprost, że jej celem jest zwiększenie efektywności energetycznej o 20 % do 2020 r. oraz o co najmniej 32,5 % do 2030 r. Jak zatem widać, akty te są ściśle powiązane z unijnymi strategiami w tym zakresie, o których była mowa bliżej w rozdziale I, pkt 2.2.

Postanowienia ustawy wprowadzają legalną definicję efektywności energetycznej w art. 2 pkt 3. Zgodnie z tym przepisem, efektywność energetyczna to stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, albo w wyniku wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu. Efekt użytkowy, o którym mowa w tym przepisie, to efekt uzyskany w wyniku dostarczenia energii do danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w szczególności wykonanie pracy mechanicznej czy zapewnienie komfortu cieplnego lub oświetlenie¹⁴⁸.

Na gruncie ustawy, przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane do jej stosowania najbardziej powinien interesować przepis art. 10 ust. 1 – który nakłada na nie obowiązek realizacji przedsięwzięć w zakresie efektywności energetycznej, potwierdzonej audytem efektywności energetycznej, oraz uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa efektywności energetycznej, czyli tzw. białych certyfikatów¹⁴⁹. Ideą systemu białych certyfikatów jest zdeterminowanie przedsiębiorstw energetycznych do realizacji przedsięwzięć zwiększających efektywność energetyczną pod groźbą konieczności poniesienia opłaty zastępczej, o której mowa w art. 12, która jest ustalona na tyle wysoko, że bardziej opłacalne ekonomicznie jest realizowanie przedsięwzięć, potwierdzanie ich audytem i uzyskiwanie w zamian za nie świadectw efektywności energetycznej, których umorzenie – tj. rozliczenie – zwalnia od obowiązku uiszczenia opłaty zastępczej¹⁵⁰. Nabycie białych certyfikatów może nastąpić także za pomocą obrotu giełdowego, poprzez który podmioty, które nie zrealizowały wymaganych przedsięwzięć mogą nabyć je od przedsiębiorstw, które podołały temu obowiązkowi, w ten sposób *de facto* finansując przedsięwzięcia zrealizowane przez te ostatnie¹⁵¹. Katalog wyżej wspomnianych przedsięwzięć został zaś określony

¹⁴⁸ J. Górczyński, *Efektywność energetyczna w działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017, s. 42.

¹⁴⁹ Por. K. Glibowski, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE* [...], [w]: rozdział IV, § 1.

¹⁵⁰ *Ibidem*, rozdział IV, § 3 pkt. II, a także rozdział VI, § 3 i 4.

¹⁵¹ *Ibidem*, rozdział IV, § 7.

w obwieszczeniu Ministra Klimatu i Środowiska¹⁵². Należy przy tym zaznaczyć, że zauważalna jest tendencja do zawężania przez ustawodawcę przypadków dopuszczalności braku realizacji wyżej wymienionych przedsięwzięć przez uiszczenie opłaty zastępczej, gdyż zaobserwowano praktykę wyłącznego uiszczania opłaty zastępczej przez zdecydowaną większość przedsiębiorstw objętych tym systemem, nawet pomimo ekonomicznej bezzasadności takiego postępowania, przez co nie jest osiągnięty cel poprawy efektywności energetycznej założony dyrektywą¹⁵³. W każdym razie, opłata zastępcza stanowi dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, i w myśl art. 12 ust. 5 ustawy powinien on być przeznaczony przez tę instytucję na realizację przedsięwzięć zwiększających efektywność energetyczną u odbiorców końcowych¹⁵⁴.

Inne są obowiązki pozostałych podmiotów zobowiązanych do wdrażania rozwiązań zwiększających efektywność energetyczną. Art. 6 nakłada na jednostki sektora publicznego obowiązek realizacji co najmniej jednego z wymienionych w ust. 2 środków poprawy efektywności energetycznej, na które składają się realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, nabycie urządzenia, instalacji lub pojazdu o niskim zużyciu energii i niskich kosztach eksploatacji, a także ich wymiana lub modernizacja, wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego, realizacja gminnych programów niskoemisyjnych w rozumieniu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków¹⁵⁵, wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego, potwierdzone wpisem do rejestru EMAS oraz realizacja przedsięwzięć niskoemisyjnych. Powyższe jednostka może realizować z wykorzystaniem formy umowy z podmiotem zewnętrznym o poprawę efektywności energetycznej (art. 7), której przedmiotem mogą być finansowanie i realizacja przedsięwzięć zwiększających efektywność energetyczną, czyli np. wspomnianych projektów termomodernizacyjnych¹⁵⁶. Następnie, art. 8 ustawy nakłada liczne obowiązki także na organy władzy publicznej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹⁵⁷. Zgodnie z art. 9 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, są to m. in. organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, a także sądy i trybunały. Są one zobowiązane do nabywania efektywnych energetycznie produktów, zlecenia usług związanych z

152 Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, M. P. z 2021 r., poz. 1188.

153 Por. K. Glibowski, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE* [...], [w]: rozdział IV, § 7.

154 *Ibidem*.

155 Z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, Dz. U. z 2021 r., poz. 554 j.t.

156 *Ustawa o efektywności energetycznej: Produkcja energii to za mało. Liczy się oszczędność*, [w]: *GazetaPrawna.pl*, 2017, dostęp dnia 02.11.2019 r., źródło: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/1043427,ustawa-o-efektywnosci-energetycznej.html>

157 Tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2021 r., poz. 305 j.t.

zużyciem energii, nabywania lub wynajmowania budynków efektywnych energetycznie lub ich części, które spełniają minimalne wymagania w zakresie oszczędności energii i izolacyjności cieplnej określonych w warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie¹⁵⁸ oraz realizacji innych środków poprawy efektywności energetycznej w zakresie charakterystyki energetycznej budynków. Zastrzeżono jednak, że nie ma takiego obowiązku w przypadku zamówień publicznych o wartości poniżej progów unijnych, co wynika z art. 8 ust. 3 ustawy. Następnie, nabywane przez organy władzy publicznej produkty i usługi muszą spełniać najwyższe parametry efektywności energetycznej, o ile jest to opłacalne, technicznie przydatne i uzasadnione ekonomicznie (ust. 1 i 4). Jeżeli zamówiona w trybie zamówień publicznych usługa wymaga nabycia nowych produktów, zobowiązuje się także wykonawcę usługi do ich nabywania według powyższych wskazówek (ust. 6). Organy władzy publicznej zdają roczne sprawozdanie ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa z wywiązania się z powyższych obowiązków (ust. 8). Z art. 9 ust. 3 pkt 2 lit. b) ustawy wynika obowiązek ministra właściwego do spraw energii do określenia wytycznych dotyczących sposobu uwzględnienia kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Dokument ten, jak się zdaje, nie daje jednak jasnych wskazówek zamawiającym. Podkreślono tam, że pożądane i celowe jest, aby kryteria efektywności energetycznej uwzględniać w jak najszerszym zakresie, a podejmowane działania dotyczyć powinny w szczególności wspierania rozwiązań energooszczędnych i materiałoszczędnych, które są w znacznej mierze także efektywne kosztowo. Dodano, iż w przypadku zarówno usług, dostaw jak i robót budowlanych możliwe jest takie określenie przedmiotu zamówienia, aby na skutek jego realizacji uzyskać efekt równoważny kryteriom najwyższej klasy efektywności energetycznej. Pozostała część *Wytycznych* zawiera głównie odesłania do wskazówek wydanych przez Urząd Zamówień Publicznych i Radę Ministrów¹⁵⁹. Z dokumentu tego zdaje się zatem wynikać prosta zachęta do stosowania kryteriów efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych, przede wszystkim poprzez stosowny opis przedmiotu zamówienia. Wydaje się, że zamysłem ustawodawcy było, aby dokument ten był raczej źródłem bardziej praktycznych wskazówek.

Powyższe przepisy ustawy o efektywności energetycznej stanowią implementację przepisów

158 Aktualnie jest to akt prawny wydany na podstawie art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 j.t.), tj. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1065 j.t.).

159 *Wytyczne dotyczące sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, dostęp dnia 17.01.2022 r., źródło: <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/wytyczne-dla-sektora-publicznego>.

dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Akt ten przyjęty został przez Unię Europejską po tym, jak poczynione w 2010 roku prognozy wskazały, że prawdopodobnie nie uda się osiągnąć zapisanego w Strategii Europa 2020 celu osiągnięcia zwiększenia efektywności energetycznej o 20%¹⁶⁰. Pełna i właściwa implementacja dyrektywy ma zaś odgrywać ważną rolę w osiągnięciu tego celu¹⁶¹. Art. 3 tego aktu wskazuje na obowiązek przekazywania Komisji krajowych planów w zakresie efektywności energetycznej (zdefiniowanej w art. 2 pkt 4 jako stosunek uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do wkładu energii), art. 5 na wzorcową rolę budynków instytucji publicznych, art. 6 na wymogi nabywania produktów i usług o bardzo dobrej charakterystyce energetycznej, a art. 7 ustanawia obowiązki (cele) w zakresie oszczędności energii (związane w świetle ustawy z systemem białych certyfikatów, o którym była mowa wyżej¹⁶²), podczas gdy art. 12 – możliwe formy zachęt do zwiększania efektywności energetycznej przez małych odbiorców, w tym gospodarstwa domowe. Takie ujęcie zdaje się być efektem przyjętego w art. 1 ust. 1 założenia, że dyrektywa przyczynia się do wdrożenia zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”. Jej naczelnym celem jest osiągnięcie ograniczenia krajowego zużycia energii pierwotnej w latach 2010-2020 o 13,6 Mtoe i uzyskanie zużycia energii pierwotnej na poziomie 96,4 Mtoe, a zużycia energii finalnej na poziomie 71,6 Mtoe w 2020 r.¹⁶³, a cel ten jest na bieżąco aktualizowany, wraz z kolejnymi osiągnięciami, co kilka lat – obecnie nawet ze wskazaniem celu na 2030 rok. W art. 5 dyrektywy zobowiązuje się Państwa Członkowskie do zagwarantowania, aby od dnia 1 stycznia 2014 roku 3% całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków będących własnością instytucji rządowych (a także przez te instytucje zajmowanych) co roku poddawano renowacji w celu spełnienia minimalnych wymagań w zakresie charakterystyki energetycznej, które każde Państwo Członkowskie ustaliło w zastosowaniu art. 4 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. W istocie zatem spełnienie tego obowiązku zależy od prawidłowej implementacji art. 4 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej. Oprócz tego, w art. 5 ust. 6 opisano możliwość zastosowania „podejścia alternatywnego” w celu osiągnięcia założeń dyrektywy¹⁶⁴. Oczekuje się, że wykonanie jednego z tych obowiązków doprowadzi do równoważnej docelowej poprawy

160 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Wdrażanie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej – wytyczne Komisji*, Bruksela, dnia 6.11.2013 r., COM(2013) 762 FINAL, [w]: s. 2, pkt 1. 161 *Ibidem*, s. 3, pkt 2.

162 Por. K. Glibowski, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE [...]*, [w]: rozdział IV, § 7.; Por. także: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Wdrażanie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej – wytyczne Komisji*, [w]: s. 7-8, pkt 3.3.

163 W. Dołęga, *Wybrane aspekty efektywności energetycznej*, [w]: *Polityka Energetyczna*, 2017, t. 20, zeszyt 4, s. 68, pkt 1.

164 Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji: Wytyczne dotyczące dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE; Artykuł 5: Wzorcowa rola budynków instytucji publicznych*, SWD (2013) 445 Final, dostęp dnia 05.11.2019 r., źródło: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0026/26648/SWD_2013_445_PL.pdf, pkt A.1.

charakterystyki energetycznej budynków, a wybrane podejście zasadniczo określi tylko sposób osiągnięcia tej wartości docelowej¹⁶⁵. Zgodnie z art. 5 ust. 1 akapit piąty dyrektywy, Państwa Członkowskie muszą zagwarantować, że renowacja budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej będzie traktowana priorytetowo, jeżeli jest to opłacalne i technicznie wykonalne. Opłacalność powinno się zasadniczo zapewnić poprzez fakt, że zgodnie z dyrektywą w sprawie charakterystyki energetycznej docelowy poziom charakterystyki energetycznej może zostać dokonany w oparciu o metodę obliczania poziomów optymalnych pod względem kosztów¹⁶⁶.

Artykuł 6, regulujący kwestie nabywania drodze zamówień publicznych produktów i usług o bardzo dobrej charakterystyce energetycznej, zapewnia, że zasady „uczciwego postępowania” i „uzyskania najlepszej relacji jakości do ceny” wskazane w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych zostają zagwarantowane wobec okoliczności, że minimalne wymagania, które musi spełniać przedmiot zamówienia, są powszechnie dostępne lub niezastrzeżone i wspólne oraz mają na celu minimalizację kosztów cyklu życia danego przedmiotu zamówienia¹⁶⁷. Jednocześnie podkreśla się, że w art. 6 nie wprowadza się nowego podejścia do zasad udzielania zamówień publicznych z uwzględnieniem efektywności energetycznej, lecz jedynie w drodze tego przepisu rozszerzono zakres obowiązków na dodatkowe przedmioty zamówienia¹⁶⁸. Ponadto, przepis ten nie dotyczy robót budowlanych, których dotyczy art. 5 dyrektywy – zatem według terminologii zamówień publicznych przepis art. 6 uwzględnia jedynie usługi i dostawy¹⁶⁹, szczegóły określając w załączniku nr III do dyrektywy (który znalazł odzwierciedlenie w art. 8 ustawy o efektywności energetycznej). Komisja daje przy tym praktyczne wskazania, jak powinno wyglądać postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z zachowaniem powyższych warunków. Wskazuje, że przede wszystkim dokumenty postępowania o udzielenie zamówienia (takie jak specyfikacja warunków zamówienia) powinny określać sposób przedstawienia stosownych dowodów, że zaoferowane przez wykonawców rozwiązania spełniają określone jasno kryteria efektywności energetycznej. Należy przy tym uwzględnić fakt, że będzie odbywać się to w odmienny sposób w ramach różnych metod udzielania zamówienia. Dla przykładu, o ile możliwe może być zidentyfikowanie zakupów dokonanych szczególnie w celu świadczenia konkretnej usługi, to już w przypadku specyfikacji nastawionych na

165 *Ibidem*, pkt C.5.

166 *Ibidem*, pkt D.19.

167 Komisja Europejska, Dokument roboczy służb *Komisji: Wytyczne dotyczące dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE; Artykuł 6: Dokonywanie zakupów przez instytucje publiczne*, SWD (2013) 446 Final, dostęp dnia 05.11.2019 r., źródło: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0019/26650/SWD_2013_446_PL.pdf, pkt B.4., s. 3.

168 *Ibidem*, pkt B.5, s. 4.

169 *Ibidem*, pkt C.2, s. 7-8.

wynik końcowy, a zwłaszcza tych ustalanych w trybie negocjacji, może to być początkowo trudniejsze. W tym ostatnim przypadku rozwiązaniem mogłoby być wiążące oświadczenie woli wykonawców na wczesnym etapie, po którym przedstawiano by oczekiwane dodatkowe szczegóły jako część ostatecznej oferty. Dokumenty dotyczące zamówienia musiałyby określać środki służące do weryfikacji tego obowiązku, proporcjonalne do charakteru przedmiotowego zamówienia. Dowody wymagane od wykonawców mogłyby obejmować próbki, opisy i fotografie produktów nabytych do celów świadczenia usługi lub zaświadczenia sporządzone przez uznane właściwe urzędowe instytucje lub agencje kontroli jakości, wyraźnie potwierdzające zgodność produktów nabytych i wykorzystanych przez wykonawcę¹⁷⁰. W sposób dość analogiczny określono wymogi dotyczące nabywania lub wynajmowania nowych budynków¹⁷¹, które to zagadnienie zostanie jednak w tym miejscu pominięty ze względu na brak obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych do tego typu przedsięwzięć (art. 11 ust. 1 pkt 6 PZP) i analogicznego braku w dyrektywie klasycznej (art. 10 lit. a). Dość wspomnieć, że dla zamawiających oznacza to surowszy reżim, gdyż budynki nabywane lub wynajmowane będą musiały spełniać minimalne standardy wskazane w dyrektywie i ustawie o efektywności energetycznej niezależnie od ich wartości, tj. nie ma do nich zastosowania ograniczenie, wskazujące na stosowanie tego przepisu powyżej progów stosowania dyrektyw w sprawie zamówień publicznych¹⁷². Jednocześnie wskazuje się, że w przypadku gdyby z jakichś przyczyn (np. niedostępności produktu na rynku, wywołanej brakiem podaży lub innowacją technologiczną, przez co marża producenta miałaby być wysoka, co ma odzwierciedlenie w wyższych kosztach cyklu życia, albo też oddziaływanie produktów energooszczędnych najwyższej klasy na środowisko jest gorsze niż produktów mniej efektywnych energetycznie, albo wreszcie prowadziłyby to do powstania monopolu lub oligopolu na rynku) najbardziej energooszczędne produkty, usługi lub budynki dostępne na rynku i spełniające kryteria określone w załączniku nr III do dyrektywy nie spełniały jednocześnie przynajmniej jednego warunku wskazanego w art. 6 dyrektywy, instytucje obowiązane stosować ten przepis mają prawo zaopatrzyć się w mniej energooszczędne dobra. W takim wypadku jednak każde odstępstwo musi być należycie uzasadnione i poparte dowodami¹⁷³.

Art. 12 dyrektywy wskazuje, że Państwa Członkowskie zobowiązane są do podejmowania działań promujących i umożliwiających efektywne wykorzystanie energii przez małych odbiorców

170 *Ibidem*, s. 8, nr boczny 23.

171 *Ibidem*, s. 8-9.

172 *Ibidem*, s. 10, nr boczny 30.

173 *Ibidem*, s. 10-13.

energii. Mogą one być częścią strategii krajowej i obejmować mogą w szczególności zachęty podatkowe, dostęp do finansowania, grantów i dotacji. Przepis ten jest bardzo ogólny i trudno się w nim doszukać jakiegoś konkretnego obowiązku dla Państw Członkowskich, świadczy o tym też brak wzmianek o tym przepisie w literaturze. Dość wspomnieć, że kolejne nowelizacje dyrektywy konsekwentnie omijają art. 12, a Komisja nie zawarła żadnych wskazówek co do sposobu implementacji tego przepisu w opracowanych przez siebie *Wytycznych*, choć omówiono w nich wdrożenie wielu innych artykułów dyrektywy¹⁷⁴. Postanowienie to, o pustej treści, należy zatem rozpatrywać w kategoriach straconych szans dyrektywy o efektywności energetycznej.

Unijna regulacja efektywności energetycznej reprezentuje, w konsekwencji, mieszane podejście do ustanawiania obowiązków dla wytwórców i odbiorców. Z jednej strony, ustanowiła obowiązek uzyskiwania białych certyfikatów przez przedsiębiorstwa energetyczne, obwarowany sankcjami o naturze fiskalnej. Z drugiej strony, na podmioty zobowiązane do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych nakłada obowiązki bądź niezwiązane z tym systemem – jak np. przy nabywaniu budynków – bądź też obowiązki nieobwarowane sankcjami oraz niekonkretne, zwłaszcza zaś uzależnione od ekonomicznej opłacalności inwestycji w zwiększanie efektywności energetycznej. Do tego należy dodać brak stosownej konkretyzacji obowiązków zamawiających w prawie krajowym, gdyż pomimo wyraźnego zobowiązania w ustawie, nie dano zamawiającym krajowym stosownych wytycznych do udzielania zamówień na produkty o jak najlepszej efektywności energetycznej. Jak już podkreślono, dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej została przyjęta w celu umożliwienia realizacji celów polityki klimatyczno-energetycznej UE, która została zagrożona. Nie ustanowiono jednak w tym akcie prawnym jasnych obowiązków dla państw członkowskich, pozostawiając przy tym dużą swobodę w jego implementacji, czego konsekwencje są widoczne w regulacji ustawy o efektywności energetycznej. Niewątpliwie, regulacja ta musi być wynikiem kompromisu między zwiększaniem efektywności energetycznej w celu osiągnięcia celów środowiskowych a realizacją celów o charakterze gospodarczym. Z tego wynika, że jeśli istniały jakieś kryteria ustanowienia takich, a nie innych obowiązków dla państw członkowskich, to musiały one paradoksalnie mieć charakter ekonomiczny, a nie ekologiczny.

3. Ramy organizacyjno-finansowe przedsięwzięć zwiększających efektywność energetyczną w

174 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Wdrażanie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej – wytyczne Komisji*.

prawie krajowym

W prawie krajowym wyróżnić można trzy akty prawne – poza systemem zamówień publicznych – które zawierają regulacje mogące potencjalnie przyczynić się do zwiększania efektywności energetycznej. Są to:

- 1) Ustawa – Prawo ochrony środowiska,
- 2) Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków,
- 3) Ustawa o rewitalizacji.

Wyżej wymienione akty prawne wyznaczają ramy organizacyjno-finansowe przedsięwzięć zwiększających efektywność energetyczną w prawie krajowym. Nie zawierają one bowiem wprost obowiązków dla zamawiających w zakresie udzielania zamówień publicznych. Analiza ich postanowień pod względem uregulowania w nich powyższych zagadnień będzie przydatna dla stwierdzenia kryteriów ustanowienia niektórych standardów efektywności energetycznej jako stanowcze, a inne jako fakultatywne.

Prawo ochrony środowiska¹⁷⁵ traktuje o efektywności energetycznej co najmniej kilkukrotnie. Po pierwsze, w art. 143 pkt 2 POŚ znajduje się zastrzeżenie, iż technologia stosowana w nowo uruchamianych, względnie – zmienianych w sposób istotny instalacjach i urządzeniach powinna spełniać wymagania, przy których określaniu należy brać pod uwagę efektywne wytwarzanie energii i jej wykorzystywanie (definicję instalacji zawiera art. 3 pkt 6 POŚ – ogólnie jest to urządzenie, zespół urządzeń lub budowla, których wykorzystywanie może powodować emisję). Przepis ten jest jednak kłopotliwy w interpretacji ze względu na swój nadzwyczaj ogólny charakter, zwłaszcza poprzez posłużenie się zupełnie niesprecyzowanym pojęciem „wymagań” przez ustawodawcę. Wynika z niego przede wszystkim wniosek, że ideą przepisu jest wymaganie zastosowania najlepszych technologii, pozwalających w sposób jak najbardziej efektywny zapobiegać zanieczyszczeniom¹⁷⁶. Podobnym, jeśli idzie o charakter, przepisem jest art. 211 ust. 6 pkt 11 POŚ, z którego wynika, że w wydawanym na wniosek prowadzącego instalację pozwoleniu zintegrowanym, wymaganym w stosunku do instalacji mogącej spowodować znaczne zanieczyszczenie środowiska, konieczne jest wskazanie przez organ sposobów zapewnienia efektywnego wykorzystania energii. Właściwie brak

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 j.t.).

¹⁷⁶ M. Górski, *Kształtowanie emisji ze źródeł punktowych z emitorów przemysłowych*, Europejski Przegląd Sądowy, 2017, nr 7, s. 28-38, [w]: pkt 3: *Ogólne wymagania ustawowe związane z kształtowaniem emisji*.

jest jednak wytycznych co do stosowania tego przepisu, co powoduje ryzyko, że z jednej strony organ może pokusić się na wymaganie od wnioskodawcy stosowania rozwiązań efektywnych energetycznie, lecz nieefektywnych ekonomicznie, a z drugiej zaś strony – proponuje się stosowanie tego przepisu jednak w sposób adekwatny do skali emisji, którą ma powodować instalacja¹⁷⁷. Jeśli idzie z kolei o finansowanie ochrony środowiska, to w myśl ustawy jest ono rozdysponowywane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. NFOŚiGW za jeden z celów swojej działalności stawia sobie właśnie wdrażanie innowacji z zakresu ochrony środowiska, poprawę efektywności energetycznej, popularyzację wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, podejścia LCA (ocena cyklu życia) i wspieranie gospodarki niskoemisyjnej¹⁷⁸. Art. 400a POŚ przewiduje przeznaczanie środków finansowych w tym zakresie m.in. na wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska (pkt 5), wspomaganie energooszczędnego budownictwa drewnianego (pkt 10a), wspomaganie ekologicznych form transportu (pkt 24), opracowywanie i wdrażanie nowych technik i technologii, także w zakresie efektywnego wykorzystania paliw (pkt 35) czy wreszcie współfinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska przy wykorzystaniu formuły PPP (pkt 41). W art. 401c ust. 5 pkt 1 wskazano także, iż znaczną część środków NFOŚiGW przeznacza się na wspieranie poprawy efektywności energetycznej, a ponadto – w pkt 2 – na wspieranie przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Szerzej o faktycznym wykorzystaniu tych środków finansowych będzie mowa w rozdziale III niniejszej rozprawy.

Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków¹⁷⁹ określa środki wsparcia termomodernizacji i remontów, przy czym głównymi odbiorcami takiego wsparcia są zazwyczaj wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe. Oprócz nich grupą docelową programów przewidzianych w ustawie są klienci indywidualni, osoby fizyczne czy gospodarstwa domowe – ustawa przewiduje zatem raczej wsparcie ze środków publicznych i ze środków Unii Europejskich dla inwestycji prywatnych, aniżeli wspomaganie środkami publicznymi inwestycji już finansowanych ze środków publicznych, przy pomocy systemu zamówień

177 M. Górski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, 2019, wyd. 3, [w]: komentarz do art. 211, Nb 14.

178 NFOŚiGW, *Strategia Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2017-2020*, NFOŚiGW, 2016, s. 4-5.

179 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2021 roku, poz. 554 j.t.).

publicznych¹⁸⁰. Pomoc może polegać na udzieleniu tzw. premii, czyli spłaty części kredytu zaciągniętego na zrealizowanie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego lub remontowego.¹⁸¹ Rozróżniono przy tym premię termomodernizacyjną (rozdział 2 ustawy), premię remontową (rozdział 3 ustawy) oraz premię kompensacyjną (rozdział 4 ustawy). W art. 3 znajduje się katalog przedsięwzięć, które kwalifikują się do przyznania premii termomodernizacyjnej w ramach ustawy – są to inwestycje antycypujące w swoich założeniach odpowiedni procentowy spadek rocznego zapotrzebowania na energię, rocznych strat energii, rocznych kosztów pozyskania ciepła lub zamianę źródła energii na źródło odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji¹⁸². Kogeneracja oznacza zaś równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego (art. 3 pkt 34 i 38 ustawy – Prawo energetyczne¹⁸³).

Niejednokrotnie podkreśla się, że struktura przychodów zasilających utworzony na podstawie ustawy Fundusz Termomodernizacji i Remontów nie zapewnia stabilności systemu i zaspokojenia krajowych potrzeb w zakresie termomodernizacji budynków¹⁸⁴. Jakkolwiek premia termomodernizacyjna dostępna jest także dla samorządów gminnych na równi z innymi inwestorami, dotychczas nie sięgały one zbyt często po tę możliwość, z uwagi na zbyt niską intensywność wsparcia w ramach tego instrumentu oraz dodatkowo konieczność zaciągnięcia kredytu, który obciążał finanse gminy¹⁸⁵. Ustawodawca zdecydował się zatem na ograniczenie dostępności tego środka, wprowadzając regułę, że premia termomodernizacyjna przysługuje jedynie wówczas, gdy kwota kredytu przeznaczonego na realizację przedsięwzięcia stanowić będzie co najmniej 50% jego kosztów, tym samym zmuszając inwestorów do większego zaangażowania środków własnych¹⁸⁶. Jednocześnie jednak rozszerzono przesłanki udzielenia kolejnej premii przewidzianej ustawą, tj. premii remontowej. Aż do 12 kwietnia 2020 r., kiedy zmieniono treść art. 7 ust. 1¹⁸⁷, o przyznanie premii remontowej nie mogły ubiegać się gminy. Na skutek nowelizacji realizacja przedsięwzięcia remontowego (które może dotyczyć wyłącznie budynku wielorodzinnego użytkowanego co najmniej

180 Por. *Produkt kredytowy wspierający termomodernizację budynków. Kontekst, stan obecny, opinie i rekomendacje*, Instytut Ekonomii Środowiska, 2016, [w]: *Wstęp do raportu*, s. 2.

181 A. Napiórkowska-Baryła, M. Zera, *Ograniczanie zjawiska ubóstwa energetycznego za pomocą termomodernizacji budynków*, Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Loccorum. [Vol.] 17, nr 1 (2018), s. 55.

182 *Ibidem*, s. 56, [w]: *Efekty termomodernizacyjne – studium przypadku*.

183 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2021 r., poz. 716 j.t.

184 A. Napiórkowska-Baryła, M. Zera, *Ograniczanie zjawiska ubóstwa* [...], s. 55.

185 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, druk nr 128 Sejmu IX kadencji, pkt a.i.2.

186 A. Żelazna, *Omówienie projektu nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, Nieruchomości, 2019, nr 11, C.H. Beck, s. 15. Zmianę tę wprowadzono ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, Dz. U. z 2020 r., poz. 412.

187 Zmianę tę wprowadzono ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, Dz. U. z 2020 r., poz. 412.

od 14 sierpnia 1961 r. - art. 6 ust. 1 ustawy) może być nagrodzona premią remontową niezależnie od tego, kto jest inwestorem¹⁸⁸. Szczególny nacisk położono na wsparcie w ten sposób remontów (związanych zresztą z termomodernizacją – art. 2 pkt 3 ustawy) budynków zabytkowych¹⁸⁹. Na potrzeby niniejszej rozprawy doktorskiej szczególnie istotna jest regulacja art. 9a ustawy. Przepis ten zakłada bowiem przyznanie premii remontowej w wysokości 50%, a w przypadku budynków zabytkowych nawet 60% kosztów przedsięwzięcia remontowego, jeśli inwestorem jest gmina lub należąca do niej spółka, inwestycja dotyczy lokali komunalnych, budynek znajduje się na terenie objętym tzw. uchwałą antysmogową¹⁹⁰, a na skutek zrealizowania inwestycji spełnione zostaną wymagania techniczne budynków obowiązujące od 31 grudnia 2020 r. - czyli te warunki techniczne, które zakładają standard budynku o niemal zerowym zużyciu energii, o którym wskazano w pkt. 2.1. niniejszego rozdziału.

Powyższe zmiany w ustawie, które weszły w życie 12 kwietnia 2020 r., zasługują na uznanie w kontekście walki o lepszą efektywność energetyczną., niewątpliwie wykazują potencjał do poprawy efektywności energetycznej w budownictwie; w kontekście realizacji Strategii „Europa 2020” i Strategii „Europejski Zielony Ład” nasuwa się jednak pytanie, czy nie zostały one wprowadzone zbyt późno, by osiągnąć ich cele w zakresie efektywności energetycznej.

Ustawa o rewitalizacji¹⁹¹ stanowi źródło prawa traktujące o procesie rewitalizacji rozumianego jako zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, prowadzone w sposób kompleksowy, nakierowane na wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych¹⁹². Ustawa ustanawia ramy prawne dla wszechstronnych działań służących realizacji powyższego celu, które nie zawierają gotowych rozwiązań, lecz podlegają uszczegółowieniu poprzez podejmowanie przez radę gminy uchwał: o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o przyjęciu gminnego programu rewitalizacji lub uchwały w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Za wyjątkiem uchwały o przyjęciu gminnego programu rewitalizacji, uchwały powyższe są aktami prawa miejscowego¹⁹³. Uderzające jest podobieństwo kaskadowych rozwiązań prawnych w ustawie z tymi znanymi już na gruncie ustawy o planowaniu i

188 A. Żelazna, *Omówienie projektu* [...], s. 17.

189 *Ibidem*, s. 15.

190 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, druk nr 128 Sejmu IX kadencji, pkt a.i.2.

191 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2021 r., poz. 485 j.t.

192 M. J. Nowak, *Obszar rewitalizacji i program rewitalizacji*, Nieruchomości, 2016, nr 3, C.H. Beck, s. 9, [w]: *Od obszaru zdegradowanego do obszaru rewitalizacji*.

193 *Ibidem*.

zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹⁴, która zresztą jest powiązana z komentowaną ustawą ze względu na możliwość uchwalenia przez radę gminy miejscowego planu rewitalizacji dla wyznaczonego uprzednio obszaru rewitalizacji (art. 37f-37n ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)¹⁹⁵. Najszerszy zakres ma zawsze obszar zdegradowany, na terenie którego wyznacza się obszar rewitalizacji, na terenie zaś tego ostatniego wyznacza się ograniczony pod względem czasowym obszar Specjalnej Strefy Rewitalizacji¹⁹⁶. Dla celów niniejszej dysertacji najistotniejsze będą rozwiązania dotyczące negatywnych zjawisk technicznych, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy – tj. m.in. takiej degradacji stanu technicznego budynków, w tym zasobów mieszkaniowych, oraz niefunkcjonowania na tym terenie rozwiązań energooszczędnych. Podkreślić przy tym należy jednak jednocześnie, że przedsięwzięcia rewitalizacyjne zostały częściowo wyłączone spod stosowania ustawy PZP – zgodnie bowiem z jej art. 11 ust. 5 pkt 5, usługi i roboty budowlane wykonywane na podstawie gminnego programu rewitalizacji oraz na terenie Specjalnej Strefy Rewitalizacji nie wymagają stosowania ustawy, jeśli są powierzane przez gminę organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym lub służą aktywizacji osób zamieszkałych na terenie takiej Strefy. Szczegóły udzielania takich zamówień znalazły się w art. 36 ust. 1 komentowanej ustawy.

W doktrynie wyrażono pogląd, że w ustawie położono nacisk przede wszystkim na poprawę sytuacji mieszkańca gminy, która podejmuje się przedsięwzięć rewitalizacyjnych, nie zaś na polepszenie stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, gdyż ten skutek realizacji przedsięwzięcia ma jedynie charakter uboczny, uzyskany niejako przy okazji¹⁹⁷. Niezależnie od przedstawionego poglądu, rozdział 5 ustawy, poświęcony Specjalnej Strefie Rewitalizacji, zawiera bardzo liczne narzędzia służące skutecznemu przeprowadzeniu remontów i przebudowy na tym obszarze. Naczelny charakter mają w tym zakresie inwestycje mające na celu budowę lub przebudowę istniejących zasobów budownictwa czynszowego, udostępnianego mieszkańcom nie na zasadach rynkowych. Z uwagi na uznanie w ustawie tego celu za cel publiczny, możliwe jest np. wywłaszczenie nieruchomości w jego realizacji, a także nakazanie czasowego opuszczenia lokali objętych remontem lub przebudową¹⁹⁸. Na szczególną uwagę zasługuje także art. 35 ustawy, który pozwala na udzielanie

194 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2021 r., poz. 741 j.t.

195 M. Bielecki, *Utrudnienia w budowie wynikające z ustawy o rewitalizacji i „ustawy krajobrazowej”*, *Nieruchomości*, 2016, nr 1, C.H. Beck, s. 6, [w]: Gminny program rewitalizacji i specjalne strefy rewitalizacji.

196 *Ibidem*, s. 5-6.

197 K. Borówka (red.), J. H. Szlachetko (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I*, Inst.Metrop., 2017, [w]: komentarz do art. 1, pkt 1. Podobny pogląd zdaje się prezentować także D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, C.H. Beck, 2018, wyd. 1, [w]: rozdział VI, pkt 3, poprzez wskazanie, że w ustawie najważniejsze są działania na rzecz społeczności lokalnej.

198 M. J. Nowak, *Obszar rewitalizacji [...]*, s. 11, [w]: *Specjalna Strefa Rewitalizacji*.

właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych na terenie Strefy, na zasadach określonych w uchwale o jej utworzeniu, dotacji nawet do 50% kosztów wykonania remontu, przebudowy lub – w przypadku budynków zabytkowych - prac konserwatorskich i restauracyjnych; warunkiem jest jedynie, aby te przedsięwzięcia prywatne służyły realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. To zatem jedna z możliwości partycypacji społecznej w realizacji celu publicznego, lecz nie jedyna – w doktrynie wskazano także, iż nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby także ściśle gminne działania rewitalizacyjne były realizowane z udziałem partnera prywatnego, o którym mowa w ustawie o PPP¹⁹⁹.

Miejscowy plan rewitalizacji został szczegółowo uregulowany nie w ustawie o rewitalizacji, lecz w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dokument ten, uchwalany również przez radę gminy, służy nie tylko osiągnięciu celów ściśle planistycznych, lecz także innych – pozwala np. na zawieranie z inwestorami umów, uzależniających realizację inwestycji od pozytywnych skutków dla miejscowej ludności (np. budowy infrastruktury technicznej lub budynku z lokalami mieszkalnymi). Akt ten może także skutecznie zablokować np. możliwość prowadzenia w jakiejś części obszaru rewitalizacji działalności handlowej lub usługowej²⁰⁰.

Jak wynika z powyższego, rozwiązania przyjęte na gruncie ustawy o rewitalizacji dały samorządom gminnym możliwość szerokiego działania celem rewitalizacji, w tym także poprawiania stanu technicznego budynków i ich efektywności energetycznej. W 2017 r. 57% gmin realizowało już zadania z zakresu rewitalizacji²⁰¹, zaś 22% ogółu przedsięwzięć miało charakter przedsięwzięć technicznych²⁰², w tym termomodernizacyjnych²⁰³. Nie bez racji stwierdzono w raporcie Głównego Urzędu Statystycznego, że działania te mają duże pozytywne znaczenie dla energooszczędności i polepszenia stanu środowiska, w którym żyjemy²⁰⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz spostrzeżenia poczynione dotychczas w niniejszej rozprawie doktorskiej, stwierdzić należy, że ramy organizacyjno-finansowe zwiększania efektywności energetycznej w gospodarce na szczeblu krajowym oparto o ideę zrównoważonego rozwoju jako uwzględniającą także poprawę efektywności energetycznej. Odnoszą się one bowiem

199 K. Borówka (red.), J. H. Szlachetko (red.), *Ustawa o rewitalizacji.*, [w]: komentarz do art. 1, pkt 1.

200 M. J. Nowak, *Obszar rewitalizacji* [...], s. 11, [w]: *Uwagi końcowe*.

201 *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/obszary-funkcjonalne-oraz-dostepnosc-terytorialna/dane-statystyczne-z-zakresu-rewitalizacji-na-poziomie-gmin,5,1.html>, dostęp dnia 24.01.2022 r., s. 73, tabela 11.

202 *Ibidem*, s. 75, tabela 13.

203 *Ibidem*, s. 58.

204 *Ibidem*.

szeroko do rozwoju nie tylko ekologicznego, ale i społecznego. Brak w nich jednak śladów ustanowienia jednoznacznych i konsekwentnych kryteriów takiego podejścia. Decyfrowanie go z trzech aktów prawnych, które jedynie luźno do siebie nawiązują, nie daje bowiem rezultatu w postaci odnalezienia jakiejś spójnej czy konsekwentnej myśli ustawodawcy. Owe akty prawne powstawały w różnym czasie i nie tworzą razem żadnego pakietu zmian na rzecz ochrony środowiska. Warto też podkreślić, że nie zawierają one rozwiązań o charakterze systemowym, lecz wyznaczają raczej ramy działania dla organów administracji publicznej, pozostawiając im jedynie wskazówki i wytyczne co do tego, jakie działania objąć finansowaniem z NFOŚiGW, Funduszu Termomodernizacji i Remontów, planem rewitalizacyjnym itp. Ustalenie konkretnych kryteriów przewidzianych w tych aktach prawnych form wsparcia poprawy efektywności energetycznej pozostawiono zatem wyznaczonym organom administracji publicznej.

4. Efektywność energetyczna przez pryzmat instytucji prawnych zamówień publicznych

Po dostrzeżeniu, że akty prawne pośrednio dotyczące udzielania efektywnych energetycznie zamówień publicznych reprezentują bardzo rozmaite podejście do ustanawiania wiążących standardów w tym względzie, należy przeanalizować te regulacje, które dotyczą ich udzielania bezpośrednio, czyli akty prawne zaliczane do systemu zamówień publicznych. Zacząć należy od aktów prawa unijnego, aby następnie przejść do aktów prawa krajowego służących ich implementacji.

4.1. Prawo unijne

Zastanawiający jest fakt, że w dyrektywie klasycznej nie pojawia się takie hasło jak „efektywność energetyczna”. Dyrektywa ta odnosi się do kwestii zużycia energii jedynie w art. 68 ust. 1 lit. a) pkt ii), który to przepis dotyczy kosztów cyklu życia. W art. 67 ust. 2 wskazano ponadto, że ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie określa się na podstawie ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej. Stwierdzić zatem można, że w dyrektywie klasycznej prawodawca europejski nie odniósł się bezpośrednio do kwestii uwzględnienia efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych. To samo dotyczy dyrektywy sektorowej i koncesyjnej. Tymczasem w motywie nr 2 dyrektywy klasycznej wskazano, że zamówienia publiczne odgrywają

kluczową rolę w strategii „Europa 2020”. Jak zaś wspomniano już w rozdziale I (pkt 2), jednym z celów tego dokumentu było zwiększenie efektywności wykorzystania energii w UE o 20% do 2020 roku.

W związku z powyższym, uzasadniona wydaje się hipoteza, że w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych nie przewidziano wprost środków prawnych mających służyć zwiększaniu efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia publicznego. Implementacja dyrektyw zamówieniowych nie wymagała zatem od ustawodawców państw członkowskich ustanowienia jakichkolwiek wymogów w tym zakresie; niemniej dyrektywy nie wykluczają takiej treści implementacji, zaś cel ten może zaś zostać osiągnięty także przez implementację innych przepisów dyrektyw, w szczególności przez zastosowanie modelu oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, z ustanowieniem stosownego kryterium oceny ofert z grona aspektów środowiskowych²⁰⁵, bądź z uwzględnieniem podejścia opartego na efektywności kosztowej (np. poprzez uwzględnienie kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia publicznego), o których mowa w art. 67 ust. 2 zd. 1 i art. 68 dyrektywy klasycznej²⁰⁶. W ramach kosztów cyklu życia można uwzględnić bowiem nie tylko efektywność energetyczną czy energooszczędność, lecz także stopień emisji dwutlenku węgla i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii przez przedmiot zamówienia publicznego – czyli całe spektrum aspektów środowiskowych, o których mowa w art. 67 ust. 2 zd. 2 drugiej dyrektywy klasycznej. Powyższe można było to zaobserwować na przykładzie zamówień publicznych na pojazdy transportu drogowego, w których do 2021 r. obowiązywały inne niż cena obligatoryjne kryteria oceny ofert w tym zakresie oraz wymogi minimalne przedmiotu zamówienia na poziomie unijnym²⁰⁷.

205 Tak też: A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. III, Wolters Kluwer, 2016, [w]: *Komentarz do art. 67 dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE*, pkt 6 – w omówieniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 września 2002 r., sygn. akt: C-513/99, sprawa *Concordia Bus Finland*.

206 Por. M. Kuźma, *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw 2016*, C. H. Beck, 2016, wyd. 1, [w]: rozdział V, pkt 1 oraz W. Iwaniec, *Kryteria oceny ofert*, *Zamówienia Publiczne Doradca*, Wydawnictwo Publicus, 2016, nr 8, [w]: *Prawo europejskie*.

207 A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie prawo zamówień publicznych [...]*, [w]: *Komentarz do art. 67 dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE*, pkt 6. Akty prawne wprowadzające wymogi w zakresie zamawiania środków transportu drogowego to: na poziomie UE: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów transportu drogowego w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej, Dz. U. UE L z 2009 r., Nr 120, s. 5, a na poziomie krajowym: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych (Dz. U. z 2011 r., Nr 96, poz. 559) i ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1371 j.t.). Na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1161 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniającej dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz. U. UE L z 2019 r., Nr 188, s. 116) uchylono katalog obowiązkowych kryteriów oceny ofert oraz wspólną metodologię kosztów cyklu życia.

W tym miejscu należy się jednak zastanowić, czy podejście, o którym mowa powyżej, ma charakter aspektu ekologicznego, czy może raczej ekonomicznego. Przepis art. 67 ust. 2 zd. 1 dyrektywy klasycznej traktuje bowiem o efektywności kosztowej. Należy wskazać, że koszty uwzględniane w ramach obliczania efektywności kosztowej dzieli się na koszty wewnętrzne i zewnętrzne. Koszty wewnętrzne dotyczą wprost danego zamówienia, tj. są to koszty wygenerowane przez jego udzielenie. Koszty zewnętrzne natomiast odnoszą się do wpływu wykonania czy dostarczenia przedmiotu zamówienia na zmiany w otaczającej go przestrzeni, nie tylko do wpływu na środowisko naturalne – jak odnosi się do nich w swej treści choćby przepis art. 68 dyrektywy klasycznej – ale też np. na zdrowie ludzkie i koszty związane z negatywnym oddziaływaniem przedmiotu zamówienia w tym aspekcie²⁰⁸. Na koszty zewnętrzne składają się zatem wyrażalne w pieniądzu czynniki cenowe i pozacenowe, które z kolei złożą się na całkowitą wartość zamówienia – zarówno z punktu widzenia zamawiającego, jak i beneficjentów zamówienia²⁰⁹. Jako jedną z postaci efektywności kosztowej art. 67 ust. 2 zd. 1 dyrektywy klasycznej wskazuje rachunek kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 68. W art. 68 ust. 1 widać zaś wyraźny podział kosztów na koszty wewnętrzne (lit. a) i koszty zewnętrzne (lit. b)²¹⁰, przy czym właśnie te drugie pozwalają na uwzględnienie aspektów środowiskowych w szerszym zakresie²¹¹. W ten sposób dyrektywa klasyczna pozwala na stosowanie tzw. środowiskowego rachunku kosztów cyklu życia, który pozwala na uwzględnienie kosztów ochrony środowiska²¹². W ramach kosztów wewnętrznych wyróżniono zaś w komentowanym przepisie „zużycie energii”, które jednak zdaje się być tożsame z energooszczędnością, nie zaś wprost z efektywnością energetyczną²¹³. Wydaje się zatem, że w przypadku pakietu dyrektyw w sprawie zamówień publicznych mocniej podkreślony jest aspekt ekonomiczny, aniżeli ekologiczny, gdy idzie o efektywność energetyczną. Jednocześnie, stosując rozumowanie *a contrario*, można stwierdzić, że przepisy dyrektyw w sprawie zamówień publicznych nie stawiają żadnych ograniczeń co do samej możliwości uwzględnienia parametrów dotyczących

208 J. Kulczycka, M. Góralczyk, *Znaczenia i możliwości stosowania oceny cyklu życia (LCA) i kosztów cyklu życia (LCC) w ekologicznych zamówieniach publicznych*, [w]: *Zielone zamówienia publiczne. Podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, 2009, s. 80.

209 W. Hartung, M. Bagłaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, 2015, [w]: komentarz do art. 67: pkt 7.

210 *Ibidem*, [w]: komentarz do art. 68: pkt 6.

211 P. Bordalo Faustino, *Award criteria in the new EU Directive on public procurement*, [w]: *Public Procurement Law Review*, nr 3, 2014, s. 127.

212 K. Joachimiak-Lechman, *Środowiskowa ocena cyklu życia (LCA) i rachunek kosztów cyklu życia (LCC). Aspekty porównawcze*, [w]: *Ekonomia i Środowisko*, nr 1(48), 2014, s. 86-88.

213 Wniosek ten wynika *per analogiam* z analizy przepisów dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów transportu drogowego w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej, a zwłaszcza jej art. 1, który stosuje pojęcia zużycia energii i energooszczędności jako pojęcia tożsame.

efektywności energetycznej w warunkach podmiotowych (dotyczących wykonawców – np. warunkach udziału w postępowaniu) lub opisie przedmiotu zamówienia czy warunkach realizacji zamówienia. Kończąc ten wątek, podkreślić należy, że w art. 68 ust. 3 dyrektywy klasycznej przewidziano ustalenie na poziomie unijnym wspólnej metody kalkulacji kosztów cyklu życia, jednakże jedynie w wypadku, gdy akt prawa unijnego przewidywać będzie obowiązkową kalkulację tych kosztów w danym przypadku. Dotąd przepis ten dotyczy wyłącznie zamówień na pojazdy transportu drogowego, o których była mowa wyżej, a na co wskazuje treść załącznika nr XIII do dyrektywy²¹⁴, przy czym w 2021 r. przestały obowiązywać w tym zakresie obowiązkowe kryteria oceny ofert na mocy nowelizacji z 2019 r., jak już wyżej wskazano w tym punkcie. Jednocześnie, na stronach Komisji Europejskiej publikowane są narzędzia informatyczne, mające ułatwić obliczanie kosztów cyklu życia dla różnych typów zamówień, w tym dla automatów wendingowych, komputerów czy oświetlenia²¹⁵.

4.2. Prawo krajowe

Choć pojęcie „efektywności energetycznej” nie zostało ujęte wprost w treści dyrektywy klasycznej, zostało ono wykorzystane w art. 91 ust. 2 pkt 3 nieobowiązującej już ustawy z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, na mocy nowelizacji, którą dokonano implementacji przepisów dyrektywy do polskiego porządku prawnego. Postanowienie to powtórzono w art. 242 ust. 2 pkt 3 PZP. Jak wytłumaczyć tę różnicę podejścia ustawodawcy polskiego i prawodawcy europejskiego? W projekcie ustawy nowelizującej²¹⁶ pierwotnie także nie było żadnego odniesienia wprost do efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia, stąd próżno szukać wyjaśnienia w uzasadnieniu projektu ustawy. Postanowienie docelowego art. 91 ust. 2 pkt 3 poprzedniej ustawy – Prawo zamówień publicznych, uwzględniające kwestię efektywności energetycznej, po raz pierwszy pojawiło się w sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej, na etapie I czytania projektu ustawy²¹⁷.

214 W. Hartung, M. Bağlaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE* [...], [w]: komentarz do art. 68: pkt 12.

215 <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (dostęp dnia 08.04.2020).

216 Druk nr 366 Sejmu VIII kadencji, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie.

217 Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 366) Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu VIII kadencji z dnia 5 maja 2016 r., nazwa pliku: 62-29.PPN, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/spr_366/\\$file/spr_366.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/spr_366/$file/spr_366.pdf), dostęp dnia 29.03.2020 r.

Niezależnie od powyższego, nieprawdziwym byłoby stwierdzenie, że efektywność energetyczna może się przejawiać w zamówieniach publicznych wyłącznie na etapie ustalania kryteriów oceny ofert. Zdaniem autora rozprawy, PZP przewiduje bowiem rozwiązania umożliwiające uwzględnienie efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia w następujących aspektach:

- 1) opis przedmiotu zamówienia,
- 2) warunki udziału wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia,
- 3) kryteria oceny ofert,
- 4) koszty cyklu życia.

Zostaną one w tym miejscu kolejno przeanalizowane we wskazanym zakresie.

4.2.1. Opis przedmiotu zamówienia

Opis przedmiotu zamówienia jest jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym instrumentem kształtującym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i możliwe do uzyskania z niego efekty do uzyskania dla społeczeństwa na późniejszym etapie wyboru oferty i realizacji umowy. Nawet kryteria oceny ofert, tradycyjnie kojarzone z kreowaniem antycypowanej jakości zamawianych robót budowlanych, dostaw czy usług w praktyce nie mają tak dużego wpływu na rzeczywisty obraz realizowanego świadczenia, jak opis przedmiotu zamówienia; żadne bowiem nawet najbardziej wyrafinowane kryteria oceny ofert nie zniwelują ewentualnych błędów popełnionych na etapie tworzenia opisu przedmiotu zamówienia²¹⁸.

Już na samym, jak się wydaje, początku tworzenia opisu przedmiotu zamówienia przez zamawiającego czeka spora trudność – dostosowanie jego oczekiwań nie tylko do wymogów precyzyjnej wypowiedzi (por. art. 99 ust. 1 PZP), lecz także do fachowej terminologii, używanej w stosunku do danego produktu i w danym środowisku wykonawców. Opis przedmiotu zamówienia musi być zatem zrozumiały, o czym mowa w art. 99 ust. 1 PZP, nie tyle dla przeciętnego odbiorcy, co dla profesjonalnego podmiotu, który na jego podstawie będzie przygotowywał swoją ofertę. Jest to zatem kwestia kluczowa, jeśli złożone w postępowaniu oferty mają być porównywalne²¹⁹.

²¹⁸ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiedzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, 2019, s. 310-311.

²¹⁹ A. Smerd, *Opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 2, [w]: *Uwagi wstępne*.

Rozwinięciem tego zamysłu są zakaz odnoszenia się w opisie przedmiotu zamówienia do konkretnych produktów czy konkretnych wykonawców oraz nakaz opisywania przedmiotu zamówienia za pomocą norm technicznych czy aprobat²²⁰. Wymagania te są refleksem obowiązującej w prawie zamówień publicznych zasady uczciwej konkurencji²²¹.

W świetle powyższego podkreślenia wymaga jednak, że choćby zamawiający opisał przedmiot zamówienia w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny, z zachowaniem powyższych wymagań, nie gwarantuje to jeszcze udziału licznych wykonawców w takim postępowaniu. To zamawiający bowiem, jako gospodarz postępowania, określa swoje potrzeby, które nie muszą być standardowe. W wielu przypadkach krąg wykonawców ogranicza się w sposób naturalny, niekiedy nawet i do jednego wykonawcy i jednej oferty w postępowaniu, na co tym większa szansa, im bardziej specyficzne wymagania stawia zamawiający pożądanemu świadczeniu. Zamawiający ma zatem jasne prawo kształtować swoje potrzeby w sposób swobodny, o ile znajdzie się choćby jedna oferta, która jest je w stanie zaspokoić²²².

Aby mieć większą pewność, że opis przedmiotu zamówienia będzie dostatecznie precyzyjny, wyrażający wyspecyfikowane potrzeby zamawiającego, a przy tym znajdą się wykonawcy chętni do złożenia ofert, wielu specjalistów w temacie poleca skorzystanie z dialogu technicznego²²³, który w regulacji PZP obowiązującej od 1 stycznia 2021 r. nosi miano wstępnych konsultacji rynkowych (art. 84-85 PZP)²²⁴. Dobór uczestników takich konsultacji może być dowolny, pod warunkiem, że wybór danego grona nie ma charakteru dyskryminacyjnego lub ograniczającego konkurencję²²⁵. Do najważniejszych korzyści tego narzędzia zalicza się m. in. rozpoznanie najlepszych i najnowszych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i ekonomicznych w dziedzinie właściwej dla danego przedmiotu zamówienia, w tym wspieranie rozwiązań proekologicznych²²⁶. W praktyce

²²⁰ Por. *ibidem*, [w]: *Uwagi wstępne; Równoważność*.

²²¹ A. Zaborowska, *Opis przedmiotu zamówienia*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 6, [w]: *Zachowanie uczciwej konkurencji*.

²²² *Ibidem*, [w]: *Obiektywne potrzeby; Nie liczba wykonawców decyduje*.

²²³ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...*, s. 308, oraz M. Meducki, *Opis przedmiotu zamówienia*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2018, nr 3, [w]: *Dialog techniczny – pomoc w opisie przedmiotu zamówienia*.

²²⁴ J. E. Nowicki, *Dialog techniczny i wstępne konsultacje rynkowe oraz wstępne zaangażowanie wykonawcy w przygotowanie postępowania w obowiązującej i nowej ustawie - Prawo zamówień publicznych*, wpis na stronie internetowej wPrzetargach.pl, opublikowany dnia 16.12.2019 r., źródło [dostęp dnia 24.09.2020 r.]: <https://www.wprzetargach.pl/kategorie/dialog-techniczny/dialog-techniczny-i-wstepne-konsultacje-rynkowe-oraz-wstepne-zaangazowanie-wykonawcy-w-przygotowanie-postepowania-w-obowiazujace>

²²⁵ M. Meducki, *Opis przedmiotu zamówienia [...]*, [w]: *Dialog techniczny – pomoc w opisie przedmiotu zamówienia*.

²²⁶ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych [...]*, s. 309.

przeprowadzenie konsultacji odbywa się najczęściej środkami komunikacji elektronicznej²²⁷. Jakkolwiek korzystanie ze wstępnych konsultacji rynkowych może stworzyć ryzyko preferencji przez zamawiającego wykonawcę, który brał w nich udział i dostarczył mu niezbędnej wiedzy bądź też dać nieuzasadnioną przewagę wykonawcy, który wpłynął na warunki przetargowe ze szkodą dla innych wykonawców, podzielałam pogląd, że mimo wszystko jest to instrument niewątpliwie najlepszy do kreowania zamówień skomplikowanych²²⁸, a wykluczenie wykonawcy biorącego udział w konsultacjach, który następnie złożył ofertę w postępowaniu, należy traktować jako *ultima ratio*²²⁹. Od 1 stycznia 2021 r., tj. wraz z wejściem w życie PZP, przeprowadzenie analiz wstępnych przed przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia stało się obowiązkowe pod postacią analizy potrzeb i wymagań, o której mowa w art. 83 PZP, z wyjątkiem zamówień o małej wartości, gdzie jest ona fakultatywna²³⁰. Wydaje się, że rozeznanie rynku, o którym mowa w tym przepisie, może się dokonać właśnie przez wstępne konsultacje rynkowe²³¹.

Przepisy ustawy pozwalają na zamieszczenie w opisie przedmiotu zamówienia ewentualnych wymagań związanych z realizacją zamówienia, które mogą obejmować aspekty środowiskowe²³². Przepisy PZP ponadto pozwalają na wskazanie w opisie przedmiotu zamówienia odpowiednich wymagań co do jakości czy wydajności, zaś w przypadku zamówienia na roboty budowlane ponadto konieczne jest zawarcie wytycznych co do określonych poziomów oddziaływania na środowisko i klimat²³³. Co więcej, opis przedmiotu zamówienia może odnosić się do konkretnego procesu innego etapu cyklu życia zamawianych robót budowlanych, dostaw czy usług, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalne do jego wartości i celów²³⁴. W ramach tak ujętych aspektów możliwe, a niekiedy nawet wskazane zastrzeżenie przedstawienia przez wykonawców określonych etykiet, w tym wypadku – ekoetykiet, celem zarówno opisanego, jak i weryfikacji ekologiczności oferowanego produktu, zgodnie z art. 104 PZP²³⁵. To samo dotyczy certyfikatów (art. 105 PZP) czy innych tego

²²⁷ R. Szostak, *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w nowym ujęciu. Część pierwsza*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2020, nr 4, [w]: *Wstępne konsultacje rynkowe*.

²²⁸ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 308.

²²⁹ J. E. Nowicki, *Dialog techniczny*...

²³⁰ R. Szostak, *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego* [...], [w]: *Analiza potrzeb i wymagań*.

²³¹ To twierdzenie zdaje się potwierdzać R. Szostak, wskazując, że wstępne konsultacje rynkowe to forma rozeznania rynku: *ibidem*, [w]: *Wstępne konsultacje rynkowe*.

²³² M. Meducki, *Opis przedmiotu zamówienia* [...], [w]: *Społeczne aspekty opisu przedmiotu zamówienia*.

²³³ E. Wiktorowska, *Opis przedmiotu zamówienia*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 10, [w]: *Podstawowe zasady opisywania przedmiotu zamówienia*.

²³⁴ R. Szostak, *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego* [...], [w]: *Podstawowe zasady opisu przedmiotu zamówienia*.

²³⁵ Ł. Jankowski, *Zagadnienia ochrony środowiska w Prawie zamówień publicznych*, Prawo Zamówień Publicznych, C.H. Beck, 2019, nr 4, s. 96, [w]: *Przykłady zielonych zamówień*.

typu wymogów (art. 106 PZP). Opis przedmiotu zamówienia został zatem ujęty w PZP w sposób pojemny, elastyczny, choć sformalizowany²³⁶.

W świetle powyższego podkreślić jednak należy, że PZP jedynie w dość ogólny sposób zezwala zamawiającemu na uwzględnianie aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej, w opisie przedmiotu zamówienia, w przeważającej mierze kreując jedynie rozwiązania fakultatywne. Działania Urzędu Zamówień Publicznych koncentrują się na promowaniu wytycznych europejskich co do stosowania kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych, które nie są jednak obowiązkowe. Zazwyczaj to od zamawiającego będzie zatem zależało, czy wykorzysta opis przedmiotu zamówienia do promowania efektywności energetycznej²³⁷. Podejście to nie współgra z wyrażonym w art. 8 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej zobowiązaniem organów władzy publicznej do nabywania efektywnych energetycznie produktów i usług.

Przepisy dotyczące opisu przedmiotu zamówienia (art. 99-103 PZP) stosuje się także do zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne, co wynika z art. 266 PZP.

4.2.2. Warunki udziału w postępowaniu

W przedmiotowym aspekcie zamawiającemu powinno zależeć na postawieniu adekwatnych warunków udziału w postępowaniu, gdyż służą one zapewnieniu, że zwycięski wykonawca zrealizuje powierzone mu zadanie rzetelnie, terminowo i zgodnie z wymaganiami zamawiającego²³⁸.

Nie budzi wątpliwości, że warunki udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 112-117 PZP, należy stawiać w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po dokonaniu starannego rozeznania rynku w celu zidentyfikowania, jakie podmioty na nim funkcjonujące oferują pożądane roboty budowlane, dostawy bądź usługi i ustalenia takich warunków, które podmioty te mogą spełnić. Zamawiający, który opiera warunki udziału w postępowaniu wyłącznie w oparciu o swoją wizję „idealnego wykonawcy” czy poprzednie doświadczenia musi się liczyć bowiem z

²³⁶ Por. *ibidem*.

²³⁷ *Ibidem*, s. 94.

²³⁸ M. Falkowska, *Rzetelność i wiarygodność wykonawcy warunkiem ubiegania się o zamówienie*, Prawo Zamówień Publicznych, C.H. Beck, 2019, nr 1, s. 74.

prawdopodobieństwem braku chętnych do podjęcia się pożądanego przez niego przedsięwzięcia²³⁹.

Niekiedy może się też okazać, że postawione warunki oprócz zniechęcenia wykonawców do udziału w postępowaniu powodują wniesienie odwołania z zarzutami ze strony zainteresowanego wykonawcy, że są one nadmierne, nieproporcjonalne do przedmiotu zamówienia²⁴⁰. Adekwatność i proporcjonalność warunków do przedmiotu zamówienia jest bowiem granicą, do której zamawiający może kształtować te warunki, z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji²⁴¹.

Zamawiający może położyć nacisk na efektywność energetyczną przedmiotu zamówienia publicznego także poprzez kreowanie warunków udziału w postępowaniu, przede wszystkim w zakresie zdolności technicznej i zawodowej wykonawcy²⁴². Jakkolwiek katalog warunków udziału przewiduje także możliwość odniesienia się do zdolności wykonawcy do występowania w obrocie gospodarczym, posiadania uprawnień do wykonywania określonego rodzaju działalności czy jego sytuacji ekonomicznej lub finansowej²⁴³, to pod kątem realizacji przez zamówienie publiczne celu w zakresie efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia, z uwagi na charakter tego parametru, kluczowa wydaje się zdolność techniczna i zawodowa wykonawcy, gdyż to ona jest najbardziej związana z rozwiązaniem technicznej przeciw kwestii efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia. To one służą do wyznaczenia wymogów dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, technicznego potencjału wykonawcy lub osób skierowanych przez niego do realizacji zamówienia²⁴⁴.

Wydaje się, że w zakresie pozyskania wykonawców zdolnych do dostarczenia przedmiotu zamówienia efektywnego energetycznie najbardziej trafnym rozwiązaniem z punktu widzenia zamawiającego będzie postawienie warunku odpowiedniego doświadczenia, gwarantującego, że wykonawca potrafi doprowadzić do uzyskania wymiernego skutku w postaci efektywności energetycznej. Przykładowo, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane polegające na termomodernizacji budynku zamawiający może postawić warunek

²³⁹ M. Sękowski, P. Różyński, *Warunki zamówienia*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 6, [w]: *Uwagi na przyszłość*. Por. także wyrok KIO z 08.03.2013 r., sygn. akt: KIO 426/13.

²⁴⁰ W. Dzierżanowski, *Warunki nadmierne. Studium przypadku*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 7, [w]: *Podsumowanie*.

²⁴¹ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 199.

²⁴² Ł. Jankowski, *Zagadnienia ochrony środowiska* [...], s. 97.

²⁴³ A. Smerd, *Kwalifikacja podmiotowa wykonawców*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 11, [w]: *Zamówienie o wartości równej lub przekraczającej progi unijne: Warunki udziału w postępowaniu*.

²⁴⁴ M. Sieradzka, *Warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, C.H. Beck, 2019, wyd. 1, [w]: rozdział II, § 4.III.1.

wykazania się przez wykonawcę zrealizowaniem co najmniej jednego analogicznego przedsięwzięcia w określonym czasie przeszłym, np. zamówienia na wykonanie termomodernizacji o wartości zamówienia nie mniejszej niż 1 mln zł w okresie ostatnich 3 lat, licząc od upływu terminu do składania ofert, z osiągnięciem odpowiedniego współczynnika efektywności energetycznej potwierdzonego przeprowadzonym audytem²⁴⁵.

Jeśli zamawiający chce mieć pewność, że warunki udziału w postępowaniu zostały spełnione przez zwycięskiego wykonawcę nie tylko na etapie składania ofert, ale że w ten sposób zweryfikowane właściwości wykonawcy będą miały przełożenie na realizację zamówienia (co zwłaszcza w przypadku przedmiotów zamówienia cechujących się zwiększoną efektywnością energetyczną ma szczególne znaczenie, gdyż zwiększona efektywność energetyczna wymierne korzyści przynosi po pewnym czasie), zamawiający powinien pamiętać, że może odstąpić od umowy z wykonawcą, jeśli wyjdzie na jaw, że nie spełniał on warunków udziału w postępowaniu (art. 456 ust. 1 pkt 2 lit. b PZP). Jeśli nawet zatem zamawiającemu zdarzy się przeoczyć, że wykonawca nie spełnia warunków udziału w postępowaniu i, zamiast wykluczyć go z postępowania, udzielił mu zamówienia, istnieje możliwość następczego zweryfikowania wykonawcy, jeśli się okaże, że podlegał on wykluczeniu z powodu braku spełnienia warunków udziału w postępowaniu²⁴⁶. Wydaje się, że celowe z tego względu jest zawarcie w umowie w sprawie zamówienia publicznego postanowień mających na celu weryfikację deklaracji wykonawcy w tym zakresie – zwłaszcza, gdy nie był on zobowiązany do przedstawienia dowodów na etapie postępowania bądź gdy spełnienie danego warunku jest utrudnione w weryfikacji z uwagi na jego specyficzny charakter²⁴⁷.

Na zakończenie tego wątku warto podkreślić, że kształtowanie warunków udziału w postępowaniu ograniczone jest nie tylko zasadami adekwatności i proporcjonalności do przedmiotu zamówienia. Kształtowanie tych warunków ograniczają także pozostałe parametry danego zamówienia, a w szczególności kryteria oceny ofert. Jakkolwiek bowiem w granicach prawnych zamawiający ma dużą swobodę kształtowania warunków, to ich nadmierne wyśrubowanie może spowodować, że kryteria oceny ofert ustanowione w postępowaniu stracą na znaczeniu. Jeśli bowiem warunki udziału będą tak wysokie, że wykluczeniu nie podlegać będzie dwóch albo tylko jeden wykonawca, nie ma żadnego albo prawie żadnego pola do rywalizacji między tymi wykonawcami na

²⁴⁵ Por. *ibidem* oraz: M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, C.H. Beck, 2018, wyd. 1, część V, rozdział III, § 4.

²⁴⁶ M. Lubiszewski, *Warunki udziału w postępowaniu a właściwości wykonawcy niezbędne do realizacji zamówienia*, Prawo Zamówień Publicznych, 2020, nr 2, s. 69.

²⁴⁷ Por. *ibidem*.

parametry ich ofert. W ten sposób określenie warunków udziału w sposób zbyt wymagający może spowodować, że co prawda zamówienie zrealizuje podmiot wiarygodny, ale realizacja nastąpi na poziomie minimalnym, wyznaczonym przez opis przedmiotu zamówienia. Zamawiający musi mieć zatem na uwadze, że dane mu przez PZP narzędzia do kształtowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie działają w sposób od siebie niezależny, lecz są ściśle powiązane i realizują swój cel jedynie jako całość²⁴⁸.

4.2.3. Kryteria oceny ofert

Ustawa – Prawo zamówień publicznych wprost dopuszcza efektywność energetyczną jako pozacenowe kryterium oceny ofert²⁴⁹. Stosowanie kryterium oceny ofert w postaci efektywności energetycznej w żadnym wypadku stosowania ustawy nie jest obowiązkowe²⁵⁰. Art. 242 ust. 2 pkt 3 PZP jest jedynym miejscem, w którym ustawa wspomina o efektywności energetycznej. Na czym zatem polega zastosowanie tego kryterium?

Po pierwsze, aby zastosowanie kryterium efektywności energetycznej było w ogóle możliwe, konieczne jest występowanie jego związku z przedmiotem zamówienia. Art. 241 ust. 1 i 2 PZP przesądza o tym, podkreślając jednak, że wystarczający jest minimalny związek, odnoszący się do przedmiotu zamówienia w dowolnych jego aspektach i dowolnych etapów jego cyklu życia. Brak jest zatem konieczności powiązania tego kryterium z jakąś istotną cechą danego zamówienia²⁵¹. Z uwagi na powyższe zaryzykować można tezę, że efektywność energetyczna związana będzie jako kryterium oceny ofert z każdym przedmiotem zamówienia, którego wykorzystanie wiąże się z zużyciem energii.

Po drugie, należy mieć na uwadze, że w przypadku wielu przedmiotów zamówienia istnieją odgórne wymogi odnośnie ich efektywności energetycznej, które jako stawiane im minimalne wymagania nie nadają się do zastosowania w charakterze kryterium oceny ofert (była o nich mowa już w niniejszym rozdziale – por. pkt 2.1-2). Kryteria oceny ofert polegają bowiem, wbrew wymogom opisu przedmiotu zamówienia czy warunkom udziału w postępowaniu, nie tyle na postawieniu minimalnych wymogów, ale na przyznaniu odpowiedniej ilości punktów ofertom spełniającym te wymagania w stopniu wyższym, a im wyższy, tym więcej punktów przyznanych²⁵². Alternatywnie zamawiający może się ograniczyć do przyznania punktów ofercie spełniającej ściśle dane

²⁴⁸ Zdaje się, że do podobnych wniosków dochodzi P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 304.

²⁴⁹ M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne* [...], część V, rozdział III, § 5.

²⁵⁰ Ł. Jankowski, *Zagadnienia ochrony środowiska*..., s. 94.

²⁵¹ M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne* [...], część V, rozdział III, § 5.

²⁵² Ł. Jankowski, *Zagadnienia ochrony środowiska*..., s. 95.

wymaganie, wyższe od wymagań minimalnych określonych przepisami prawa i nieprzyznania punktów ofercie go niespełniającej – czyli ograniczonej do spełnienia minimalnych wymagań prawem określonych²⁵³. Trafnie ujął tę kwestię Urząd Zamówień Publicznych, wskazując, że przy zastosowaniu w postępowaniu kryterium oceny ofert w postaci efektywności energetycznej budynku należy przyznać punkty w przypadku osiągnięcia wyższego niż wskazano w opisie przedmiotu zamówienia poziomu charakterystyki energetycznej budynku w oparciu o wskaźnik zapotrzebowania na energię pierwotną²⁵⁴.

Wreszcie, należy zwrócić uwagę, że stosując omawiane kryterium zamawiający powinien określić pewien maksymalny poziom deklarowanej w ofercie efektywności energetycznej, za który będą przyznawane punkty. W przeciwnym wypadku zamawiający naraża się na złożenie ofert zupełnie irracjonalnych, deklarujących efektywność energetyczną na poziomie znacznie przekraczającym możliwości technologiczne²⁵⁵.

Nie tylko kryterium oceny ofert w postaci efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 242 ust. 2 pkt 3 PZP, może być narzędziem do preferowania przedmiotu zamówienia o wysokiej efektywności energetycznej. Niemal równie przydatne może być ustanowienie kryterium doświadczenia personelu, który zostanie skierowany przez wykonawcę do wykonania zamówienia – tj. kryterium, o którym mowa w art. 242 ust. 2 pkt 5 PZP²⁵⁶. Kryterium to także może pełnić funkcję uzupełniającą dla już ustanowionego kryterium efektywności energetycznej, gdyż daje większą gwarancję, że zadeklarowana w ofercie wysoka efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia rzeczywiście zostanie osiągnięta z uwagi na zaangażowanie osób posiadających niezbędną wiedzę i doświadczenie w tym zakresie²⁵⁷.

Każdy zamawiający, decydując się na wprowadzenie którychś z powyższych kryteriów do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, musi trafnie dobrać ich wagi (art. 247 ust. 1 i 2 PZP). Jeśli zamawiający ma odpowiednie środki pieniężne i zależy mu na rzeczywistym wpływie parametrów związanych z efektywnością energetyczną na przedmiot zamówienia, powinien ustalić odpowiednio wysoką wagę tych kryteriów. Przyznanie tym kryteriom zbyt niskiej wagi zwłaszcza w porównaniu z wagą kryteriów związanych z ceną czy wynagrodzeniem może prowadzić do sprowadzenia rywalizacji wykonawców do zaoferowania niskiej ceny, zwłaszcza w sytuacji dużego

²⁵³ K. Różowicz, *Aspekty ekoinnowacyjne jako kryterium oceny ofert w prawie zamówień publicznych*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, 2014, nr 3, s. 111.

²⁵⁴ B. Brańko, K. Ołdak-Bułańska, M. Skowron, *Przykładowe społeczne i środowiskowe kryteria oceny ofert w zamówieniach publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, 2018, s. 92.

²⁵⁵ I. Rzepkowska, *Pozacenowe kryteria oceny ofert w bieżącej praktyce*, [w]: *Prawo Zamówień Publicznych*, C.H. Beck, nr 1, 2014, s.164-165.

²⁵⁶ M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne [...]*, część V, rozdział III, § 5.

²⁵⁷ *Ibidem*.

zainteresowania danym postępowaniem ze strony wykonawców, co może nie przełożyć się na lepszą efektywność energetyczną przedmiotu zamówienia²⁵⁸.

Alternatywą dla uwzględnienia wyżej wskazanych kryteriów oceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego może być wybór partnera prywatnego na podstawie ustawy o PPP celem realizacji inwestycji w tej właśnie formie. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego jest bowiem już od wielu lat wykorzystywana w celu realizacji inwestycji polegających na zwiększeniu efektywności energetycznej²⁵⁹. Jak już wskazano w rozdziale I niniejszej rozprawy doktorskiej, ze względu na odesłanie do przepisów PZP w art. 4 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, niemal wszystkie instytucje PZP są możliwe do zastosowania w projektach PPP, w tym te uwzględniające aspekty ekologiczne.

Niemniej, ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym nie przewiduje wprost uwzględnienia aspektów ekologicznych w art. 6. Zarówno definicja najkorzystniejszej oferty, zawarta w ust. 1, jak i przykładowe wyliczenie kryteriów oceny ofert w ust. 3 odnoszą się w znacznej mierze do parametrów ekonomicznych oferty, pomijając przy tym parametry ekologiczne, co można odczytać jako brak położenia przez ustawodawcę szczególnego nacisku na te kwestie²⁶⁰. W praktyce do najchętniej używanych kryteriów należy podział zadań i ryzyka, co zdaje się potwierdzać powyższą tezę²⁶¹. W doktrynie wyrażono zaś słuszny pogląd, zgodnie z którym podmiot publiczny powinien uwzględniać również kwestie istotne społecznie przy kreowaniu kryteriów oceny ofert, mając na uwadze, że działa on w interesie publicznym, więc rachunek ekonomiczny nie powinien mieć decydującego znaczenia²⁶².

²⁵⁸ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 304. Nieco odmienne stanowisko reprezentuje C. H. Bovis, który cytowany przez *ibidem*, s. 311, sugeruje, że przyznanie kryteriom cenowym wysokiej wagi wzmocni innowacyjność wykonawców, którzy zmuszeni będą wdrażać nowe rozwiązania, aby zredukować koszty produkcji lub dystrybucji. Przez analogię twierdzenie to mogłoby odnosić się do polepszenia rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej, jednak jak się wydaje – produkcji przedmiotu zamówienia, nie zaś samych jego parametrów.

²⁵⁹ Już w 2013 r. R. Cieślak przedstawił przypadek Gminy Karczew i Radzionków oraz przygotowania innych miast: Bytomia, Wrocławia, Warszawy i Płocka – R. Cieślak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze efektywności energetycznej*, Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2013, nr 8, s. 54, [w]: *Podsumowanie*.

²⁶⁰ Por. R. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8B: Prawo publiczne gospodarcze*, C.H. Beck, 2018, wyd. 2, s. 616, [w]: rozdział I, § 50, pkt 5, lit. D), Nb 331 oraz B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, WK 2017, [w]: *Partnerstwo publiczno-prywatne – istota, charakter. 10 lat funkcjonowania w Polsce*.

²⁶¹ D. Wetoszka (red.), *Prawo gospodarcze*, C.H. Beck, 2020, [w]: R. Cieślak, rozdz. IV: *Procedura wyboru partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego*, Krok 3 – ogłoszenie o zamówieniu: Kryteria oceny ofert.

²⁶² A. Libuda, A. Ślęzak, *Nowe przepisy o partnerstwie publiczno-prywatnym, cz. II, Zamówienia Publiczne* Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2009, nr 6, s. 48-54.

4.2.4. Efektywność energetyczna a koszty cyklu życia

Wzięcie pod uwagę kosztów cyklu życia w zamówieniach publicznych opiera się na jednym zasadniczym założeniu – inwestując więcej na etapie realizacji zamówienia, możemy wygenerować duże oszczędności w przyszłości²⁶³.

Ustawodawca w art. 245 ust. 1 PZP sugeruje rachunek kosztów cyklu życia jako jedną z możliwych metod efektywności kosztowej wykorzystywaną celem ustanowienia kryterium oceny ofert w postaci kosztu. Rachunek kosztów cyklu życia można przeprowadzać z różnych punktów widzenia: w sposób podmiotowy (LCC z punktu widzenia użytkownika, producenta, podmiotów występujących w łańcuchu dostaw itp.)²⁶⁴ oraz przedmiotowy – wyróżniamy konwencjonalny (zwany też tradycyjnym lub biznesowym), środowiskowy oraz społeczny rachunek kosztów cyklu życia. Model konwencjonalny skupia się jedynie na aspektach ekonomicznych cyklu życia (tj. na kosztach zakupu surowców, kosztach pracy, amortyzacji, koszty użytkowania wyrobów itp.)²⁶⁵ podczas gdy model środowiskowy nakazuje uwzględniać koszty szeroko pojętej ochrony środowiska, a model społeczny – koszty, które poniesie społeczeństwo jako ogół, w tym także koszty środowiskowe²⁶⁶. Ponadto, w ramach tych punktów widzenia LCC dzieli się dalej w zależności od jego przedmiotu – tzn. dokonano rozróżnienia rachunku kosztów cyklu życia: produktu, technologii, organizacji czy sektora gospodarki. To wszystko powoduje, że brak jest jednej, uniwersalnej definicji rachunków kosztu cyklu życia bez określenia jego przedmiotu²⁶⁷. Gdy chodzi zatem o zdefiniowanie rachunku kosztów życia produktu, autorzy prezentujący różne punkty widzenia są zgodni co do tego, że jest to rachunek całkowitych kosztów produkcji lub nabycia danego produktu, jego dystrybucji, użytkowania oraz likwidacji (utylicacji)²⁶⁸, czyli – innymi słowy – koszty związane z każdą kolejną

²⁶³ *Ibidem*, s. 260.

²⁶⁴ K. Joachimiak-Lechman, *Środowiskowa ocena cyklu życia (LCA) i rachunek kosztów cyklu życia (LCC). Aspekty porównawcze*, [w]: *Ekonomia i Środowisko*, nr 1(48), 2014, s. 86.

²⁶⁵ J. Kulczycka, M. Góralczyk, *Znaczenia i możliwości stosowania oceny cyklu życia (LCA) i kosztów cyklu życia (LCC) w ekologicznych zamówieniach publicznych*, [w]: *Zielone zamówienia publiczne. Podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, 2009, s. 76.

²⁶⁶ K. Joachimiak-Lechman, *Środowiskowa ocena cyklu życia [...]*, s. 86-88.

²⁶⁷ M. Wierziński, *Istota rachunku kosztów cyklu życia technologii*, [w]: *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza. Teoria i praktyka*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 335, 2014, s. 231.

²⁶⁸ Por. chociażby: J. Kulczycka, M. Góralczyk, *Znaczenia i możliwości stosowania oceny cyklu życia (LCA) i kosztów cyklu życia (LCC) [...]*, s. 47; M. Skowron, *Rachunek kosztów cyklu życia (ang. life cycle costing)*, [w]: *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji. Nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, 2014, s. 126; M. Klinowski, *Analiza cyklu życia projektu w ocenie jego efektywności*, [w]: *Rachunkowość a controlling*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 14, 2008, s. 162.

fazą jego występowania w obrocie. Niektóre ujęcia włączają do niego również koszty zewnętrzne²⁶⁹. *De facto* nie istnieje jedna właściwa metoda rachunku kosztów cyklu życia odpowiednia dla każdego przedmiotu zamówienia, gdyż inna będzie ona dla usług, inna dla dostaw i jeszcze inna dla robót budowlanych²⁷⁰.

Szczególnej uwagi wymaga brzmienie art. 245 ust. 3 pkt 1 i 2 PZP. Pkt 1 wyraźnie dotyczy aspektów ekonomicznych rachunku kosztów cyklu życia i kwalifikuje je do kosztów wewnętrznych, których wzięcie pod uwagę przez zamawiającego jest dopuszczalne w każdym zamówieniu publicznym. Z drugiej strony pkt 2 dopuszcza ujęcie w kosztach cyklu życia koszty przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym, jednakże jedynie pod dwoma warunkami, które muszą zostać spełnione łącznie:

- 1) muszą one być związane z produktem, usługą lub robotami budowlanymi w okresie ich cyklu życia,
- 2) wartość pieniężną tych kosztów można określić i zweryfikować.

O ile pierwszy z powyższych warunków nie wzbudza większych wątpliwości, o tyle nie da się tego samego powiedzieć o drugim. Obydwa stanowią zaś dosłowne powtórzenie postanowień dyrektywy klasycznej (art. 68 ust. 1 lit. b)²⁷¹. Widać tu wyraźną konfuzję – jakkolwiek negatywne efekty ekologiczne udzielenia zamówienia mogą zostać uwzględnione w rachunku kosztów cyklu życia, o tyle jednak wyłącznie wówczas, gdy ich wartość ekonomiczną da się zweryfikować. Dodatkowo, metoda ich obliczenia musi spełniać przesłanki wskazane w art. 245 ust. 5 PZP, czyli opierać się kryteriach możliwych do obiektywnej weryfikacji, niedyskryminujących, być dostępna dla wszystkich zainteresowanych stron i zapewniać, by dostarczenie niezbędnych danych przez wykonawców nie było nadmiernie uciążliwe – także przez wykonawców spoza UE. Ustalono już na wcześniejszym etapie niniejszej rozprawy doktorskiej, że cele strategiczne Unii Europejskiej, obejmujące efektywność energetyczną, wyraźnie kładą nacisk na jej wymiar ekologiczny (zob. rozdział I, pkt 7). Prawo zamówień publicznych, które w założeniach dyrektywy klasycznej miało te cele realizować²⁷², wyraźnie kładzie zaś nacisk na jej wymiar ekonomiczny. Efektywność energetyczna bowiem, która może służyć do realizacji dwojakich celów – i ekologicznych (mniejsze zużycie energii oszczędza środowisko i zasoby naturalne) i ekonomicznych (gdyż przekłada się na

²⁶⁹ Tak np. J. Kulczycka, M. Góralczyk, *Znaczenia i możliwości stosowania oceny cyklu życia (LCA) i kosztów cyklu życia (LCC)* [...], s. 47.

²⁷⁰ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 261.

²⁷¹ Por. P. Bordalo Faustino, *Award criteria in the new EU Directive* [...], s. 128, [w]: pkt 3.

²⁷² P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 259, [w]: pkt 4.1.

mniejsze koszty, skoro prowadzi do mniejszego zużycia energii, za którą zamawiający płaci)²⁷³, gdyby ją uwzględnić w ramach rachunku kosztów cyklu życia, musiałaby zostać ujęta raczej w kategoriach ekonomicznych (tj. w ramach art. 245 ust. 1 pkt 1 PZP), gdyż ujęcie jej w kategoriach ekologicznych (tj. w ramach art. 245 ust. 3 pkt 2 PZP) będzie dla zamawiającego dużo trudniejsze z uwagi na konieczność wykazania weryfikowalności jej wartości pieniężnej jako ekologicznych efektów zewnętrznych i spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 245 ust. 5 PZP²⁷⁴. Nie sposób nie dostrzec ponadto, że treść przepisów art. 245 ust. 6-7 wskazuje na uprawnienie zarówno organów UE, jak i władz krajowych do ustanowienia wspólnych i wiążących metod uwzględniania kosztów cyklu życia, z których organy te nie skorzystały. Rozporządzenie wydane na podstawie delegacji ustawowej, o której mowa w ust. 7, nie upoważnia ponadto do podania wspólnych metod dla rachunku, o którym mowa w art. 245 ust. 5 PZP, i dla kosztów spowodowanych ekologicznymi efektami zewnętrznymi (ust. 3 pkt 2), więc tak naprawdę zamawiający pragnący uwzględnić w rachunku kosztów cyklu życia ekologiczne koszty zewnętrzne muszą polegać na własnej wiedzy lub na poradach ekspertów²⁷⁵. Nie można jednak całkiem odmówić organom władzy wsparcia zamawiających w tym zadaniu; dla przykładu wskazać należy, że Urząd Zamówień Publicznych opublikował na swojej stronie internetowej kalkulatory rachunku kosztów cyklu życia, w tłumaczeniu na język polski²⁷⁶. Odnotować należy także fakt, że art. 21 ust. 1 pkt 2 PZP przewiduje opracowanie polityki zakupowej państwa z uwzględnieniem kalkulacji kosztów w cyklu życia produktów. Pierwszy taki dokument został opublikowany 11 stycznia 2022 roku²⁷⁷. Nie należy jednak spodziewać się przełomu w omawianej kwestii dzięki wprowadzeniu wspomnianej regulacji, gdyż, jak trafnie podkreśla Ryszard Szostak, akty planowania rzeczowo-finansowego, choć mogą rzutować na przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nie wchodzi jednak do zakresu czynności przygotowawczych, a w efekcie – określają one jedynie pożądane, nie zaś egzekwowlane prawnie działania zamawiających²⁷⁸.

²⁷³ Por. *ibidem*, s. 261.

²⁷⁴ Por. *ibidem*.

²⁷⁵ Mowa o rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach (Dz. U. z 2021 r., poz. 2276).

²⁷⁶ https://www.uzp.gov.pl/strona-glowna/slider-aktualnosci/kalkulatory-kosztow-cyklu-zycia-lcc/kalkulatory-kosztow-cyklu-zycia-lcc?fbclid=IwAR3ptNSqvxcMxvqhOj6j9VEcjH4XE0_kdWXYOkYXNvGhkQTocDqbxFnsel0 (dostęp dnia 08.04.2020).

²⁷⁷ Załącznik do uchwały nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. – Polityka Zakupowa Państwa (M. P. z 2022 r., poz. 125).

²⁷⁸ R. Szostak, *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego...*, [w]: *Uwagi ogólne*.

5. Wnioski

Istnieje znaczny rozdźwięk między analizowanymi w tym rozdziale aktami prawnymi pod względem obligatoryjności uwzględnienia efektywności energetycznej. Dyrektywa o charakterystyce energetycznej budynków zobowiązuje Państwa Członkowskie do zezwalania na powstawanie budynków wyłącznie o wysokiej energooszczędności. Rozporządzenie w sprawie unijnego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych obliguje z kolei zamawiających do nabywania energooszczędnego sprzętu biurowego. Rozporządzenie ustanawiające ramy etykietowania energetycznego ustanawia obowiązki dla producentów AGD, aby określili oni na tych urządzeniach ich klasę energetyczną. Dyrektywa ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią wymaga uzyskania przez produkty określonych parametrów efektywności energetycznej pod rygorem nieoznaczenia ich znakiem „CE” i niedopuszczeniem do obrotu. Z drugiej strony, dyrektywa i ustawa o efektywności energetycznej zawierają postanowienia częściowo obligujące, a częściowo jedynie stymulujące podmioty publiczne do zwiększania efektywności energetycznej, podobnie Prawo ochrony środowiska. Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz ustawa o rewitalizacji z kolei zawierają wyłącznie ramy wsparcia dla projektów wspierających zwiększanie efektywności energetycznej dla podmiotów chętnych do podjęcia takiego wysiłku.

W ten ostatni nurt wpisują się przepisy o zamówieniach publicznych i o PPP, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. W ten ostatni nurt wpisują się przepisy o zamówieniach publicznych, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. Pomimo deklaracji realizowania założeń Strategii „Europa 2020” w dyrektywie klasycznej, zarówno w dyrektywie, jak i w PZP znalazło się niewiele postanowień nawiązujących do ekologicznych założeń tej Strategii, kontynuowanych w Strategii „Europejski Zielony Ład”. Przepisy nawiązujące do aspektów ekologicznych są niemal w całości fakultatywne, a postawienie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego czy w postępowaniu mającym na celu wybór partnera prywatnego na konkurowanie wysoką efektywnością energetyczną przez podmioty składające ofertę leży w gestii zamawiającego/partnera publicznego.

Następnie, pomimo zawartego w dyrektywach zamówieniowych założenia realizowania celów strategicznych UE, także tych dotyczących polityki klimatyczno-energetycznej, trudno się

doszukać położenia realnego nacisku na te kwestie zarówno w dyrektywach, jak i w PZP (na wyróżnienie zasługuje jedynie wskazanie przez ustawodawcę krajowego na efektywność energetyczną przedmiotu zamówienia jako na jedno z możliwych do ustanowienia kryteriów oceny ofert). Zastanawiające jest w tej kwestii zwłaszcza ujęcie kwestii kosztów cyklu życia, których sposób uregulowania zarówno w dyrektywach, jak i w PZP znacznie utrudnia i ogranicza uwzględnienie kosztów ekologicznych, *ergo* – także efektywności energetycznej.

Powyższe można rozumieć na kilka sposobów – prawodawca europejski mógł bądź uznać, że realizacja założenia zwiększania efektywności energetycznej w drodze zamówień publicznych zostanie zrealizowana dzięki aktom prawnym innym niż dyrektywy zamówieniowe, przede wszystkim dzięki dyrektywie o charakterystyce energetycznej budynków, skoro budynki odpowiedzialne są w największym stopniu za nieefektywne wykorzystanie energii elektrycznej i ciepłej (zob. pkt 2.1. niniejszego rozdziału), bądź też przepisy dyrektyw zamówieniowych, a w konsekwencji także PZP są efektem założeń, iż nie ma potrzeby dodatkowego stymulowania zamawiających do zwiększania efektywności energetycznej w drodze stanowczych postanowień przepisów o zamówieniach publicznych, zaś zamawiający mają dostateczną motywację i umiejętności, aby takie projekty realizować bez interwencji prawodawcy; wreszcie, możliwe, iż uznano, że dostateczne będzie podkreślenie w przepisach o zamówieniach publicznych ekonomicznych walorów efektywności energetycznej, dzięki czemu zamawiający chętnie zastosują np. rachunek kosztów cyklu życia, który w dyrektywie klasycznej i w PZP został, jak już wyżej wykazano, ujęty wyraźnie jako klasyczny – biznesowy LCC, skupiający się na osiągnięciu maksymalnych korzyści ekonomicznych z przedmiotu zamówienia, będący jednym z przejawów realizacji założenia modelu wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.

W kontekście powyższego stwierdzić należy, że brak jest jasnych i jednoznacznych kryteriów ustanawiania niektórych standardów w zakresie efektywności energetycznej jako obligatoryjnych, a innych zaś jedynie jako fakultatywnych. Wynika z tego, że podejście UE do regulacji efektywności energetycznej jest niekonsekwentne. Zaniechanie wyznaczenia kryteriów różnicowania wymogów odnoszących się do efektywności energetycznej prowadzi do niespójności aktów prawa wtórnego UE z dokumentami UE odnoszącymi się do strategicznych założeń polityki klimatyczno-energetycznej. Dodatkowo, w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej da się zauważyć podejście ekonomiczne jako kryterium ustanowienia w tej dyrektywie obowiązku nabywania produktów i usług o jak najlepszej efektywności energetycznej.

Powyższe wynika po pierwsze z faktu, że brak jest w aktach poświęconych zamówieniom publicznym przepisów o charakterze stanowczym w zakresie efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia, podczas gdy zarówno strategie unijne, jak i akty prawa wtórnego w zakresie zamówień publicznych podkreślają rolę udzielania zamówień w realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej. W tym aspekcie wraca dylemat, czy można zaniechać ustanowienia przepisów o charakterze stanowczym i poprzestać na określaniu minimalnych wymogów dotyczących efektywności energetycznej np. budynków czy urzędów, biorąc pod uwagę, że jako dostosowane również dla konsumenta nie zapewniają one osiągnięcia maksymalnej możliwej efektywności energetycznej dostępnej na rynku, bądź też czy wystarczające jest opisanie obowiązków w zakresie uzyskania efektywności energetycznej zamówienia publicznego na odpowiednim poziomie za pomocą aktów prawnych znajdujących się poza systemem zamówień publicznych, takich jak dyrektywa i ustawa o efektywności energetycznej. Z dotychczasowych wywodów wynika, że po części byłaby możliwa rezygnacja z wprowadzenia przepisów stanowczych do aktów o zamówieniach publicznych przy przyjęciu zamiennie wyżej opisanego założenia prawodawczego, jednak sposób ten jest dalece niedoskonały i mniej skuteczny niż wprowadzenie przepisów stanowczych do aktów o zamówieniach publicznych, gdyż musiałyby w tym celu zostać wprowadzone przepisy o efektywności energetycznej wszystkich dostaw, robót budowlanych i usług. Jawi się to jako niemożliwe, a w przypadku przyjęcia założenia stawiania odgórnych celów do zrealizowania, jak ma to miejsce w dyrektywie i ustawie o efektywności energetycznej, musiałyby w tym celu zostać przyjęte realne sankcje za brak realizacji tych celów, czego we wspomnianych aktach prawnych wyraźnie brakuje. wspomnianym aktom prawnym wyraźnie brakuje.

Następnie, efektywność energetyczną wyraźnie ujęto jako jeden z kosztów cyklu życia, zaś rachunek kosztów cyklu życia, stawiany jako modelowe rozwiązanie efektywności kosztowej, uregulowany został w sposób dalece niedoskonały, nadmiernie utrudniony w stosowaniu, a pozostawione delegacje do wydania aktów wykonawczych regulujących jego szczególne aspekty pozostają w większości puste.

Wreszcie, doszło do konfuzji celów strategicznych z przepisami o zamówieniach publicznych na poziomie założeń. Założeniem zarówno Strategii „Europa 2020”, „Europejskiego Zielonego Ładu” jak i kolejnych pakietów czy wytycznych klimatyczno-energetycznych w żadnym razie nie

jest maksymalizacja efektów ekonomicznych, lecz ekologicznych. Tymczasem, samo postawienie nacisku na efektywność energetyczną jako narzędzia oszczędności środków przeznaczanych na energię nie realizuje założeń ekologicznych choćby z tego względu, że pomija zupełnie istnienie bądź ewentualność wystąpienia efektu zwrotnego (por. rozdział I, pkt 3). Efekt zwrotny nie niweluje zaś korzyści ekonomicznych, gdyż za tę samą cenę energii można osiągnąć większą korzyść z usług, dostaw czy robót budowlanych, niemniej unicestwia osiągnięcia ekologiczne, gdyż bardziej intensywne wykorzystanie przedmiotu zamówienia oznacza pozostawienie większego śladu ekologicznego. Ten temat kontynuowany będzie w kolejnym rozdziale.

Rozdział III. Realizacja efektywności energetycznej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskich

1. Wprowadzenie

Niniejszy rozdział ma na celu analizę zagadnienia, czy do potrzeb udzielania zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną w Unii Europejskiej przewidziano instytucje prawne zapewniające ich skuteczność na etapie finansowania, udzielania i realizacji zamówienia. Posłużono się przy tym przede wszystkim metodą empirycznoprawną oraz prawnoporównawczą: jest to studium przypadków udzielania zamówień publicznych w ostatnich unijnych perspektywach budżetowych, a także prawnoporównawczą z uwagi na porównanie także przypadków i uregulowań z innych państw członkowskich UE. Rezultaty powyższego działania mają umożliwić stwierdzenie, na ile zamówienia publiczne są efektywnym narzędziem prawnym do zwiększania efektywności energetycznej usług, dostaw i robót budowlanych nabywanych przez zamawiających.

W pierwszej kolejności przeanalizowana zostanie kwestia źródeł dofinansowania wspomagających realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej – unijnych oraz krajowych. Następnie, zaprezentowane zostaną w sposób szczegółowy krajowe przypadki ich praktycznego wdrożenia, przy czym podzielone one zostały względem formy udzielenia zamówienia: na zamówienia publiczne udzielane wprost na podstawie PZP oraz na zamówienia udzielone w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, z uwagi na znaczną w ocenie autora skalę zjawiska stosowania tej formy do realizacji inwestycji publicznych zwiększających efektywność energetyczną – statystyki wskazują, że spośród zawartych do końca 2020 r. 156 umów PPP drugą największą grupę, bo aż 23 umowy to projekty związane z efektywnością energetyczną²⁷⁹. Przedstawione zamówienia dotyczą całego spektrum przedmiotów zamówienia: zarówno robót budowlanych, jak i dostaw czy usług. W dalszej kolejności nastąpi przegląd praktycznych przypadków w innych państwach członkowskich, przy czym szczególny nacisk położono na

²⁷⁹ Najwięcej projektów PPP – 24 – związanych jest z infrastrukturą transportową. Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport rynku PPP. 2009-2020*, 2021, s. 6, [dostęp dnia 20.02.2021]: https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-rynku-PPP-2020-01-29-_2.pdf

Republikę Federalną Niemiec z uwagi na stosowany przez nią na szeroką skalę program *Energiewende*, który w sposób szczególny akcentuje wzrost efektywności energetycznej.

2. Ramy finansowania: fundusze i programy UE dotyczące efektywności energetycznej

2.1. Fundusze i programy UE

Z uwagi na opublikowanie Strategii „Europa 2020” w 2010 r. i Strategii „Europejski Zielony Ład” w 2019 r., za relewantne na potrzeby niniejszego rozdziału przyjęto dwie perspektywy finansowe budżetu Unii Europejskiej: 2014-2020 (tj. pierwsza po przyjęciu Strategii „Europa 2020”) i 2021-2027 (tj. pierwsza po przyjęciu Strategii „Europejski Zielony Ład”), z tym że ta druga – tj. bieżąca perspektywa finansowa zostanie omówiona jedynie w stopniu umożliwiającym jej ocenę na moment przeprowadzania badań, mając na uwadze, że w trakcie sporządzania niniejszej rozprawy doktorskiej trwa początkowy okres jej obowiązywania.

Perspektywy finansowe obowiązujące przed 2014 r. nie zostaną w tym miejscu szczegółowo przedstawione, jednakże niektóre spośród omówionych w tym rozdziale przypadków inwestycji zwiększających efektywność energetyczną mogą dotyczyć tego okresu. Należy bowiem mieć na uwadze, że okres ten nie jest ściśle historyczny, lecz ma wpływ na możliwości osiągnięcia celów strategicznych, takich jak cele Strategii „Europa 2020” i „Nowy Zielony Ład”. W doktrynie podniesiono swojego czasu głosy, że minione okresy finansowania naznaczone były niekiedy znaczącymi błędami programowania – tak jak projekty termomodernizacyjne, które realizowano na podstawie starych przepisów (gdzie z kontekstu wypowiedzi należy rozumieć, że chodzi o stan prawny przepisów prawa budowlanego sprzed przyjęcia dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków – zob. rozdział II, pkt 2.1.), gdyż nie stawiano żadnych oczekiwań w zakresie efektywności energetycznej. Nazwano to wielkim błędem UE, który ma „ogromne konsekwencje”. Podkreślono, że przeprowadzana bardzo często w Polsce termomodernizacja przy użyciu tylko 5 czy 10 cm ocieplenia świadczy również o niegospodarności oraz stanowi marnotrawstwo przyznanego dofinansowania, gdyż w żaden sposób nie uwzględnia zasad fizyki budowy i tym samym jest równoznaczna z koniecznością jej ponownego wykonania. Wskazano przy tym, że przyczyną takiego stanu rzeczy może być wszechobecna zasada decydująca o wyborze

poszczególnych rozwiązań na każdym etapie, najpierw projektowym, a później wykonawczym – najniższa cena, przy czym dotyczy to nie tylko grubości i rodzaju ocieplenia, ale również wymienianych okien, drzwi czy urządzeń grzewczych. To z kolei, ponownie, rezultat stanu prawnego przepisów budowlanych obowiązujących w zakresie parametrów grzewczych w omawianym okresie, czego nie zweryfikowano na etapie programowania finansowego²⁸⁰.

W perspektywie finansowej 2014-2020 prawie 40% środków przewidzianych dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego („EFRR”), Europejskiego Funduszu Społecznego („EFS”), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich („EFRROW”), Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego („EFMR”) i Funduszu Spójności („FS”), czyli ok. 352 mld euro, przypada na EFRR, EFS i FS. Trudno zatem przecenić rolę, jakie wymienione trzy ostatnie fundusze odgrywają w realizacji unijnej polityki²⁸¹. Dla porównania, w aktualnej perspektywie finansowej na EFRR, EFS i FS przewidziano 330 mld euro, zaś na EFRROW i Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej 336 mld euro²⁸².

EFRR, EFS, EFRROW, EFMR i FS zwane są europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi („EFSI”)²⁸³. Ze względu na przeznaczenie i sposób tworzenia oraz wykorzystywania, w literaturze wyróżnia się co najmniej trzy grupy funduszy unijnych:

- 1) fundusze strukturalne wspierające rozwój regionalny,
- 2) Fundusz Spójności,
- 3) pozostałe fundusze niestukturalne, z których UE udziela pomocy finansowej dla jej państw członkowskich oraz dla państw trzecich²⁸⁴.

Do funduszy strukturalnych zalicza się zaś m.in. EFRR i EFS²⁸⁵.

Podstawową różnicą między Funduszem Spójności a funduszami strukturalnymi jest fakt, że Fundusz Spójności jest skierowany do państw członkowskich, nie zaś do regionów, finansuje tylko

²⁸⁰ A. Figielek (red.), B. Królczyk (red.), *VI Forum Budownictwa Pasywnego i Energooszczędnego. Publikacja konferencyjna*, Stowarzyszenie Wielkopolski Dom Pasywny, 2015, [w]: *Stan rozwoju i opłacalności budownictwa pasywnego w Polsce*, s. 103-104.

²⁸¹ A. Drwiłło (red.), A. Jurkowska-Zeidler (red.), *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, 2017, s. 169-170, [w]: pkt 7.1.

²⁸² Infografika dostępna pod adresem (dostęp dnia 24.01.2021): <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>

²⁸³ Źródło (dostęp dnia 04.10.2021): https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_pl

²⁸⁴ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, LEX a Wolters Kluwer business, 2014, s. 135-136.

²⁸⁵ *Ibidem*, s. 141, pkt 2.1.

duże projekty, obejmujące swym zakresem co najmniej dwie dziedziny określone traktatowo, zaś projekty nie są finansowane w ramach programów, a bezpośrednio z funduszu²⁸⁶.

Podstawowymi regułami rządzącymi funduszami europejskimi są:

- 1) zasada partnerstwa, oznaczająca współpracę na każdym etapie realizacji funduszy pomiędzy Komisją Europejską a władzami krajowymi państw członkowskich, władzami regionalnymi oraz lokalnymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi,
- 2) zasada dodatkowości, zgodnie z którą fundusze unijne stanowią jedynie uzupełnienie i wzmocnienie środków finansowych państw członkowskich, lecz ich nie zastępują,
- 3) zasada subsydiarności (pomocniczości), zgodnie z którą władze na wyższym szczeblu podejmują działania tylko wtedy, gdy władze na niższym szczeblu nie mogą zrealizować skutecznie celu. UE działa wyłącznie w zakresie przypisanym przepisami prawa (tzw. wyłączna kompetencja Unii Europejskiej), zaś państwa członkowskie samodzielnie dążą do osiągnięcia celów nakreślonych jej polityką;
- 4) zasada decentralizacji, która zakłada wzmocnienie roli samorządów regionalnych oraz lokalnych;
- 5) zasada koncentracji, zgodnie z którą fundusze są przeznaczane na konkretnie ujęte cele, priorytety oraz działania mające szczególny wpływ na zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE;
- 6) zasada programowania, w myśl której trwałość rozwiązywania problemów można zagwarantować jedynie za pomocą wieloletnich programów rozwoju, zatwierdzanych przez Komisję Europejską na podstawie partnerskiego procesu decyzyjnego;
- 7) zasada terytorialnego wymiaru polityki regionalnej – udziela się wsparcia regionom związanym funkcjonalnie, posiadającym wspólne cechy społeczno-gospodarczo-przestrzenne o jednolitych celach rozwoju.²⁸⁷

Omówione następnie pokrótce fundusze UE wybrane zostały zgodnie z kryterium częstotliwości występowania w ich ramach programów przewidujących dofinansowanie projektów, których celem jest zwiększanie efektywności energetycznej, ze wskazaniem tych programów. Z tego

²⁸⁶ A. Wójtowicz-Dawid, *Monitoring, kontrola i audyt wykorzystywania środków Unii Europejskiej*, WKP, 2020, [w]: rozdział I, pkt 2.

²⁸⁷ *Ibidem*, [w]: rozdział I, pkt 4.

też względu, jako osobne zagadnienie poruszona zostanie kwestia ramowego programu „Horyzont 2020”.

Aktualne ramy prawne Funduszu Spójności wyznacza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006²⁸⁸. Zwany także funduszem kohezji, Fundusz Spójności jest jednym z głównych instrumentów realizacji polityki spójności. Jest on też najbardziej chyba postrzeganym społecznie, zarówno jeśli chodzi o beneficjentów pomocy, jak i odbiór szerszego kręgu społeczeństwa. Właśnie z tego funduszu realizowanych jest najwięcej zadań w całej UE, zaś tablice informujące o tym stawiane obowiązkowo w miejscach inwestycji dofinansowanych z FS stały się tak powszechne, że zaczyna dziwić, gdy w miejscu, gdzie zrealizowanego coś nowego, ich nie ma²⁸⁹.

Podstawą traktatową funkcjonowania Funduszu Spójności jest art. 177 TFUE, zgodnie z którym jego zadaniem jest finansowe wsparcie realizacji programów dotyczących środowiska naturalnego i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportu²⁹⁰. Z uwagi na silny akcent położony na realizowanie zadań w zakresie środowiska naturalnego, programy realizowane w ramach FS mają istotne znaczenie dla niniejszej rozprawy.

W prawie wtórnym UE podstawowym aktem prawnym dotyczącym FS jest rozporządzenie w sprawie Funduszu Spójności, o którym była mowa wyżej. Warte podkreślenia jest, że już w motywie nr 4 preambuły wskazano, iż w ramach polityki ochrony środowiska środki z FS powinny służyć przede wszystkim zwiększaniu efektywności energetycznej i wsparciu energetyki opartej na energii odnawialnej. Te priorytety inwestycyjne zostały powtórzone w art. 4 lit. a) pkt ii) i iii) rozporządzenia. Z powyższego wynika, że na potrzeby stosowania FS podkreślono ekologiczny aspekt, w jakim przejawia się efektywność energetyczna. Także na gruncie poprzedniej perspektywy finansowej (2014-2020) sformułowano wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach poprzez działania na rzecz efektywności energetycznej jako jeden z priorytetów inwestycyjnych FS²⁹¹.

²⁸⁸ Dz. U. UE L z 2013 r., Nr 347, s. 281.

²⁸⁹ A. Drwiłło (red.), A. Jurkowska-Zeidler (red.), *System prawnofinansowy* [...], [w]: *Finansowanie polityki regionalnej Unii Europejskiej*, s. 169, pkt 6.

²⁹⁰ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe* [...], s. 146, [w]: pkt 3.

²⁹¹ M. Sikora-Gaca, M. Piechowicz, M. Kleinowski, *Zarządzanie funduszami europejskimi w Polsce*, Difin, 2018, s. 71.

Nie wszystkie państwa członkowskie otrzymują wsparcie z FS; w perspektywie finansowej 2014-2020 były to jedynie, oprócz Polski, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Słowenia²⁹².

Jednym z najważniejszych programów operacyjnych, w ramach którego w poprzedniej perspektywie finansowej realizowano inwestycje w efektywność energetyczną, był Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko („POIiŚ”)²⁹³. Jakkolwiek był on finansowany zarówno z FS, jak i z EFRR²⁹⁴, to projekty zaliczające się do realizujących wyżej wskazane priorytety inwestycyjne były finansowane w całości z FS²⁹⁵. Wspieranie efektywności energetycznej realizowano w ramach I. osi priorytetowej²⁹⁶. Z założenia środki zamierzano przeznaczyć przede wszystkim na głęboką kompleksową modernizację energetyczną budynków, jednakże przewidziano także środki na szkolenia i doradztwo w zakresie gospodarki niskoemisyjnej oraz zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii²⁹⁷.

W ramach FS wyróżnia się także – zarówno w bieżącej²⁹⁸, jak i w poprzedniej perspektywie finansowej²⁹⁹ – program operacyjny „Łącząc Europę”, który jest finansowany zarówno ze środków FS (tzw. pula kohezyjna), jak i z puli ogólnej, niepodlegającej FS³⁰⁰. Program ten ma znaczenie dla obszaru transportu, energetyki oraz technologii informacyjnych. Wśród jego celów wyróżnia się umożliwienie Unii osiągnięcie do 2020 r. poziomów docelowych w postaci 20% ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, 20% zwiększenia efektywności energetycznej i podniesienia udziału energii

²⁹² Źródło: [dostęp dnia 07.02.2021 r.]: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/

²⁹³ M. Kleinowski, M. Piechowicz, M. Sikora-Gaca, *Fundusze i programy Unii Europejskiej wspierające przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2014-2020*, Difin, 2016, s. 212.

²⁹⁴ *Ibidem*, s. 212-213.

²⁹⁵ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020*, wersja 17.0, 2020, s. 23, tabela nr 2, źródło: [dostęp dnia 07.02.2021 r.] <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/program-operacyjny-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>

²⁹⁶ *Ibidem*, s. 26.

²⁹⁷ *Ibidem*, s. 36.

²⁹⁸ Obecnie uregulowany rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiającym instrument „Łącząc Europę” i uchylającym rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014, Dz. U. UE L z 2021 r., Nr 249, s. 38.

²⁹⁹ W perspektywie finansowej 2014-2020 uregulowany rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010, Dz. U. UE L z 2013 r., Nr 348, s. 129.

³⁰⁰ Źródło (dostęp dnia 04.10.2021): <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/program-laczac-europe/informacje-o-cef/>, [w]: *Budżet CEF i dofinansowanie*. Pod następującym adresem (dostęp dnia 04.10.2021) dostępne są informacje dotyczące zarówno bieżącej, jak i poprzedniej perspektywy finansowej tego instrumentu: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/program-laczac-europe/>

ze źródeł odnawialnych do 20%. Warto podkreślić, że cele te są zbieżne z realizacją Strategii „Europa 2020” (zob. rozdział I, pkt 2.2.). W perspektywie finansowej 2014-2020 na realizację tego programu przeznaczono 4,1 mld euro³⁰¹.

Uregulowany w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006³⁰², EFRR ma służyć przede wszystkim niwelowaniu dysproporcji w poziomie rozwoju regionów w ramach UE (wynika to także z art. 176 TFUE); skoncentrowany jest na kilku kluczowych obszarach priorytetowych, tj. na innowacjach i badaniach, agendzie cyfrowej, wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw, a także na gospodarce niskoemisyjnej³⁰³, przez co w zakresie tego ostatniego priorytetu pokrywa się z FS. Cechą specyficzną tego funduszu jest jednak, że podczas przydziału środków z niego szczególną uwagę zwraca się na cechy terytorialne, w tym na obszary o naturalnie niekorzystnym położeniu geograficznym³⁰⁴. W art. 5 ust. 4 lit. b) i c) rozporządzenia ws. EFRR przewidziano priorytety inwestycyjne w zakresie efektywności energetycznej o treści analogicznej jak w rozporządzeniu w sprawie FS.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006³⁰⁵ normuje kwestie dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego („EFS”). Celem EFS jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej przez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie liczniejszych i lepszych miejsc pracy. Wspiera on działania państw członkowskich objęte takimi priorytetami, jak kształcenie i rozwój zasobów ludzkich, innowacje, modernizacje i wzmocnienie instytucji rynku pracy, edukacja i szkolenia czy działania transnarodowe i międzyregionalne³⁰⁶.

³⁰¹ M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, część VI, rozdział II, § 2, C.H. Beck, 2018, wyd. 1.

³⁰² Dz. U. UE L z 2013 r., nr 347, s. 289.

³⁰³ A. Drwiłło (red.), A. Jurkowska-Zeidler (red.), *System prawnofinansowy* [...], s. 171, pkt 7.3.1.

³⁰⁴ *Ibidem*, s. 174, pkt 7.3.1.

³⁰⁵ Dz. U. UE L z 2013 r., Nr 347, s. 470.

³⁰⁶ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe* [...], s. 142, [w]: pkt 2.3.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że EFS jest nieadekwatny do wsparcia w zakresie efektywności energetycznej, bo jest nakierowany na rozwój ludzki. Jednakże, w art. 3 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie EFS wskazano, że w ramach swoich priorytetów inwestycyjnych fundusz ten przyczynia się również do wdrażania innych celów tematycznych EFSI, zwłaszcza przez wsparcie przejścia do gospodarki niskoemisyjnej, odpornej na zmiany klimatu, zasobooszczędnej i sprzyjającej ochronie środowiska, a to przez usprawnienie systemów kształcenia i szkolenia niezbędne do dostosowania umiejętności i kwalifikacji, podnoszenia umiejętności siły roboczej i tworzenia miejsc pracy w sektorach związanych ze środowiskiem naturalnym oraz energią. W rezultacie, EFS wspiera także dzieła szkoleniowe i popularyzatorskie w tym zakresie. Stąd w ramach EFS dofinansowano między innymi szkolenia w ramach projektu: „Odnawialne Źródła Energii – szkolenia pracowników branży energetycznej i budowlanej”, w ramach których omawiano także inwestycje związane ze zwiększaniem efektywności energetycznej budynków, w szkoleniu pod tytułem „Finansowanie i analiza ekonomiczna inwestycji w budynki pasywne i nisko energetyczne”³⁰⁷. Ze środków EFS współfinansowano także choćby wydanie Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego, nr 13 z 2015 r., który zawiera dobre praktyki w zakresie inwestycji realizowanych w formule PPP, spośród których kilka w nim opisanych zostało omówionych w dalszej części niniejszego rozdziału³⁰⁸. Obydwa projekty zostały zrealizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Z EFS dofinansowano także wsparcie prac koncepcyjnych nad inwestycją, o której mowa w pkt. 3.2.1. niniejszego rozdziału.

Kwestią wymagającą osobnego omówienia jest „Horyzont 2020”, czyli unijny program ramowy dedykowany finansowaniu badań naukowych i innowacji – największy w historii UE, gdyż jego budżet w perspektywie finansowej 2014-2020 wyniósł niespełna 80 mld euro. Co istotne, program ten jest bezpośrednio dedykowany realizacji celów strategii „Europa 2020”³⁰⁹, co sprawia, że jest on szczególnie istotny dla niniejszej rozprawy doktorskiej, biorąc pod uwagę, że realizowanie właśnie tej strategii założył prawodawca europejski, przyjmując dyrektywy w sprawie zamówień publicznych (zob. rozdział I, pkt 2.2.). Program ten stanowi narzędzie finansowe odrębne od EFSI i komplementarne w stosunku do nich, co wynika z art. 20 rozporządzenia ustanawiającego ten

³⁰⁷ Nr projektu: POKL.08.01.01-30-491/12. Szkolenie poprowadził B. Królczyk w Poznaniu w dniu 21 kwietnia 2015 r.

³⁰⁸ M. Wawrzyniak (red.), *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobre praktyki*, nr 13, 2015, wyd. I, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, strona wstępna; publikację finansowano ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

³⁰⁹ M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, część VI, rozdział II, § 2, C.H. Beck, 2018, wyd. 1.

program³¹⁰. Struktura tego programu odpowiada założeniom Strategii „Europa 2020”, stąd jego celem jest m. in. wsparcie bezpiecznej, czystej i efektywnej energii. Cel ten został umieszczony w ramach trzeciego filaru programu pn. „Wyzwania społeczne”, przy czym w literaturze podkreślono, że najwięcej możliwości aplikacyjnych służących rozwojowi infrastruktury można zlokalizować w ramach drugiego („Wiodąca pozycja w przemyśle”) oraz właśnie trzeciego filaru³¹¹. Powyższe świadczy o fakcie, że Strategia „Europa 2020” nie została pozostawiona przez władze unijne bez finansowania, odpowiedniego dla realizacji jej celów. Warto przy tym pamiętać, że podobny charakter ma omówiony już wyżej instrument „Łącząc Europę”. Z mocą od dnia 1 stycznia 2021 r. przedmiotowe rozporządzenie zostało zastąpione przez rozporządzenie ustanawiające program ramowy „Horyzont Europa”³¹², którego idea stanowi kontynuację programu „Horyzont 2020” (por. motyw nr 32 preambuły rozporządzenia ws. programu „Horyzont Europa”).

2.2 Fundusze i programy krajowe

Wskazując na rolę dofinansowania inwestycji w przyczynianie się do rozwoju rozwiązań efektywnych energetycznie, nie sposób pominąć znaczenia środków krajowych, zwłaszcza tych przyznawanych poszczególnym beneficjentom przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej („NFOŚiGW”). Wątek ten został już zasygnalizowany w poprzednich rozdziałach niniejszej rozprawy (zob. m.in. rozdział II, pkt 3), gdzie wskazano też na podstawy prawne przyznawania dofinansowania przez NFOŚiGW. Należy przy tym pamiętać jednak, że nie jest to jedyna instytucja przyznająca tego typu dofinansowanie – w rozdziale II wskazano już, że można je uzyskać także z Funduszu Termomodernizacji i Remontów, który został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego (zob. rozdział II, pkt 3 oraz art. 23 ust. 1 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków).

³¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020” - program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE, Dz.U.UE.L z 2013 r., Nr 347, s. 104.

³¹¹ M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, część VI, rozdział II, § 2, C.H. Beck, 2018, wyd. 1.

³¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013, Dz. U. UE L Nr 170, s. 1.

W latach 2015-2020 NFOŚiGW udzielał dofinansowania w ramach następujących programów związanych efektywnością energetyczną:

- 1) LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej,
- 2) Poprawa jakości powietrza,
- 3) SOWA – oświetlenie zewnętrzne,
- 4) Budownictwo energooszczędne³¹³.

W roku 2021 NFOŚiGW opublikował zasady aplikowania do następujących programów wspierających efektywność energetyczną:

- 1) Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie skutków zagrożeń środowiska,
- 2) Budownictwo energooszczędne, w tym część 2: PUSZCZYK – Niskoemisyjne budynki użyteczności publicznej,
- 3) SOWA – oświetlenie zewnętrzne³¹⁴.

Poza rozważaniami niniejszego rozdziału pozostaje program Czyste Powietrze, gdyż nie dotyczy on zamawiających, lecz właścicieli domów jednorodzinnych i lokali mieszkalnych³¹⁵, przez co traci on na znaczeniu dla przedmiotu niniejszej rozprawy doktorskiej.

Dofinansowanie przyznawane przez NFOŚiGW w ramach powyższych programów spotkało się z mieszanym odbiorem w doktrynie. Z jednej strony wskazuje się na trafność warunków programu LEMUR, który dzięki możliwości refundacji ponad 20% kosztów inwestycji w energooszczędny budynek użyteczności publicznej umożliwiał sfinansowanie całego dodatkowego kosztu związanego z zastosowaniem wyższego standardu energetycznego, zważywszy, że choćby inwestycje w standardzie budynku pasywnego są droższe od budynków budowanych w sposób tradycyjny o 10% do 15%. Dzięki temu standard pasywny był osiągalny dla zamawiających, którzy, jak wskazano, właściwie za darmo mogą czerpać korzyści z mniejszych rachunków za energię czy obniżonego zanieczyszczenia powietrza³¹⁶. Co jednak istotne, realizacja programów była kontrolowana przez pryzmat standardów NF15 i NF40, które odnoszą się do wymaganego wskaźnika rocznego jednostkowego zapotrzebowania na energię użytkową do ogrzewania i wentylacji budynku (odpowiednio 15 kWh/m²/rok i 40 kWh/m²/rok), obliczanego wedle zasad ustalanych przez

³¹³ Źródło [dostęp dnia 13.10.2021]: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/programy-2015-2021>.

³¹⁴ Źródło [dostęp dnia 13.10.2021]: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/programy-2021>.

³¹⁵ Źródło [dostęp dnia 13.10.2021]: <https://czystepowietrze.gov.pl/>.

³¹⁶ A. Figielek (red.), B. Królczyk (red.), *Budynki pasywne: wygodne, zdrowe, ekologiczne, oszczędne. Poradnik jak tanio i bez problemów zbudować obiekt w standardzie pasywnym*, Stowarzyszenie Wielkopolski Dom Pasywny, 2014, s. 51.

NFOŚiGW³¹⁷. W tym kontekście podniesiono także, iż brak jest ujednolicenia warunków otrzymania dopłaty według standardu NF15 z ogólnie dostępnymi zasadami projektowania, obliczania i weryfikacji budynków pasywnych, co powoduje niepotrzebne zwiększenie nakładów inwestycyjnych przez konieczność dokonywania podwójnych obliczeń. Standard ten utrudniał zatem realizację budynków w standardzie pasywnym, który także jest formą budownictwa energooszczędnego³¹⁸. Pragnę zaś zwrócić uwagę na inną istotną kwestię, jaką jest podejście do efektu ekologicznego inwestycji. Powyższe programy cechuje wspólny aspekt, jakim jest ustanowienie wymogów weryfikacji i określenie konsekwencji osiągnięcia danego efektu ekologicznego inwestycji. Mianowicie, beneficjent programu zobowiązany jest do osiągnięcia określonego w wytycznych programu efektu ekologicznego, czyli po prostu celu w zakresie zużycia energii, poprzez przedstawienie stosownych audytów, przeprowadzonych przez zewnętrznych inspektorów legitymujących się stosownymi do tego uprawnieniami, potwierdzających planowane ograniczenie zużycia energii. Konsekwencją zaś niepotwierdzenia w audycie osiągnięcia celu dofinansowania jest konieczność zwrotu jego kwoty³¹⁹, przy czym jest to kwota bądź pożyczki, bądź dotacji, zależnie od tego, która z tych form dofinansowania została przyznana beneficjentowi³²⁰. Oznacza to, że zamawiający powinien koniecznie przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, a następnie kontrolować przebieg realizacji inwestycji będącej jego przedmiotem, aby zapewnić realizację celu, na który przyznano dofinansowanie. Jest to zresztą rozwiązanie podobne do korekt dofinansowania, znanych z dofinansowań unijnych. NFOŚiGW nie zlekceważył zatem ekologicznego aspektu efektywności energetycznej, co jednak nie zmienia faktu, że jego zachowanie w przypadku dofinansowań sektora publicznego zależy od tego, czy prawo zamówień publicznych zawiera rozwiązania umożliwiające weryfikację wykonawców pod kątem zdolności do osiągnięcia

³¹⁷ A. Figielek (red.), B. Królczyk Bartosz (red.), *Budynki pasywne: wygodne, zdrowe, ekologiczne, oszczędne*. [...], s. 54.

³¹⁸ A. Figielek (red.), B. Królczyk (red.), *VI Forum Budownictwa Pasywnego i Energooszczędnego. Publikacja konferencyjna*, Stowarzyszenie Wielkopolski Dom Pasywny, [w]: *Stan rozwoju i opłacalności budownictwa pasywnego w Polsce*, s. 104-105.

³¹⁹ Zob. m. in. opis programu priorytetowego LEMUR, plik dostępny w Internecie pod adresem [dostęp dnia 13.10.2021]: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/lemur-energooszczedne-budynki-uzytecznoscipublicznej>, pkt 3.2.9, pkt 7.3.1.4) i załącznik nr 1, pkt 2, czy też opis programu priorytetowego Poprawa jakości powietrza, plik dostępny w Internecie pod adresem [dostęp dnia 13.10.2021]: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/czesc-5-budynki-uzytecznoscipublicznej-opodwyzszonym-standardzie-energooszczednoscipublicznej>, pkt 7.3.10).

³²⁰ Zob. m. in. opis programu priorytetowego LEMUR, plik dostępny w Internecie pod adresem [dostęp dnia 13.10.2021]: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/lemur-energooszczedne-budynki-uzytecznoscipublicznej>, pkt 7.1., opis programu priorytetowego Poprawa jakości powietrza, plik dostępny w Internecie pod adresem [dostęp dnia 13.10.2021]: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/czesc-5-budynki-uzytecznoscipublicznej-opodwyzszonym-standardzie-energooszczednoscipublicznej>, pkt 7.1 czy też opis programu priorytetowego PUSZCZYK, plik dostępny w Internecie pod adresem [dostęp dnia 13.10.2021]: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/budownictwo-energooszczedne-czesc-2-puszczyk-niskoemisyjne-budynki-uzytecznoscipublicznej>, pkt 7.1.

zamierzonego efektu ekologicznego już na etapie badania i oceny ofert, co jest kluczowym przedmiotem badań w ramach niniejszej rozprawy doktorskiej.

Podsumowując, stwierdzić należy, że zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym przewidziano bardzo liczne i potencjalnie efektywnie założenia finansowania poprawy efektywności energetycznej. Jakkolwiek wykazano ich mankamenty, to nie sposób stwierdzić, aby były one istotne. Nie można jednak zapomnieć, że środki publiczne, w tym pochodzące z dofinansowania unijnego i krajowego, wydawane są w drodze udzielania zamówień publicznych. Na pytanie, czy w systemach tych przewidziano efektywne środki finansowania przedsięwzięć zwiększających efektywność energetyczną, należy zatem, w braku istotnych zastrzeżeń, udzielić odpowiedzi pozytywnej. Należy zatem przeanalizować, czy równie efektywne rozwiązania przewidziano na etapie udzielania i realizacji zamówień publicznych.

3. Zwiększanie efektywności energetycznej w budownictwie obiektów użyteczności publicznej – analiza przypadków

Przedsięwzięcia mające na celu poprawę efektywności energetycznej zostaną przeanalizowane przy zachowaniu podziału analogicznego jak w wypadku rodzajów zamówień publicznych, czyli na roboty budowlane, usługi i dostawy.

3.1. Termomodernizacja

Termomodernizacja jest przedsięwzięciem pozwalającym na zmniejszenie przez budynki emisji dwutlenku węgla poprzez zmodernizowanie instalacji centralnego ogrzewania czy też ograniczenie zużycia surowców energetycznych dzięki poprawie parametrów izolacyjnych budynku³²¹. W doktrynie dodano przy tym, iż działanie termomodernizacyjne można podzielić na dwa etapy: poprawę parametrów izolacyjnych budynku i zmodernizowanie instalacji centralnego

³²¹ M. Dacko, M. Jakubik-Grzybowska, I. Łącka, A. Malkowski, A. Oleńczuk-Paszal, A. Płonka, M. Śpiewak-Szyjka, *Ochrona środowiska i przyrody – wybrane aspekty prawne i ekonomiczne dotyczące JST*, C.H. Beck, 2020, s. 130, pkt 2.

ogrzewania, przy czym powinny one następować po sobie w tej właśnie kolejności, nigdy na odwrót. Dobieranie nowoczesnego urządzenia grzewczego do budynku o brakach w izolacji nie prowadzi do właściwych rezultatów, gdyż nawet najbardziej efektywny piec nie doprowadzi do lepszego pomieszczeń, których powłoki są nieszczelne³²². Dają się zatem zarysować dwa cele możliwe do osiągnięcia w drodze przeprowadzenia termomodernizacji – ograniczenie emisji dwutlenku węgla oraz ograniczenie zużycia energii. Poniżej przeanalizowano projekty realizujące takie przedsięwzięcie, z naciskiem na aspekty dotyczące efektywności energetycznej. W wypadku przeprowadzenia termomodernizacji w budynku zasilanym nieodnawialnym źródłem energii, takim jak węglem czy gazem, poprawa efektywności energetycznej i tak w każdym wypadku prowadzi do zmniejszenia emisji dwutlenku węgla, gdyż zużycie tego nośnika energii jest mniejsze.

W praktyce, często zamawiający przygotowuje się do inwestycji termomodernizacyjnej przez zamówienie stosownego audytu energetycznego, wykonywanego przez audytora, czyli osobę o stosownych uprawnieniach zawodowych. To właśnie na skutek audytu powstaje zakres i kosztorys prac, który następnie staje się podstawą do określenia opisu przedmiotu zamówienia³²³. Przeprowadzenie takiego audytu może być przydatne także po zakończeniu inwestycji celem sprawdzenia rzetelności jej wykonania³²⁴.

3.1.1. Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku

Zamawiający – Gmina Miasto Płock podjął się projektu termomodernizacyjnego: „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku” – w formule PPP, ogłoszenie o zamówieniu opublikowane dnia 10 czerwca 2014 r. w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej.

Jak wynika z opisu potrzeb i wymagań, przedmiot zamówienia obejmował realizację inwestycji polegającej na zaprojektowaniu i wykonaniu kompleksowej termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej Gminy Miasta Płock, która miała na celu obniżenie kosztów zużycia energii

³²² M. Kaczmarczyk, *Niska emisja. Efektywność energetyczna w gminach i samorządach*, GLOBENERGIA, 2017, s. 28.

³²³ A. Napiórkowska-Baryła, M. Zera, *Ograniczanie zjawiska ubóstwa energetycznego za pomocą termomodernizacji budynków*, Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Loccorum. [Vol.] 17, nr 1 (2018), s. 52; zob. także s. 57.

³²⁴ W. Dołęga, *Wybrane aspekty efektywności energetycznej*, [w]: *Polityka Energetyczna*, 2017, t. 20, zeszyt 4, s. 70.

ciepłej i elektrycznej – wraz z utrzymaniem tych obiektów, zarządzaniem w obszarze źródeł i sieci ciepła oraz energii elektrycznej wewnątrz budynków w zakresie zrealizowanej inwestycji przez okres obowiązywania umowy PPP. W zakresie modernizacji należało uwzględnić prace remontowe oraz wykorzystanie energii z odnawialnych źródeł w budynkach, w których tego typu rozwiązania przyniosą oczekiwane rezultaty³²⁵.

Projekt został wsparty środkami z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego w ramach naboru wniosków do działania 4.2 Efektywność energetyczna – typ projektu: Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej – RPMA.04.02.00-IP.01-14-006/15³²⁶. Środki pochodzą z EFRR³²⁷.

Zamówieniem objęto 24 budynki: żłobek miejski, 7 miejskich przedszkoli, 7 szkół podstawowych, 2 gimnazja, 4 zespoły szkół, pływalnię miejską, urząd miasta i ośrodek szkolno-wychowawczy³²⁸.

Zamawiający – Podmiot Publiczny oczekiwał, że Partner Prywatny zrealizuje przedsięwzięcie w ramach Etapu Budowy oraz Etapu Utrzymania³²⁹. Etap Budowy obejmował m. in. wykonanie na własny koszt pełnej dokumentacji projektowej i wykonawczej, uzyskanie pozwolenia na budowę i przeprowadzenie prac termomodernizacyjnych. W ramach Etapu Utrzymania Partner Prywatny zobowiązany był przede wszystkim do monitorowania poziomu zużycia energii w budynkach, wdrożenia systemu zarządzania gospodarką energetyczną budynku, dokonywania bieżących konserwacji, napraw, przeglądów oraz przeszkolenia zarządców obiektów z obsługi systemu i zainstalowanych urządzeń³³⁰.

³²⁵ Miasto Płock, Opis potrzeb i wymagań Podmiotu Publicznego, s. 4, pkt 4.

³²⁶ Źródło [dostęp dnia 12.02.2021]: <https://www.funduszedlamazowska.eu/nabory-wnioskow/4-2-efektywnosc-energetyczna-typ-projektu-termomodernizacja-budynkow-uzytecznosc-publicznej/>, zob.: *Lista projektów wybranych do dofinansowania*, poz. Nr 156.

³²⁷ Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie, wystąpienie pokontrolne z 20.12.2019 r., znak sprawy: LWA.410.016.02.2019, s. 10, źródło [dostęp dnia 13.02.2021]: https://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz_lwa~p_19_104_201912100921541575966114~id1~01.typ.kj.pdf.

³²⁸ Miasto Płock, *Umowa o partnerstwie publicznym na realizację przedsięwzięcia pn. „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku”*, tj. umowa Nr 27/WRM.I/Z/2563/2015 z dnia 4 listopada 2015 r., § 2 ust. 2.

³²⁹ Opis potrzeb i wymagań Podmiotu Publicznego, s. 5, pkt 5.

³³⁰ *Ibidem*, s. 5-6, pkt 5.

Wynagrodzenie Partnera Prywatnego miała stanowić cykliczna płatność, z założenia uzyskana przez Podmiot Publiczny na skutek osiągniętych oszczędności energii³³¹.

Udzielenie zamówienia w ramach projektu miało nastąpić na okres 180 miesięcy (tj. 15 lat)³³². Procedura wyłonienia Partnera Prywatnego została oparta o tryb dialogu konkurencyjnego.

W ogłoszeniu o zamówieniu wskazano następujące kryteria oceny ofert, w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego:

- 1) Wysokość płatności Podmiotu Publicznego,
- 2) Poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej,
- 3) Podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy Podmiotem Publicznym i Partnerem Prywatnym,
- 4) Termin płatności Podmiotu Publicznego³³³.

Na skutek przeprowadzenia wyżej opisanego postępowania, dnia 4 listopada 2015 r. zawarto umowę o PPP z konsorcjum Siemens sp. z o.o. oraz Siemens Finance sp. z o.o.³³⁴. Zgodnie z jej § 7 ust. 11, Podmiot publiczny nie gwarantuje Partnerowi Prywatnemu zysku z przedsięwzięcia ani odzyskania zainwestowanego w nie kapitału w przypadku, gdy Partner Prywatny nie osiągnie gwarantowanych w ofercie oszczędności energii. § 8 zobowiązuje Partnera Prywatnego do przedstawiania stosownych raportów z osiągniętych oszczędności energii, a także ustanawia sankcję za nieosiągnięcie w danym roku deklarowanych oszczędności w postaci wystawienia Partnerowi Prywatnemu noty obciążeniowej, stanowiącej równowartość pieniężną sumy gwarantowanych oszczędności energii, pomniejszoną o wskazane w raporcie faktycznie uzyskane oszczędności w zużyciu energii elektrycznej i cieplnej w danym roku. § 11 wskazuje, że umowę zawarto na okres od dnia jej zawarcia do 31 grudnia 2033 r. § 22 ust. 7 pkt 8 zastrzega konieczność przekazania przez Partnera Prywatnego drugiej stronie przed odbiorem końcowym robót budowlanych wyników badania kamerami termowizyjnymi w budynkach objętych kompleksową termomodernizacją³³⁵. § 39 ust. 8 i 9 przewidują kary umowne za niezyskanie przez Partnera Prywatnego gwarantowanych

³³¹ *Ibidem*, s. 7, pkt 5.

³³² Miasto Płock, *Ogłoszenie o zamówieniu na „Modernizację energetyczną obiektów użyteczności publicznej w Płocku”* z dnia 10 czerwca 2014 r., nr ref.: WZP.271.1.101.2014, pkt II.3).

³³³ *Ogłoszenie o zamówieniu* [...], pkt IV.2.1).

³³⁴ *Umowa o partnerstwie* [...], [w]: komparycja umowy.

³³⁵ Jest to o tyle istotne, że termowizja jest narzędziem służącym weryfikacji, czy takie elementy konstrukcji budynku jak drzwi, dach, okna itp. Są szczelne i nie powodują strat energii cieplnej z uwagi na występowanie mostków termicznych (ciepłych), czyli punktów niejednorodności temperatury powierzchni w obrębie której występuje, na kamerze termowizyjnej ujawniany ciepłą barwą (podczas gdy powierzchnia bez mostka cieplnego widoczna jest w zimnych barwach) – A. Figielek (red.), B. Królczyk (red.), *Budynki pasywne: wygodne, zdrowe, ekologiczne, oszczędne. Poradnik jak tanio i bez problemów zbudować obiekt w standardzie pasywnym*, Stowarzyszenie Wielkopolski Dom Pasywny, 2014, s. 124-125.

oszczędności energii cieplnej i elektrycznej w poszczególnych obiektach. Ust. 10 przewiduje, że na etapie zarządzania powyższe kary umowne egzekwowane będą w drodze potrącenia nałożonych kar umownych z przedkładanych do zapłaty faktur za zarządzanie. W przypadku braku pokrycia nałożonych kar umownych w kwotach pozostałych do zapłaty, Partner Prywatny zobowiązany jest do zapłaty brakującej kwoty w terminie 30 dni. Łączna wysokość kar umownych na etapie utrzymania nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia Partnera Prywatnego, o czym traktuje ust. 11. Kary umowne mogą zostać pokryte także z danego przez Partnera Prywatnego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o czym mowa w § 43 ust. 2.

Powyższe postępowanie jest przedmiotem wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z 20 grudnia 2019 r. Stwierdzono w nim, że jakkolwiek kontrolowany – Gmina Miasto Płock generalnie prawidłowo przeprowadziła postępowanie w formule PPP i sama inwestycja jest realizowana co do zasady prawidłowo, jednakże w latach 2017-2018 w poszczególnych okresach w przypadku energii cieplnej nie osiągnano gwarantowanych przez Partnera Prywatnego oszczędności. Do dnia zakończenia kontroli nie udało się ustalić jednoznacznych powodów nieosiągnięcia w 2018 r. gwarantowanych oszczędności w czterech z 12 obiektów. W 2017 r. gwarantowanych oszczędności nie osiągnięto w 15, a w 2018 r. – w 12 z 24 obiektów³³⁶. Z wystąpienia wynika także, iż wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w formule PPP złożył tylko jeden wykonawca i tylko on uczestniczył w konsekwencji w dialogu konkurencyjnym³³⁷. Kryteria udzielenia zamówienia w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia pozostały bez zmian w porównaniu z ogłoszeniem o zamówieniu³³⁸. Brak osiągnięcia wymaganych poziomów oszczędności był podstawą wystosowania przez Podmiot Publiczny do Partnera Prywatnego pisma informującego o prawie do nałożenia kary umownej w wysokości 17,8 tys. zł, jednak na skutek argumentacji Partnera Prywatnego, iż przyczyną nieosiągnięcia oszczędności jest ingerencja osób trzecich i nieprawidłowe postępowanie użytkowników budynków, Podmiot Publiczny odstąpił od nałożenia kary³³⁹.

³³⁶ Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie, wystąpienie pokontrolne z 20.12.2019 r., znak sprawy: LWA.410.016.02.2019, s. 3, pkt II, źródło [dostęp dnia 13.02.2021]: https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz.lwa~p_19_104_201912100921541575966114~id1~01.typ.kj.pdf .

³³⁷ *Ibidem*, s. 7.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ *Ibidem*, s. 14-15.

3.1.2. Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka

Zamawiający – Miasto Kobyłka umieścił ogłoszenie o zamówieniu na „Modernizację energetyczną obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka” w dniu 12 czerwca 2014 r. w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Przedmiotem zamówienia, udzielonego w formule PPP, była termomodernizacja miejskich budynków oraz zarządzanie ich gospodarką energetyczną, czego skutkiem miało być obniżenie kosztów zużycia energii elektrycznej i ciepłej w tych budynkach³⁴⁰. Podobnie jak w przypadku wyżej opisanych inwestycji, zamawiający oczekuje od wykonawcy przygotowania dokumentacji projektowej, sfinansowania robót budowlanych i ich wykonania, a po ich wykonaniu – utrzymania i zarządzania wyremontowanymi budynkami pod względem zużycia energii celem uzyskania określonego w ofercie zminimalizowania zużycia energii³⁴¹. Szacunkowy okres, na który miała zostać zawarta umowa, określono na 15 lat, a wynagrodzenie Partnera Prywatnego miało być wypłacane w formie cyklicznej płatności w oparciu o wygenerowane oszczędności energii³⁴². Procedurą wyboru Partnera Prywatnego był dialog konkurencyjny³⁴³.

W ogłoszeniu o zamówieniu wskazano następujące kryteria oceny ofert, w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego:

- 1) Wysokość płatności Podmiotu Publicznego,
- 2) Poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii ciepłej i elektrycznej,
- 3) Podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy Podmiotem Publicznym i Partnerem Prywatnym,
- 4) Termin płatności Podmiotu Publicznego³⁴⁴.

W opublikowanej następnie specyfikacji istotnych warunków zamówienia określono następnie wagę powyższych kryteriów – odpowiednio 50% (z tym że nazwę kryterium „Wysokość płatności Podmiotu Publicznego” zmieniono na „Cena”, w czym nie widać jednak żadnej zmiany istoty kryterium), 30%, 10%, 10%³⁴⁵.

³⁴⁰ Miasto Kobyłka, *Ogłoszenie o zamówieniu na „Modernizację energetyczną obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka”*, numer ogłoszenia w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej: 127587 - 2014, data zamieszczenia: 12.06.2014 r., pkt II.1.4.

³⁴¹ *Ibidem*, pkt II.1.4).

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ *Ibidem*, pkt IV.1.1).

³⁴⁴ *Ibidem*, pkt IV.2.1).

³⁴⁵ Miasto Kobyłka, *Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia [dalej: SIWZ] dla przedsięwzięcia pn. „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka”*, 8 czerwca 2015 r., s. 8, pkt 13.

Zadania Partnera Prywatnego dotyczyły 8 budynków użyteczności publicznej: 3 zespoły szkół, publiczne przedszkole, urząd miasta, miejski ośrodek kultury, miejski samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, funkcjonujący w jednym kompleksie z ośrodkiem pomocy społecznej i mieszkaniami komunalnymi oraz ochotnicza straż pożarna³⁴⁶.

Po przeprowadzeniu postępowania w formule PPP, umowa została zawarta przez Podmiot Publiczny – Miasto Kobyłka z Partnerem Prywatnym – konsorcjum Siemens sp. z o.o. i Siemens Finance sp. z o.o.³⁴⁷. Przedsięwzięcie miało zostać zrealizowane w dwóch etapach: Etapie Budowy i Etapie Utrzymania, zgodnie z § 3.1. umowy. § 5.1 przewiduje, że umowa została zawarta na 192 miesiące od dnia zawarcia umowy, czyli 16 lat. § 7.3 określił wynagrodzenie Partnera Prywatnego w formie cyklicznych płatności. § 8 umowy ustanawia dla Partnera Prywatnego obowiązek corocznego raportowania stanu wykonania zamówienia; jego ust. 2 przewiduje wystawienie przez Podmiot Publiczny na rzecz Partnera Prywatnego noty obciążeniowej na kwotę pieniężną stanowiącą równowartość sumy gwarantowanych oszczędności energii, pomniejszoną o wskazane w raporcie rocznym faktycznie uzyskane oszczędności. § 26 przewiduje także obowiązek przeszkolenia przez Partnera Prywatnego pracowników Podmiotu Publicznego z zakresu zarządzania energią w obiektach objętych umową. W zakresie pozostałych postanowień warto wymienić § 34.1.3, który daje Podmiotowi Prywatnemu prawo odstąpienia od umowy w wypadku, gdy suma kar umownych należnych od Partnera Prywatnego przekroczy 40% łącznej kwoty wynagrodzenia umownego. W takim wypadku przewidziana jest dodatkowa kara umowna za skorzystanie przez Podmiot Publiczny z prawa odstąpienia i wynosi ona 10% łącznej kwoty wynagrodzenia przewidzianego w umowie (§ 38.2.1). Do umowy załączono metodykę obliczania efektów energetycznych, która była podstawą podania gwarantowanych oszczędności energii w ofercie Partnera Prywatnego³⁴⁸. Składa się ona z wyszczególnienia parametrów trzech pozycji:

- 1) Oszczędności zużycia ciepła na potrzeby centralnego ogrzewania,
- 2) Oszczędności zużycia energii elektrycznej na oświetlenie wewnętrzne,
- 3) Oszczędności zużycia energii elektrycznej na oświetlenie zewnętrzne.

Chociaż wspomniany dokument powstał przed wejściem w życie dyrektyw ws. zamówień publicznych, da się zaobserwować wyraźne podobieństwo między dokumentem metodyki a

³⁴⁶Miasto Kobyłka, *Istotne postanowienia umowy o partnerstwie publiczno-privatnym w przedmiocie realizacji przedsięwzięcia pn. „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka”*, § 3.3.

³⁴⁷*Ibidem*, załącznik nr 1 do umowy.

³⁴⁸Zob. SIWZ, s. 9, pkt 13.

zastosowaniem rachunku kosztów cyklu życia, o którym mowa w rozdziale II, pkt. 4.2.4. niniejszej rozprawy doktorskiej. Podejście zamawiającego wykorzystuje bowiem efektywność kosztową, co widać na założeniach z metodyki obliczania efektów energetycznych, podanych w załączniku nr 1 do niniejszej rozprawy doktorskiej.

„Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka” została uznana za „Dobrą praktykę roku 2015” w „Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego” w ramach najlepszych praktyk PPP w Polsce, ukazanych na tle wdrożenia projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne” i rozwoju rynku PPP w latach 2011-2015³⁴⁹.

Projekt nie był wsparty środkami pochodzącymi z funduszy europejskich.

Powyższy projekt był przedmiotem wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli³⁵⁰, w którym stwierdzono m. in., że jakkolwiek w zakresie prac budowlanych Podmiot Publiczny weryfikował propozycje techniczne Partnera Prywatnego, sugerowane podczas negocjacji w ramach przeprowadzonego dialogu konkurencyjnego, to jednak Podmiot Publiczny nie był w stanie zweryfikować oferty w zakresie propozycji dotyczących zarządzania energią, gdyż stanowiły one jego know-how i tajemnicę przedsiębiorstwa, więc Podmiot Publiczny zabezpieczył się jedynie gwarancją uzyskania oszczędności energii. Problem wynikał także z faktu, że w dialogu konkurencyjnym wziął udział jedynie jeden wykonawca, co dodatkowo utrudniało Podmiotowi Publicznemu weryfikację złożonej przez niego oferty³⁵¹. Z analizy raportów przedstawionych przez Partnera Prywatnego zgodnie z umową za rok 2017 i 2018 wynika, że udało się osiągnąć gwarantowane oszczędności energii³⁵², z wyjątkiem 3 z 8 budynków poddanych modernizacji³⁵³. Z wystąpienia pokontrolnego wynika, że braki te wynikały ze specyfiki początku wdrożenia nowych rozwiązań technicznych i po dodatkowym przeszkoleniu personelu Podmiotu Publicznego przez

³⁴⁹ M. Wawrzyniak (red.), *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobre praktyki*, nr 13, wyd. 1, PARP, 2015, s. 14 i 57.

³⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie, *Wystąpienie pokontrolne z dnia 4 grudnia 2019 r. zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 3 lutego 2020 r.*, znak sprawy: LWA.410.016.01.2019.

³⁵¹ *Ibidem*, s. 10, pkt 2.3.

³⁵² *Ibidem*, s. 12, pkt 2.10.

³⁵³ *Ibidem*, s. 14, pkt 3.3.

Podmiot Prywatny problem z niezyskiwaniem gwarantowanych oszczędności został rozwiązany³⁵⁴. NIK wypunktowała także zaniechania należytego nadzoru nad inwestycją, w szczególności przez brak należytej weryfikacji wspomnianych raportów – raport za 2017 r. zawierał dla jednego z budynków określenie osiągnięcia oszczędności energii przekraczających 10-krotnie wartość zagwarantowaną w umowie, czego przyczyną okazało się – jak wyjaśniła NIK – nieprawidłowe działanie licznika zużycia energii. W przekonaniu NIK Podmiot Publiczny niedostatecznie przygotował się do konieczności merytorycznej weryfikacji danych o oszczędnościach energii przedkładanych przez Partnera Prywatnego³⁵⁵.

3.1.3. Termomodernizacja w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica

Przedmiotowe zamówienie zostało udzielone w formule PPP przez zamawiającego – Gminę Opalenica. Jest to zamówienie tzw. podprogowe, czyli takie, którego wartość szacunkowa nie przekracza kwot, od których uzależniony jest obowiązek publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej³⁵⁶. Jego przedmiotem jest przeprowadzenie termomodernizacji wraz z zarządzaniem źródłami ciepła, a także zarządzanie energetyką elektryczną i ciepłą modernizowanych obiektów, celem uzyskania oszczędności energii, w 8 budynkach użyteczności publicznej: urzędzie miejskim, centrum kultury i 6 budynkach szkolnych³⁵⁷. Przewidziane w powyższym zakresie roboty budowlane obejmują zarówno opracowanie dokumentacji projektowej, jak i wykonanie prac nią objętych (tj. formuła „zaprojektuj i wybuduj”)³⁵⁸. Okres trwania współpracy to 180 miesięcy (tj. 15 lat), z czego 12 miesięcy przewidziano na wykonanie etapu robót budowlanych, a kolejnych 168 miesięcy na etap zarządzania³⁵⁹. Postępowanie przeprowadzono w trybie dialogu konkurencyjnego³⁶⁰. Na etapie ogłoszenia o zamówieniu

³⁵⁴ *Ibidem*, s. 15, pkt 3.3.

³⁵⁵ *Ibidem*, s. 15-16, pkt 3.3.

³⁵⁶ Gmina Opalenica, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Termomodernizacja wraz z zarządzaniem źródłami ciepła w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica”*, 4 sierpnia 2016 r., znak sprawy: GK.271.3.1.2015.AP, pkt 16.4.

³⁵⁷ *Ibidem*, pkt 2.2.3.

³⁵⁸ Gmina Opalenica, *Ogłoszenie o zamówieniu na Termomodernizację wraz z zarządzaniem źródłami ciepła w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica*, opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 23 października 2015 r. pod numerem: 284126 – 2015, pkt II.1.4).

³⁵⁹ *Ibidem*, pkt. 1.1.3.

³⁶⁰ *Ibidem*, pkt IV.1.1).

przewidziano, że kryteriami oceny ofert, wraz z przyporządkowanymi im wagami (przy czym im niższy numer tym większa waga), są:

- 1) Cena – o wadze 1,
- 2) Terminy i wysokość przekazywanych płatności – o wadze 2,
- 3) Podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem między Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym – o wadze 3,
- 4) Poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii elektrycznej i ciepłej – o wadze 4³⁶¹.

Zadania Partnera Prywatnego obejmują kilka budynków użyteczności publicznej, w tym aż trzy o charakterze zabytkowym³⁶². Podmiot Publiczny przewidział w związku z tym w opisie potrzeb i wymagań, że na podstawie przeprowadzonych audytów energetycznych *ex-ante* Partner Prywatny przed przystąpieniem do prac termomodernizacyjnych przedstawi mu do akceptacji analizę i plan usprawnień w zakresie energii elektrycznej i ciepłej oraz studium wykonalności. Po wykonaniu zaś prac Partner Prywatny ma obowiązek przedstawić audyty energetyczne *ex-post*, z założeniem na etapie opisu potrzeb i wymagań, że osiągnięta zostanie dzięki przeprowadzonym pracom poprawa efektywności energetycznej budynków o minimum 25%, przy czym wartością pożądaną przez Podmiot Publiczny jest 60% uzysku energetycznego (uśrednionego ze wszystkich budynków)³⁶³. Zastrzeżono ponadto na tym etapie, że wszystkie urządzenia do ogrzewania, zamontowane w budynkach na skutek zamówienia, muszą odznaczać się minimalnym poziomem efektywności energetycznej i normami emisji zanieczyszczeń, które od końca 2020 r. obowiązują na podstawie środków wykonawczych wydanych w związku z dyrektywą ustanawiającą ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (o niej zob. rozdział II, pkt 3.4). Projekt zakładał, że płatności Partnera Prywatnego pokryte zostaną uzyskanymi oszczędnościami energii (formuła ESCO) i środkami uzyskanymi na skutek współfinansowania przez UE (tzw. projekt hybrydowy). Szczegóły powyższych kwestii miały zostać dookreślone w SIWZ³⁶⁴.

Projekt nie jest dofinansowany ze środków unijnych³⁶⁵.

³⁶¹ *Ibidem*, pkt IV.2.1).

³⁶² Gmina Opalenica, *Opis potrzeb i wymagań podmiotu publicznego dot. dialogu konkurencyjnego na realizację przedsięwzięcia pn.: „Termomodernizacja wraz z zarządzaniem źródłami ciepła w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica”*, znak sprawy: GK.271.3.1.2015.AP, opublikowany dnia 23 października 2015 r., s. 5-7.

³⁶³ *Ibidem*, s. 8.

³⁶⁴ *Ibidem*, s. 9.

³⁶⁵ Lista projektów wybranych do dofinansowania w konkursie Nr RPWP.03.02.01-IZ-00-30-001/15 dla Działania 3.2

W SIWZ uszczegółowiono kryteria oceny ofert; ostatecznie są to:

- 1) Cena – o wadze 30%,
- 2) Terminy i wysokość przewidywanych płatności – 25%,
- 3) Podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym – 25%,
- 4) Poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii elektrycznej i ciepłej – 20%.

W ramach kryterium nr 4 należy zadeklarować w ofercie gwarantowane oszczędności w zużyciu energii w skali roku rozliczeniowego dla wszystkich obiektów, które należy obliczyć w oparciu o Metodologię Obliczania Oszczędności, stanowiącą załącznik nr 6 do SIWZ³⁶⁶.

Zachodzi pewna niespójność terminologiczna, gdyż załącznik nr 6 w istocie nosi nazwę: Metodologia Obliczania Efektów Energetycznych. Z dokumentu tego wynika, że należy dokonać obliczeń dla dwóch parametrów:

- a) Oszczędności zużycia energii ciepłej na potrzeby instalacji c.o. (centralnego ogrzewania) i instalacji c.w.u. (ciepłej wody użytkowej),
- b) Oszczędności zużycia energii elektrycznej.

Treść Metodologii Obliczania Efektów Energetycznych stanowi załącznik nr 2 do niniejszej rozprawy doktorskiej.

W dalszej kolejności, warto zwrócić na postanowienia ujęte w treści projektu umowy. W § 5.4 obok gwarancji jakości na roboty budowlane znalazła się gwarancja jakości przedmiotu robót termomodernizacyjnych, której Partner Prywatny udziela na okres 36 miesięcy (tj. 3 lata) od dnia odbioru końcowego etapu robót.

Można postawić pytanie, na ile powyższe zastrzeżenie może być skuteczne. W umowie znajdują się też postanowienia zabezpieczające Podmiot Publiczny przed skutkami nieosiągnięcia deklarowanych oszczędności energii przez Partnera Prywatnego, poprzez obniżenie wynagrodzenie

„Poprawa efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym”, Poddziałania 3.2.1 „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej” WRPO na lata 2014-2020, poz. Nr 63, źródło [dostęp dnia 14.03.2021]: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/28973/15_-_Lista_projektow_wybranych_do_dofinansowania_3_2_1_001_15.pdf

³⁶⁶ Gmina Opalenica, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia* [...], pkt 11.

Partnera Prywatnego (§ 9.6) i zastrzeżenie stosownej kary umownej w wypadku, gdy z raportu przedstawionego przez Partnera Prywatnego wynikać będzie nieosiągnięcie deklarowanych oszczędności energii, ujętych dla każdego z budynków objętych inwestycją z osobna (§ 9.9). Art. 638 § 2 Kodeksu cywilnego (dalej jako „KC”)³⁶⁷, w związku z art. 656 § 1 i 658 KC, nakazuje w tym zakresie odpowiednio stosować przepisy o gwarancji³⁶⁸. Teoretycznie mógłby zatem mieć tu zastosowanie art. 577 § 3 KC, który zobowiązuje gwaranta do wymiany rzeczy na wolną od wad fizycznych. Czy to jednak oznacza, że Partner Prywatny miałby być zobowiązany do usunięcia wad przeprowadzonych robót budowlanych pod względem charakterystyki energetycznej budynku? Wszak pierwszy raport dotyczący oszczędności energii okazywany jest Podmiotowi Publicznemu po roku od odbioru robót (§ 9.1 projektu umowy). Zobowiązanie wykonawcy robót do doprowadzenia przedmiotu inwestycji do stanu zgodnego z ofertą, w tym w zakresie efektywności energetycznej, może zatem zostać uznane za dobrą praktykę, o ile jest to realne. Co zaś w wypadku, gdy wykonawca prac, pomimo wysiłku, nie jest w stanie zapewnić Podmiotowi Publicznemu osiągnięcie oszczędności energii wskazanych w ofercie, gdyż zwyczajnie przeszacował swoje możliwości w ofercie w stosunku do możliwości finansowych i technologicznych? Czy w takim wypadku stosuje się przepisy o obniżeniu ceny, tj. wynagrodzenia umownego? A może sankcją jest odstąpienie od umowy? E. Gniewek i P. Machnikowski są zdania, iż pomimo literalnego brzmienia przepisu art. 638 § 2 KC, zakres zawartego w nim odesłania nie zezwala raczej na ocenę gwarancji udzielonej przez wykonawcę w oparciu o przepisy o gwarancji przy sprzedaży³⁶⁹. W istocie zatem § 5.4 projektu umowy nakłada na Partnera Prywatnego bardzo niejasny zakres zobowiązań wynikający z udzielonej gwarancji, który w istocie może się okazać pusty w braku jego uszczegółowienia.

3.1.4. Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie

Gmina Miasta Sopotu w dniu 16 listopada 2016 r. wszczęła postępowanie o udzielenie zamówienia w formie partnerstwa publiczno-privatnego na kompleksową modernizację energetyczną budynków użyteczności publicznej³⁷⁰. Przedmiotem zamówienia jest przeprowadzenie

³⁶⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 j.t.).

³⁶⁸ E. Gniewek (red.), P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, wyd. 9, 2019, [w]: komentarz do art. 656, Nb 1.

³⁶⁹ *Ibidem*.

³⁷⁰ Gmina Miasta Sopotu, *Ogłoszenie o zamówieniu - Postępowanie prowadzone w trybie dialogu konkurencyjnego na*

kompleksowej i głębokiej termomodernizacji lub dokończenie tego procesu w łącznie 25 obiektach użyteczności publicznej Gminy Miasta Sopotu³⁷¹. Umowę zawarto na okres 15 lat³⁷². Postępowanie prowadzone było w formie dialogu konkurencyjnego³⁷³.

Zamówienie jest projektem hybrydowym w rozumieniu art. 34 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020³⁷⁴, gdyż Podmiot Publiczny 11 lipca 2017 r. zawarł z instytucją zarządzającą umowę na dofinansowanie projektu ze środków EFRR, które stanowi wkład własny Podmiotu Publicznego w inwestycję³⁷⁵.

W postępowaniu ustanowiono następujące kryteria oceny ofert:

- 1) Cena (tj. termin i wysokość przewidywanych płatności Podmiotu Publicznego) – o wadze 52%,
- 2) Poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej – o wadze 44%,
- 3) Podział zadań i ryzyk związanych z projektem pomiędzy strony umowy – o wadze 4%³⁷⁶.

W ramach kryterium poziomu gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej ocenie poddana została suma zagwarantowanych przez wykonawcę oszczędności w zużyciu energii cieplnej oraz elektrycznej we wszystkich obiektach w skali jednego roku rozliczeniowego, które należało wskazać w oparciu o stanowiącą załącznik do specyfikacji Metodologię Obliczania Oszczędności. Zamawiający zastrzegł przy tym, że wymaga, by

wybór Partnera Prywatnego dla przedsięwzięcia pn. „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie”. Numer referencyjny: ZP.272.32.WSRM.2016.MSt, opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 16 listopada 2016 r. pod numerem: 2016/S 221-402481.

³⁷¹ Gmina Miasta Sopotu, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia - Postępowanie prowadzone w trybie dialogu konkurencyjnego na wybór Partnera Prywatnego dla przedsięwzięcia pn. „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie”*. Numer referencyjny: ZP.272.32.WSRM.2016.MSt, źródło [dostęp dnia 05.04.2021]: <https://bip.sopot.pl/Article/get/id.17758.html>, rozdział 3, pkt 3.1.

³⁷² R. Cieślak, *Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć z zakresu efektywności energetycznej*, wystąpienie konferencyjne, XIV Konferencja – Zielone Zamówienia Publiczne, Urząd Zamówień Publicznych, 21 listopada 2019 r., str. 13 prezentacji; dostęp pod adresem [dostęp dnia 03.04.2021]: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/przedstawienia-edukacyjne/konferencje,-seminaria/przedstawienia-dotyczace-zrownowazonych-zamowien-publicznych/xiv-konferencja-zielone-zamowienia-publiczne>.

³⁷³ Gmina Miasta Sopotu, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia* [...], rozdział 2, pkt 2.1.

³⁷⁴ Co oznacza, że przedsięwzięcie polega na wspólnej realizacji projektu unijnego przez partnerstwo publiczno-prywatne – Dz. U. z 2020 r., poz. 818 j.t.

³⁷⁵ Gmina Miasta Sopotu, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia* [...], rozdział 3, pkt 3.4.

³⁷⁶ *Ibidem*, rozdział 12.

gwarantowane oszczędności wynosiły nie mniej niż 30% (nie podając przy tym wartości maksymalnej możliwej do podania dla tego parametru w ofercie)³⁷⁷.

Metodologia Obliczania Oszczędności stanowi załącznik nr 3 do niniejszej rozprawy doktorskiej.

W postępowaniu złożono cztery oferty³⁷⁸, spośród których najkorzystniejszą okazała się oferta konsorcjum Kaliente sp. z o.o., Engie Services sp. z o.o. i Izim sp. z o.o. Oferta ta zarówno zawierała najniższą cenę, jak i opiewała na najwyższe gwarantowane oszczędności energii³⁷⁹.

Wśród postanowień wzoru umowy partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedmiotowej inwestycji warto zwrócić uwagę na fakt, że nie przewiduje ona nakładania na Partnera Prywatnego kar umownych z tytułu nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności energii³⁸⁰. Podmiot Publiczny w wyjaśnieniach SIWZ wskazał bowiem, że zgodnie z ideą formuły PPP w postanowieniach pkt. 19.9 i 20 wzoru umowy przewidział obniżenie wynagrodzenia Partnera Prywatnego w razie nieosiągnięcia deklarowanych oszczędności, gdyż wysokość wynagrodzenia w danym roku rozliczeniowym może być inna, w zależności od poziomu niedoboru i obowiązujących stawek. Kara umowna nie jest zaś adekwatnym rozwiązaniem tej kwestii z uwagi na jej zryczałtowany charakter i z góry określoną wysokość w umowie³⁸¹.

Nie oznacza to jednak, wbrew deklaracjom Podmiotu Publicznego, że nie istnieją dodatkowe sankcje pieniężne w umowie w wypadku nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności energii. Pkt 51.8 wzoru umowy bowiem stanowi, że łączna wysokość kar umownych naliczonych Partnerowi Prywatnemu na etapie zarządzania i utrzymania inwestycji nie przekroczy 100% wynagrodzenia przewidzianego za ten zakres świadczenia Partnera Prywatnego, z wyjątkiem jednakże właśnie wypadku obniżenia wynagrodzenia przewidzianego w pkt. 20 umowy. Oznacza to, że łączny

³⁷⁷ *Ibidem*, rozdział 12, pkt 12.3.2.

³⁷⁸ Gmina Miasta Sopotu, *Informacja z otwarcia ofert z dnia 2 marca 2018 r., Postępowanie prowadzone w trybie dialogu konkurencyjnego na wybór Partnera Prywatnego dla przedsięwzięcia pn. „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie”*. Numer referencyjny: ZP.272.32.WSRM.2016.MSt.

³⁷⁹ Gmina Miasta Sopotu, *Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 30 marca 2018 r., Postępowanie prowadzone w trybie dialogu konkurencyjnego na wybór Partnera Prywatnego dla przedsięwzięcia pn. „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie”*. Numer referencyjny: ZP.272.32.WSRM.2016.MSt.

³⁸⁰ Gmina Miasta Sopotu, *Wzór umowy – załącznik nr 2 do Specyfikacji istotnych warunków zamówienia* [...].

³⁸¹ Gmina Miasta Sopotu, *Pismo z dnia 20.02.2018 r. – odpowiedzi na pytania do Specyfikacji istotnych warunków zamówienia* [...], odpowiedź na pytanie nr 510.

maksymalny pułap kar umownych odnosi się do wynagrodzenia nominalnego, a nie realnego, gdyż nie uwzględnia obniżek wynagrodzenia spowodowanych nieosiągnięciem gwarantowanych oszczędności energii. Jakkolwiek zatem rzeczywiście Podmiot Publiczny nie przewidział kary umownej z tytułu nieosiągnięcia deklarowanych oszczędności, to przewidział jednak dotkliwą finansową sankcję w postaci *de facto* zwiększenia maksymalnego pułapu kar umownych naliczonych z innego tytułu w wypadku nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności energii.

Dostrzeżenia wymaga także postanowienie pkt. 46.4 wzoru umowy, które przewiduje dopuszczalność zmian w umowie w zakresie poziomu gwarantowanych oszczędności energii w wypadkach zmiany sytuacji o charakterze zewnętrznym, tj. niezależnych od woli stron – jak np. zaistnienia siły wyższej, niedającej się z góry przewidzieć zmiany sposobu użytkowania obiektów objętych inwestycją czy zmian standardów technologicznych. Praktyka ta zasługuje na pochwałę; na etapie zawierania umowy żadna ze stron nie jest w stanie bowiem przewidzieć zmian zewnętrznych wpływających na możliwości do osiągnięcia poziom gwarantowanych oszczędności wskazany w ofercie, zwłaszcza w wypadku umów długoterminowych tak jak przedmiotowa. Warto przy tym wskazać, że zmiana wymaga woli obu stron, co oznacza, że każda modyfikacja poziomu gwarantowanych oszczędności zarówno na korzyść Partnera Prywatnego, jak i na korzyść Podmiotu Publicznego, wymaga porozumienia obu stron, bez kreowania roszczeń nawet w wypadku zajścia zdarzeń opisanych w komentowanym postanowieniu. Niedosyt pozostawia jedynie brak określenia w umowie terminu, po którym omawiane zmiany mogą wystąpić. Wydaje się, że uzależnienie dopuszczalności aneksu obniżającego poziom gwarantowanych oszczędności energii od upływu co najmniej roku od zawarcia umowy albo na cały okres etapu realizacji robót budowlanych mogłoby w większym stopniu chronić rynek przed potencjalnym obniżeniem poziomu gwarantowanych oszczędności tuż po zawarciu umowy, gdyby okazało się, że obie strony przed jej zawarciem były świadome nierealności oferty Partnera Prywatnego w tym zakresie. Ta sama uwaga dotyczy postanowień pkt. 46.11-12, które dopuszczają zmiany parametrów potrzebnych do wyznaczenia metodologii obliczania oszczędności energii dla potrzeb rozliczenia już na etapie realizacji umowy.

Kontrowersje wzbudza deklaracja Podmiotu Publicznego, wyrażona w odpowiedzi na pytanie do SIWZ, iż pod kątem wyciągania konsekwencji finansowych wobec Partnera Prywatnego w zakresie utrzymania odpowiedniej temperatury pomieszczeń obiektów objętych inwestycją dopuszcza określoną tolerancję, tj. nie nałoży kary umownej w wypadku odchylenia o 0,1 stopnia

Celsjusza, lecz jedynie wówczas, gdy odchylenie to będzie znaczne, tj. będzie wynosić co najmniej 0,5 stopnia³⁸². Jakkolwiek rzeczywiście jest to racjonalne podejście, to wydaje się, że powinno zostać wprowadzone wprost do umowy, gdyż nie ma żadnych przeszkód, aby skonstruować postanowienie, mocą którego kara umowna jest należna w przypadku określonego stopnia nienależytego wykonania zobowiązania.

3.2. Budownictwo pasywne

3.2.1. Konsolidacja siedziby Urzędu Marszałkowskiego w Szczecinie

Województwo Zachodniopomorskie – zamawiający ogłosił w dniu 8 kwietnia 2019 r. w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej o wszczęciu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest udzielenie zamówienia na wykonanie dwóch zadań:

- 1) Termomodernizacja, przebudowa i nadbudowa istniejącego budynku Urzędu Marszałkowskiego,
- 2) Budowa demonstracyjnego pasywnego budynku siedziby Urzędu Marszałkowskiego³⁸³.

W projekcie umowy dotyczącym tego zamówienia doprecyzowano, że powyższe zadania zrealizowane zostaną w sposób gwarantujący pozytywne przeprowadzenie certyfikacji BREEAM, natomiast w zakresie energooszczędności wypełnione zostaną kryteria stawiane budynkom energooszczędnym przez Passivhaus Institut w Darmstadt³⁸⁴.

³⁸² Gmina Miasta Sopotu, *Pismo z dnia 23.02.2018 r. – odpowiedzi na pytania do Specyfikacji istotnych warunków zamówienia* [...], odpowiedź na pytanie nr 362.

³⁸³ Województwo Zachodniopomorskie, *Ogłoszenie o zamówieniu na „Wykonanie usług architektonicznych i inżynierskich w zakresie projektowania oraz robót budowlanych dla zadania Konsolidacja siedziby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie”*; Numer referencyjny: *WOiRZL.II.272.15.2019.PW*, 8 kwietnia 2019 r., opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 2019/S 072-169294, s. 1-2, pkt II.1.4).

³⁸⁴ Wzór umowy – załącznik nr 9 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczącej zamówienia *Wykonanie usług architektonicznych i inżynierskich w zakresie projektowania oraz robót budowlanych dla zadania Konsolidacja siedziby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie*; Numer referencyjny: *WOiRZL.II.272.15.2019.PW*.

Zamówienie jest współfinansowane przez UE ze środków EFRR w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020³⁸⁵. Prace koncepcyjne nad organizacją tego przedsięwzięcia także zostały wsparte środkami unijnymi, w ramach projektu sfinansowanego w całości ze środków EFS³⁸⁶.

Ogólne warunki udzielenia zamówienia sformułowano w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej jako „SIWZ”)³⁸⁷, którą zamawiający opublikował wraz z ogłoszeniem o zamówieniu. Warto podkreślić, że w SIWZ znalazł się warunek udziału w postępowaniu odnoszący się do zdolności technicznej lub zawodowej wykonawcy, polegający na legitymowaniu się doświadczeniem w wykonaniu co najmniej jednej roboty budowlanej w formie budowy, przebudowy lub rozbudowy energooszczędnego budynku użyteczności publicznej, który w wyniku wykonanych robót uzyskał następujący efekt energetyczny: zapotrzebowanie roczne na cząstkową nieodnawialną energię pierwotną na potrzeby ogrzewania i wentylacji, kształtujący się na poziomie do 60 kWh/(m²x rok)³⁸⁸. To w istocie nic innego, jak żądanie wykazania się przez wykonawcę co najmniej jedną robotą budowlaną udaną pod względem zwiększenia efektywności energetycznej. Na uwagę zasługuje także kolejny warunek udziału w postępowaniu tej kategorii: wymóg dysponowania przy realizacji zamówienia osobą przewidzianą do pełnienia funkcji doradcy i do kontroli prac projektowych i budowlanych w zakresie wymogów budownictwa energooszczędnego i pasywnego, posiadającą doświadczenie w wykonaniu obliczeń energetycznych dla co najmniej jednego nowego budynku pasywnego, zgodnie z metodologią Passivhaus Institut w Darmstadt. Można to interpretować jako próbę zabezpieczenia się zamawiającego przed przyjęciem oferty wykonawcy, który nie dysponuje personelem zdatnym do zapewnienia zwiększenia efektywności energetycznej budynku³⁸⁹.

Kryteriami oceny ofert w postępowaniu były:

- 1) Cena – waga 60%,
- 2) Okres gwarancji – waga 10%,
- 3) Kwalifikacje kadry – waga 30%.

³⁸⁵ Ogłoszenie o zamówieniu [...], s. 3-4, pkt II.2.13).

³⁸⁶ Dofinansowania udzielono w ramach działania 10.1: Wsparcie procesów zarządzania i wdrażania oraz działań informacyjno-promocyjnych RPO WZ i wyniosło 594.595,34 zł, co wyczerpuje całkowitą wartość projektu. Źródło [dostęp dnia 13.03.2021]: <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/774343/>

³⁸⁷ SIWZ dotycząca zamówienia *Wykonanie usług architektonicznych i inżynierskich w zakresie projektowania oraz robót budowlanych dla zadania Konsolidacja siedziby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie; Numer referencyjny: WOIRZL.II.272.15.2019.PW.*

³⁸⁸ *Ibidem*, s. 7-8, pkt VII.2.3)a).

³⁸⁹ *Ibidem*, s. s. 10, pkt VII.2.3)b)10).

W ramach tego ostatniego kryterium wyróżniono także liczne podkryteria, w zakresie których oferta otrzymywała dodatkowe punkty m. in. w wypadku zapewnienia przez wykonawcę w wykonaniu zamówienia udziału kierownika kontraktu, architekta-projektanta, kierowników robót legitymujących się doświadczeniem w budownictwie pasywnym, udokumentowanym rzeczywistymi wynikami oszczędności energii na określonym poziomie, oraz dodatkowo Certyfikowanego Projektanta lub Certyfikatora Passivhaus Institut w Darmstadt, nadzorującego roboty budowlane pod względem w/w certyfikacji i asesora BREEAM, nadzorującego roboty budowlane pod względem w/w certyfikacji.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że powyższe certyfikaty to wyznaczniki pożądanej techniki – w przypadku certyfikatu Passivhaus Institut w Darmstadt (w skrócie PHI) oznacza standard projektowania i budowy budynków pasywnych³⁹⁰. Budynek pasywny to taki, który jest jednocześnie komfortowy, energooszczędny i przystępny cenowo. Do jego podstawowych cech należą zwarta bryła budynku i bardzo dobra termoizolacja, unikanie mostków cieplnych, szczelność powietrza przegród zewnętrznych budynku i okna o bardzo wysokiej jakości³⁹¹. Dla każdego budynku, który ma otrzymać wyżej wspomniany certyfikat należy indywidualnie wykazać jego jakość projektowania i wykonawstwa. Certyfikat CEPH – Certyfikowany Projektant/Doradca Budynków Pasywnych można uzyskać na dwa sposoby: poprzez odbycie kursu CEPH i zdanie egzaminu lub poprzez samodzielne zaprojektowanie certyfikowanego budynku pasywnego³⁹². Certyfikat BREEAM z kolei ocenia efektywność energetyczną budynków, biorąc pod uwagę w tym względzie zarządzanie, zużycie energii świetlnej i dwutlenku węgla, zdrowie i dobre samopoczucie, zanieczyszczenie środowiska, ochrona bioróżnorodności flory i fauny, stosowanie materiałów posiadających odpowiednie certyfikaty ekologiczne i zastosowanie rozwiązań ograniczających zużycie wody. Na początku procesu certyfikacji wskazywany jest konsultant – asesor BREEAM jako osoba upoważniona do prowadzenia oraz weryfikacji dokumentacji projektowej. Asesor wydaje wstępny raport, w którym inwestor zobowiązuje się do zastosowania w budynku i procesie zarządzania

³⁹⁰ A. Figielek (red.), B. Królczyk (red.), *VI Forum Budownictwa Pasywnego i Energooszczędnego. Publikacja konferencyjna*, Stowarzyszenie Wielkopolski Dom Pasywny, s. 9.

³⁹¹ A. Figielek (red.), B. Królczyk (red.), *VI Forum Budownictwa Pasywnego*, sesja V, s. 140.

³⁹² *Ibidem*, s. 140-141.

budową rozwiązań zgodnych ze standardem BREEAM³⁹³. Alternatywą dla BREEAM są certyfikaty LEED czy WELL³⁹⁴.

Powyższe wskazuje na intencję zamawiającego, jaką było uzyskanie przez budynki podlegające wykonaniu zamówienia parametrów właściwych dla wyżej wymienionych ekoetykiet. Jednakże, należy podkreślić, że przewidziano te wymogi w ramach kryteriów oceny ofert, co oznacza, że ich spełnienie nie było konieczne, aby uzyskać zamówienie.

W postępowaniu złożono tylko jedną ofertę³⁹⁵, którą następnie zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą³⁹⁶. Oferta ta pochodziła od Mostostal Warszawa S.A. W ofercie tej wykonawca wykazał się dysponowaniem kadry, której wymagania podano wyżej, z wyjątkiem tych dotyczących kierownika kontraktu. Oznacza to, że wykonawca zapewnił udział osób certyfikowanych zarówno przez PHI, jak i BREEAM.

Ze wzoru umowy wynika, że zamówienia udzielono na roboty budowane w formule „zaprojektuj i wybuduj”, gdyż obowiązkiem wykonawcy jest zaprojektowanie i wykonanie robót oraz uzyskanie w imieniu zamawiającego decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (§ 1 ust. 2, § 2 ust. 1). § 1 ust. 4 nakłada na wykonawcę obowiązek spełnienia przez efekt zrealizowanej inwestycji kryteriów standardów PHI i BREEAM, o których była mowa powyżej. Oprócz wzoru umowy, podstawą do wykonania zamówienia jest także dokument zwany w projekcie umowy „Harmonogramem rzeczowo-finansowym” („HRF”), dookreślający poszczególne etapy budowy i pozycje kosztowe, przygotowywany przez wykonawcę już po zawarciu umowy (§ 1 ust. 7 w zw. z § 3). Wykonawca jest zobowiązany tak przygotować zadanie inwestycyjne, aby umożliwić zewnętrznym ekspertom przeprowadzenie procesu certyfikację pod względem parametrów budynków energooszczędnych i pasywnych oraz zastosowanych komponentów dla budownictwa pasywnego (§ 1 ust. 7 pkt 4). Przewidziano formę wynagrodzenia wykonawcy przez wypłatę stawki ryczałtowej, obejmującej wszystkie koszty związane z projektowaniem i budową (§ 6 ust. 3). § 9 przewiduje obowiązek regularnego raportowania przez wykonawcę stanu realizacji inwestycji, przy czym szczególnie warte

³⁹³ Źródło [dostęp dnia 07.03.2021]:

https://architektura.info/architektura_zrownowazona/zielone_innowacje2/certyfikat_breem

³⁹⁴ M. Gawroński, w wywiadzie dla A. Bulus-Trando, *Gazeta Finansowa*, nr 20-26 listopada 2020 r., Federal Media Company FMC, s. 32.

³⁹⁵ Informacja z otwarcia ofert, 14 czerwca 2019 r.

³⁹⁶ Informacja o wyborze oferty najkorzystniejszej, 22 sierpnia 2019 r.

uwagi są postanowienia § 9 ust. 1 pkt 5 i 6, które zobowiązują wykonawcę do przedstawienia raportów potwierdzających osiągnięcie wymagań dla uzyskania certyfikatów BREEAM i PHI, zatwierdzonych przez ekspertów w zakresie tych standardów, działających na zlecenie zamawiającego – w dacie zgłoszenia gotowości do odbioru.

Postanowienie §17 projektu umowy stanowi o karach umownych. Ust. 2 pkt 16 przewiduje karę umowną w wysokości 5% wartości wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy w wypadku niezrealizowania celu spełnienia przez efekt zrealizowanej inwestycji kryteriów standardów PHI i BREEAM. W ust. 3 zaś zamawiający zastrzegł sobie prawo do dochodzenia od wykonawcy odszkodowania w wysokości rzeczywiście poniesionej szkody, niezależnie od wysokości naliczonej kary umownej; w szczególności zamawiający zastrzegł sobie prawo do dochodzenia odszkodowania wskutek utraty dofinansowania inwestycji z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy się zastanowić, czy ustanowiona przez zamawiającego kara umowna stanowi dostateczne zabezpieczenie celów inwestycji. Abstrahując już od kwestii, czy w ogóle kara umowna stanowi adekwatne zabezpieczenie celów przedsięwzięcia (wszak jest jedynie świadczeniem pieniężnym, nie kompensującym w sposób bezpośredni utraconych walorów wzajemnego świadczenia niepieniężnego wykonawcy), należy zauważyć, że kara ta jest raczej niska; przy tak kompleksowym i objętym licznymi ryzykami projekcie można nawet zaryzykować stwierdzenie, że 5% ryczałtowego wynagrodzenia jest wielkością rzędu wielkości marży wykonawcy, co oznacza, że ma on możliwość realizacji zamówienia, nabycia doświadczenia w realizacji zamówień tego typu (co umożliwi mu ubieganie się o kolejne tego typu zamówienia w razie ustanowienia w ogłoszeniu o zamówieniu warunków, o których mowa w art. 117 ust. 3 Pzp) i nieponiesienia z tego tytułu strat na kosztach wykonania.

3.3. Roboty budowlane – oświetlenie uliczne

3.3.1. Remont i utrzymanie sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki

Przedmiotem tego zamówienia jest remont sieci i utrzymanie oświetlenia ulicznego. Celem inwestycji jest zmniejszenie kosztów energii elektrycznej ponoszonej przez zamawiającego – Miasto Ząbki³⁹⁷. Zamówienia udzielono w formule zaprojektuj i wybuduj w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego³⁹⁸ na okres 102 miesięcy, z czego 6 miesięcy na etap prac i 96 miesięcy na etap utrzymania inwestycji³⁹⁹.

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia („SIWZ”) wskazano na następujące kryteria oceny ofert:

- 1) Cena – o wadze 55%,
- 2) Poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii elektrycznej – 35%,
- 3) Podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym – 10%⁴⁰⁰.

Zamówienie nie było finansowane ze środków unijnych⁴⁰¹.

Podobnie jak w przypadku wielu innych wyżej wymienionych inwestycji w PPP, także i w tej poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii elektrycznej należało zadeklarować w ofercie przy zastosowaniu metodologii obliczania oszczędności (w tym wypadku stanowi ona załącznik nr 3 do umowy w SIWZ). W analizowanym przypadku jest ona jednak uproszczona w stosunku do wyżej wskazanych metodologii – być może z uwagi na przedmiot zamówienia, który nie stanowi kompleksowej modernizacji, jak w tamtych wypadkach, lecz jedynie zmianę oświetlenia na energooszczędne.

W dokumencie tym wskazano, iż w pierwszej kolejności planowane oszczędności oblicza się przez odniesienie do podanej wartości bazowej, którą jest historyczne zużycie energii elektrycznej

³⁹⁷ Miasto Ząbki, *Ogłoszenie o zamówieniu ZP.271.03.2015 - Remont sieci i utrzymanie oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie zaprojektuj i wybuduj*, opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 58986-2015 w dniu 17 marca 2015 r., pkt II.1.4).

³⁹⁸ *Ibidem*, pkt II.1.1).

³⁹⁹ Umowa nr 272.214.2017 z dnia 28 listopada 2017 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym w przedmiocie realizacji przedsięwzięcia pn. „Remont sieci i utrzymanie oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie zaprojektuj i wybuduj”, zawarta między Miastem Ząbki a ECM Energia S.A., § 4.1-4.2.

⁴⁰⁰ Miasto Ząbki, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego pn. „Remont i utrzymanie sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie zaprojektuj i wybuduj*, rozdział 12.

⁴⁰¹ Miasto Ząbki, *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na Remont sieci i utrzymanie oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie zaprojektuj i wybuduj*, opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 1532S – 2017 w dniu 1 grudnia 2017 r., pkt III.2).

przez oświetlenie w roku 2016, przy czym ze względu na brak możliwości precyzyjnych wskazań zużycia na potrzeby samego tylko oświetlenia koszt ten został obliczony szacunkowo⁴⁰² (podmiot publiczny nie dysponował bowiem licznikami zużycia samego tylko oświetlenia, jednakże zadeklarował w tymże dokumencie, że na cele kontroli realizacji inwestycji stosowne podliczniki zostaną zamontowane⁴⁰³). Szczegółowa struktura kosztów jednostkowych energii opisana została w audycie efektywności energetycznej, który przeprowadził podmiot publiczny⁴⁰⁴.

Mając na uwadze powyższe, wykonawcy powinni do kalkulacji ofertowej przyjąć następujące parametry:

- 1) koszt inwestycji, na który składa się zakres rzeczowy przebudowy oświetlenia określony w programie funkcjonalno-użytkowym,
- 2) łączny roczny czas pracy oświetlenia ulicznego po przebudowie oświetlenia wynoszący 4024 h,
- 3) łączna liczba obwodów oświetleniowych po przebudowie oświetlenia wynosząca 57 zgodnie z załącznikiem nr 4 do programu funkcjonalno-użytkowego⁴⁰⁵.

W konsekwencji, poziom gwarantowanych oszczędności to wartość wolumenu energii podawana w MWh (megawatach na godzinę), która jest wynikiem różnicy wolumenu energii zużywanego przez system oświetleniowy przed modernizacją i wielkości wolumenu energii zużywanej po modernizacji (bez uwzględnienia zmiennego profilu mocy w cyklu 24h)⁴⁰⁶.

Wykonawca, po wyliczeniu mocy zainstalowanej po modernizacji pomnoży tak wyliczoną wartość przez czas eksploatacji – 4024 h, a następnie przez koszt zmienny energii wynoszący 483,021 zł wraz z kwotą podatku od towarów i usług za MWh. Ostateczny harmonogram spłaty będzie zaś uzależniony od stawki WIBOR⁴⁰⁷. Marża w okresie spłaty ma pozostać niezmienna.

Umowa PPP w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego⁴⁰⁸ została zawarta dnia 28 listopada 2017 r. z wykonawcą ECM Energia S.A.⁴⁰⁹. Jej postanowienia są w

⁴⁰² Miasto Ząbki, *Specyfikacja* [...], załącznik nr 3 do umowy – Metodologia Obliczania Oszczędności, pkt 1 i 2.

⁴⁰³ *Ibidem*, pkt 2.

⁴⁰⁴ *Ibidem*.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, pkt 3.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, pkt 4.

⁴⁰⁷ Tj. Warsaw Interbank Offered Rate (WIBOR) – przeciętna stopa kredytów w złotych, jakie banki komercyjne są skłonne udzielać innym bankom komercyjnym – K. Jajuga, *Podstawy inwestowania na Gieldzie Papierów Wartościowych*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., wyd. III, 2007, s. 116.

⁴⁰⁸ Miasto Ząbki, *Specyfikacja* [...], pkt 2.1.

⁴⁰⁹ Umowa nr 272.214.2017 z dnia 28 listopada 2017 r. [...].

dużej mierze analogiczne do postanowień umów PPP omówionych wyżej. Warto zwrócić jednakże uwagę na § 12.1.4. umowy, zgodnie z którym na etapie utrzymania podmiot publiczny ma prawo wypowiedzenia umowy w przypadku, gdy w związku z przeprowadzoną przebudową oświetlenia, z przyczyn niezależnych od podmiotu publicznego uzyskane zostaną w roku rozliczeniowym rzeczywiste oszczędności zużycia energii elektrycznej na poziomie 20% niższym od gwarantowanych oszczędności, wskazanych w ofercie i § 5.2.7 umowy (w treści tego paragrafu znajduje się sprecyzowane zobowiązanie partnera prywatnego do osiągnięcia gwarantowanych oszczędności). Co prawda, w umowie nie przewidziano kary umownej za nieosiągnięcie gwarantowanych oszczędności energii, jednakże w załączniku nr 4 do umowy przewidziano ich rozliczenie jako niedoboru (Wn) z wynagrodzenia należnego partnerowi prywatnemu; wedle wyboru podmiot publiczny ma prawo wystawić notę obciążeniową albo potrącić wykazane niedobory (Wz) z wynagrodzenia (pkt 9 i 16 załącznika nr 4 do umowy – „Raportowanie i rozliczanie oszczędności”).

W konsekwencji, stwierdzić należy, że powyższymi postanowieniami analizowana umowa wpisuje się w schemat konstruowania zabezpieczeń interesu zamawiającego w zakresie efektywności energetycznej przez zastrzeganie na jego rzecz świadczeń pieniężnych, zmniejszenia wzajemnych świadczeń pieniężnych bądź prawa do wypowiedzenia umowy.

Na uwagę zasługuje jednak również sporządzony przez podmiot publiczny wzór – załącznik nr 4 do oferty, obowiązkowo wypełniany i składany przez wykonawcę w ramach oferty, którego treść stanowi załącznik nr 4 do niniejszej rozprawy doktorskiej. Przedstawiony w nim schemat wyliczeń jest przykładem zastosowania rachunku kosztów cyklu życia w zakresie efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia (zob. rozdział II, pkt 4.2.4.). Dokument ten zawiera bowiem dosyć szczegółowe rozbicie parametrów energetycznych, wraz z objaśnieniami. Jakkolwiek trudno powyższy rachunek nazwać wyczerpującym, umożliwi on zamawiającemu powzięcie ewentualnych wątpliwości na wypadek, gdyby podane wartości były przez wykonawcę zaniżone w sposób uniemożliwiający ich osiągnięcie.

3.4. Efektywność energetyczna w usługach

3.4.1. Usługa w zakresie produkcji posiłków w Szpitalu w Inowrocławiu – z uwzględnieniem

wykorzystania urządzeń o wysokiej efektywności energetycznej

Szpital w Inowrocławiu w dniu 18 września 2020 r. opublikował ogłoszenie o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia na usługi produkcji posiłków wraz z oddaniem w najem pomieszczeń kuchni szpitalnej⁴¹⁰. Postępowanie prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego⁴¹¹. Przedmiotem zamówienia jest sporządzanie posiłków dla pacjentów zamawiającego w ilościach wynikających ze stanu hospitalizowanych, z uwzględnieniem stosowanych diet szpitalnych⁴¹², przy wykorzystaniu kuchni szpitalnej zamawiającego⁴¹³.

Zamówienie nie było współfinansowane ze środków unijnych⁴¹⁴.

Kryteriami oceny ofert były:

- 1) Cena – o wadze 60%,
- 2) Szkolenie personelu – o wadze 25%,
- 3) Oznakowanie efektywności urządzeń – o wadze 15%⁴¹⁵.

W ramach kryterium oznakowania efektywności urządzeń ocenie podlegają właściwości urządzeń wykorzystywanych do wykonania usługi tj.

- a) Chłodziarki i zamrażarki, które będą wykorzystywane w ramach wykonania zamówienia, nie zawierają substancji zubażających warstwę ozonową (HCFC) ani HFC – 3 pkt możliwe do uzyskania,
- b) Wykorzystywane urządzenia spełniają normę efektywności – wspólnotową etykietę energetyczną (klasa efektywności A) – 3 pkt możliwe do uzyskania,

⁴¹⁰ Szpital Wielospecjalistyczny im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu, *Ogłoszenie o zamówieniu*, opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 2020/S 182-438666 w dniu 18 września 2020.

⁴¹¹ *Ibidem*, pkt IV.1.1).

⁴¹² Szpital Wielospecjalistyczny im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia – przetarg nieograniczony nr D-44/2020 na usługę w zakresie produkcji posiłków wraz z oddaniem w najem pomieszczeń kuchni*, pkt III.1.

⁴¹³ *Ibidem*, pkt III.7.

⁴¹⁴ Szpital Wielospecjalistyczny im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu, *Ogłoszenie o zamówieniu*, pkt II.2.13).

⁴¹⁵ Szpital Wielospecjalistyczny im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia [...]*, pkt XVIII.

- c) Wykorzystywane urządzenia są oszczędne pod względem zużycia wody zgodnie z przepisami określającymi oznakowanie – wspólnotowe (klasa A) – 3 pkt możliwe do uzyskania⁴¹⁶.

Wzór umowy nie zastrzega żadnych sankcji wobec wykonawcy z tytułu nieosiągnięcia poziomów efektywności energetycznej i zużycia wody⁴¹⁷. Jest to logiczne, z uwagi na fakt, że zamawiający ograniczył się do sprawdzenia oznakowania urządzeń na etapie oceny ofert i polega na gwarancjach wiążących się z oznakowaniem sprzętu (o oznakowaniu sprzętu zob. rozdział II, pkt 2.1.).

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego złożono tylko jedną ofertę⁴¹⁸ i zamawiający wybrał ją jako ofertę najkorzystniejszą⁴¹⁹.

3.5. Efektywność energetyczna w dostawach

3.5.1. Zamówienie na dostawę autobusów elektrycznych

W dniu 24 listopada 2018 r. zamawiający – Miejskie Zakłady Autobusowe sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie opublikował w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenie o zamówieniu na dostawę 130 autobusów elektrycznych. Z uwagi na charakter zamawiającego i przedmiot zamówienia, było to zamówienie sektorowe⁴²⁰. Zastosowano w tym wypadku przepis art. 132 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych; w obecnie obowiązującej PZP odpowiednikiem tego przepisu jest art. 7 pkt 35 w zw. z art. 5 ust. 4 pkt 4 PZP.

⁴¹⁶ *Ibidem*, pkt XVIII.3).

⁴¹⁷ Szpital Wielospecjalistyczny im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia – przetarg nieograniczony nr D-44/2020 na usługę w zakresie produkcji posiłków wraz z oddaniem w najem pomieszczeń kuchni; załącznik nr 9.*

⁴¹⁸ Szpital Wielospecjalistyczny im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu, *Zbiornicze zestawienie ofert z dnia 30.09.2020.*

⁴¹⁹ Szpital Wielospecjalistyczny im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu, *Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty*, opublikowane 12 października 2020 r.

⁴²⁰ Miejskie Zakłady Autobusowe sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, *Ogłoszenie o zamówieniu na dostawę 130 autobusów elektrycznych, numer referencyjny: 66/NT/WM/18*, opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 24 listopada 2018 r. pod numerem 2018/S 205-468815.

Zamówienie jest współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko Funduszu Spójności, numer projektu: POIS.06.01.00-00-021/16-00⁴²¹.

Kryteriami oceny ofert były:

- 1) Cena – waga 87%,
- 2) Jakość – parametry techniczne – waga 5%,
- 3) Ekologia – wartość 8%⁴²².

W ramach kryterium „Jakość – parametry techniczne” rozróżniono trzy następujące podkryteria:

- a) Liczba miejsc pasażerskich – 1,9%,
- b) Energia akumulatorów trakcyjnych – 1,6%,
- c) Inne kryteria techniczne – 1,5%.

W ramach kryterium „Ekologia” rozróżniono trzy następujące podkryteria:

- a) Urządzenie klimatyzacyjne i grzewcze – 3,8 %,
- b) Zużycie energii elektrycznej – 2,4%,
- c) Zastosowanie technologii SiC (kryterium innowacyjności konstrukcyjnej) – 1%,
- d) Napęd elektryczny trakcyjny – 0,8%⁴²³.

Widać zatem wyraźnie, że w przedmiotowym postępowaniu przyznawano dodatkowe punkty tym ofertom, które obejmowały pojazdy energooszczędne. Odpowiada to regulacji § 3 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych⁴²⁴, który w odniesieniu do zamówień publicznych na zakup pojazdów samochodowych kategorii M i N ustanawia trzy obowiązkowe kryteria oceny ofert: zużycie energii, emisja CO₂ i emisje zanieczyszczeń: tlenków azotu, cząstek stałych oraz węglowodorów. § 7-9 rozporządzenia określają przy tym obowiązującą metodologię rachunku kosztów cyklu życia w odniesieniu do tych parametrów. Komentowany akt

⁴²¹ *Ibidem*, pkt II.2.13).

⁴²² Miejskie Zakłady Autobusowe sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na dostawę 130 autobusów elektrycznych, numer referencyjny: 66/NT/WM/18*, opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 26 lipca 2019 r. pod numerem 2019/S 143-353414, pkt II.2.5).

⁴²³ J. Kuźmiński, *Zamówienie na dostawę autobusów elektrycznych* – wystąpienie konferencyjne, *XIV Konferencja – Zielone Zamówienia Publiczne*, Urząd Zamówień Publicznych, 21 listopada 2019 r., str. 13 prezentacji; dostęp pod adresem [dostęp dnia 03.04.2021]: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/przedswiezecia-edukacyjne/konferencje,-seminaria/przedswiezecia-dotyczace-zrownowazonych-zamowien-publicznych/xiv-konferencja-zielone-zamowienia-publiczne>.

⁴²⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych, Dz. U. z 2011 r., Nr 96, poz. 559.

prawny stanowi implementację dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów transportu drogowego w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej⁴²⁵. Zamówienia udzielono na podstawie powyższych przepisów, lecz warto odnotować, że w 2021 r. straciły one moc obowiązującą⁴²⁶.

Zamówienia udzielono wykonawcy Solaris BUS & Coach S.A.⁴²⁷ Była to jedyna oferta złożona w postępowaniu⁴²⁸.

W dniu 22 lipca 2019 r. zamawiający zawarł umowę dostawy ze zwyciężkim wykonawcą⁴²⁹. Zgodnie z harmonogramem, autobusy dostarczane miały być partiami, od 29 maja 2020 r. do 27 listopada 2020 r. (§ 3 ust. 1 umowy). Zamawiający zastrzegł sobie prawo dokładnego sprawdzenia stanu technicznego pojazdów przy odbiorze (§ 3 ust. 10). Na uwagę zasługuje § 4 ust. 3 umowy, który zobowiązuje wykonawcę do przeszkolenia pracowników zamawiającego w zakresie eksploataowania autobusu, w tym w zakresie jego ekonomicznej eksploatacji. § 5 umowy zawiera katalog zastrzeżonych kar umownych, wśród których jednak próżno doszukiwać się sankcji za niedotrzymanie energooszczędnych parametrów pojazdów, np. kary za zwiększone zużycie prądu do ładowania pojazdów w stosunku do oferty wykonawcy.

Zobowiązania związane z gwarancją jakości, w szczególności z autoryzacją, serwisem, szkoleniem i doradztwem technicznym oraz karami umownymi, zastrzeżonymi na rzecz zamawiającego, w zakresie nieuregulowanym w umowie reguluje umowa serwisowa, stanowiąca załącznik do umowy dostawy⁴³⁰ (§ 4 ust. 1 umowy dostawy). Jak wynika z jej § 1 ust. 1, jej celem jest zapewnienie właściwej obsługi dostarczanych pojazdów. Co istotne, na mocy § 2 ust. 1 pkt 1.1.1. projektu umowy serwisowej wykonawca udziela zamawiającemu gwarancji jakości do 240.000 km

⁴²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów transportu drogowego w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej, Dz. U. UE L 2009, Nr 120, s. 5.

⁴²⁶ A to na skutek przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1161 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz. U. UE L z 2019 r., Nr 188, s. 116).

⁴²⁷ Miejskie Zakłady Autobusowe sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia* [...], pkt V.2.3).

⁴²⁸ Miejskie Zakłady Autobusowe sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, *Informacja z otwarcia ofert*.

⁴²⁹ Umowa dostawy nr 66/NT/WM/18 z dnia 22 lipca 2019 r. zawarta między Miejskimi Zakładami Autobusowymi sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie a SOLARIS Bus & Coach S.A.

⁴³⁰ Miejskie Zakłady Autobusowe sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na „Dostawa 130 autobusów elektrycznych” – postępowanie nr 66/NT/WM/18*, dokument z 19 października 2018 r., [w]: załącznik nr 3: *Umowa serwisowa – projekt*.

przebiegu lub 3 lat (w zależności od tego, co nastąpi prędszej) na cały autobus, więc, jak należy rozumieć, także na zużycie energii zadeklarowane w ofercie. Jednym ze świadczeń gwarancyjnych, które miałyby służyć realizacji tej gwarancji, jest zobowiązanie wykonawcy do dokonywania napraw autobusów dotkniętych wadą (§ 2 ust. 1 pkt 1.3.2. projektu umowy serwisowej). Naprawy dokonane w ASO wykonawcy objęte są indywidualną gwarancją do 100.000 km przebiegu (§ 2 ust. 1 pkt 1.5 w zw. z § 13 ust. 8). § 13 ust. 7 zawiera klauzulę uprawnienia zamawiającego do wymiany pojazdu o poważnej wadzie fabrycznej na nowy, pozbawiony wad, pod warunkiem, że nie jest możliwa jego naprawa. Ponieważ klauzula ta nie zawiera katalogu wad objętych jej dyspozycją, należy rozumieć, że dotyczy ona także pojazdów zużywających energię w ilości niezgodnej z ofertą. § 14 zawiera procedurę reklamacji w ramach gwarancji w przypadku uszkodzeń masowych, czyli dotyczących co najmniej 10% dostarczonych autobusów. Istotne jest, że w tym wypadku, poza uprawnieniami typowymi dla gwarancji jakości, zamawiający ma prawo także nałożyć na wykonawcę karę umowną w stosunku do autobusów wyłączonych z użytkowania na skutek dokonywania napraw prewencyjnych (§ 14 ust. 7.1). Kara ta wynosi 3.375,07 zł za każdy dzień wyłączenia jednego autobusu z eksploatacji w warunkach uszkodzeń masowych (§ 14 ust. 9.2).

Jak widać z powyższego, w przypadku przedmiotowego zamówienia przyjęto system egzekwowania energooszczędności przedmiotu zamówienia przede w sposób mieszany: przede wszystkim przez realizację uprawnień z udzielonej gwarancji jakości, a w przypadkach poważniejszych uchybień także przez naliczenie kar umownych. Wątpliwości co do potencjalnej skuteczności egzekwowania parametrów z zakresu efektywności energetycznej wyrażono już przy analizie zamówienia opisanego w pkt. 3.1.4. niniejszego rozdziału. W wypadku przedmiotowego zamówienia jasne jest zaś, że potencjalny brak skuteczności realizacji uprawnień z gwarancji zostanie zrekompensowany karami umownymi, naliczanymi w przypadku braku dotrzymania zobowiązań z gwarancji w wypadkach uszkodzeń masowych.

Zamówienie było przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która dotyczyła realizacji przez m. st. Warszawa zadań w zakresie tworzenia infrastruktury oraz innych warunków rozwoju elektromobilności, rozwoju floty autobusów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej i zapewnienia udziału pojazdów zeroemisyjnych w działalności urzędu gminy oraz zero- i niskoemisyjnych w

wykonywaniu zadań publicznych przez gminę w okresie od 2016 do 2019 r.⁴³¹ W raporcie podkreślono, że przedmiotowa inwestycja była częścią przedsięwzięć służących wypełnieniu przez zamawiającego zadań wynikających z art. 68 ust. 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁴³², tj. uzyskania w dniu 1 stycznia 2021 r. udziału 5% autobusów elektrycznych w taborze komunikacji miejskiej⁴³³. Znamienne jest, że NIK dostrzegła niewielkie zmiany środowiskowe, jakie wystąpiły na skutek zakupu autobusów niskoemisyjnych i elektrycznych w latach 2016-2019. Nastąpił wzrost zużycia energii, a to na skutek wyposażenia nowych autobusów w klimatyzację całopojazdową, której nie miały dotychczas stosowane modele autobusów, a także w wyniku wzrostu udziału autobusów wielkopojemnych w taborze. Dalej NIK podkreśla jednak, że pomimo powyższego, udało się osiągnąć korzyści ekonomiczne na skutek przeprowadzonej inwestycji. Nastąpiła bowiem oszczędność kosztów eksploatacyjnych a zwłaszcza zużycia energii z paliw i energii elektrycznej⁴³⁴. Jakkolwiek kontekst kontroli NIK, jak już to podkreślono, jest szerszy aniżeli tylko obejmujący komentowane zamówienie, da się wyciągnąć pewne wnioski:

- 1) Istnieje nierównomierność korzyści ekonomicznych w stosunku do ekologicznych w wypadku tego typu inwestycji, zwiększających efektywność energetyczną,
- 2) Pomimo zwiększenia efektywności energetycznej zużycie energii wzrosło nie na skutek niedoskonałości technologicznej, lecz na skutek zamontowania w pojazdach systemu klimatyzacji i zwiększenia ich pojemności, więc korzyści płynące z obniżonego zużycia energii zostały wyparte na skutek przeznaczenia tych oszczędności na ulepszenie parametrów pojazdów, które doprowadziły ostatecznie do zwiększenia zapotrzebowania na energię – wystąpił tzw. efekt zwrotny (por. rozdział I, pkt 3).

3.5.2. Dostawa sprzętu elektronicznego dla sądów w Radomiu

⁴³¹ Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie, *Wystąpienie pokontrolne z 6 listopada 2019 r., P/19/020 Wsparcie rozwoju elektromobilności*, LWA. 410.015.03.2019, s. 2. Analizowane zamówienie wspomniane jest na s. 12-13.

⁴³² Dz. U. z 2019 r., poz. 1124 j.t.

⁴³³ Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie, *Wystąpienie pokontrolne z 6 listopada 2019 r. [...]*, s. 3, pkt II.

⁴³⁴ *Ibidem*, s. 18.

Przedmiotem postępowania była dostawa sprzętu elektronicznego, tj. serwerów, macierzy, przełączników, komputerów, monitorów, laptopów, drukarek, urządzeń wielofunkcyjnych A4 dla potrzeb Sądu Okręgowego i Sądu Rejonowego w Radomiu⁴³⁵.

Postępowanie zostało podzielone na 3 części:

- 1) Część I – dostawa i wdrożenie sprzętu: serwerów, macierzy, przełączników⁴³⁶,
- 2) Część II – dostawa i wdrożenie sprzętu: komputerów, monitorów, laptopów⁴³⁷,
- 3) Część III – dostawa i wdrożenie sprzętu: drukarek i urządzeń wielofunkcyjnych A4⁴³⁸.

Dalej przeanalizowana zostanie jedynie część II, a to z uwagi na uwzględnienie w jej kryteriach oceny ofert efektywności energetycznej; pełna lista kryteriów oceny ofert w tej części przedstawia się następująco:

- a. jakość – parametry techniczne (waga 30%),
- b. cena (waga 50%),
- c. rozszerzenie gwarancji (waga 10%),
- d. efektywność energetyczna (waga 10%)⁴³⁹.

Punkty w ramach kryterium efektywności energetycznej były przyznawane ofertom według dwustopniowego schematu – deklaracji wykonawcy w formularzu ofertowym w przedmiocie, czy oferowane przez niego urządzenia cechują się zużyciem energii typowym rocznym na poziomie maksymalnie 100 kWh, czy też 80 kWh⁴⁴⁰.

Warto podkreślić, że w wypadku tego zamówienia określono kryterium oceny ofert w zakresie efektywności energetycznej niezależnie od tego, że, jak wskazano już w drugim rozdziale, komputery jako urządzenia biurowe i tak muszą spełniać specyficzne wymogi względem ich energooszczędności celem dopuszczenia do obrotu w Unii Europejskiej (zob. rozdział II, pkt 2.1.).

Zamówienie nie było finansowane ze środków europejskich⁴⁴¹.

⁴³⁵ Sąd Okręgowy w Radomiu, *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia* z dnia 20 lipca 2017 r., opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 2017/S 137-281002, pkt II.1.1).

⁴³⁶ *Ibidem*, pkt II.2.1) [1].

⁴³⁷ *Ibidem*, pkt II.2.1) [2].

⁴³⁸ *Ibidem*, pkt II.2.1) [3].

⁴³⁹ *Ibidem*, pkt II.2.5) [2].

⁴⁴⁰ Sąd Okręgowy w Radomiu, dokumentacja zamówienia, o którym mowa w *Ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia* z dnia 20 lipca 2017 r., [w]: formularz ofertowy wykonawcy FORTI Krzysztof Jurek, s. 11.

⁴⁴¹ Sąd Okręgowy w Radomiu, *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia* z dnia 20 lipca 2017 r., pkt II.2.13).

Jak wynika z umowy zawartej z wykonawcą wybranym dla realizacji tej części zamówienia, jej przedmiotem jest dostawa oraz wdrożenie sprzętu komputerowego i oprogramowania, zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz parametrami wskazanymi w ofercie, a także świadczenie usług serwisowych w stosunku do dostarczonego sprzętu. Wykonawca zobowiązany jest przy tym do sprzedania i dostarczenia zamówionego sprzętu oraz oprogramowania, jego uruchomienia i fizycznego montażu u zamawiającego⁴⁴². W treści § 3 ust. 2 umowy wykonawca udzielił gwarancji należytej jakości, funkcjonalności i parametrów technicznych dostarczonego sprzętu – a zatem, jak należy rozumieć, także parametrów w zakresie efektywności energetycznej. W ust. 3 zamawiający zastrzegł sobie prawo do zasięgnięcia opinii niezależnego rzeczoznawcy w sytuacjach spornych. W przypadku potwierdzenia zastrzeżeń zamawiającego przez rzeczoznawcę, wykonawca zobowiązany jest pokryć koszty wydania przez niego opinii oraz wymienić zakwestionowany sprzęt na zgodny z umową. Dodatkowo, w § 4 znalazły się postanowienia rozwijające zapewnienia i zobowiązania wykonawcy z tytułu gwarancji. Warte podkreślenia jest, że gwarancja obejmuje między innymi prawo naprawy wadliwego sprzętu (ust. 8), zaś w § 5 przewidziano karę umowną za niedokonanie naprawy w terminach określonych w umowie w wysokości 1% wartości brutto uszkodzonego sprzętu, podlegającego naprawie, za każdy dzień zwłoki.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że zamawiający przewidział środki w niewielkim stopniu zabezpieczające jego interesy w uzyskaniu wysokiej efektywności energetycznej zamówionego sprzętu. Po pierwsze bowiem, ograniczenie podania parametrów w ofercie w tym przedmiocie do wskazania odpowiedniej liczby kilowatogodzin – i to spośród tylko dwóch punktowanych opcji wartości do wyboru – powoduje, że oferta wykonawcy stanowi jedynie prostą deklarację, co do której możliwości sprawdzenia jej rzetelności przed jej wyborem jako oferty najkorzystniejszej są mocno ograniczone. Ponadto, umowa zawiera mieszany system odpowiedzialności wykonawcy za ewentualne wady rzeczy w zakresie efektywności energetycznej, przez uzupełnienie roszczeń z rękojmi i gwarancji roszczeniami z kar umownych, co powoduje, że w razie niespełnienia przez dostarczony sprzęt parametrów efektywności energetycznej niedostatki te w ostateczności pokrywane są poprzez zapłatę, a w praktyce – przez potrącenie odpowiednich kwot

⁴⁴² Umowa nr 7/ZP/17 na część II z dnia 17 lipca 2017 r., zawarta między Sądem Okręgowym w Radomiu a FORTI Krzysztof Jurek, § 1 ust. 1 i 2.

z wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Należy wskazać ponadto, iż możliwość naliczania kary umownej za każdy dzień zwłoki, bez podania maksymalnego górnego poziomu naliczonych kar z tego tytułu jest limitowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. SN stwierdził w wyroku z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt: IV CSK 687/14, co następuje: *Nieokreślenie w umowie końcowego terminu naliczania kar umownych ani ich kwoty maksymalnej, prowadzi do obciążenia zobowiązanego tym świadczeniem w nieokreślonym czasie, a więc w istocie tworzy zobowiązanie wieczne, niekończące się. Takie ukształtowanie zobowiązania zapłaty kary umownej, nie spełnia należącego do jego istoty wynikającego z art. 483 § 1 k.c. wymagania określenia sumy pieniężnej podlegającej zapłacie w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania niepieniężnego. Wymóg ten jest spełniony, gdy strony z góry określają wysokość kary umownej, albo gdy w treści umowy wskazują podstawy do definitywnego określenia jej wysokości. W konsekwencji, nawet gdyby potencjalnie wykonawca nie podjął się naprawy wadliwego sprzętu, a naliczanie kary w wysokości 1% wartości brutto tego sprzętu dziennie doprowadziłoby do naliczenia kary w wysokości przekraczającej jego wartość ogółem, wyegzekwowanie tak naliczonej kary w drodze powództwa może się okazać nieskuteczne.*

Jak widać na przedstawionych 9 przykładach udzielonych zamówień publicznych, podejście do poprawy efektywności energetycznej w praktyce szwankuje, przede wszystkim jeśli chodzi o zabezpieczenie świadczenia przez wykonawcę na poziomie zadeklarowanym w ofercie. Może to potencjalnie powodować nieskuteczność tych przedsięwzięć. Żeby jednak wykluczyć wyjątkowość występowania tego problemu na poziomie krajowym, następnie przeanalizowane zostaną doświadczenia także innych państw członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem Republiki Federalnej Niemiec.

4. *Energiewende* – program polityki energetycznej i zwiększenia efektywności energetycznej w Republice Federalnej Niemiec

Energiewende można definiować na różne sposoby, zależnie od ujęcia. W ujęciu prawnym *Energiewende* to pakiet niemieckich federalnych aktów prawnych z 2011 r. – ustaw, rozporządzeń wykonawczych i innych dokumentów. Do tego pakietu zalicza się trzynasta nowelizacja prawa atomowego, ustawa o ponownym uregulowaniu ram prawnych pozyskiwania prądu ze źródeł

odnawialnych, ustawa o ponownym uregulowaniu przepisów prawa gospodarki energetycznej, ustawa o środkach w celu przyspieszenia rozbudowy sieci elektrycznej, nowelizacja ustawy o utworzeniu Funduszu na rzecz energii i klimatu (EKF) i ustawa o wzmocnieniu rozwoju rozwiązań przyjaznych klimatowi w miastach i gminach⁴⁴³. W ujęciu gospodarczo-ekonomicznym *Energiewende* to proces przeobrażeń polityki energetycznej Republiki Federalnej Niemiec, polegający na zmianie w doborze źródeł wytwarzania energii, w którym pierwszorzędne znaczenie ma stopniowa rezygnacja z energetyki atomowej oraz ograniczanie produkcji energii z węgla kamiennego i brunatnego⁴⁴⁴. W kontekście tego drugiego ujęcia wskazuje się na jego początek nie w 2011 r., lecz już w 2002 r., kiedy to przyjęto federalną ustawę o zakończeniu produkcji energii jądrowej⁴⁴⁵. Mająca miejsce 11 marca 2011 r. katastrofa elektrowni atomowej w japońskiej Fukushima (która w wyniku trzęsienia ziemi uległa poważnej awarii) przyczyniła się jednak znacznie do przyspieszenia procesu *Energiewende*⁴⁴⁶. Wskazuje się na wspieranie efektywności energetycznej jako kluczowy element procesu *Energiewende*⁴⁴⁷.

W 2010 r. sformułowano cele *Energiewende* w sposób następujący:

- 1) Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w stosunku do danych z roku 1990 o 40% do roku 2020, o 55% do roku 2030, o 70% do roku 2040 i o 80-95% do roku 2050,
- 2) Zużycie pierwotne energii powinno zostać obniżone o 20% do 2020 roku i o 50% do 2050 roku,
- 3) Produktywność energii powinna rosnąć o 2,1% rok do roku w stosunku do końcowego zużycia energii,
- 4) Zużycie energii elektrycznej powinno spaść w stosunku do 2008 roku o 10% do 2020 roku i o 25% do 2050 roku,

⁴⁴³ Opracowanie w systemie Beck Online, beck-aktuell-Redaktion, Verlag C.H. Beck, 8 sierpnia 2011 r, becklink 1015429, tłumaczenie własne; dostęp dnia 9 lipca 2021 r. za pośrednictwem e-zasobów Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego, dostępne w Internecie pod adresem: <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Freddok%2Fbecklink%2F1015429.htm&pos=1&hlwords=on>. Nazwa funduszu EKF podana za: Bajczuk Rafał, *Ochrona klimatu – specjalność niemieckiego eksportu i dyplomacji*, Komentarze OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, nr 104, 2013, s. 4; dostęp w Internecie dnia 11 lipca 2021 r. pod adresem: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-04-05/ochrona-klimatu-specjalnosc-niemieckiego-eksportu-i-dyplomacji>

⁴⁴⁴ M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, część II, rozdział V, § 1, C.H. Beck, 2018, wyd. 1.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, rozdział V, § 2.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, rozdział V, § 3., a także: M. Marszałek, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy - sprzedawcy energii elektrycznej*, C.H. Beck, 2015, wyd. 1, [w]: rozdział 1, pkt 3.3.

⁴⁴⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii), *Förderstrategie Energieeffizienz und Wärme aus erneuerbaren Energien Handlungsempfehlungen zur Fortentwicklung der Beratungs- und Investitionsförderprogramme* – maj 2020 r., broszura informacyjna dostępna w Internecie dnia 10 lipca 2021 r. pod adresem: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/foerderstrategie-energieeffizienz.html>, s. 2, pkt 1; tłumaczenie własne.

- 5) Ograniczenie zapotrzebowania na energię ciepłą w budynkach o 20% do 2020 roku i zapotrzebowania na energię o 80% do 2050 roku,
- 6) Energia ze źródeł odnawialnych powinna w zużyciu energii końcowej stanowić co najmniej 18% do 2020 roku, 30% do 2030 roku, 45% do roku 2040 i 60% do 2050 roku⁴⁴⁸.

W konsekwencji, można stwierdzić, że Niemcy przyjęły w powyższym zakresie plan na 40 lat, co wskazuje na skalę przedsięwzięcia.

W kontekście tematu niniejszej rozprawy doktorskiej i treści niniejszego rozdziału, warto szerzej przeanalizować działalność wspomnianego Funduszu na rzecz energii i klimatu (EKF). Jego zadaniem jest bowiem wspieranie efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii i poszukiwanie sposobów magazynowania energii⁴⁴⁹. W 2012 r., tj. w rok po rozpoczęciu działalności, fundusz dysponował środkami na poziomie 780 mln euro, by w 2019 r. jego budżet osiągnął wartość 4,5 mld euro⁴⁵⁰. Fundusz ten finansowany jest z dotacji rządowej, a także z opłat za emisje CO₂⁴⁵¹ (podobnie jak opłata zastępcza przy rozliczeniu certyfikatów efektywności energetycznej stanowi dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – rozdział II, pkt 2.2). Służy on do finansowania przede wszystkim rozwojowi elektromobilności, OZE i termomodernizacji budynków⁴⁵². W literaturze wskazano, że to właśnie EKF jest najważniejszym nowym środkiem finansowania transformacji energetycznej w Niemczech⁴⁵³. Znowelizowany projekt budżetu na 2012 rok zakładał przeznaczanie w ramach EKF środków na wsparcie efektywności energetycznej w kwotach: 110 mln euro za 2012 r., 305 mln euro za 2013 r., 284 mln euro za 2014 r., 308 mln euro za 2015 r. i 308 mln euro za 2016 r.⁴⁵⁴

Z uwagi na federalny system ustroju Republiki Federalnej Niemiec, warto podkreślić, że oprócz rządowego istnieją w Niemczech także regionalne programy wsparcia rozwiązań ekologicznych. Dla przykładu, w czerwcu 1998 r. w Hannoverze założony został Fundusz ochrony

⁴⁴⁸ A. Kwiatkowska-Drożdż (red.), *Niemiecka transformacja energetyczna. Trudne początki*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, 2012, s. 33, dostępne w Internecie pod adresem [dostęp dnia 21 sierpnia 2021 r.]: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/niemiecka_transformacja_energetyczna_trudne_poczatki_1.pdf

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

⁴⁵⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii) - *Was ist eigentlich der Energie- und Klimafonds?*, 17 marca 2020 r., artykuł dostępny w Internecie dnia 10 lipca 2021 r. pod adresem: <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2020/04/Meldung/direkt-erklaert.html>, tłumaczenie własne.

⁴⁵¹ *Ibidem*.

⁴⁵² I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, C.H. Beck, 2021, [w]: rozdział V, § 2, s. 345.

⁴⁵³ A. Kwiatkowska-Drożdż (red.), *Niemiecka transformacja energetyczna. Trudne początki*, s. 8.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, s. 50, tabela.

klimatu proKlima. Finansowany jest przez miasta Hannover, Hemmingen, Laatzen, Langenhagen, Ronnenberg i Seelze, a także przez lokalnego dostawcę energii elektrycznej enercity. Celem współpracy jest wspieranie i kontrola efektywności ograniczania emisji dwutlenku węgla oraz bezpieczeństwo energetyczne regionu. Ponieważ jednak znaczną część środków przeznaczono na rozwój budownictwa pasywnego, inwestycje te są istotne także dla wspierania zwiększania efektywności energetycznej. Roczne wpłaty do Funduszu wyniosły w 2014 roku około 4,4 mln euro, z czego 46% pochodziło z zysku enercity, 30% z dopłaty jako część składowa taryfy tzw. gościnnej dla wszystkich klientów prywatnych, a 24% zapłaciły miasta partnerskie. Kuratorium i Rada doradczą Funduszu podejmują decyzje o finansowaniu poszczególnych projektów, uruchomieniu szerszych programów wsparcia i szczególnych działaniach. Członkami tych ciał są miasta partnerskie, enercity, Izba Rzemieślnicza w Hannoverze, Stowarzyszenie odbiorców energii (VEA), inicjatywa obywatelska „Ochrona środowiska”, Centrala konsumencka w Dolnej Saksonii i Thüga AG. Przekazanie środków następuje zgodnie z kryteriami efektywności dwutlenku węgla, jego absolutnej redukcji, skutkami działania multiplikatora i według stopnia innowacyjności planowanych kroków. Badania prowadzone przez Pestelinstitut potwierdzają regionalne i ekonomiczne efekty powyższych programów wsparcia. Każde 1 euro wsparcia powiązane jest z 12,7 euro inwestycji wspieranych klientów. Dotyczy ono 76% projektantów, architektów i firm rzemieślniczych regionu Hannoveru⁴⁵⁵.

Sukcesu *Energiewende* w zakresie wspierania efektywności energetycznej należy upatrywać przede wszystkim w rozwoju budownictwa pasywnego w tym kraju, dzięki czemu w coraz większym stopniu mieszkalnictwo obywateli się bez urzędów grzewczych. Niemcy są liderem w stosowaniu tego typu rozwiązań. Jednocześnie jednak w literaturze podnosi się, że w porównaniu z działaniami na rzecz ograniczania udziału energetyki ze źródeł konwencjonalnych – przede wszystkim węgla i energii atomowej, a także ze wsparciem źródeł odnawialnych energii, działania na rzecz rozwoju efektywności energetycznej należy ocenić jako najmniej okazałe i najmniej skuteczne. Wynika to z trudności w sektorze transportowym, w którym wsparcie korzystania z pojazdów elektrycznych i hybrydowych napotyka na sytuację, w której Niemcy nie są liderami w rozwoju tej technologii. Co do budynków, niedostatecznie wysoki jest także odsetek budynków objętych renowacją⁴⁵⁶. Upatruje się także przyczyny natury politycznej. Na szczeblu federalnym zablokowano bowiem mechanizmy

⁴⁵⁵ A. Figielek, B. Królczyk, *VI Forum Budownictwa Pasywnego i Energooszczędnego. Publikacja konferencyjna*, Stowarzyszenie Wielkopolski Dom Pasywny, 2015, s. 69-70.

⁴⁵⁶ C. Morris, M. Pehnt, *Niemiecka transformacja energetyczna. Przyszłość oparta na odnawialnych źródłach energii*, Fundacja im. Heinricha Bölla, 2014, s. 96, pkt 7, dostępne w Internecie pod adresem [dostęp dnia 21 sierpnia 2021 r.]: http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/018%20German-Energy-Transition_pl%202014.pdf

o kluczowym znaczeniu – na przykład ulgi podatkowe na termomodernizację budynków i zaostrzono rozporządzenia na rzecz energooszczędności. Jednocześnie zaniechano abolicji podatków i dotacji szkodliwych ekologicznie, np. ulg podatkowych na paliwo lotnicze i zwolnień podatkowych na energochłonne pojazdy służbowe⁴⁵⁷.

W obszarze prawa zamówień publicznych Niemcy wprowadzili wiele przepisów i dobrych praktyk, które mają służyć zwiększaniu efektywności energetycznej. Ich inspiracji należy upatrywać w przepisach rangi unijnej⁴⁵⁸. W konsekwencji, w 2010 r. przyjęto ustawę o efektywności energetycznej⁴⁵⁹ (implementującej postanowienia dyrektywy w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych⁴⁶⁰, następnie zastąpionej dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej⁴⁶¹, o której mowa w rozdziale II, pkt 2.2., na mocy § 9 Nr. 13 której specjalna jednostka publiczna – Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE – Federalna Agencja Efektywności Energetycznej – tłum. własne) sporządza i publikuje przykładowe kryteria i postanowienia do specyfikacji warunków zamówienia w zakresie efektywności energetycznej, jako pomoc dla zamawiających⁴⁶².

§ 67 rozporządzenia w sprawie udzielania zamówień publicznych⁴⁶³ reguluje zamówienia usług i dostaw, dla których zużycie energii ma istotne znaczenie. Przepis ten przyjęto w wyniku implementacji dwóch dyrektyw: dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (zob. rozdział II, pkt 2.2.) oraz dyrektywy w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią⁴⁶⁴ (zastąpioną przez rozporządzenie ustanawiające ramy etykietowania energetycznego, zob. rozdział II, pkt 2.1.)⁴⁶⁵. Przepis ten stanowi implementację powyższych dyrektyw w sposób odmienny, niż uczyniono to na gruncie prawa polskiego i przewiduje, że w przypadku, gdy związane z energią towary, maszyny lub urządzenia są przedmiotem zamówienia na dostawy bądź istotnym elementem wykonania usług

⁴⁵⁷ C. Morris, M. Pehnt, *Niemiecka transformacja energetyczna* [...], s. 15.

⁴⁵⁸ V. Schmidt, *Energieeffiziente öffentliche Beschaffung*, Umweltbundesamt, 2014, s. 6.

⁴⁵⁹ Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G), z 4 listopada 2010 r., BGBl. I S. 1483, zm. przez BGBl. zZZ 2020 r., I S. 1728). Tłum. własne.

⁴⁶⁰ Tj. dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG, Dz. U. UE L z 2006 r., Nr 114, s. 64.

⁴⁶¹ V. Schmidt, *Energieeffiziente* [...], s. 6.

⁴⁶² *Ibidem*.

⁴⁶³ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV), z 12 kwietnia 2016, BGBl. I S. 624, zm. przez BGBl. z 2021 r., I S. 1691, tłum. własne.

⁴⁶⁴ Tj. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią, Dz. U. UE L z 2010 r., Nr 153, s. 1.

⁴⁶⁵ Por. V. Schmidt, *Energieeffiziente* [...], s. 7.

będących przedmiotem zamówienia, w opisie przedmiotu zamówienia należy postawić, w zakresie efektywności energetycznej, wymogi, aby przedstawiały one najwyższy poziom efektywności energetycznej oraz, w relewantnych przypadkach, odznaczały się najwyższą klasą efektywności energetycznej. W takich wypadkach zamawiający ma ponadto obowiązek wymagać od oferentów podania informacji na temat zużycia energii oferowanych przez nich produktów, chyba że nie ma w tym zakresie istotnej różnicy między produktami oferowanymi przez nich na rynku, a także – w stosownych wypadkach – analizę minimalnych kosztów cyklu życia lub wnioski w zakresie korzystności ekonomicznej uzyskane metodą porównywalną do rachunku kosztów cyklu życia. W przepisie podkreślono ponadto, że powyższe stanowi minimum, a zamawiający mają prawo do żądania większej ilości informacji od wykonawców⁴⁶⁶. Należy wskazać, że żadna z wyżej powołanych dyrektyw nie zobowiązywała do wprowadzania obligatoryjnych przepisów dla zamawiających – w dyrektywie w sprawie etykietowania z 2010 r. zobowiązano jedynie państwa członkowskie do „dołożenia starań” (por. art. 9 ust. 1), zaś w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia, że zamawiający („instytucje rządowe”) nabywać będą produkty, usługi i budynki o bardzo dobrej charakterystyce energetycznej (art. 6 ust. 1). Obraz ten zamąca jedynie fakt, że w literaturze stwierdzono, że tylko przepis VgV wymagający od wykonawców podania informacji i analiz na temat zużycia energii ma charakter obligatoryjny; przepis dotyczący zamawiania produktów i usług o najwyższym poziomie efektywności energetycznej ma charakter fakultatywny (dosł. „zamawiający powinni”⁴⁶⁷). Przepisy analogiczne, o fakultatywnym charakterze, znalazły się także w przepisach normujących udzielanie zamówień sektorowych⁴⁶⁸. Obligatoryjne kryteria oceny ofert wprowadzono jedynie dla zamówień na pojazdy transportowe, w wyniku implementacji dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów transportu drogowego⁴⁶⁹, (zob. rozdział II, pkt 4.1.), jednakże, jak już wyżej wskazano, w 2021 r. obligatoryjne kryteria oceny ofert przestały obowiązywać w tym obszarze. Warto podkreślić, że dokonując implementacji dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, Niemcy dokonali przeniesienia ich treści bardzo wiernie do krajowego porządku prawnego⁴⁷⁰.

Implementacji dyrektyw w sprawie zamówień publicznych służy też akt prawa

⁴⁶⁶ Tłum. własne.

⁴⁶⁷ V. Schmidt, *Energieeffiziente [...]*, s. 7. Tłum. własne.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, s. 8, z tym że odwołuje się do nieaktualnego aktu prawnego; obecnie przywołany przepis znajduje się w § 58 Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung - SektVO), rozporządzenie z 12 kwietnia 2016 r., BGBl. I S. 624, 654, zm. przez BGBl. z 2021 r., I S. 1691.

⁴⁶⁹ V. Schmidt, *Energieeffiziente [...]*, s. 9.

⁴⁷⁰ Por. chociażby uzasadnienie projektu ustawy implementującej, BT-Drucksache 18/6281, w części dot. § 127 GWB, s. 112. Dokument dostępny także w internecie pod adresem (dostęp dnia 08.09.2021): <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/062/1806281.pdf>.

podstawowego – ogólne wytyczne w sprawie zamówień na produkty efektywne energetycznie⁴⁷¹. Adresatami tych wytycznych są urzędy federalne (§ 1 ust. 1). § 2 ust. 1 zobowiązuje tych zamawiających, przy sporządzaniu analizy potrzeb przed udzieleniem zamówienia oraz opisu przedmiotu zamówienia, do uwzględnienia zużycia energii w całym cyklu życia produktu i aspektu efektywności energetycznej⁴⁷². Wymaga się przy tym, aby opis przedmiotu zamówienia wymagał najwyższej dostępnej klasy energetycznej i, o ile to niewykluczone z przyczyn obiektywnych, stosownych etykiet energetycznych (§ 2 ust. 2 i 3)⁴⁷³. Konieczność uwzględnienia kosztów cyklu życia, szczególnie w zakresie zużycia energii, istnieje także na etapie udzielania zamówienia, chyba że jest to niemożliwe lub nierzeczowe, przy czym koszty zewnętrzne dla środowiska w ramach kosztów cyklu życia należy uwzględnić na tyle, na ile pozwalają na to ogólne przepisy o zamówieniach publicznych (§ 2 ust. 4)⁴⁷⁴, przy czym przepisy te (mowa o § 59 ust. 2 Nr 5 i ust. 3 VgV, do którego dokonano odesłania) w zakresie kosztów zewnętrznych wiernie oddają treść art. 68 ust. 1 lit. b) dyrektywy klasycznej. W kontekście tezy niniejszej rozprawy doktorskiej istotne jest podkreślenie, że w kontekście kosztów cyklu życia także Niemcy zauważyli, iż w praktyce ich zastosowanie służy zaspokojeniu zarówno interesów o charakterze ekonomicznym, jak i ekologicznym⁴⁷⁵. Podobnie jak polski Urząd Zamówień Publicznych⁴⁷⁶, niemieckie Ministerstwo Środowiska publikuje na swojej stronie internetowej pomoce i wytyczne w zakresie stosowania rachunku kosztów cyklu życia⁴⁷⁷. Co jednak istotne, Niemcy dostrzegają przy tym, iż z powodu braku wypracowania stosownych metodologii kwantyfikacji i przeliczania, połączonego z brakiem stosownych regulacji prawnych, uwzględnienie zewnętrznych kosztów w ramach rachunku kosztów cyklu życia jedynie w wyjątkowych wypadkach będzie miało praktyczny wymiar⁴⁷⁸. Jako dobrą praktykę dla zamawiających chcących postawić na efektywność energetyczną zamówienia wskazano zaś dopuszczenie składania przez wykonawców ofert wariantowych⁴⁷⁹.

Z uwagi na fakt, że rok 2022 jest tylko zamknięciem pewnego etapu *Energiewende*, jest za wcześnie, aby oceniać jej rezultaty, gdyż transformacja jeszcze się nie zakończyła⁴⁸⁰. Niemniej, warto

⁴⁷¹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Leistungen (AVV-EnEff), wydane przez niemieckie Ministerstwo Gospodarki i Energii, 18.05.2020, BAnz AT 26.05.2020 B1, s. 1-9. Tłum. własne.

⁴⁷² Tłum. własne. Por. także V. Schmidt, *Energieeffiziente* [...], s. 14.

⁴⁷³ Tłum. własne.

⁴⁷⁴ Tłum. własne. Por. także V. Schmidt, *Energieeffiziente* [...], s. 18.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, s. 17.

⁴⁷⁶ Zob. [dostęp dnia 10 września 2021 r.] <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/zielone-zamowienia/przydatne-informacje/rachunek-kosztow-cyklu-zycia>

⁴⁷⁷ *Ibidem*, s. 18.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

⁴⁸⁰ J. Malko, *Energiewende. Niemiecka transformacja energetyczna*, Polityka Energetyczna, tom 17, 2014, zeszyt 2, s. 8.

podkreślić jeden fakt – niemieckie prawo zamówień publicznych nie doznało rewolucji na skutek postawienia na OZE i efektywność energetyczną. Rzeczywiście dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej została implementowana do niemieckiego porządku prawnego w sposób bardziej ambitny niż ma to miejsce na gruncie polskiej ustawy o efektywności energetycznej, jednakże brak jest różnic daleko idących; najistotniejszą jest fakt podkreślenia roli rachunku kosztów cyklu życia i konieczności jego uwzględnienia przy zamówieniach udzielanych przez urzędy federalne. Nie jest to jednak regulacja doskonała, gdyż, jak już wyżej stwierdzono, także ona nie rozwiązała problemu ujęcia kosztów zewnętrznych w rachunku kosztów cyklu życia, który występuje na gruncie dyrektywy klasycznej (zob. rozdział II, pkt 4.1. i 4.2.4). Ponadto, skonkretyzowano, że stawianie wymogów oferowania zamawiającym jedynie produktów o najwyższej dostępnej klasie energetycznej powinno zostać dokonane w opisie przedmiotu zamówienia, co jednak stanowi jedynie konkretyzację obowiązku zamawiania produktów o najwyższej dostępnej klasie energetycznej, który występuje też na gruncie polskiej ustawy o efektywności energetycznej (zob. rozdział II, pkt 2.2). Może to też wynikać z rozproszenia poszczególnych działań, przez wsparcie nie tyle instytucji, co indywidualnych projektów, na skutek czego toczą się dyskusje, jak zarządzać coraz większymi wartościami energii elektrycznej, generowanej przez indywidualnych, zdecentralizowanych producentów małoskalowych w zakresie wsparcia OZE⁴⁸¹, a także koncentracji na gospodarstwach domowych przy wsparciu niskoemisyjności⁴⁸². Można powiedzieć, że w zakresie wsparcia efektywności energetycznej w sektorze publicznym – zarówno pod względem unormowań prawnych, jak i faktycznego jego rozpropagowania – Niemcy zatrzymali się w pół drogi.

5. Programy zwiększenia efektywności energetycznej w wybranych innych państwach członkowskich Unii Europejskiej

⁴⁸¹ *Ibidem*, s. 13.

⁴⁸² Przy analizie społecznych skutków Energiewende podkreśla się spadek o 30% emisji ekwiwalentu dwutlenku węgla z gospodarstw domowych w stosunku do 1990 roku - *Společne skutki niemieckiej transformacji energetycznej*, s. 3, broszura CleanEnergyWire.org dostępna w Internecie pod adresem [dostęp dnia 22 sierpnia 2021 r.]: <https://www.cleanenergywire.org/sites/default/files/files/event/german-polish-media-programme-coal-and-energy-comparison-part-ii/pl-do-how-energiewende-transforming-germany-we-know-it.pdf>

W perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach EFSI rozdysponowano 18 mld euro na projekty unijne związane ze zwiększaniem efektywności energetycznej, co stanowi potrojenie kwoty środków przeznaczonych w ramach perspektywy 2007-2013⁴⁸³.

Dość powiedzieć jednak, że efekty realizacji polityki zwiększania efektywności energetycznej w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo różne. Badania wskazują, że w gronie krajów, w których mamy do czynienia z niskim zużyciem energii, są jednocześnie liderami efektywności energetycznej⁴⁸⁴, choć nie jest to regułą. Kuriozalny jest w tym wypadku przypadek Malty, która w 2010 i 2014 r. wykazywała jeden z najgorszych w Unii Europejskiej stopień postępów w zakresie zwiększania efektywności energetycznej pod kątem realizacji założeń strategii „Europa 2020”, zaś w badaniu z 2019 r. była już jednym z krajów o najniższym zużyciu energii w UE⁴⁸⁵. Na drugim biegunie jest z kolei Irlandia, która pomimo wdrożenia programów powszechnej termomodernizacji po 2006 r. i znaczącego postępu w zwiększeniu efektywności energetycznej, nadal zalicza się do państw członkowskich o najwyższym zużyciu energii⁴⁸⁶. Irlandia wdrożyła także inne rozwiązania mające wzmocnić efektywność energetyczną, takie jak ścisłe uregulowanie prawa budowlanego w tym zakresie, zarówno w stosunku do nowych, jak i już istniejących budynków, a także upowszechnienie systemów centralnego ogrzewania. Wprowadzono także specjalny podatek węglowy oraz od paliw wykorzystywanych w pojazdach mechanicznych. W literaturze podkreśla się, że przypadek Irlandii udowadnia, iż ustanowienie wymagających wymogów prawa budowlanego ma praktyczny wymiar tylko w długim okresie, a ponadto po 2000 r. w kraju tym nastąpił boom budowlany, na skutek czego już 1/3 budynków spełnia wyśrubowane normy – a mimo to Irlandia nadal cechuje się podwyższonym zużyciem energii w stosunku do średniej unijnej⁴⁸⁷. Może to świadczyć o niedostatecznym zapobieganiu wystąpienia zjawiska efektu zwrotnego (zob. rozdział I, pkt 3). W rankingu państw realizujących założenia strategii „Europa 2020” Irlandia w okresie 2010-

⁴⁸³ Źródło [dostęp dnia 12 września 2021 r.]: https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/financing/eu-programmes/previous-funding_en

⁴⁸⁴ Por. A. Thonipara, P. Runst, C. Ochsner, K. Bizer, *Energy efficiency of residential buildings in the European Union – An exploratory analysis of cross-country consumption patterns*, Energy Policy, Elsevier Ltd., 2019, nr 129, s. 1160, tabela oraz E. Dziawgo, *Realizacja strategii „Europa 2020” w krajach Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 478, s. 146, tabele 1 i 2 – obydwie źródła wskazują, że w obydwu kategoriach jednym z liderów są Szwecja i Finlandia.

⁴⁸⁵ Por. A. Thonipara, P. Runst, C. Ochsner, K. Bizer, *Energy efficiency of residential buildings* [...], s. 1160 tabela oraz Dziawgo Ewa, *Realizacja strategii „Europa 2020”* [...], s. 146, tabele 1 i 2 – w pierwszym z tych źródeł Malta zajmuje 3 miejsce w 2019 r. pod kątem energooszczędności, podczas gdy drugie źródło wskazuje, że w 2010 r. zajmowała ostatnie miejsce w realizacji strategii „Europa 2020”, a w 2014 r. – przedostatnie, przy czym dane te obejmują także zwiększanie efektywności energetycznej – zob. E. Dziawgo, *Realizacja strategii „Europa 2020”* [...], s. 149, tabela, i s. 150.

⁴⁸⁶ A. Thonipara, P. Runst, C. Ochsner, K. Bizer, *Energy efficiency of residential buildings* [...], s. 1159.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, s. 1164.

2014 spadła z 15. na 16. miejsce, jednakże nie jest to spowodowane niedostateczną realizacją celów w zakresie klimatu i środowiska, a pozostałych kwestii, takich jak spadek nakładów na badania i rozwój oraz wzrost zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁴⁸⁸. Wskazuje to na niedostatki założeń tej strategii, gdyż nawet duże zaangażowanie danego państwa członkowskiego w realizację celów w zakresie klimatu i środowiska nie doprowadziło do znacznego spadku stopnia energochłonności gospodarki krajowej.

Europejskimi liderami zwiększania efektywności energetycznej i ograniczania energochłonności są kraje skandynawskie, tj. Szwecja, Dania i Finlandia, a dodatkowo Austria⁴⁸⁹. W Szwecji jest to przede wszystkim zasługa długoletniej tradycji dbałości o kwestie efektywności energetycznej i zużycia energii, trwającej od lat 70-tych XX wieku. W tym kontekście wymienia się bardzo rygorystyczne prawo budowlane, które przewiduje nawet audyt energetyczny po 2 latach od oddania nowego budynku do użytku, oraz wprowadzenie podatków energetycznego i węglowego. Około 2007 r. ponadto w kraju tym spadła sprzedaż pomp ciepła, która do tej pory rosła lawinowo od około 10 lat, co świadczy o wysyceniu gospodarki rozwiązaniami niskoenergetycznymi. Rozpowszechniono także ogrzewanie ciepłem miejskim⁴⁹⁰. Podobne rozwiązania przyczyniły się do wysokiego miejsca Finlandii w rankingu⁴⁹¹. Co jednak warto podkreślić, państwa skandynawskie od lat są liderami polityki zrównoważonego rozwoju także dzięki stosowaniu ekologicznych zamówień publicznych. Upowszechniło się w tych państwach korzystanie przede wszystkim z kryteriów środowiskowych przy opisie przedmiotu zamówienia⁴⁹².

Z powyższego można wyprowadzić konkluzję, iż ekologiczne zamówienia publiczne, stosowane powszechnie z wykorzystaniem kryteriów środowiskowych, przynoszą dużą skuteczność w realizacji celów w obszarze efektywności energetycznej, i są w tym zakresie komplementarne w stosunku do innych działań, takich jak ustanawianie wymagających norm prawa budowlanego czy prawa podatkowego w obszarze dbałości o klimat i środowisko, które bez uzupełnienia ich ekologicznymi zamówieniami publicznymi nie prowadzą samodzielnie do realizacji tych celów, co

⁴⁸⁸ E. Dziawgo, *Realizacja strategii „Europa 2020”* [...], s. 146, tabele 1 i 2 oraz s. 149, tabela 3.

⁴⁸⁹ A. Thonipara, P. Runst, C. Ochsner, K. Bizer, *Energy efficiency of residential buildings* [...], s. 1160, tabela 2, oraz E. Dziawgo, *Realizacja strategii „Europa 2020”* [...], s. 146, tabele 1 i 2 oraz s. 149.

⁴⁹⁰ A. Thonipara, P. Runst, C. Ochsner, K. Bizer, *Energy efficiency of residential buildings* [...], s. 1162-1163.

⁴⁹¹ *Ibidem*, s. 1163.

⁴⁹² M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, C.H. Beck, 2018, wyd. 1, część V, rozdział III, § 1 i 3.

widać na przykładzie Irlandii. W państwach zaś takich jak Szwecja czy Finlandia rozwiązania te doprowadziły te kraje do pozycji lidera zmian, i to pomimo panującego w nich niekorzystnego, zimnego klimatu⁴⁹³. Istotne jest przy tym zapobieganie tzw. efektowi zwrotnemu, aby zwiększanie efektywności energetycznej nie doprowadziło ostatecznie do wzrostu konsumpcji energii (co może mieć miejsce w przypadku Irlandii), a także aby stawiając na efektywność energetyczną, dostatecznie zabezpieczyć cele ekologiczne, mając na uwadze, że jej zwiększanie może prowadzić także do realizacji celów ekonomicznych. Nie bez znaczenia jest, że to właśnie skandynawski przypadek sprawy *Concordia Bus* doprowadził do rozwoju idei oferty najkorzystniejszej ekonomicznie w zamówieniach publicznych, tj. do przesądzenia przez TSUE, iż stosowanie kryteriów ekologicznych, niezwiązanych ściśle z funkcjonalnością przedmiotu zamówienia jest dozwolone⁴⁹⁴, a jednak w państwach skandynawskich udało się zachować stosowną równowagę między ekologią, a ekonomią.

6. Wnioski

W niniejszym rozdziale uwidoczniło się, iż jakkolwiek istnieje bardzo wiele różnych form i środków dofinansowania projektów mających na celu zwiększanie efektywności energetycznej, to jednak praktyka ich rozdysponowania nie zapewnia trwałych osiągnięć dla środowiska, zaś zabezpiecza raczej interesy finansowe beneficjentów.

Powyższe wykazać można na trzech etapach inwestycji mających na celu poprawę efektywności energetycznej, które zostaną kolejno przedstawione, według autorskiego podziału:

- 1) etap finansowania,
- 2) etap udzielenia zamówienia publicznego,
- 3) etap realizacji.

Po pierwsze, odnośnie etapu finansowania należy zauważyć, że fundusze unijne i krajowe zasadniczo skonstruowano trafnie, w oparciu o założenie, że celem dofinansowań do projektów zwiększających efektywność energetyczną jest osiągnięcie efektu ekologicznego. Zarówno zatem prawodawca europejski, jak i ustawodawca krajowy nie pominęli kwestii środowiskowych we wspieraniu efektywności energetycznej. Nie obyło się przy tym jednak bez mankamentów. W

⁴⁹³ A. Thonipara, P. Runst, C. Ochsner, K. Bizer, *Energy efficiency of residential buildings* [...], s. 1160-1161, pkt 2.3 i 2.5.

⁴⁹⁴ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 234-236.

obydwu wypadkach, tj. w przypadku prawa unijnego i krajowego problematyczne okazało się bowiem prawidłowe, czytelne i w prosty sposób weryfikowalne wyznaczenie owych celów ekologicznych, jakie ma spełniać dofinansowany projekt. Wszelkie tego typu niedociągnięcia, nawet jeśli trudno przypisywać im kluczowe znaczenie, niewątpliwie mogą się przyczyniać do zniechęcenia potencjalnych beneficjentów programów z ubiegania się o dofinansowanie. Należy bowiem pamiętać, że w każdym wypadku sankcje nieprawidłowej realizacji dofinansowanego projektu mają wymiar pieniężny, czyli szczególnie dotkliwy dla beneficjenta.

O ile zatem z punktu widzenia płaszczyzny finansowej inwestycji zwiększających efektywność energetyczną nie sposób się dopatrzeć uchybień o charakterze fundamentalnym, o tyle można je odnaleźć na kolejnych etapach inwestycji, które następują po przyznaniu dofinansowania, a którym jest etap udzielenia zamówienia i jego realizacji. Etap udzielenia zamówienia został przeanalizowany przez pryzmat dwóch zasadniczych form proceduralnych – postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i partnerstwa publiczno-prywatnego. Powiązany charakter tych form sprawia, że można wyciągnąć ogólne wnioski o niedostosowaniu tych form do realizacji inwestycji zwiększających efektywność energetyczną. Aby dokładnie zobrazować problem, należy podsumować podstawowe cechy projektów przeanalizowanych w niniejszym rozdziale w poniższej tabeli:

Nazwa projektu	Sposób wyboru wykonawcy	Czy projekt zrealizowano z udziałem środków unijnych?	Przedmiot inwestycji (według PZP)	Przewidziane sposoby zabezpieczenia zamierzonych ekologicznych w zakresie efektywności energetycznej osiągnięcia efektów w zakresie
Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku	PPP	Tak, z EFRR	Roboty budowlane	Obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego oraz kary umowne do wysokości łącznej 20% kwoty wynagrodzenia partnera prywatnego
Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka	PPP	Nie	Roboty budowlane	Obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego oraz kary umowne za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego, w tym w zakresie nieosiągnięcia gwarantowanych sum oszczędności

Termomodernizacja na terenie Gminy Opalenica	PPP	Nie	Roboty budowlane	Gwarancja jakości wykonanych robót
Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie	PPP	Nie	Roboty budowlane	Obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego, ponadto <i>de facto</i> zwiększenie maksymalnego pułapu kar umownych naliczonych z innego tytułu w wypadku nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności energii
Konsolidacja siedziby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie	Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego	Tak, z EFRR	Roboty budowlane	Kara umowna
Remont i utrzymanie sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki	PPP	Nie	Roboty budowlane	Konieczność przedstawienia rachunku kosztów cyklu życia wraz z ofertą, obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego i wypowiedzenie umowy
Usługa w zakresie produkcji posiłków w Szpitalu w Inowrocławiu	Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego	Nie	Usługi	Konieczność wykazania się przez wykonawcę wymaganym oznakowaniem sprzętu (ekoetykietami) na etapie badania ofert
Zamówienie na dostawę autobusów elektrycznych	Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego	Tak, z FS	Dostawy	Gwarancja jakości dostarczonych pojazdów, a w przypadkach poważniejszych uchybień także naliczenie kar umownych
Dostawa sprzętu elektronicznego dla sądów w Radomiu	Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego	Nie	Dostawy	Gwarancja jakości dostarczonych przedmiotów oraz kara umowna

Na tle powyższego łatwo dostrzec, jak rzadko zamawiający stosował jakiegokolwiek środki zabezpieczające efekt ekologiczny na etapie badania i oceny ofert. Za wyjątkiem inwestycji Miasta Ząbki, żaden zamawiający nie wymagał przedstawienia wraz z ofertą rachunku kosztów cyklu życia. Co prawda kilku zamawiających: Kobyłka, Opalenica i Sopot wymagało podania w ofercie gwarantowanych sum oszczędności energii przy zastosowaniu takiego rachunku, jednakże bez podania samego rozbitcia poszczególnych jego elementów. Oprócz polegania na pustej deklaracji ofertowej wypunktowano niekiedy takie błędy, jak brak określenia górnego pułapu oszczędności energii, jakie może zaoferować wykonawca w ofercie, jak miało to miejsce w przypadku modernizacji energetycznej budynków w Sopocie.

Wspomniane poleganie na deklaracjach ofertowych jest szczególnie istotne w kontekście ostatniego orzecznictwa sądu zamówień publicznych. W wyroku z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt: XXIII Zs 35/21 oraz w wyroku z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt: XXIII Ga 1350/20 Sąd Okręgowy w Warszawie wyraził pogląd, zgodnie z którym zamawiający nie może polegać w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na deklaracjach ofertowych wykonawcy, których nie da się zweryfikować na etapie wyboru oferty najkorzystniejszej. Stany faktyczne powyższych orzeczeń dotyczyły bowiem takich pozacenowych kryteriów oceny ofert jak czas reakcji czy dostępność usług. Jakkolwiek treść wspomnianych wyroków może budzić poważne wątpliwości na gruncie PZP, co też wyraziła w krytycznej głosie do tych wyroków A. Gawrońska-Baran⁴⁹⁵, mogą one się stać początkiem linii orzeczniczej, która zmuszać będzie zamawiających do ustanowienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego środków weryfikacji deklaracji ofertowych już na etapie wyboru oferty najkorzystniejszej. To szczególnie istotne, gdyż spośród przeanalizowanych w niniejszym rozdziale przykładowych postępowań deklaracja osiągniętych oszczędności energii stanowiła kryterium oceny ofert w kilku z nich i nie była w żaden sposób przez zamawiającego weryfikowana przed realizacją zamówienia.

W istocie zatem widać tendencję wyciągania konsekwencji wobec wykonawcy na etapie realizacji zamówienia. Jest to widoczne zwłaszcza w przypadku zamówień na roboty budowlane, czyli rodzaju przedmiotu zamówienia równie często związanego z efektywnością energetyczną jak dostawy. W przypadku jednak dostaw czy usług problem ten jest rzadziej spotykany, z uwagi na głębiej posuniętą standaryzację, a przez to więcej możliwości stosowania różnego rodzaju oznakowania (etykiet), których konieczność wykazania na etapie badania i oceny ofert rozwiązuje problem. W przypadku usług zaś kwestia ta nie jest tak widoczna, gdyż w porównaniu z robotami

⁴⁹⁵ A. Gawrońska-Baran, *Z problematyki pozacenowych kryteriów oceny ofert*, Prawo Zamówień Publicznych, C.H. Beck, 2021, nr 4, s. 109 oraz 113-115.

budowlanymi i dostawami usługi siłą rzeczy rzadko są związane z trwałym śladem w postaci zwiększenia efektywności energetycznej. Zaskakujący jest przy tym wniosek, że zabezpieczenia osiągnięcia efektu ekologicznego na etapie badania i oceny ofert, choćby przez wprowadzenie jakiegokolwiek metodologii obliczania oszczędności energii, wprowadzono w zamówieniach realizowanych bez wykorzystania środków unijnych (Kobyłka, Opalenica, Sopot, Ząbki). Nie wystąpiły one zaś w projektach dofinansowanych przez UE. Zwyczajnie zamawiający zabezpieczali efekt ekologiczny poprzez zastrzeżenie kar umownych, uprawnień z gwarancji jakości czy prawa do wypowiedzenia umowy bądź odstąpienia od niej na etapie jej realizacji. Szczególnie istotne znaczenie ma przy tym tendencja do kompensowania niedostatków ekologicznych inwestycji poprzez dokonywanie na rzecz zamawiającego świadczenia pieniężnego, jakim jest kara umowna⁴⁹⁶. W ten sposób zabezpieczony jest bowiem jedynie interes finansowy zamawiającego, zaś brak jest zabezpieczenia utraty możliwości osiągnięcia założonego pierwotnie skutku ekologicznego. Warto przy tym wskazać, że we wszystkich analizowanych projektach dominującym kryterium oceny ofert była cena (w przypadku robót budowlanych i usług właściwie wynagrodzenie), zaś pozostałe kryteria mają charakter drugorzędny bądź wręcz marginalny. Jeśli dodać do tego fakt, że w przeważającej części przypadków wykonawca nie musiał wykazać, że ma realną wizję osiągnięcia deklarowanych w ofercie oszczędności energii, a jedynie zobowiązany był podać ich sumę w ofercie, dochodzi się do konkluzji, że w istocie mamy do czynienia z rywalizacją cenową. Wykonawca w naturalny sposób będzie zatem skłonny skupić się na optymalizacji ceny ofertowej, zaś gwarantowane oszczędności energii będzie mógł zadeklarować w wysokości zawyżonej, niekiedy wręcz nawet nierealnej (zwłaszcza w braku zastrzeżenia dopuszczalnego górnego limitu w tym zakresie), aby zdobyć zamówienie. W ten sposób wykonawca ryzykuje, że nie będzie w stanie osiągnąć zadeklarowanych oszczędności energii, jednakże ma świadomość, że do zwolnienia się z odpowiedzialności wystarczy obniżenie wynagrodzenia czy zapłata kary umownej, co w niektórych przypadkach może się nawet wykonawcy opłacać. Niekiedy kary te nie są bowiem nawet wygórowane, jak pokazuje wyżej przedstawiony przypadek zamówienia udzielonego przez Województwo Zachodniopomorskie. Wykonawca może też liczyć na dokonanie zmiany umowy wkrótce po jej zawarciu, i to w zakresie tego kluczowego parametru – planowanych oszczędności energii czy metodologii ich obliczenia, z korzyścią dla siebie, a niekorzyścią dla zamawiającego w stosunku do deklaracji wskazanych w ofercie, która to możliwość została wprost wyrażona w wypadku wyżej przeanalizowanej inwestycji realizowanej przez miasto Sopot.

⁴⁹⁶ Fakt, że kara umowna polega na spełnieniu świadczenia pieniężnego, wynika z literalnej treści art. 483 § 1 KC.

Powyższe wpisuje się w główną myśl niniejszej rozprawy doktorskiej, iż rozwiązania prawa zamówień publicznych – zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, zawierają wyraźną dysproporcję między aspektem ekonomicznym a ekologicznym efektywności energetycznej. Utraconych szans dla środowiska, spowodowanych nieprawidłową realizacją zamówienia, nie da się zaś skompensować poprzez zastrzeżone kary umowne czy inne konsekwencje finansowe wyciągane wobec wykonawcy.

O dysproporcji między aspektami ekonomicznym i ekologicznym efektywności energetycznej świadczy także niedostateczne zabezpieczenie przed tzw. efektem zwrotnym. Jak pokazał przykład przedstawionego zamówienia na autobusy elektryczne, nawet zamówienie, które z założenia mogłoby się wydawać ekologiczne, okazało się co najwyżej ekonomiczne – wydajność przedmiotu zamówienia okazała się bowiem prowadzić do zwiększonego zużycia energii przy jednoczesnym obniżeniu jej kosztów, co powoduje, że w konsekwencji efekt zwrotny zostaje skonsumowany przez efekt ekologiczny zamówienia.

Problemów we wdrażaniu rozwiązań zwiększających efektywność energetyczną w zamówieniach publicznych nie uniknęły także inne państwa członkowskie UE. Jeśli chodzi o Niemcy, wyeksponowane ze względu na prowadzoną przez nie politykę *Energiewende*, godna podziwu jest skala zaangażowania państwa i jego świadomości roli efektywności energetycznej w dążeniu do reformy energetyki i zmian klimatu, jednakże rozwiązania systemowe okazują się niedoskonałe. Niemieckie prawo zamówień publicznych zawiera bowiem, podobnie jak prawo polskie, przede wszystkim fakultatywnie stosowane postanowienia dotyczące efektywności energetycznej. Choć są one bardziej wyeksponowane w treści aktów prawnych, nie ma w tym względzie różnicy, którą można by uznać za istotną. Ponadto, podobnie jak w prawie polskim, postanowienia prawne dotyczące zamówień publicznych związanych z zużyciem energii, uwzględniające kwestie efektywności energetycznej, są rozparcelowane między wiele różnych aktów prawnych, niezwiązanych bezpośrednio z systemem prawa zamówień publicznych; Niemcy nie pokusili się także o implementację przepisów unijnych w tym zakresie, znanych przede wszystkim z rozdziału II niniejszej rozprawy doktorskiej, w sposób bardziej restrykcyjny, trzymając się dość wiernie literalnej treści aktów prawa unijnego – ta ostatnia uwaga dotyczy zresztą także implementacji dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. W przypadku Niemiec daje się

zaobserwować także takie niedoskonałości, jak rozproszenie znacznych środków przeznaczanych na zwiększanie efektywności energetycznej między beneficjentów o niewielkich możliwościach inwestycyjnych, np. konsumentów realizujących indywidualne programy ich gospodarstwa domowego, przez co nie udaje się uzyskać odpowiedniej skali zwiększania efektywności energetycznej w gospodarce.

Brak odpowiedniego podejścia systemowego ponownie zaś może prowadzić do niebezpiecznego efektu zwrotnego, jak wykazano to na przykładzie Irlandii, której pomimo konsekwentnych termomodernizacji bardzo daleko do miana lidera efektywności energetycznej w Unii Europejskiej, które to miano przypada krajom skandynawskim, od lat stawiającym w tym zakresie przede wszystkim na ekologiczne zamówienia publiczne, korzystając między innymi z takich rozwiązań, jak środowiskowe kryteria oceny ofert.

W konsekwencji, zamawiający w praktyce uwzględniają w udzielanych zamówieniach efektywność energetyczną przedmiotu zamówienia w sposób niezapewniający osiągnięcia jego efektów ekologicznych, zabezpieczając dostatecznie jedynie swój interes ekonomiczny w razie nieprawidłowego wykonania zamówienia przez wykonawcę w drodze zastrzeżenia kar umownych, klauzul obniżenia wynagrodzenia czy roszczeń z gwarancji jakości, gdyż pomimo założeń co do osiągnięcia efektu ekologicznego na płaszczyźnie programowej, nie zapewniono dostatecznych rozwiązań zabezpieczających jego uzyskanie na płaszczyźnie przetargowej, przez co rezultat można zaobserwować dopiero na płaszczyźnie realizacyjnej, choć wszelkie względy racjonalności wydatkowania środków publicznych przemawiałyby za potrzebą jego antycypowania na wcześniejszym etapie. Brak jednolitych standardów w tym względzie powoduje, że państwa członkowskie Unii Europejskiej bardzo rozbieżnie podchodzą do uwzględnienia efektywności energetycznej w krajowych systemach prawa, osiągając przy tym bardzo rozbieżne rezultaty jej wzrostu w gospodarce, niezależnie od istnienia całego wachlarza dostępnych dofinansowań unijnych i krajowych w tym celu.

Rozdział IV. Adekwatność systemu zamówień publicznych do zwiększania efektywności energetycznej

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest odpowiedź na ostatnie postawione pytanie badawcze, a mianowicie: czy system zamówień publicznych został uregulowany w sposób adekwatny do realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE w zakresie efektywności energetycznej.

W pierwszej kolejności dokonana zostanie ocena dotychczasowych skutków polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej w kontekście zamówień publicznych. Pozwoli to na stwierdzenie, w jakim stopniu założenia strategiczne zostały osiągnięte, a także, jaki udział w ich realizacji miał system zamówień publicznych.

Następnie, w kontynuacji powyższego wątku, przedstawiona zostanie analiza, na ile zamówienia publiczne, których celem było zwiększanie efektywności energetycznej, przyczyniają się do realizacji założeń prawodawcy europejskiego w zakresie wyników ekologicznych.

W dalszej kolejności, przedmiotem dalszych analiz będzie ustalenie, na ile aktualne regulacje systemu zamówień publicznych są adekwatne celem realizacji założeń ekologicznych prawodawcy europejskiego, o których mowa wyżej. Jak już wskazano we Wstępie (pkt 1), dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zostały skonstruowane w oparciu o przeświadczenie, że prawo zamówień publicznych powinno stanowić nie tylko efektywne narzędzie rozdysponowywania środków publicznych, ale i powinno przy tej okazji służyć realizacji celów drugorzędnych, takich jak ekologiczne („zielone zamówienia publiczne”). W tym miejscu dokonana zatem zostanie ocena, na ile rzeczywiście zamówienia publiczne zawierają normy umożliwiające skuteczne kreowanie rozwiązań prowadzących do wzrostu efektywności energetycznej.

2. Ocena stopnia realizacji polityki klimatyczno-energetycznej - w kontekście zamówień publicznych

Dokument Strategii „Europa 2020” nie zawiera wskazań co do sposobu, w jaki nastąpi weryfikacja realizacji celów w niej wymienionych⁴⁹⁷. Z art. 24 ust. 3 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej wynika jednak, że Komisja na podstawie rocznych sprawozdań, otrzymywanych od państw członkowskich, dokonuje oceny, w jakim realizują one cele wskazane w art. 3 ust. 1 dyrektywy – te zaś, poprzez konkretne wartości liczbowe, precyzują owe 20%, o jakie ma zostać zwiększona efektywność energetyczna zgodnie z tekstem Strategii, przez określenie zużycia energii w 2020 r. na poziomie nie większym niż 1 474 Mtoe energii pierwotnej lub nie większym niż 1 078 Mtoe energii końcowej. Stąd, weryfikacji celów Strategii należy dopatrywać się w komunikatach Komisji, publikowanych corocznie i podsumowujących wyniki z danego roku jej realizacji. W trakcie sporządzania niniejszej rozprawy doktorskiej, najbardziej aktualne jest sprawozdanie z 20 lipca 2020 r., oceniające wyniki za rok 2019⁴⁹⁸. Z dniem 1 stycznia 2021 r. przepis art. 24 ust. 3 dyrektywy został zaś uchylony. Przedmiotowe sprawozdanie jednak miarodajne dla celów niniejszej rozprawy doktorskiej, gdyż jego konkluzja jest jednoznaczna: występuje luka w realizacji celów Strategii, które z dużym prawdopodobieństwem nie zostaną osiągnięte. Stwierdzono nawet dosadnie, że do obecnych wyników przyczynia się raczej panująca pandemia COVID-19 aniżeli wdrożone środki krajowe i unijne⁴⁹⁹; bez wzmocnionych działań na rzecz poprawy, nierealne jest nawet osiągnięcie celów wyznaczonych na rok 2030, określonych w dyrektywie⁵⁰⁰. Co zastanawiające, zaobserwowano wzrost zużycia energii między 2014 i 2017 r.⁵⁰¹ Oczywiście wzrost w tym wypadku jest najgorszym możliwym wynikiem, jaki był do zaobserwowania, gdyż nie tylko oddala od osiągnięcia celów Strategii, ale też niweczy osiągnięcia poprzednich lat jej realizacji. Znamienne jest zaś, że 2014 to nie tylko rok pojawienia się tendencji wzrostowej zużycia energii, lecz także uchwalenia dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. Jeśli chodzi o ten ostatni aspekt, warto zwrócić uwagę, że w sprawozdaniu wskazano, iż tendencja ta może być związana ze średnim wskaźnikiem renowacji energetycznej, który utrzymuje się w dalszym ciągu na bardzo niskim poziomie jedynie ok. 1%. Nawet w państwach członkowskich o wysokim wskaźniku większość oszczędności energii pochodzi z lekkich lub średnich zamiast głębokich renowacji. To dodatkowo

⁴⁹⁷ KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf

⁴⁹⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady - Ocena za 2019 r. postępów poczynionych przez państwa członkowskie w osiągnięciu krajowych wartości docelowych na 2020 r. w zakresie efektywności energetycznej oraz we wdrażaniu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, dokonana zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej – Bruksela, dnia 20 lipca 2020 r., COM(2020) 326 final; dostępne w Internecie pod adresem [dostęp dnia 06.11.2021]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0326&from=EN>

⁴⁹⁹ *Ibidem*, s. 1, 2-3.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, s. 15.

⁵⁰¹ Źródło [dostęp dnia 7 listopada 2021 r.]: https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/targets-directive-and-rules/eu-targets-energy-efficiency_en

rodzi ryzyko dla długofalowych celów Unii, gdyż zachodzi efekt zamrożenia – budynki poddane renowacji nie będą bowiem jej podlegać ponownie jeszcze przez szereg lat⁵⁰².

W lipcu 2018 r. Komisja, aby lepiej rozpoznać przyczyny niesatysfakcjonujących osiągnięć zużycia energii, powołała grupę zadaniową do spraw mobilizacji wysiłków na rzecz osiągnięcia celów wyznaczonych na rok 2020. Podczas jej posiedzenia w 2019 r. ustalono, że niezbędne jest podjęcie takich środków, jak potrzeba pełnego wdrożenia obecnie obowiązujących przepisów, zapewnienie lepszego finansowania ze środków unijnych, wprowadzenie dodatkowych środków, które pozwolą na szybkie osiągnięcie oszczędności, a także położenie silniejszego nacisku na zapewnienie, że budynki poddawane gruntownej renowacji osiągną minimalne normy w zakresie charakterystyki energetycznej. Jak jednak podkreślono, działania te i tak raczej nie doprowadzą do osiągnięcia celów założonych na rok 2020, ale przyczynią się do realizacji celów na rok 2030⁵⁰³.

Z powyższego da się wywieść wniosek, że choć rolą Komisji było monitorowanie postępów w kierunku osiągnięcia celów na rok 2020 i proponowanie właściwych ku temu środków, to w obliczu danych pozwalających stwierdzić, że ich realizacja jest poważnie zagrożona, Komisja i powołana przez nią grupa zadaniowa mająca mobilizować do osiągnięcia założonych celów zgodnie stwierdziły, że jest za mało czasu na poprawę i czas skoncentrować się już na celach wyznaczonych na rok 2030. Choć w sprawozdaniu Komisja podkreśliła, że nie ma miejsca na zadowolenie⁵⁰⁴, jednocześnie jego konkluzje sprawiają wrażenie, że każdy wynik byłby przyjęty jako satysfakcjonujący – osiągnięcie celów Strategii z przyczyn oczywistych, zaś jej nieosiągnięcie dlatego, że i tak udało się przyczynić do realizacji założeń wyznaczonych na rok 2030. Można również odnieść wrażenie, że im bliżej roku 2020, tym bardziej wynik na ten rok w ogóle tracił znaczenie, skoro wyznaczono już w międzyczasie cele jeszcze bardziej dalekosiężne – widać to choćby po tym, że samo sprawozdanie rozpoczyna się stwierdzeniem, iż w grudniu 2019 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu, w którym wskazano cel neutralności klimatycznej do roku 2050⁵⁰⁵. W efekcie, lektura dokumentu poświęconego ocenie realizacji Strategii „Europa 2020” w zakresie efektywności energetycznej prowadzi do przekonania, że pominięto w nim istotę rzeczy. Nie wiadomo zatem ostatecznie, o ile udało się zwiększyć efektywność energetyczną

⁵⁰² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady - Ocena za 2019 r. [...], s. 9.

⁵⁰³ *Ibidem*, s. 3.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, s. 15.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, s. 1.

behawioralnych, takich jak efekt zwrotny⁵¹⁰, zaś w budynkach władzy publicznej wzrost zużycia energii przypisano właśnie m. in. wyższemu poziomowi komfortu cieplnego⁵¹¹. Oznacza to, iż dostrzeżono wreszcie na poziomie unijnym istotność zjawiska efektu zwrotnego, i w tym też kontekście można się rzeczywiście zgodzić, iż można go ograniczyć przez wdrożenie odpowiedniego podejścia do oceny *ex post* wykonanych termomodernizacji.

Konkludując, wątek ten można podsumować dosyć spójnie: choć brak jest ku temu ostatecznych danych, niemal na pewno cele w zakresie efektywności energetycznej, wyznaczone na rok 2020, czyli zwiększenie jej w Unii o 20% nie zostały zrealizowane, zaś przyczyniły się do tego kwestie już podnoszone w niniejszej rozprawie doktorskiej: nieodpowiednie podejście do praktyki zwiększania efektywności energetycznej, systemu zamówień publicznych i brak wzięcia w dostatecznym stopniu pod uwagę efektu zwrotnego. Zaproponowane rozwiązania naprawcze wprost jednak nie zmierzają do poprawy powyższych kwestii, lecz skupiają się na kwestii finansowania czy podejścia do stosowania aktualnie obowiązujących regulacji.

3. Ocena stopnia przyczynienia się zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną do realizacji polityki klimatyczno-energetycznej

3.1. Założenia i metodologia

Na wstępie stwierdzić należy, iż nie jest możliwe dokładne, udokumentowane statystykami określenie wpływu udzielania zamówień publicznych na zwiększanie efektywności energetycznej w gospodarce. Ścisła ocena jest niemożliwa także z tego względu, że zamówienia publiczne stanowią jedynie część systemu służącego temu celowi, obok inwestycji związanych z sektorem prywatnym czy też działań przewidzianych w aktach prawnych niezwiązanych bezpośrednio z systemem zamówień publicznych, takich jak Prawo energetyczne, które zakłada zwiększanie efektywności energetycznej przez wspieranie kogeneracji (zob. rozdział II, pkt 3).

⁵¹⁰ *Ibidem*, s. 4.

⁵¹¹ *Ibidem*.

W konsekwencji, w tej części rozdziału chodzi raczej nie tyle o ocenę czy nawet o oszacowanie, gdyż oszacowanie zakłada podanie przybliżonych wartości liczbowych, co o przeprowadzenie analizy pozwalającej stwierdzić, czy zamówienia publiczne zwiększające efektywność energetyczną przyczyniły się do realizacji polityki klimatyczno-energetycznej w określonym stopniu, bez podania jednak dokładnej skali, lecz z pomocą uproszczonego stopniowania: w stopniu znacznym, nieznacznym, znikomym itp.

W powyższym celu, posłużono się częściowo danymi statystycznymi, częściowo zaś analizą dostępnych opracowań odnoszących się do analizowanej kwestii.

3.2. Dane statystyczne

Dane statystyczne wskazują na istnienie trendu korzystania przez zamawiających z kryteriów środowiskowych, w tym kryteriów oceny ofert – w 2020 r. liczba zamówień publicznych z wykorzystaniem tych kryteriów wyniosła 520, z czego 140 dotyczy dostaw, 61 robót budowlanych, a 319 usług⁵¹². To wzrost w porównaniu z 2019 r., kiedy to udzielono 434 tego typu zamówień, w tym 131 na dostawy, 56 na roboty budowlane i 247 na usługi⁵¹³.

Zgoła odmienne dane statystyczne wykazuje natomiast stosowanie kryterium kosztu (kosztów cyklu życia) jako kryterium oceny ofert. W 2020 r. zarejestrowano jedynie 21 takich zamówień, z czego 18 na dostawy, 0 na roboty budowlane i 3 na usługi⁵¹⁴. W 2019 r. było to odpowiednio 23 zamówień, z czego 21 na dostawy, 0 na roboty budowlane i 2 na usługi⁵¹⁵.

W tym kontekście, warto przytoczyć jeszcze statystyki związane z historycznym rozwojem regulacji. 28 lipca 2016 r. wprowadzono do ówczesnie obowiązującej ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁵¹⁶ nowy przepis art. 91 ust. 2a, na mocy którego zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy oraz ich związki mieli prawo zastosować cenę jako

⁵¹² *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, 2021, s. 55.

⁵¹³ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2019 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, 2020, s. 57.

⁵¹⁴ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, 2021, s. 54.

⁵¹⁵ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2019 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, 2020, s. 56.

⁵¹⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 j.t.; zmiana, o której mowa, została wprowadzona ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020).

wyłączne kryterium oceny ofert bądź o wadze przekraczającej 60% jedynie wówczas, gdy wskażą w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych jego cech oraz wskażą w załączniku do protokołu, w jaki sposób zostały w opisie przedmiotu zamówienia uwzględnione koszty cyklu życia. Przepis ten w założeniu miał nakłonić zamawiających do przeprowadzenia analizy kosztów cyklu życia celem sprawdzenia, czy planowane zastosowanie dominującego bądź wyłącznego kryterium ceny jest opłacalne ekonomicznie w całym okresie eksploatacji przedmiotu zamówienia⁵¹⁷. W praktyce stosowania znowelizowanych przepisów okazało się jednak, że zazwyczaj zamawiający rezygnowali z ustanowienia wyłącznego lub dominującego kryterium ceny, ustalając jego wagę na 60%, zaś w pozostałym zakresie ustanawiając pozacenowe kryteria oceny ofert takie jak termin realizacji czy warunki gwarancji, aby uniknąć konieczności analizy kosztów cyklu życia⁵¹⁸. Bezcelowość tego przepisu spowodowała, że w aktualnie obowiązującej ustawie PZP zrezygnowano z tego rozwiązania; przepis art. 246 ust. 2 PZP, w dużej mierze podobny do regulacji art. 91 ust. 1a poprzednio obowiązującej ustawy, został pozbawiony przesłanki analizy kosztów cyklu życia.

Z powyższego wynika wniosek, że w praktyce udzielania zamówień publicznych koszty cyklu życia, pomimo ustanowienia stosownych przepisów, są uwzględniane w stopniu znikomym. Zjawisko to zostało jedynie pogłębione nowelizacją, która weszła w życie 28 lipca 2016 r. Zaskakujący jest fakt, że jako kryterium oceny ofert alternatywne wobec kryterium ceny kryterium kosztu w ogóle nie jest stosowane w przypadku robót budowlanych, zaś w przypadku dostaw i usług są to pojedyncze przypadki. Warto zauważyć, że tylko w przypadku robót budowlanych przewidziano stosowną metodologię kalkulacji kosztów cyklu życia, w drodze wydania rozporządzenia w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach⁵¹⁹. Logika wskazuje zatem, że statystyki uwzględnienia kosztów cyklu życia w przypadku robót budowlanych i pozostałych przedmiotów zamówienia powinny być dokładnie odwrotne. Jakkolwiek zatem zarówno poprzednio obowiązująca ustawa, jak i aktualna PZP przewidują możliwość uwzględnienia w rachunku kosztów cyklu życia ekologicznych efektów zewnętrznych (art. 91 ust. 3c pkt 2 ustawy z 2004 r. i art. 245 ust. 3 pkt 2 PZP), co mogłoby się przyczynić do zwiększania efektywności energetycznej w drodze udzielania zamówień publicznych, to brak

⁵¹⁷ *Raport dotyczący kryteriów oceny ofert – wpływ zmian wprowadzonych nowelizacjami ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 29 sierpnia 2014 r. i z dnia 22 czerwca 2016 r. na stosowanie pozacenowych kryteriów ofert w postępowaniach o zamówienie publiczne*, Urząd Zamówień Publicznych, 2017, s. 4.

⁵¹⁸ *Ibidem*, s. 7-8.

⁵¹⁹ Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach, Dz. U. z 2018 r., poz. 1357.

istnienia praktyki w tym zakresie powoduje, że omawiane przepisy nie mogą odnieść zamierzonego skutku.

Niewątpliwie, choć nie jest to na razie potwierdzone siłą rzeczy żadnymi danymi statystycznymi, wpływ na zastosowanie kryterium kosztu w przyszłości będzie mieć uchylenie art. 244 PZP na mocy art. 11 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. nowelizującej ustawę o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁵²⁰. Przepis ten przewidywał wydanie rozporządzenia ustanawiającego katalog obowiązkowych kryteriów oceny ofert w przypadku niektórych zamówień, celem wdrożenia przepisów prawa unijnego, a mianowicie dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego⁵²¹. Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą nowelizującą w 2019 r.⁵²², mocą której uchylono art. 6 i 7, normujące wspólną metodologię kosztów cyklu życia dla pojazdów transportu drogowego. W konsekwencji, uchylono art. 244 PZP, na mocy którego wydano rozporządzenie normujące obowiązkowe kryteria oceny ofert i metodologię LCC dla tego typu zamówień. Zmiana ta podyktowana została wprowadzeniem zobowiązania dla państw członkowskich do osiągnięcia odpowiedniego odsetka zamówień na pojazdy czyste ekologicznie w ramach poszczególnych kategorii⁵²³, któremu to obowiązkowi na gruncie prawa polskiego odpowiada treść art. 34-36 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁵²⁴. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, że zamiast ulepszać instytucję, jaką jest rachunek kosztów cyklu życia, prawodawca europejski zrezygnował z tego narzędzia na rzecz rozwiązań alternatywnych.

Co się zaś tyczy wprowadzonego również dnia 28 lipca 2016 r. do ustawy przepisu wprost dopuszczającego ustanowienie w postępowaniu kryterium oceny ofert w postaci efektywności energetycznej (art. 91 ust. 2 pkt 3 ustawy z 2004 r.), to wszelkie istniejące statystyki nie ujmują wprost

⁵²⁰ Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r., poz. 2269.

⁵²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów transportu drogowego w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej (Dz. U. UE L z 2009 r., Nr 120, s. 5).

⁵²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1161 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz. U. UE L z 2019 r., Nr 188, s. 116).

⁵²³ *Przewodnik po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, 2021, s. 21-22, dostępny w Internecie pod adresem [dostęp dnia 25 listopada 2021 r.]: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0029/42968/Przewodnik_po_obowiazujacych_przepisach_w_obszarze_ZZP.pdf

⁵²⁴ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Dz. U. z 2021 r., poz. 110 j.t. Por. F. Grzegorzczak (red.), A. Mituś (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, WKP, 2021, [w]: komentarz do art. 34, uwaga nr 1.

jego popularności, gdyż dotyczą zarówno stosowania tego kryterium bezpośrednio, jak i innych kryteriów środowiskowych, bez dalszych rozróżnień⁵²⁵. W konsekwencji, nie sposób stwierdzić, czy istnieje praktyka stosowania tego kryterium.

W konsekwencji, z powyższego wynika konkluzja, że jakkolwiek istnieje pewna – choć trudno powiedzieć, że znaczna – praktyka udzielania zamówień publicznych z udziałem kryteriów środowiskowych, to ustawodawca złagodził podejście do wymogu ustanawiania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego multikryteriów oceny ofert, z uwzględnieniem kryteriów pozacenowych. Poza tym, zarówno ustawodawca, jak i prawodawca europejski, nie tylko nie rozwinęli przepisów dotyczących kryterium kosztu, lecz nawet stopniowo rezygnują z rozwiązań opartych na rachunku kosztów cyklu życia. Trudno zatem stwierdzić, na ile zamawiający uwzględniają efektywność energetyczną w parametrach zamówienia poza wypadkami, w których wymagają tego od nich przepisy szczególne (wskazane w rozdziale II); jeszcze większych trudności nastręcza zaś zbadanie, na ile jest ona uwzględniana w kategorii ekologicznych efektów zewnętrznych kosztów cyklu życia, skoro same statystyki stosowania kryterium kosztu wskazują na jego znikome zastosowanie.

3.3. Stanowiska doktryny

W doktrynie podniesiono, że w kontekście realizacji unijnych celów w zakresie efektywności energetycznej zdecydowanie zbyt rzadko zamawiający korzystają z możliwości uwzględnienia aspektów ekologicznych w zamówieniach publicznych. Chociaż w każdym segmencie zamówień (usługi, dostawy, roboty budowlane) możliwe jest takie określenie przedmiotu zamówienia, aby wskutek jego realizacji otrzymać maksymalny efekt ekologiczny, to jednak brak jest istnienia choćby niewielkiej praktyki w tym zakresie. Już w 2014 r. podnoszono, iż pożądanym jest i celowym, aby zamówienia publiczne uwzględniały efektywność energetyczną w jak najszerszym zakresie, zwłaszcza iż wówczas kryteria środowiskowe były stosowane przez zamawiających w zaledwie jednym na dziesięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego⁵²⁶.

⁵²⁵ Por. *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, 2021, s. 55, 154 i 155.

⁵²⁶ W. Dołęga, *Wybrane aspekty efektywności energetycznej*, [w]: *Polityka Energetyczna*, 2017, t. 20, zeszyt 4, s. 76.

Naturalnym polem do rozwoju efektywności energetycznej w drodze zamówień publicznych wydaje się przede wszystkim polepszenie parametrów energetycznych budynków, zarówno nowych, jak i już istniejących, ponieważ to właśnie w tym zakresie odnotowano bardzo duży potencjał zwiększania efektywności energetycznej, zwłaszcza w warunkach polskich⁵²⁷. Znajduje to potwierdzenie także na poziomie unijnym, gdyż wskazuje się, że właśnie budynki administracyjne, obok przemysłowych i handlowych, są w największej mierze odpowiedzialne za skalę zużycia energii⁵²⁸. Głębokie termomodernizacje dają możliwość zmniejszenia zapotrzebowania budynku użyteczności publicznej na energię końcową o ok. 73%, zaś na energię pierwotną – o nawet ok. 81%⁵²⁹.

Efektywność energetyczna budynków zależy jednak od wielu czynników:

- a) topograficznych – usytuowania budynku w terenie – np. budynki zlokalizowane na stokach północnych wykazują większe zapotrzebowanie na energię niż te zlokalizowane na stokach południowych,
- b) architektonicznych – zależnych od kompetencji projektanta i jego wiedzy, choćby od świadomości, że zlokalizowanie przeszkleń od strony południowej daje większe oszczędności energii niż w przypadku umieszczenia ich od północy itp.,
- c) technicznych – uznawanych za najważniejsze, tj. odpowiedniej izolacji termicznej ścian oraz dachu, parametrów okien, zabezpieczenia fundamentów czy wyposażenia instalacyjnego⁵³⁰.

Jak zatem widać, sam system zamówień publicznych nie jest czynnikiem, który można by uznać za wyłączny w kontekście zwiększania efektywności energetycznej, choćby w obszarze budownictwa. Trzeba zatem mieć na uwadze, że próba oszacowania jego wpływu jest nacechowana pewnym marginesem błędu, który wyznaczają okoliczności, których ujęcie w kategoriach adekwatnych dla zamówień publicznych następuje z dużymi trudnościami. Nie da się bowiem wyeliminować choćby wpływu czynników topograficznych poprzez ulepszenie systemu zamówień publicznych, gdyż niezależnie od lokalizacji system ten jest powszechnie obowiązujący w Unii Europejskiej.

⁵²⁷ K. Różycki, *Termomodernizacja przykładowego budynku użyteczności publicznej w polskich warunkach klimatycznych*, Budownictwo o Zoptymalizowanym Potencjale Energetycznym, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 2017, nr 1, s. 81.

⁵²⁸ A. Lis, P. Lis – *Efektywność energetyczna budynków edukacyjnych – zarys problemu*, Budownictwo o Zoptymalizowanym Potencjale Energetycznym, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 2(16) 2015, s. 46.

⁵²⁹ K. Różycki, *Termomodernizacja [...]*, s. 85 i 87.

⁵³⁰ A. Napiórkowska-Baryła, M. Zera, *Ograniczanie zjawiska ubóstwa energetycznego za pomocą termomodernizacji budynków*, Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Loccorum. [Vol.] 17, nr 1 (2018), s. 54.

Pomocniczy charakter przy dokonywaniu ustaleń w niniejszym wątku może mieć raport Głównego Urzędu Statystycznego za lata 2007-2013, z którego wynika, że w tym okresie modernizacji poddano 64,4% ogółu przebadanych budynków oddanych do użytkowania do końca 2013 r. W 55,2% z nich przeprowadzono wymianę urządzeń elektrycznych/elektronicznych. Jeśli chodzi o formy przedsięwzięć modernizacyjnych, największy udział w zwiększaniu efektywności energetycznej, bo aż 86,1%, miała wymiana urządzeń elektrycznych i elektronicznych, zaś ocieplenie oraz wymianę okien przeprowadzono odpowiednio w 34,6% i 34,5% budynków; ponad 28% to modernizacja systemów grzewczych. Powyższe przekłada się na zmniejszenie zużycia energii w badanych budynkach o 32,2% w ciągu 7 lat, w zużyciu rocznym zaś odpowiednio 31,1% w przypadku energii cieplnej do ogrzewania pomieszczeń i 35,3% energii potrzebnej do ogrzewania wody⁵³¹. Statystyki nie są korzystne, jeśli zważyć, że wyżej wskazano, iż przeprowadzenie głębokiej termomodernizacji powinno dać oszczędność energii na poziomie 73%.

Znaczenie ma także forma udzielania zamówienia zwiększającego efektywność energetyczną. Jak wykazano w oparciu o doświadczenia zarówno polskie, jak i zagraniczne (w tym krajów unijnych), zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego daje większe oszczędności energii niż w przypadku formuły tradycyjnego zamówienia publicznego⁵³². Wynika to z faktu, że modelowy schemat współpracy w formule PPP zakłada, iż znaczna część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi z oszczędności energii wypracowanych w drodze realizacji przez niego inwestycji budowlanej⁵³³.

W kontekście powyższego, warto zauważyć, że w projektach PPP, przedstawionych w rozdziale III, w zakresie termomodernizacji, dało się dostrzec korzystanie przez podmioty publiczne z rozwiązań takich jak rachunek kosztów cyklu życia (por. chociażby analizę zamówienia udzielonego przez Miasto Ząbki.). Jak już jednak wskazano w przedstawionych wyżej danych statystycznych, na ogół występowanie tego rozwiązania w systemie zamówień publicznych jest znikome. Tendencja ta wystąpiła wbrew przewidywaniom doktryny; już w 2013 r. bowiem postulowano, aby rozszerzyć katalog wspólnych unijnych metodologii LCC zawartych w załączniku

⁵³¹ I. Rackiewicz (red.), *Niskoemisyjność i efektywność energetyczna. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast, 2017, s. 52-55.

⁵³² D. Hajdys, D. Burzyńska, *Efektywność projektów PPP w obszarze termomodernizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, Ekonomiczne Problemy Usług, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2017, nr 4, s. 118 i 127.

⁵³³ *Ibidem*, s. 122.

nr XIII dyrektywy klasycznej (wtedy będącej w trakcie procedury prawodawczej), przy czym jednocześnie podkreślano, że nawet w braku takiego rozszerzenia na skutek przyjęcia dyrektywy klasycznej spodziewany jest wzrost zastosowania rozwiązań opartych na kalkulacji kosztów cyklu życia⁵³⁴. Nic takiego jednak nie nastąpiło.

Jednocześnie, skoro – jak już stwierdzono wyżej – formuła PPP jest najbardziej efektywną formą inwestycji takich jak termomodernizacja budynków, można by się spodziewać, że będzie ona zasadniczą formą takich przedsięwzięć. Również to założenie się jednak nie sprawdziło. W Polsce aktualnie zawarto 159 umów w formie PPP, z czego jedynie w przypadku dziewięciu (tj. w przybliżeniu 6%) podmiotem publicznym nie jest jednostka zaliczająca się do administracji samorządowej. Spośród tych dziewięciu, 7 zostało zawartych przez podmioty publiczne zaliczające się do administracji rządowej, pozostałe 2 zawarł Instytut Pamięci Narodowej. Tylko jedna z tych umów polega na wykonaniu robót budowlanych – jest to umowa dotycząca budowy budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu z 5 marca 2015 r.⁵³⁵ Widać zatem wyraźnie, że jest to forma, z której administracja rządowa praktycznie nie korzysta. W tym wypadku warto zatem odnotować, że art. 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej stanowi o wzorcowej roli budynków instytucji publicznych i zobowiązuje państwa członkowskie do systematycznego poddawania renowacji budynków będących własnością instytucji rządowych oraz przez nie zajmowanych. Prowadzi to do wniosku, że przepis ten bądź został zignorowany, bądź też podmioty administracji rządowej stosują inne formy zamówienia publicznego na wspomniane renowacje aniżeli PPP. Warto przy tym wskazać, że zgoła inaczej sytuacja ta przedstawia się w wysoko rozwiniętych państwach członkowskich - PPP ma bowiem dużą tradycję w takich krajach jak Francja, Niemcy czy też należąca do niedawna do Unii Wielka Brytania⁵³⁶.

W przypadku przedsiębiorstw energetycznych, które mają obowiązek realizacji przedsięwzięć poprawiających efektywność energetyczną celem pozyskania świadectw efektywności energetycznej w ramach ustawy o efektywności energetycznej, również zamówienia publiczne udzielone w tym celu nie przyczyniły się w stopniu znacznym do realizacji zamierzeń ustawodawcy. Może to być

⁵³⁴ D. Dragos, B. Neamtu, *Sustainable public procurement: Life-cycle costing in the new EU directive proposal*, [w]: *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, nr 1, 2013, s. 29-30.

⁵³⁵ Analiza dokonana na podstawie bazy umów PPP znajdującej się na stronie internetowej [dostęp dnia 25 listopada 2021 r.]: <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/>.

⁵³⁶ D. Hajdys, D. Burzyńska, *Efektywność projektów PPP* [...], s. 121.

spowodowane przez nieefektywny system pozyskiwania i umarzania świadectw efektywności energetycznej, który polski ustawodawca ustanowił już w poprzednio obowiązującej ustawie o efektywności energetycznej z 2011 r., zaś w aktualnie obowiązującej ustawie, pomimo wielu modyfikacji, nie tylko nie zrezygnowano z tego systemu, lecz przeciwnie – zwiększono jego rolę jako środka do osiągnięcia krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej⁵³⁷. Jak już zaś podniesiono w niniejszej rozprawie doktorskiej, system ten jest daleki od doskonałości – dość wspomnieć, że zaobserwowano tendencję do uiszczania opłaty zastępczej zamiast prób realizacji przedsięwzięć proefektywnościowych (zob. rozdział II, pkt 2.2.). W konsekwencji, promowanie tego systemu przez ustawodawcę, pomimo jasnych wskazań jego nieskuteczności, jest kolejną przeszkodą na drodze realizacji celów proefektywnościowych przez zamówienia publiczne. Dopiero mocą nowelizacji dyrektywy, która na grunt polski została implementowana 1 stycznia 2022 r., zmniejszono rolę tego systemu na rzecz innych rozwiązań, przede wszystkim na rzecz wspierania przedsięwzięć zwiększających efektywność energetyczną⁵³⁸.

Ostatecznie, nie należy zapominać o efekcie zwrotnym jako o zjawisku ograniczającym skuteczność inwestycji zwiększających efektywność energetyczną (por. rozdział I, pkt 3). Jak już wspomniano wyżej, występowanie tego zjawiska w znacznym rozmiarze zostało dostrzeżone na poziomie unijnym przy ocenie postępów w realizacji celów w zakresie efektywności energetycznej (zob. rozdział IV, pkt 2). Mimo tego spostrzeżenia, dotąd nie wprowadzono ani do dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, ani też do innych powiązanych aktów prawnych, m. in. do dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej definicji, regulacji czy sposobów zwalczania efektu zwrotnego – w kilku miejscach dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej wskazano zaś na jej cel zachęty do zwiększania efektywności energetycznej⁵³⁹.

Zarówno z zestawienia danych statystycznych, jak i analizy stanowisk doktryny nie wynika, aby zamówienia publiczne przyczyniały się w znacznym stopniu do realizacji polityki klimatyczno-energetycznej Unii w zakresie efektywności energetycznej. Wynika to, po pierwsze, z niedostosowania rozwiązań przewidzianych w aktualnej regulacji do realizacji tego celu, a po drugie – z pozostawienia zamawiającym dużej dowolności ich stosowania. To z kolei spowodowało, że nie

⁵³⁷ Por. K. Glibowski, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE* [...], [w]: rozdział IV, § 1.

⁵³⁸ Rada Ministrów, *Projekt ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw*, druk Sejmu IX kadencji nr 957, [w]: Uzasadnienie projektu ustawy: Art. 1 ustawy zmieniającej.

⁵³⁹ *Ibidem*, rozdział VI, § 1.

wystąpiła szersza praktyka realizowania przez udzielane zamówienia publiczne celów proefektywnościowych. Ci zaś zamawiający, którzy starają się zwiększać efektywność energetyczną swoich zasobów, często dokonują tego z wykorzystaniem nieadekwatnych rozwiązań, przy jednoczesnym braku odpowiedniego wsparcia w celu wskazania odpowiednich praktyk.

4. Ocena adekwatności przepisów o zamówieniach publicznych do zwiększania efektywności energetycznej

Podobnie, jak miało to miejsce w przypadku oceny stopnia przyczynienia się zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną do realizacji polityki klimatyczno-energetycznej, w wątku tym zostanie przeprowadzona nie tyle ocena w stopniu ścisłym, co ocena w drodze wyprowadzenia wniosków z analizy poszczególnych przepisów o zamówieniach publicznych. Jest to uzasadnione faktem, że adekwatność jest pojęciem nieostrym, zaś ocena adekwatności i efektywności przepisów prawa każdorazowo jest wynikiem nie tyle pomiarów, co analiz, dokonywanych pod odpowiednim kątem. Przedstawione w dalszej części rozdziału konsekwencje dla praktyki mają na celu utwierdzić oceny adekwatności przepisów dokonane w częściach poprzedzających, które zostaną dokonane według podziału na prawo unijne i prawo krajowe. Warto przy tym podkreślić, że podział ten nie ma charakteru dychotomicznego. Z uwagi bowiem na fakt, że system zamówień publicznych jest regulacją wspólnotową, która została implementowana do porządku krajowego, grunt prawa krajowego zostanie przedstawiony tylko o tyle, o ile występują dla niego autonomiczne konsekwencje wynikające z kształtu regulacji unijnej, konieczne są uwagi co do charakteru dokonanej jego implementacji i w zakresie cech specyficznych tylko dla regulacji krajowej.

4.1. Na gruncie prawa unijnego

4.1.1. Rozdźwięk między zasadą „*Best Value for Money*” i założeniem realizowania celów ekologicznych przez zamówienia publiczne

Rozpocząć należy następującym spostrzeżeniem: w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych ani razu nie padają słowa „efektywność energetyczna”. Wynika zaś z tych dyrektyw, iż mają one spełniać zasadniczo dwa cele: celem naczelnym jest efektywne wydatkowanie środków publicznych (pozyskiwanie najlepszych efektów z zaangażowanych środków – zasada „*Best Value for Money*”⁵⁴⁰) i ochrona konkurencji, zaś celem drugorzędym jest realizowanie przez zamówienia publiczne założeń strategicznych, takich jak inkluzja społeczna, ochrona klimatu oraz wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (wnioski te wynikają wprost choćby z motywów nr 1 i 2 preambuły dyrektywy klasycznej)⁵⁴¹. W konsekwencji, należałoby, mając na uwadze przeprowadzone wywody i wyniki badań zawarte w poprzednich rozdziałach niniejszej rozprawy doktorskiej, zastanowić się, co którego celu jest bliżej założeniu, że zamówienia publiczne mają służyć także zwiększaniu efektywności energetycznej, które pojawiło się w systemie tej gałęzi prawa za sprawą Strategii „Europa 2020” i nie straciło na aktualności.

Charakter ustawienia obok siebie wspomnianych celów w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych sprawia wrażenie kompromisu, który nie tylko szkodzi efektywności przepisów w zakresie obydwu tych celów⁵⁴², ale i powoduje, że rola kryteriów środowiskowych, takich jak efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych została w dyrektywach pominięta. Kluczowa w tym kontekście jest treść art. 67 ust. 1 i 2 dyrektywy klasycznej, ustanawiającego zasadę wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, przy czym może ona przybrać w implementacji przez dane państwo członkowskie jeden z dwóch modeli – oparty na wyłączności kryterium ceny lub kosztu lub oparty na najlepszej relacji jakości do ceny, czyli zakładający wybór oferty na podstawie kryterium ceny lub kosztu i co najmniej jednego kryterium pozacenowego⁵⁴³. Jedynie od woli prawodawcy krajowego zależy, który model implementuje, przy czym w dyrektywie jedynie sugeruje się, że można wyłączyć stosowanie kryterium ceny lub kosztu jako jedyne kryterium oceny ofert (art. 67 ust. 2 in fine dyrektywy klasycznej)⁵⁴⁴. W konsekwencji, trudno właściwie stwierdzić, w jaki sposób ma zostać zapewnione spełnienie przez system zamówień publicznych celów w zakresie ochrony klimatu. Wszelkie środki wskazane w dyrektywie, które nawiązują do aspektów

⁵⁴⁰ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 287.

⁵⁴¹ Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują, że pod rządami dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r. nie można już zasadnie nazywać celu w zakresie aspektów społecznych, ekologicznych czy wsparcia MŚP celem drugorzędym – tak M. Trybus, przytoczony za: P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 149.

⁵⁴² P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 146-147.

⁵⁴³ P. Bordalo Faustino, *Award criteria in the new EU Directive* [...], s. 125, [w]: pkt 2.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, s. 124, [w]: pkt 1.

ekologicznych, mają charakter fakultatywny⁵⁴⁵ – dotyczy to także opisu przedmiotu zamówienia⁵⁴⁶, ujęcia kosztów cyklu życia⁵⁴⁷ czy żądania od wykonawców wykazania się ekoetykietami⁵⁴⁸. W doktrynie wskazuje się na rozszerzenie możliwości uwzględnienia aspektów ekologicznych, np. poprzez znaczące rozluźnienie wymogu związku kryteriów oceny ofert z przedmiotem zamówienia w stosunku do dyrektyw z 2004 r.⁵⁴⁹ – jednakże nie na nałożenie jakichkolwiek obowiązków ich stosowania. W konsekwencji, można stwierdzić, że w istocie istnieje wyraźny rozdźwięk między zasadą „*Best Value for Money*” i założeniem realizowania przez zamówienia publiczne celów ekologicznych. To z kolei rzutuje na adekwatność przepisów o zamówieniach publicznych do realizacji tych ostatnich, w zakresie efektywności energetycznej. Jak bowiem ponownie trafnie stwierdził Paweł Nowicki, problemem nie jest urzeczywistnienie zasady „*Best Value for Money*” w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, lecz jej odzwierciedlenie na etapie wykonawstwa⁵⁵⁰. O tym zaś, czy zamówienie spełniło zarówno kryterium efektywności ekonomicznej, jak i energetycznej, można się przekonać dopiero po jego wykonaniu⁵⁵¹. Zwykle zaś receptą zamawiających na zagwarantowanie właściwego wykonania zamówienia jest takie ukształtowanie postanowień projektu umowy w sprawie zamówienia publicznego, aby większością ryzyk obciążyć wykonawcę, obwarowując je jednocześnie całym rzędem kar umownych⁵⁵². Badania przeprowadzone i przedstawione w rozdziale III wskazują, że zamawiający zwykle zabezpieczają obowiązki wykonawcy związane z uzyskaniem odpowiedniej efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia poprzez:

- 1) Obniżenie wynagrodzenia wykonawcy,
- 2) Zastrzeżenie kary umownej,
- 3) Zastrzeżenie gwarancji jakości przez wykonawcę,
- 4) Zastrzeżenie prawa do wypowiedzenia umowy przez zamawiającego lub odstąpienia od niej.

(por. rozdział III, pkt 6).

Jak już wykazano we wnioskach rozdziału III, takie działanie zamawiającego nie zabezpiecza dostatecznie osiągnięcia przez przedmiot zamówienia wymaganej od wykonawcy efektywności energetycznej, zabezpieczając przede wszystkim interes ekonomiczny zamawiającego. To prowadzi

⁵⁴⁵ Por. P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...*, s. 237.

⁵⁴⁶ Por. art. 42 ust. 1 i 3 lit. a) dyrektywy klasycznej.

⁵⁴⁷ Por. art. 68 ust. 2 dyrektywy klasycznej.

⁵⁴⁸ Por. art. 43 ust. 1 dyrektywy klasycznej.

⁵⁴⁹ P. Bordalo Faustino, *Award criteria in the new EU Directive* [...], s. 124, [w]: pkt 1.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, s. 295.

⁵⁵¹ Por. *Ibidem*, s. 303.

⁵⁵² *Ibidem*, s. 312.

do kolejnego wątku, a mianowicie – czy za tego typu zabezpieczenie można uznać zastosowanie podejścia opartego na kosztach cyklu życia przedmiotu zamówienia.

4.1.2. Koszty cyklu życia

Efektywność energetyczna może być ujęta jako część kosztów cyklu życia danego przedmiotu zamówienia – taki wniosek wynika z rozdziału II, pkt 4.2.4., związku efektywności energetycznej z kosztami cyklu życia potwierdza także art. 18 ust. 1 lit. d) tiret drugie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Potencjalnie, zastosowanie rachunku kosztów cyklu życia mogłoby stanowić remedium na problem z wyegzekwowaniem od wykonawców biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznej deklaracji w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej. Jeśli by bowiem wymagać jego przedstawienia wraz z ofertą, zamawiający mógłby skontrolować realność deklaracji wykonawców jeszcze na etapie badania i oceny ofert, nie zaś dopiero po zawarciu umowy.

Powyższe działanie zamawiającego jest jednak utrudnione. Na gruncie dyrektywy klasycznej brak bowiem dostatecznych wskazań, w jaki sposób zamawiający powinien uwzględnić w postępowaniu rachunek kosztów cyklu życia. Regulacja kosztów cyklu życia w dyrektywie jest szczątkowa – ogranicza się do art. 68 – a ponadto sam wspomniany przepis jest bardzo ogólny. Nie ma powodu, aby utrzymywać, że jego brzmienie powinno być wyczerpujące – w końcu rachunek kosztów cyklu życia jest ściśle związany z daną kategorią przedmiotu zamówienia, przede wszystkim według podziału na usługi, dostawy i roboty budowlane. Wykorzystanie w praktyce rachunku kosztów cyklu życia jest jednak bardziej skomplikowane; chcąc się nim posłużyć, zamawiający powinien wskazać w dokumentach zamówienia dane, jakie muszą przedstawić w swoich ofertach wykonawcy oraz opisać metodę, którą zamawiający zastosuje do określenia kosztów cyklu życia na podstawie tych danych⁵⁵³. Stąd, statystyki stosowania tego rozwiązania są bardzo złe – w Polsce podejście oparte o rachunek kosztów cyklu życia to całkowity margines (por. rozdział IV, pkt 3.2.). Wydaje się, że rozwiązanie problemu kryje się w art. 68 ust. 3 dyrektywy klasycznej, czyli w ustanowieniu wspólnych metodologii takiego rachunku na poziomie unijnym. W motywie nr 96 preambuły dyrektywy klasycznej wskazano ponadto, że na szczeblu UE takie wspólne metodologie nie tylko mogą, ale wręcz powinny zostać opracowane, zaś gdy to nastąpi, ich stosowanie będzie

⁵⁵³ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 261.

obowiązkowe. W myśl wspomnianego art. 68 ust. 3 dyrektywy klasycznej, katalog takich metodologii podlega ogłoszeniu w załączniku nr XIII dyrektywy. Przepis ten jest jednak martwy. Wspomniany załącznik zawiera bowiem tylko jedną pozycję, wskazującą na wspólną metodologię opracowaną dla zamówień na pojazdy transportu drogowego – która z dniem 1 sierpnia 2019 r. straciła moc obowiązującą (była o tym mowa w pkt. 3.2. niniejszego rozdziału). Minęło zatem już 8 lat od uchwalenia dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, a wspomniany katalog, zamiast zawierać całe multum wspólnych metodologii, skurczył się i o tę jedną pozycję, która była w nim zawarta i jest w konsekwencji kompletnie pusty. Wniosek jest zatem prosty – pomimo obiecujących zapowiedzi i określeniu w motywie nr 96 preambuły dyrektywy klasycznej rachunku kosztów cyklu życia jako instytucji wprowadzonej do europejskiego systemu zamówień publicznych w realizacji Strategii „Europa 2020”⁵⁵⁴, organy unijne wycofują się z promowania tego narzędzia.

Co więcej, dla uwzględnienia efektywności energetycznej w rachunku kosztów cyklu życia bardzo istotne znaczenie ma regulacja jego kosztów zewnętrznych, a konkretnie – ekologicznych efektów zewnętrznych, o których mowa w art. 68 ust. 1 lit. b) dyrektywy klasycznej. Jak już wskazano w rozdziale II, pkt 4.2.4., regulacja ta jest nadmiernie skomplikowana i w konsekwencji, w braku opracowania wspólnych metodologii unijnych, jej stosowanie w sposób intuicyjny musi zmierzać w kierunku podkreślenia jednak aspektów ekonomicznych, gdyż przepis wymaga określenia i zweryfikowania wartości pieniężnej negatywnych efektów ekologicznych. Prawodawca europejski osiąga zatem, jak się wydaje, efekt odwrotny od zamierzonego – zamiast zachęcić zamawiających do uwzględnienia w rachunku kosztów cyklu życia ekologicznych kosztów zewnętrznych, obwarował takie rozwiązanie dodatkowymi warunkami, w istocie zniechęcając zamawiających do rozważania działania opartego na tym podejściu. Jakkolwiek, skoro mowa o rachunku kosztów cyklu życia, można mówić o truizmie w kontekście wymagania określenia wartości pieniężnej, to zadania zamawiającym nie ułatwia zdecydowanie dalsza część przepisu, stanowiąca, że takie koszty mogą obejmować koszty emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz inne koszty łagodzenia klimatu. W ocenie autora, tak ogólne ujęcie problemu w istocie nie daje żadnych realnych wskazówek zamawiającym co do tego, jakie koszty można uwzględnić w ramach ekologicznych kosztów zewnętrznych i jak określić oraz zweryfikować ich wartość pieniężną. Bez eksperckiej wiedzy zastosowanie tego przepisu nastęrcza nadzwyczajnych trudności⁵⁵⁵. Zniechęcenie może udzielić się również oferentom, którzy w braku wypracowania na poziomie legislacyjnym odpowiednio precyzyjnych rozwiązań, nie odczuwając pewności prawa nie będą chętni do brania udziału w

⁵⁵⁴ *Ibidem*, s. 259.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, s. 263.

postępowaniach, w których wymaga się od nich przedstawienia rachunku kosztów cyklu życia⁵⁵⁶. Warto podkreślić, że w doktrynie postulowano uregulowanie tej instytucji w sposób prosty – ale nie ogólny⁵⁵⁷.

Jedynie na marginesie należy wskazać, że rachunek kosztów cyklu życia został przedstawiony jako reprezentatywny model podejścia opartego na efektywności kosztowej, jako że w praktyce i w doktrynie trudno znaleźć w ogóle inny przykład zastosowania tego podejścia⁵⁵⁸.

Jak w konsekwencji stosują rachunek kosztów cyklu życia w praktyce zamawiający i z jakich metodologii i wskazówek w tym celu korzystają, zostanie wskazane w pkt. 4.6.2.1-2.

4.2. Aspekt ekonomiczny i ekologiczny efektywności energetycznej

Mając na uwadze powyższe, należy z naciskiem podkreślić to, co już trafnie stwierdzono w doktrynie – iż kryteria ekologiczne służą spełnianiu celów strategicznych w odróżnieniu od kryteriów racjonalnego gospodarowania środkami pieniężnymi⁵⁵⁹. W konsekwencji, choć niewątpliwie aspekt ekonomiczny i ekologiczny efektywności energetycznej występują równolegle, służą one odmiennym celom. Prawodawca europejski, jak już wykazano w rozdziale III (pkt 6), nie wyznaczył kryteriów, jakie powinien wziąć pod uwagę zamawiający, aby zapewnić realizację obydwu tych celów. Wskazanie takie zostało zaś poczynione w doktrynie – wystarczy kłaść większy nacisk na uwzględnienie kosztów cyklu życia w kosztach przedmiotu zamówienia, wówczas realizacja obydwu celów może ze sobą współgrać⁵⁶⁰. Chodzi jednak nie tyle o proste wskazanie rozwiązania, bo to niejako zostało wskazane w art. 68 dyrektywy klasycznej – jednakże w sposób na tyle niedoskonały, że zamawiający zastosowali odmienne rozwiązania, które nie zapewniają uwzględnienia aspektu ekologicznego efektywności energetycznej. W tym względzie ponownie trafnie w doktrynie stwierdzono, iż kluczem do zrozumienia idei zrównoważonych zamówień publicznych jest właśnie

⁵⁵⁶ W. Hartung, M. Bagłaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE* [...], [w]: komentarz do art. 68, Nb 3.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ P. Bordalo Faustino przykładowo wskazuje warunki, jakie powinno spełnić alternatywne podejście oparte na efektywności kosztowej, inne niż rachunek kosztów cyklu życia, ale nie podaje żadnych przykładów takich rozwiązań – P. Bordalo Faustino, *Award criteria in the new EU Directive* [...], s. 128, [w]: pkt 3.

⁵⁵⁹ K. Różowicz, *Aspekty ekoinnowacyjne jako kryterium oceny ofert w prawie zamówień publicznych*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska. 2014, nr 3, s. 95.

⁵⁶⁰ Ł. Jankowski, *Zagadnienia ochrony środowiska w Prawie zamówień publicznych*, Prawo Zamówień Publicznych, C.H. Beck, 2019, nr 4, s. 88 i 90.

znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy kwestiami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi a efektywnością prawa zamówień publicznych, z uwzględnieniem zasady „*Best Value for Money*”⁵⁶¹. Poprzez zaniedbanie instytucji kosztów cyklu życia, a zwłaszcza ekologicznych efektów zewnętrznych, ta równowaga została zachwiana na niekorzyść aspektu i celu ekologicznego efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych.

Powyższe dotyczy nie tylko aktów prawnych związanych bezpośrednio z udzielaniem zamówień publicznych. Także na gruncie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej nietrudno odnaleźć głosy, że w jej treści położony jest zbyt mały nacisk na zwiększanie efektywności energetycznej celem uniknięcia zmian klimatu⁵⁶². Ustanowiony na mocy tej dyrektywy system certyfikatów efektywności energetycznej jako instrumentów rynkowych został skrytykowany za brak zaznaczenia granic między celami ekonomicznymi a ekologicznymi⁵⁶³.

4.3. Rozproszenie przepisów o efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych w licznych odrębnych aktach prawnych

Kolejnym powodem, dla którego zamawiający rzadko sięgają po kryteria środowiskowe w zakresie efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia, może być znaczne rozproszenie przepisów o efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych w aktach prawnych niepowiązanych bezpośrednio z tą gałęzią prawa. Jest to wynikiem modelu implementacji unijnych aktów prawnych przyjętych przez polskiego ustawodawcę. Zupełnie odmienny model przyjęto w Niemczech, gdzie § 67 rozporządzenia w sprawie udzielania zamówień publicznych reguluje zamówienia usług i dostaw, dla których zużycie energii ma istotne znaczenie. Przepis ten przyjęto w wyniku implementacji dwóch dyrektyw: dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej oraz dyrektywy w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcji, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (zob. rozdział III, pkt 4).

⁵⁶¹ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 274.

⁵⁶² C. Kettner, D. Kletzan-Slamanig, *Is there climate policy integration in European Union energy efficiency and renewable energy policies? Yes, no, maybe*, Environmental Policy and Governance, John Wiley & Sons, Ltd, 2020, nr 30: s. 147, [w]: 4.2.3, źródło [dostęp dnia 03.01.2021]: <https://doi.org/10.1002/eet.1880>

⁵⁶³ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, C.H. Beck, 2021, s. 343.

Wynika z tego wniosek, że prawodawca europejski, ustanawiając odrębnie dyrektywy w sprawie zamówień publicznych i akty prawne dotyczące efektywności energetycznej oraz nabywania produktów i usług związanych z zużyciem energii doprowadził do rozproszenia i nieczytelności regulacji, która nie znajduje rzeczowego uzasadnienia i która powoduje, że w konsekwencji także niektóre systemy prawne państw członkowskich – w tym np. polski – stają się również nieprzejrzyste w obszarze zamówień publicznych związanych z efektywnością energetyczną. Wydaje się, że skoro przyjęto za jeden z podstawowych celów dyrektyw w sprawie zamówień publicznych realizację założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE, to przepisy takie jak zawarte w aktach prawnych, o których mowa w pkt. 2.1. rozdziału II niniejszej rozprawy doktorskiej powinny być przeniesione wprost do dyrektyw zamówieniowych w zakresie, w jakim dotyczą one wprost udzielania zamówień publicznych. W doktrynie wskazano już, że przez samo wprowadzenie ekologicznych i innowacyjnych kryteriów oceny ofert do przykładowego wyliczenia kryteriów oceny ofert w PZP może się zwiększyć stopień ich zastosowania przez zamawiających⁵⁶⁴. W konsekwencji, tym trudniej zrozumieć uregulowanie kwestii dotyczących udzielania zielonych zamówień publicznych poza aktami prawnymi zaliczającymi się do systemu zamówień publicznych.

4.4. Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej a dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków

Kolejną kwestią jest zróżnicowanie metod, jakie prawodawca europejski zastosował przy tworzeniu regulacji związanych z zielonymi zamówieniami publicznymi. Skrajnie różne podejścia w kwestii swobody implementacji dyrektyw unijnych widać w porównaniu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej i dyrektywy w sprawie charakterystyce energetycznej budynków (co do tej ostatniej zob. rozdział II, pkt 2.1.). Z jednej bowiem strony widać pozostawienie państwom członkowskim szerokiej swobody w implementacji dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, o czym była mowa w rozdziale II, pkt 2.2., zaś z drugiej strony dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków zawiera bardzo precyzyjne wymogi co do jej implementacji – właściwie do tego stopnia stanowcze, że implementacja dyrektywy sprowadza się do prostego przepisania jej postanowień do odpowiedniego krajowego aktu prawnego. Jedynie tytułem przypomnienia należy wskazać, że dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej zobowiązuje

⁵⁶⁴ K. Różowicz, *Aspekty ekoinnowacyjne* [...], s. 104.

państwa członkowskie do osiągnięcia odpowiednich wskaźników efektywności energetycznej, pozostawiając jednak tym państwom całą paletę możliwych rozwiązań, z których mogą one w tym zakresie korzystać, a nawet pozwalając na zastosowanie podejścia alternatywnego, podlegającego notyfikacji do Komisji Europejskiej. Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków w art. 9 ust. 1 wskazuje zaś wyraźnie na konieczność korzystania wyłącznie z budynków o niemal zerowym zużyciu energii poczynając od dat tam wskazanych. Paradoksalnie zatem to dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków w większym stopniu przyczynia się do stosowania w Unii Europejskiej jednolitych standardów efektywności energetycznej aniżeli dedykowana temu zagadnieniu dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej, która w różnych państwach członkowskich implementowana została na różne sposoby⁵⁶⁵. Widoczny jest zatem brak konsekwencji prawodawcy europejskiego, który nakreśla zróżnicowane ramy implementacji aktów prawnych związanych z udzielaniem zielonych zamówień publicznych, choć nie znajduje to rzeczowego uzasadnienia.

4.5. Na gruncie prawa krajowego

Jak już wskazano w rozdziale II, pkt 4.2., w przeciwieństwie do dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, ustawodawca polski posługuje się w PZP pojęciem efektywności energetycznej, mianowicie w otwartym katalogu możliwych do zastosowania kryteriów oceny ofert. Jest to jednak w sumie jedyny argument mogący przemawiać za tym, że PZP stanowi adekwatne uregulowanie do zwiększania efektywności energetycznej w gospodarce. Akcent postawiono bowiem na kryteria oceny ofert, podczas gdy w rzeczywistości kryteria te nie mają tak decydującego znaczenia dla powodzenia realizacji zamówienia publicznego, jak opis przedmiotu zamówienia⁵⁶⁶ – w przypadku którego PZP nie wskazuje już wprost na możliwości, sposoby czy metody uwzględnienia w nim kwestii związanych z efektywnością energetyczną przedmiotu zamówienia. Żadne, nawet najbardziej wyrafinowane i dostosowane do potrzeb zamawiającego kryterium oceny

⁵⁶⁵ Por. K. Glibowski, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE* [...], [w]: Zakończenie. Autor wskazuje, że najdalej idące różnice między implementacją dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej w Wielkiej Brytanii (wówczas należącej jeszcze do UE), Francji, Włoszech i w Polsce sprowadzają się do kręgu podmiotów, na które został nałożony obowiązek uzyskania świadectw efektywności energetycznej, katalog działań na rzecz efektywności energetycznej, za które możliwe jest ich uzyskanie, metod obliczania osiągniętego efektu oszczędnościowego oraz zasad i organizacji obrotu wtórnego takimi świadectwami, a także jego znaczenia dla osiągania celów w zakresie wzrostu efektywności energetycznej.

⁵⁶⁶ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 311.

ofert nie zniweluje błędów popełnionych w zakresie opisu przedmiotu zamówienia. To kryteria oceny ofert należy dostosować do opisu przedmiotu zamówienia, a nie na odwrót⁵⁶⁷.

Przepisy PZP, pomimo istotnej poprawy zakresu regulacji wymogów, jakie powinna spełnić umowa w sprawie zamówienia publicznego w stosunku do ustawy z 2004 r.⁵⁶⁸, w dalszym ciągu nie powstrzymują zamawiających przed praktyką nadużywania zastrzegania w umowach kar umownych⁵⁶⁹. Kary umowne zastrzegane w umowie powinny być proporcjonalne do rodzaju i stopnia naruszenia warunków umowy, w przeciwnym bowiem wypadku mogą się okazać pustymi klauzulami ochronnymi, które wcale nie zapewniają zabezpieczenia właściwej realizacji zamówienia, za to przekładają się na zmniejszenie zainteresowania uzyskaniem zamówienia przez wykonawców. To z kolei oddziałuje negatywnie na potencjalną jakość wykonania zamówienia w myśl zasady „*Best Value for Money*”⁵⁷⁰. Nietrafność podejścia do zamówienia publicznego opierającego się na zastrzeganiu kar umownych w zakresie deklarowanych oszczędności energii wykazano już w rozdziale III (zob. szczególnie pkt 6). Wydaje się jednak, że popularność takiego rozwiązania wynika z okoliczności, że w PZP brak jest innych rozwiązań dostatecznie służących zabezpieczeniu interesów zamawiającego, stąd zamawiający polegają na karach umownych jako narzędziu stymulującym wykonawców do należytego wykonania zamówienia. Sprawia to wrażenie, jakby ustawodawca nie docenił roli, jaką pełni uregulowanie samego etapu realizacji zamówienia w PZP⁵⁷¹. Uchwalając w 2019 r. PZP, ustawodawca wprowadził do ustawy wiele obowiązków zamawiającego, polegających na sporządzaniu licznych raportów i analiz – tak w art. 21, 83, 446 PZP, o których, jak już stwierdzono w rozdziale II, pkt 4.2.4., nie można powiedzieć, że określają działania prawnie egzekwowalne, a więc w dalszym ciągu liczne, podniesione wyżej kwestie związane z realizacją zamówienia nie zostały przez ustawodawcę rozwiązane.

W kontekście ustawy o efektywności energetycznej zasadnicze zastrzeżenia budzi treść art. 8. Przede wszystkim o nieadekwatności tego przepisu do zwiększania efektywności energetycznej w drodze udzielania zamówień publicznych świadczy ust. 3, który wyłącza obowiązek nabywania rozwiązań proefektywnościowych w stosunku do zamówień o wartości poniżej progów unijnych.

⁵⁶⁷ *Ibidem*.

⁵⁶⁸ *Ibidem*.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, s. 314.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, s. 314-315.

⁵⁷¹ Por. *ibidem*, s. 311.

Rozwiązanie to stanowi implementację postanowienia art. 6 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Fakt zatem, że ustawodawca porzucił na implementacji unijnego aktu prawnego, bez ustanowienia dalej idących wymogów w tym zakresie, powoduje, że także ustawa o efektywności energetycznej jest aktem niezawierającym dostatecznych rozwiązań w zakresie zamówień publicznych, niezależnie od mankamentów dyrektywy. Warto wskazać, że samo ustalenie progów unijnych jest wyznaczeniem umownego poziomu wartości, poniżej którego zamówienia uznaje się za bagatelne – w doktrynie nazywa się je często krajowymi⁵⁷². W konsekwencji, ustawodawca miał prawo uregulować kwestie powiązania zamówień publicznych o wartości poniżej progu z efektywnością energetyczną w sposób swobodny. Polski ustawodawca zdecydował o braku uregulowania tej kwestii, w sposób oczywisty prowadząc zatem do braku adekwatności tego przepisu do zwiększania efektywności energetycznej poprzez zamówienia krajowe, które pomimo swej bagatelnej wartości stanowią ok. 32% wartości zamówień publicznych udzielanych w Polsce⁵⁷³. Nie jest też tak, że udzielanie zamówień krajowych zwiększających efektywność energetyczną należy do rzadkości – udzielenie takiego zamówienia opisano chociażby w rozdziale III, pkt 3.1.3.

Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym, ze względu na odesłanie do PZP zawarte w art. 4 ust. 1, podziela w dużej mierze ocenę adekwatności do zwiększania efektywności energetycznej, dokonaną wobec PZP. Ponadto, warto wskazać, że w rozdziale II, pkt 4.2. dostrzeżono również mankamenty tej ustawy w tym zakresie, polegające na skoncentrowaniu się w ustawie na kwestiach ekonomicznych (zob. wyliczenie przykładowych kryteriów oceny ofert) i na podziale ryzyk między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

4.6. Konsekwencje dla praktyki udzielania zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną

Wykazana wyżej niedostateczna adekwatność przepisów o zamówieniach publicznych do zwiększania efektywności energetycznej oznacza doniosłe skutki dla praktyki udzielania zamówień publicznych. W konsekwencji zamawiający mierzą się z trudnościami, jakie wywołują dla nich

⁵⁷² Por. H. Nowak (red.), M. Winiarz (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Urząd Zamówień Publicznych, 2021, s. 778.

⁵⁷³ Dane statystyczne zaczerpnięte z: *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2019 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, 2020, s. 26.

niedostatki przepisów; zostaną one wreszcie skonfrontowane z praktyką zwiększania efektywności energetycznej w gospodarce poza systemem zamówień publicznych.

4.6.1. Brak dostępu zamawiających do eksperckiej wiedzy w zakresie zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną

Jak trafnie stwierdzono w doktrynie, jedną z największych przeszkód na drodze udzielania zamówień publicznych uwzględniających kwestie pozaekonomiczne jest brak eksperckiej wiedzy po stronie zamawiających⁵⁷⁴. Co prawda w PZP, wzorem poprzednio obowiązującej ustawy, przewidziano możliwość powołania przez kierownika zamawiającego biegłego lub biegłych w sytuacji, gdy dokonanie czynności związanych z przygotowaniem lub przeprowadzeniem danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wymaga wiadomości specjalnych (art. 55 ust. 4 PZP – w ustawie z 2004 r. analogiczną regulację zawierał art. 21 ust. 4), które to rozwiązanie w praktyce bardzo rzadko występuje przez samo zastosowanie tego przepisu⁵⁷⁵, zaś częściej polega na uprzednim udzieleniu odrębnego zamówienia na pożądaną ekspertyzę, a w przypadku zamówień publicznych związanych z efektywnością energetyczną – zwykle przez zlecenie audytu energetycznego, ujawniającego parametry budynku konieczne do poprawy w kontekście termomodernizacji (zob. rozdział III, pkt 3.1.). Zamawiający jest jednak pozostawiony sam sobie, jeśli chodzi o pozyskanie eksperckiej wiedzy, gdyż, jak widać, rozwiązania ustawowe w tym względzie są nadzwyczaj ogólne, zaś wymagania ustawowe – zwłaszcza przy stosowaniu rachunku kosztów cyklu życia – skomplikowane. W opracowaniach zwrócono uwagę, że inwestycje w zrównoważoną energię często są nieuwzględniane z uwagi na fakt braku wiarygodnych informacji, braku wykwalifikowanych pracowników lub wątpliwości co do ewentualnych korzyści⁵⁷⁶.

Nowatorstwo w zamówieniach publicznych często spotyka się z obawą przed instytucjami kontrolnymi. Często dochodzi do zaniechania wdrażania przez zamawiających rozwiązań nowych, nieznanymi weryfikacji w dotychczasowych doświadczeniach, takich jak stosowanie kryterium kosztu, zwłaszcza jeśli dotychczas stosowane praktyki nie były kwestionowane przez instytucje

⁵⁷⁴ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 263.

⁵⁷⁵ M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, wyd. 2, 2021, [w]: komentarz do art. 55, pkt C.3.

⁵⁷⁶ J. Danielewicz, *Efektywność ekonomiczna i energetyczna w budownictwie jednorodzinym*, Komitet Inżynierii Środowiska Polskiej Akademii Nauk, 2018, s. 6.

kontrolne⁵⁷⁷. W konsekwencji, zamawiającemu dużo łatwiej przychodzi stosować rozwiązania sprawdzone, a nawet zalecone – tak jak skrytykowane w niniejszej rozprawie doktorskiej w kontekście uzyskiwania gwarantowanych oszczędności energii rozwiązanie polegające na zastrzeganiu kar umownych na rzecz zamawiającego. Istnieje publikacja Urzędu Zamówień Publicznych, która podaje nawet przykładowe brzmienie kary umownej zastrzeganej na wypadek nieosiągnięcia przez przedmiot zamówienia odpowiedniego poziomu zużycia energii⁵⁷⁸.

Kolejną trudnością, która stoi na drodze zapewnienia przez przedmiot zamówienia zwiększenia efektywności energetycznej, jest fakt uzyskania wymiernych ekonomicznie oszczędności energii w długiej perspektywie czasu. Niewątpliwie zmienność obsady osobowej u zamawiających jako podmiotów zaliczających się do sektora publicznego nie służy motywacji do udzielania zamówień publicznych kosztownych, których efekty ekonomiczne przypadną już członkom innej ekipy rządzącej⁵⁷⁹, co w oczywisty sposób jest sprzeczne z doraźnym interesem zamawiającego⁵⁸⁰. To kolejny zatem powód, dla którego zamówienia publiczne zwiększające efektywność energetyczną mogą dawać realne korzyści ekonomiczne, zaś nie zadbano dostatecznie zarówno na poziomie ustawowym, jak i na poziomie praktyki o zabezpieczenie korzyści środowiskowych.

W konsekwencji, w praktyce występują także znaczne trudności stosowania przez zamawiających kosztów cyklu życia, przedstawione poniżej.

4.6.2. Model kosztów cyklu życia

Na praktyczny model kosztów cyklu życia stosowany przez zamawiających mają wpływ przede wszystkim dwa czynniki – brak wspólnych metodologii do jego opracowania oraz wytyczne publikowane przez Komisję Europejską i Urząd Zamówień Publicznych.

⁵⁷⁷ W. Iwaniec, *Rynkowe aspekty stosowania kryterium kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia*, Zamówienia Publiczne Doradca, 2020, nr 6, [w]: *Otoczenie prawne*.

⁵⁷⁸ B. Brańko, K. Ołdak-Bułańska, M. Skowron, *Przykładowe społeczne i środowiskowe kryteria oceny ofert w zamówieniach publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, 2018, s. 94.

⁵⁷⁹ D. Dragos, B. Neamtu, *Sustainable public procurement* [...], s. 28, przypis nr 56.

⁵⁸⁰ Ł. Jankowski, *Zagadnienia ochrony środowiska* [...], s. 89.

4.6.2.1. Wpływ braku wspólnych metodologii

Jak już wyżej wskazano, prawodawca europejski pomimo wyraźnej delegacji ustanowionej w dyrektywie klasycznej zrezygnował z opracowania obowiązkowych wspólnych metodologii rachunku kosztów cyklu życia, zaś ustawodawca polski wobec analogicznej regulacji w PZP opracował dotychczas tylko jedną – dla budynków przy zamówieniach na roboty budowlane (zob. rozdział IV, pkt 3.2.). Powoduje to w konsekwencji, że zamawiający muszą się samodzielnie mierzyć z wyzwaniem ogólnych reguł PZP, jakie stoją przed nimi w utworzeniu na potrzeby danego zamówienia publicznego metodologii rachunku kosztów cyklu życia. Zamawiający musi w szczególności uważać na to, aby wybrana przez niego metodologia nie była nacechowana subiektywizmem, lecz by była obiektywnie weryfikowalna. Równie istotne jest, aby jej wybór nie doprowadził do preferencji określonych wykonawców czy rozwiązań technicznych, co wiązałoby się z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji. Jakkolwiek w doktrynie opisuje się w teorii nie tylko klasyczny, lecz i ekologiczny LCC (zwany też LCA – „Life Cycle Assessment”, ekologiczny rachunek kosztów cyklu życia, uwzględniający ekologiczne efekty zewnętrzne udzielenia zamówienia). Wymaga to odwołania się do norm technicznych, jakościowych bądź zbioru wskaźników najlepszych dostępnych praktyk⁵⁸¹. W efekcie, zamawiający w braku wspólnej metodologii rachunku kosztów cyklu życia nie tylko musi ponieść trud jej przygotowania na potrzeby danego zamówienia, ale także naraża się na zarzuty ustalenia jej niezgodnie z regułami obiektywizmu.

4.6.2.2. Wpływ wytycznych publikowanych przez Komisję Europejską i Urząd Zamówień Publicznych

Zarówno Komisja Europejska, jak i Urząd Zamówień Publicznych, przygotowały dla zamawiających narzędzia, opracowania i kalkulatory, z których mogą oni, jeśli zechcą, skorzystać przy ustanawianiu kryterium kosztu w postępowaniu o udzieleniu zamówienia publicznego.

⁵⁸¹ Por. K. Różowicz, *Aspekty ekoinnowacyjne* [...], s. 107-112.

KE swoje opracowania opublikowała na swojej stronie internetowej⁵⁸². Nie należy ich mylić z opracowanymi przez KE kryteriami środowiskowymi (ang. *Green Public Procurement Criteria – GPP Criteria*), które są pomocne w kreowaniu proekologicznego opisu przedmiotu zamówienia wybranych 20 grup przedmiotu zamówienia, takich jak usługi sprzątanania, usługi gastronomiczne, budowa dróg, nabywanie mebli czy komputerów⁵⁸³. Dla uproszczenia, narzędzia do obliczania LCC opracowane przez KE będą nazywane kalkulatorami LCC. Komisja opracowała 5 takich kalkulatorów – dla zamówień na automaty wendingowe, komputery i monitory, oświetlenie zewnętrzne i wewnętrzne oraz urządzenia wielofunkcyjne, przy czym 3 z nich zostały przetłumaczone na język polski i opublikowane przez Urząd Zamówień Publicznych⁵⁸⁴. Są one bardzo kompleksowe i dostosowane do użytku zarówno przez zamawiających, jak i wykonawców, a do każdego dołączono także obszernie objaśnienia. W ich ramach wyróżniono także opcjonalne moduły do obliczenia środowiskowych kosztów zewnętrznych (ang. *environmental externality costs*) Na samej zresztą stronie KE, na której opublikowane owe kalkulatory, podkreśla się, że LCC służy zarówno oszczędnościom energii, jak i pieniędzy⁵⁸⁵. Ostatecznie jedyny poważny zarzut, jaki można sformułować pod adresem tych kalkulatorów, to że jest ich tylko 5, w porównaniu z całym multum zamówień związanych z produktami zużywającymi energię.

Podobnie jak Komisja, również Urząd Zamówień Publicznych publikuje na swojej stronie internetowej liczne opracowania i kalkulatory LCC. Przede wszystkim, można na niej odnaleźć podręcznik, zawierający także przykładowe metodologie⁵⁸⁶. Wydano również objaśnienia do obowiązującej na gruncie PZP metodologii kalkulacji kosztów cyklu życia dla budynków⁵⁸⁷. Przykładów popularyzatorstwa LCC wśród poszczególnych państw członkowskich jest więcej – warto wskazać w tym wypadku np. kalkulatory LCC opracowane przez szwedzką administrację⁵⁸⁸.

⁵⁸² <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (dostęp dnia 02.01.2022 r.).

⁵⁸³ Kryteria środowiskowe zostały opublikowane również na stronie KE (dostęp dnia 02.01.2022 r.): https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm. Ich omówienie znajduje się w: M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne [...]*, część V, rozdział III, § 3.

⁵⁸⁴ Źródło [dostęp dnia 06.01.2022 r.]: <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/kalkulatory-kosztow-cyklu-zycia-lcc>.

⁵⁸⁵ <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (dostęp dnia 02.01.2022 r.). W kontekście modułu obliczenia środowiskowych kosztów zewnętrznych zob. np. kalkulator zamówienia na oświetlenie zewnętrzne, arkusz 2.

⁵⁸⁶ A. Bogusz, *Koszty cyklu życia LCC*, Urząd Zamówień Publicznych, 2017, źródło [dostęp dnia 06.01.2022 r.]: https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0017/36107/Koszty_cyklu_zycia_LCC.pdf.

⁵⁸⁷ Wiktorowska Ewa, *Stosowanie kryterium kosztu opartego na LCC z zastosowaniem metody kalkulacji kosztów cyklu życia dla budynków w oparciu o przepisy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach (Dz. U. 2018 r. poz. 1357)*, źródło [dostęp dnia 06.01.2022 r.]: https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0015/42243/Stosowanie-kryterium-kosztu-w-budownictwie-opracowanie.pdf.

⁵⁸⁸ D. Dragos, B. Neamtu, *Sustainable public procurement [...]*, s. 21.

W literaturze nie brak jest stanowisk aprobujących kalkulatory LCC przygotowane przez wyżej wskazane instytucje – choć nie bezkrytycznie, gdyż także w nich zdarzają się błędy⁵⁸⁹.

Jak wyżej wykazano, narzędzia opracowane przez kompetentne instytucje w zakresie LCC są dosyć liczne i profesjonalnie przygotowane. Wydaje się, w kontekście statystyk zaprezentowanych w pkt. 3.2. niniejszego rozdziału, że ich wykorzystanie byłoby dużo bardziej popularne, gdyby transponować je do dyrektyw zamówieniowych i do PZP w formie obowiązujących wspólnych metodologii LCC, co zwiększyłyby ich rozpoznawalność wśród zamawiających⁵⁹⁰.

4.6.3. Praktyka zwiększania efektywności energetycznej poza systemem zamówień publicznych i przez prywatnych inwestorów

Paradoksalnie rozwiązania znajdujące się w aktach prawnych niepowiązanych bezpośrednio z systemem zamówień publicznych okazują się w większym stopniu adekwatne do zwiększania efektywności energetycznej. W przypadku ustawy – Prawo ochrony środowiska (zob. rozdział II, pkt 3), nacisk położony jest zarówno na zastosowanie najlepszych technologii zarówno w przypadku efektywności energetycznej, jak i zapobiegania zanieczyszczeń środowiska, a także na finansowanie przedsięwzięć im służących, jednakże bez rozróżnienia adresatów obowiązków i beneficjentów na sektor prywatny i publiczny. Podobnie w przypadku ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (zob. rozdział II, pkt 3), gdzie dopiero od 12 kwietnia 2020 r. przewiduje się dofinansowanie dla gmin, podczas gdy do tej daty możliwe było finansowanie jedynie przedsięwzięć prywatnych. Naczelną ideą ustawy o rewitalizacji (zob. rozdział II, pkt 3) nie było zaś polepszanie stanu efektywności energetycznej jednostek samorządu terytorialnego, lecz bytu ich mieszkańców. Wachlarz rozwiązań tej regulacji służy przede wszystkim lokalnym społecznościom, zakreślając ramy powszechnie uznawane za optymalne. Problem zresztą dotyczy nie tylko Polski – także w przypadku Niemiec stwierdzono, że rządowe programy wsparcia efektywności energetycznej skierowano w zbyt dużym stopniu do gospodarstw domowych i małoskalowych producentów energii ze źródeł odnawialnych (zob. rozdział III, pkt 4).

⁵⁸⁹ W. Iwaniec, *Rynkowe aspekty stosowania kryterium kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia*, [w]: *Uwagi techniczne o kalkulatorze*.

⁵⁹⁰ Por. K. Różowicz, *Aspekty ekoinnowacyjne [...]*, s. 104.

5. Wnioski

Podsumowując ten rozdział stwierdzić należy, że przepisy o zamówieniach publicznych nie są adekwatne do zwiększania efektywności energetycznej gospodarki w drodze udzielania zamówień przez zamawiających. Potencjalnie adekwatny do wspierania rozwiązań proefektywnościowych model kosztów cyklu życia, hipotetycznie mogący lepiej weryfikować oferty w postępowaniu niż postanowienia o karach umownych w umowach w sprawie realizacji zamówienia pod kątem osiągnięcia deklarowanych oszczędności energii, nie znalazł szerszego zastosowania w praktyce. Stosowania rozwiązań zwiększających efektywność energetyczną nie ułatwia także fakt rozproszenia regulacji między liczne, niepowiązane bezpośrednio z systemem zamówień publicznych akty prawne. W konsekwencji, zamawiający nie mają ani dostatecznej wiedzy, ani doświadczenia do ich wdrażania, i to pomimo wysiłków kompetentnych instytucji do ich popularyzowania. Podobnych problemów nie obserwuje się, co do zasady, przy wsparciu rozwoju efektywności energetycznej w sektorze prywatnym.

Zakończenie

W zakończeniu niniejszej rozprawy doktorskiej przedstawione zostaną wyniki przedstawionych w niej badań i analiz, a mianowicie – czy jej hipoteza badawcza została zweryfikowana pozytywnie.

W drugiej kolejności zaproponowane zostaną zmiany w prawie, które mają na celu dostosowanie przepisów prawa zamówień publicznych i innych przepisów prawa powiązanych z nimi do realizacji założeń strategicznych polityki klimatyczno-energetycznej Unii. Rozwinięciem tego wątku będzie przedstawienie dobrych praktyk dla zamawiających, czyli praktycznych rozwiązań służących zwiększaniu efektywności energetycznej w drodze udzielania i realizacji zamówień publicznych, w drodze konkretnych procedur i klauzul.

1. Weryfikacja hipotezy badawczej

Jak już wskazano we Wstępie niniejszej rozprawy doktorskiej (pkt 1), niniejsza dysertacja ma na celu weryfikację następującej hipotezy badawczej: efektywność energetyczna w systemie zamówień publicznych Unii Europejskiej została uregulowana ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru ekonomicznego, z niedostatecznym zaś uwzględnieniem jej wymiaru ekologicznego.

Hipoteza ta została zweryfikowana w kolejnych rozdziałach niniejszej rozprawy doktorskiej przez udzielenie odpowiedzi na niżej wskazane pytania badawcze:

- 1) Czy efektywność energetyczna została uregulowana w aktach prawnych regulujących politykę klimatyczno-energetyczną Unii Europejskich jako instrument realizacji celów ekologicznych, czy ekonomicznych?
- 2) Czy istnieją kryteria ustanowienia obligatoryjnych i fakultatywnych obowiązków zamawiających w zakresie efektywności energetycznej w prawie wtórnym Unii Europejskiej?
- 3) Czy do potrzeb udzielania zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną w Unii Europejskiej przewidziano instytucje prawne zapewniające ich skuteczność na etapie finansowania, udzielania i realizacji zamówienia?

- 4) Czy system zamówień publicznych został uregulowany w sposób adekwatny do realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE w zakresie efektywności energetycznej?

Odpowiedź na pytanie badawcze nr 1 znalazła się we wnioskach I rozdziału, analogicznie – odpowiedź na pytanie nr 2 została zawarta we wnioskach II rozdziału, odpowiedź na pytanie nr 3 – w rozdziale III, a odpowiedź na pytanie nr 4 – w rozdziale IV.

Odpowiedzi na wyżej przedstawione pytania badawcze można podsumować następująco:

Ad 1) Efektywność energetyczna została uregulowana w aktach prawnych regulujących politykę klimatyczno-energetyczną UE jako instrument realizacji przede wszystkim celów ekologicznych, służących zatrzymaniu negatywnego wpływu na środowisko naturalne.

Ad 2) Nie istnieją żadne jasne ani jednoznaczne kryteria ustanowienia obligatoryjnych i fakultatywnych obowiązków zamawiających w zakresie efektywności energetycznej w prawie wtórnym Unii Europejskiej. W aktach prawa wtórnego UE brak bowiem konsekwentnego podejścia do efektywności energetycznej zamówień publicznych, bez dostatecznego uzasadnienia wprowadzenia danych wymogów jako obligatoryjne lub jedynie fakultatywne. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zaś w ogóle nie regulują kwestii efektywności energetycznej zamówień publicznych, a przyjęte w niej uregulowanie zasady oferty najkorzystniejszej ekonomicznie oraz modelu kosztów cyklu życia pozwala na stwierdzenie, że ich implementacja prowadzi do uwzględnienia efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych z postawieniem nacisku na jej aspekt ekonomiczny. Dodatkowo, w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej da się zauważyć podejście ekonomiczne jako kryterium ustanowienia w tej dyrektywie obowiązku nabywania produktów i usług o jak najlepszej efektywności energetycznej, co jeszcze bardziej pogłębia rozdzźwięk między ujęciem efektywności energetycznej w polityce klimatyczno-energetycznej UE a aktami prawa wtórnego.

Ad 3) Instytucje prawne mające na celu zwiększanie efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia są skuteczne na etapie finansowania zamówienia publicznego, jednakże są nieskuteczne na etapie jego udzielenia i realizacji. W konsekwencji, zamawiający w praktyce uwzględniają w udzielanych zamówieniach efektywność energetyczną przedmiotu zamówienia w sposób niezapewniający osiągnięcia jego efektów ekologicznych, zabezpieczając dostatecznie jedynie swój interes ekonomiczny w razie nieprawidłowego wykonania zamówienia przez wykonawcę w drodze zastrzeżenia kar umownych, klauzul obniżenia wynagrodzenia czy roszczeń z gwarancji jakości. Brak jednolitych standardów w tym względzie powoduje, że państwa członkowskie Unii Europejskiej

bardzo rozbieżnie podchodzą do uwzględnienia efektywności energetycznej w krajowych systemach prawa, osiągając przy tym bardzo rozbieżne rezultaty jej wzrostu w gospodarce, niezależnie od istnienia całego wachlarza dostępnych dofinansowań unijnych i krajowych w tym celu.

Ad 4) System zamówień publicznych został uregulowany w sposób nieadekwatny do realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE w zakresie efektywności energetycznej. Powstanie rozdźwięku między treścią założeń strategicznych Unii a kształtem regulacji zamówień publicznych powoduje ponadto brak realizacji tych pierwszych.

W konsekwencji, stwierdzić należy, że hipoteza badawcza niniejszej rozprawy doktorskiej została zweryfikowana pozytywnie, a brak zachowania w przedmiotowych aktach prawnych stosownej równowagi między aspektami ekonomicznym i ekologicznym efektywności energetycznej powoduje w rezultacie, że system zamówień publicznych nie jest dostatecznie przystosowany do realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, które podkreślają przede wszystkim ekologiczny wymiar efektywności energetycznej.

2. Propozycje zmian w prawie

Odpowiedzią na wyżej wykazane niedostatki przepisów o zamówieniach publicznych mogą być przedstawione niżej propozycje zmian w prawie, przy czym podzielone zostaną one na propozycje zmian w prawie unijnym i w prawie krajowym. Konsekwentnie, propozycje zmian dotyczące prawa krajowego zostaną przedstawione tylko w takim zakresie, w jakim modyfikują one specyficzne rozwiązania prawa polskiego, niewynikające bezpośrednio z dyrektyw w sprawie zamówień publicznych.

2.1. Propozycje zmian w prawie unijnym

2.1.1. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych

W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych pożądanymi są dwojaki zmiany legislacyjne.

Po pierwsze, konieczny jest powrót prawodawcy europejskiego do idei zawartej w art. 68 ust. 3 dyrektywy klasycznej (i odpowiednio art. 83 ust. 3 dyrektywy sektorowej), czyli opracowania i wydawania przez Komisję Europejską obowiązujących wspólnych metodologii do szacowania kosztów cyklu życia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w załączniku do dyrektywy. W braku wydania tych metodologii, w ilości co najmniej dotyczącej kluczowych dla zużycia energii przedmiotów zamówienia, powoduje, że przepis art. 68 dyrektywy klasycznej, ustalający ramy kosztów cyklu życia w postępowaniu, jest przepisem pustym i jego zastosowanie nie może mieć racji bytu, co też wykazują dotychczasowe doświadczenia. Uwzględnienie kosztów cyklu życia może być remedium na brak możliwości weryfikacji przez zamawiającego ofert złożonych w postępowaniu pod kątem deklarowanych oszczędności energii, poprzez zmuszenie wykonawców do podania, według określonej metodologii, uzasadnienia ekonomicznego treści oferty, aby sprawdzić, czy oferta jest możliwa do realizacji, czy też wyliczenie deklarowanych oszczędności energii jest nierealne i służy jedynie uzyskaniu zamówienia. Bez udoskonalenia LCC nie ma zatem mowy o odpowiednim zabezpieczeniu ekologicznych efektów zamówień z założenia mających zwiększać efektywność energetyczną. Udoskonalenie LCC byłoby zatem remedium na brak weryfikowalności deklaracji ofertowych na etapie wyboru oferty najkorzystniejszej, który to problem w kontekście kryteriów oceny ofert dostrzegł Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd zamówień publicznych w wyrokach wskazanych w rozdziale III, pkt 6, wskazując, że zamawiający powinni wprowadzić do postępowania stosowne metody weryfikacji stopnia spełnienia przez ofertę wykonawcy pozacenowych kryteriów oceny ofert.

Opracowane przez Komisję wspólne metodologie powinny obejmować także, w charakterze uwzględnienia zewnętrznych kosztów środowiskowych, wartości efektu zwrotnego, aby nie okazało się, że w dalszym ciągu, pomimo wysiłków w stronę zwiększenia efektywności energetycznej, rośnie zużycie energii (por. rozdział IV, pkt 2). W konsekwencji, metodologia taka powinna zawierać, w przypadku zamówień związanych z istotnym zużyciem energii, koszty dla społeczeństwa wynikłe z potencjalnego zwiększonego zużycia energii. Świadomy tych danych zamawiający może mieć w konsekwencji świadomość rezultatu nieprzestrzegania zasad oszczędzania energii i być zdeterminowany do utrzymania zużycia na niskim poziomie; w przeciwnym wypadku to na nim spoczywać będą środowiskowe koszty zewnętrzne, innymi słowy będzie można mu przypisać odpowiedzialność za ich pojawienie się. Z pewnością jest to rozwiązanie mniej radykalne niż podniesione w doktrynie, polegające na opodatkowaniu oszczędności energii i przeznaczeniu

wpływów z takiej daniny na zachowanie środowiska naturalnego⁵⁹¹, które w naturalny sposób spowodowałyby spadek zainteresowania zamawiających inwestycjami w efektywność energetyczną, skoro korzyści ekonomiczne z niej płynące miałyby zostać im odebrane.

Po drugie, jakkolwiek niewątpliwie obecna regulacja zamówień publicznych na szczeblu unijnym należy do dość skomplikowanych i kompleksowych, co przekłada się z kolei na trudności jej implementacji i codziennego stosowania, kategorycznie rekomenduję, aby w stosunku do zamówień udzielanych na podstawie dyrektywy klasycznej – czyli o wartości powyżej progów unijnych – wprowadzić wymóg obowiązkowego uwzględnienia parametru efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia w co najmniej jednej z trzech postaci:

- 1) dodatkowego aspektu opisu przedmiotu zamówienia, wymagającego wykonania zamówienia o poziomie efektywności energetycznej określonym przez zamawiającego według jego potrzeb, jednakże wyższym niż wynika z obowiązujących przepisów,
- 2) ustanowienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego warunku udziału w postępowaniu odnoszącego się do wiedzy, zdolności, doświadczenia bądź potencjału wykonawcy w zakresie rozwiązań zwiększających efektywność energetyczną,
- 3) kryterium oceny ofert efektywności energetycznej, czyli przyznawania dodatkowych punktów ofertom oferującym rozwiązania o jak najwyższej efektywności energetycznej, o wadze dostosowanej do potrzeb zamawiającego.

Wskazać należy, że powyższe rozwiązanie, jakkolwiek radykalnie zmieniające podejście do udzielania zielonych zamówień publicznych, nie jest odosobnione. We Włoszech wprowadzono bowiem już w 2016 r. obowiązkowe kryteria ekologiczne, które polegają na stosowaniu kryteriów środowiskowych (ang. *Green Public Procurement Criteria – GPP Criteria*)⁵⁹², zatem nie jest tak, że wprowadzenie obowiązkowych kryteriów uwzględnienia efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych jest niewykonalne. Jeśli wziąć pod uwagę przedstawione w rozdziale IV wnioski, jak dalece Unii Europejskiej do osiągnięcia jej własnych ambitnych celów polityki klimatyczno-energetycznej, rozwiązanie to może się okazać konieczne.

⁵⁹¹ M. Wackernagel, W. E. Rees, *Perceptual and structural barriers to investing in natural capital: Economics from an ecological footprint perspective*, *Ecological Economics*, 1997, nr 20, s. 20 oraz 22.

⁵⁹² M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne [...]*, część V, rozdział III, § 3.

2.1.2. Pozostałe akty prawne

Kolejnym zabiegiem legislacyjnym, który usprawniłby udzielanie zamówień publicznych zwiększających efektywność energetyczną, powinno być ujednoczenie regulacji, rozproszonej między różne akty prawa unijnego. W ten sposób przepisy art. 6 ust. 1-4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej należałoby przenieść do grona przepisów dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. Nie ma przy tym jednak rzeczowej potrzeby włączania do dyrektyw w sprawie zamówień publicznych art. 9 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, gdyż zamówienia związane z nabywaniem nieruchomości zostały wyłączone z systemu zamówień publicznych (art. 10 lit. a dyrektywy klasycznej).

Wyżej opisanego scalenia należałoby dokonać przez utworzenie w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych osobnego paragrafu poświęconego zasadom udzielania zamówień na roboty budowlane, usługi i dostawy, dla których zużycie energii ma istotne znaczenie. Rozwiązanie to jest analogiczne do wdrożonego w § 67 niemieckiego rozporządzenia w sprawie udzielania zamówień publicznych (zob. rozdział III, pkt 4). Właśnie w tym miejscu można by, wzorem niemieckiego ustawodawcy, dokonać scalenia przepisów art. 6 ust. 1-4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej do dyrektyw zamówieniowych. Jednocześnie, nie wydaje się konieczne zawieranie w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych odesłania do stosowania rozporządzenia ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego, w przeciwieństwie do treści wspomnianego § 67 niemieckiego rozporządzenia w sprawie udzielania zamówień publicznych.

2.2. Propozycje zmian w prawie krajowym

W prawie polskim konieczne byłyby dwie nowelizacje.

Po pierwsze, jak już podniesiono w rozdziale II, pkt 4.2.4., błędna jest treść art. 245 ust. 7 PZP, który upoważnia właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków wyłącznie w oparciu o koszty określone w ust. 3 pkt 1 lit. a-c, co sprawia, że minister nie ma prawa wydać ani wiążącej metodologii dla ekologicznego LCC, o którym mowa w art. 245 ust. 5 PZP, ani też uwzględnić ekologicznych kosztów zewnętrznych, które

zdefiniowano w art. 245 ust. 3 pkt 2 PZP. To pominięcie tej niezwykle istotnej dla zwiększania efektywności energetycznej kwestii powinno zostać wyeliminowane, chociażby przez dodanie do treści art. 245 PZP ustępu 8, upoważniającego ministra, o którym mowa w ust. 7, do wydania wiążącej metodologii kalkulacji kosztów cyklu życia budynków także z uwzględnieniem kosztów zidentyfikowanych w ust. 3 pkt 2 i bez uszczerbku dla treści ust. 5, z tym że w przeciwieństwie do rozwiązania ust. 7 nie wydaje się konieczne, aby treść proponowanego ust. 8 była definitywna. Może to być po prostu upoważnienie, nie zaś zobowiązanie ministra do wydania takiej metodologii.

Po drugie, w duchu przekonania, że rozszerzenie nawet fakultatywnego katalogu dostępnych kryteriów może spowodować wzrost ich popularności⁵⁹³, należy zaproponować nowelizację art. 6 ust. 3 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym przez dodanie dodatkowego, siódmego punktu, w którego treści należy w sposób kategoryczny dopuścić stosowanie w postępowaniu w sprawie wyboru partnera prywatnego kryterium oceny ofert w postaci aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia, w sposób analogiczny do brzmienia art. 242 ust. 2 pkt 3 PZP. W doktrynie wyrażono ponadto słuszny pogląd, zgodnie z którym podmiot publiczny powinien uwzględniać również kwestie istotne społecznie przy kreowaniu kryteriów oceny ofert, mając na uwadze, że działa on w interesie publicznym, więc rachunek ekonomiczny nie powinien mieć decydującego znaczenia⁵⁹⁴. W konsekwencji, proponowana zmiana czyni zadość temu postulatowi.

3. Propozycje dobrych praktyk

Pierwszą i najważniejszą propozycją dobrych praktyk, skierowaną do zamawiających, jest stosowanie w umowie w sprawie zamówienia publicznego kar umownych bądź roszczeń z gwarancji jakości na wypadek nieosiągnięcia przez przedmiot zamówienia zadeklarowanej w ofercie wartości oszczędności energii obok, a nie zamiast narzędzi służących do weryfikacji treści oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przed dokonaniem wyboru oferty najkorzystniejszej. Kara umowna pełni niewątpliwie rolę stymulującą wykonawcę do wykonania zamówienia zgodnie z ofertą, ale, jak już wskazano w rozdziale III, pkt 6, wykonawca dążący do

⁵⁹³ K. Różowicz, *Aspekty ekoinnowacyjne* [...], s. 104; por. rozdział IV niniejszej rozprawy doktorskiej, pkt 4.1.3.

⁵⁹⁴ A. Libuda, A. Ślęzak, *Nowe przepisy o partnerstwie publiczno-prywatnym, cz. II*, s. 48-54.

pozyskania zamówienia może niekiedy wkalkulować karę umowną w cenę ofertową i zaproponować nierealne oszczędności energii, aby zwiększyć swoje szanse na wygraną. Jako rozwiązanie służące weryfikacji oferty pod tym kątem przed jej wyborem należy wskazać stosowanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego rachunku kosztów cyklu życia. W rozdziale III, pkt 6 wskazano, że niektórzy zamawiający właśnie takie rozwiązanie stosują, i wymagają złożenia w ofercie rachunku kosztów cyklu życia, a na etapie realizacji zastrzegają karę umowną lub obniżenie wynagrodzenia w razie ich niedotrzymania (zob. tabela, zamówienie udzielone przez Miasto Ząbki). Takie rozwiązanie wydaje się najlepiej zabezpieczać zarówno interes ekonomiczny zamawiającego, jak i efekty ekologiczne, jakie zamówienie ma spowodować. Jeśli bowiem zamawiający wymaga załączenia do oferty wykonawcy rachunku kosztów cyklu życia, to potem może zbadać oferty pod kątem ich wiarygodności. Dysponuje bowiem w tym aspekcie uprawnieniem przyznanym mu przez art. 223 ust. 1 zd. 1 PZP. Jeśli na skutek otrzymanych wyjaśnień bądź dowodów okazuje się, że oferta wykonawcy zawiera błędy w obliczeniu rachunku kosztów cyklu życia o charakterze merytorycznym (które mogły się w nim znaleźć umyślnie w celu pozyskania zamówienia), zamawiający odrzuca taką ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP jako niezgodną z warunkami zamówienia⁵⁹⁵. Jeśli zaś oferta wykonawcy okaże się prawidłowa pod względem przedstawionego rachunku kosztów cyklu życia, i oferta ta będzie podlegała wyborowi jako najkorzystniejsza, to wykonawca na etapie realizacji zamówienia będzie dodatkowo zdeterminowany do wykonania zamówienia zgodnie z ofertą przez odpowiednio zastrzeżone kary umowne, klauzule obniżenia wynagrodzenia czy gwarancję jakości. Czyni to zadość zrównoważeniu aspektu ekonomicznego i ekologicznego efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych.

Niezależnie od powyższego, jeśli zamawiający pragnie postawić istotny nacisk na efektywność energetyczną zamówienia, może zastosować rozwiązania już przedstawione w rozdziale II, pkt 4.2.2. i 4.2.3., gdzie wskazano, że dobrą praktyką może być nie tylko zastosowanie kryterium

⁵⁹⁵ Por. wyrok KIO z 4 maja 2021 r., sygn. akt: KIO 1028/21: *Na gruncie wykładni art. 226 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych aktualne pozostają tezy orzecznictwa i stanowisko doktryny dotyczące art. 89 ust. 1 pkt 2 poprzedniej ustawy. Aby zamawiający był uprawniony odrzucić ofertę na podstawie przywołanego przepisu, jest zobowiązany przeprowadzić analizę porównawczą treści oferty oraz warunków zamówienia (w szczególności, co do zakresu, ilości, jakości, warunków realizacji i innych elementów istotnych dla wykonania zamówienia), które stanowią merytoryczne postanowienia oświadczeń woli odpowiednio: zamawiającego, który w szczególności przez opis przedmiotu zamówienia precyzuje i uszczegóławia, jakiego świadczenia oczekuje po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, oraz wykonawcy, który zobowiązuje się do wykonania tego świadczenia w razie wyboru złożonej przez niego oferty (zdefiniowanej w art. 66 Kodeksu cywilnego) jako najkorzystniejszej. Dokonanie takiego porównania przesądza o tym, czy treść złożonej w postępowaniu oferty odpowiada warunkom zamówienia. Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia zachodzi więc, gdy zawartość merytoryczna złożonej w danym postępowaniu oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w SWZ wymaganiom.*, a także: wyrok KIO z 30 lipca 2021 r., sygn. akt: KIO 1904/21, wyrok KIO z 28 września 2021 r., sygn. akt KIO 2377/21.

oceny ofert w postaci efektywności energetycznej, ale też postawienie warunku udziału w postępowaniu wykazania się odpowiednim doświadczeniem, gwarantującym, że wykonawca potrafi doprowadzić do uzyskania wymiernego skutku w postaci efektywności energetycznej, np. w przypadku zamówienia na wykonanie termomodernizacji budynku zamawiający może postawić warunek wykazania się przez wykonawcę zrealizowaniem co najmniej jednego zamówienia na wykonanie termomodernizacji o określonej wartości w okresie ostatnich 3 lat, licząc od upływu terminu do składania ofert, z osiągnięciem odpowiedniego współczynnika efektywności energetycznej potwierzonego przeprowadzonym audytem. Dobrym rozwiązaniem może też ustanowienie kryterium oceny ofert doświadczenia personelu, który zostanie skierowany przez wykonawcę do wykonania zamówienia – tj. kryterium, o którym mowa w art. 242 ust. 2 pkt 5 PZP. Kryterium to także może pełnić funkcję uzupełniającą dla już ustanowionego kryterium efektywności energetycznej, gdyż daje większą gwarancję, że zadeklarowana w ofercie wysoka efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia rzeczywiście zostanie osiągnięta z uwagi na zaangażowanie osób posiadających niezbędną wiedzę i doświadczenie w tym zakresie⁵⁹⁶.

Jeszcze innymi narzędziami ułatwiającymi zamawiającemu możliwość uzyskania jak najkorzystniejszej oferty pod względem efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia są wstępne konsultacje rynkowe i dopuszczenie składania ofert wariantowych. Korzyści wynikające z przeprowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych wskazano już w rozdziale II, pkt 4.2.1. Dopuszczenie do składania przez wykonawców ofert wariantowych jako dobre narzędzie do uwzględnienia aspektów środowiskowych wskazał zaś trafnie Konrad Różowicz, podkreślając, że w takim wypadku to wykonawca może wyjść z inicjatywą i zaproponować zamawiającemu jeszcze inny sposób wykonania niż wynika to z warunków zamówienia, z wykorzystaniem swojej specjalistycznej wiedzy, której często brakuje zamawiającemu, i w sposób nowatorski⁵⁹⁷.

Wreszcie, zamawiający chcąc mieć zagwarantowany odpowiedni poziom efektywności energetycznej, zwłaszcza w przypadku zamówień związanych z dostarczeniem sprzętu zużywającego energię, może żądać wykazania ekoetykiet. Takie rozwiązanie występuje w praktyce, jak przedstawiono w rozdziale III (zob. rozdział III, pkt 3.4.1.). Podstawą prawną do takiego wymogu jest art. 104-106 PZP. W przypadku z kolei zamówień na roboty budowlane, bardzo popularnym

⁵⁹⁶ M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne [...]*, część V, rozdział III, § 5.

⁵⁹⁷ K. Różowicz, *Aspekty eko innowacyjne [...]*, s. 114.

rozwiązaniem jest wymóg posiadania certyfikatów BREEAM czy LEED⁵⁹⁸ (zob. rozdział III, pkt 3.2.1.).

4. Słowo końcowe

W słowie końcowym należy dodać, choć było to już podkreślane w treści niniejszej rozprawy doktorskiej, że pomimo wykazanej rozbieżności w położeniu akcentów na aspekt ekonomiczny i ekologiczny efektywności energetycznej, nie było celem niniejszej dysertacji, aby wywołać w czytelniku wrażenie, że stanowią one antagonizmy. Wręcz przeciwnie – one mają charakter komplementarny, gdyż symbiotycznie składają się one na spójną całość, jaką jest zjawisko efektywności energetycznej, a narzędzia zrównoważonego rozwoju powinny się przeplatać celem osiągnięcia założeń zarówno ekologicznych, jak i ekonomicznych⁵⁹⁹. Problem wykazany przez pozytywną weryfikację tezy badawczej polega zaś na tym, że aspekty te powinny się równoważyć, a przez to współgrać, tymczasem obecny stan prawny tego nie zapewnia, gdyż aspekt ekonomiczny wyraźnie góruje nad ekologicznym, przez co w ogóle efekty ekologiczne zwiększania efektywności energetycznej są zagrożone. Jak już wskazano, Unia Europejska w kolejnych dokumentach strategicznych polityki klimatyczno-energetycznej podkreśla rolę efektywności energetycznej w powstrzymaniu niekorzystnych zmian klimatu i mobilizuje zamawiających do jej zwiększania, a to przez reformę systemu zamówień publicznych, od 2014 r. służącego niemal równorzędnie celom racjonalnego wydatkowania środków publicznych, jak i społecznym oraz środowiskowym, a także poprzez odpowiednie zachęty w drodze dofinansowania. Tymczasem nie udało się wypełnić założeń zwiększenia efektywności energetycznej w UE w stopniu wynikającym ze Strategii „Europa 2020”, choć treść tego dokumentu stanowi niejako myśl przewodnią dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. Doświadczenia zarówno unijne, jak i poszczególnych państw członkowskich wskazują jasno, że nie wystarczy jedynie podkreślić roli systemu zamówień publicznych w zwiększaniu efektywności energetycznej, aby dany zamawiający poczuł się bardziej zdeterminowany do jej uwzględnienia w realizacji własnych projektów. Reforma unijnego systemu zamówień publicznych, która miała miejsce w 2014 r. nie doprowadziła zatem do zmiany podejścia zamawiających, o czym świadczą też przedstawione w niniejszej pracy statystyki. Jeśli zatem rzeczywiście zamówienia publiczne mają stanowić strategiczne narzędzie we wdrażaniu rozwiązań mających zapobiec

⁵⁹⁸ M. Królikowska-Olczak, *Sektory infrastrukturalne* [...], część V, rozdział III, § 3.

⁵⁹⁹ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* [...], s. 348.

niekorzystnym zmianom klimatu przez zwiększenie efektywności energetycznej w gospodarce, konieczne jest dostosowanie jego regulacji do założeń polityki klimatyczno-energetycznej. Zielone zamówienia publiczne niewątpliwie mają potencjał do istotnej poprawy stanu środowiska i klimatu, zaś zrównoważenie aspektu ekonomicznego i ekologicznego efektywności energetycznej aż do osiągnięcia ich synergii służyć będzie osiągnięciu tego celu.

Załączniki

Załącznik nr 1 – metodyka obliczania efektów energetycznych dla modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka

Metodyka obliczania efektów energetycznych przedstawia się następująco:

Ad 1) Oszczędności zużycia ciepła na potrzeby centralnego ogrzewania

Obliczenie oszczędności rocznych następuje z uwzględnieniem miesięcznego współczynnika korygującego wpływ liczby stopniodni grzania na zużycie ciepła dla centralnego ogrzewania, który został opisany wzorem:

$$K = SDB/SD$$

- gdzie:

K to wspomniany współczynnik,

SDB to stopniodni bazowe, a SD – stopniodni aktualne, przy czym stopniodni zdefiniowano jako miesięczny iloczyn liczby dni ogrzewania i różnicy pomiędzy średnią temperaturą zewnętrzną a średnią temperaturą wewnętrzną.

Uwzględniając powyższe, zużycie ciepła na centralne ogrzewanie w okresie rozliczeniowym wyznacza się za pomocą parametrów: aktualnego zużycia ciepła w sezonie grzewczym (G_{SCO}), skorygowane zużycie ciepła (GK_{CO}) i zużycie ciepła w stanie bazowym (GB_{CO}). Skorygowane zużycie ciepła wyraża się zaś przez zastosowanie następującego wzoru:

12

$$\sum_{i=1}^{12} GK_{CO} = G_{SCO} * K_i$$

i=1

- gdzie:

„i” to kolejny miesiąc,

„K” to miesięczny współczynnik korygujący wpływ liczby stopniodni grzania na zużycie ciepła dla centralnego ogrzewania.

Obliczenie oszczędności zużycia ciepła na centralne ogrzewanie w danym roku z uwzględnieniem współczynnika korygującego wpływ liczby stopniodni grzania na zużycie ciepła, w konsekwencji powyższego, następuje z wykorzystaniem poniższego wzoru:

$$OU = GBco - GKco$$

- gdzie OU to oszczędności uzyskane.

Wynik powyższych obliczeń podawany jest w GJ (gigadżule).

Wynik wyrażany jest także w procentach przy zastosowaniu wzoru:

$$OU = (OU/GBco) * 100$$

Warunkiem dotrzymania gwarantowanego zmniejszenia zużycia ciepła jest spełnienie warunku:

$$OU \geq OG$$

- gdzie OG oznacza oszczędności gwarantowane podane w umowie.

Ad 2) Oszczędności zużycia energii elektrycznej na oświetlenie wewnętrzne

Kluczowym parametrem obliczeń oszczędności zużycia energii elektrycznej na oświetlenie wewnętrzne jest zmniejszenie zużycia energii po modernizacji, wyrażone wzorem:

$$\Delta E_{akt} = E_{baz} - E_m$$

- gdzie:

ΔE_{akt} to aktualne zmniejszenie zużycia energii elektrycznej na oświetlenie (kWh),

E_{baz} oznacza energię elektryczną pobieraną przez oświetlenie w stanie bazowym – przed modernizacją (oblicza się ją przez pomnożenie wartości zainstalowanej mocy źródeł światła wraz z

układem zapłonowym przed modernizacją, wyrażoną w kW, przez czas pracy wewnętrznych źródeł światła, wyrażony w godzinach – h),

E_m definiuje się jako energię elektryczną pobieraną przez oświetlenie po modernizacji (oblicza się ją przez pomnożenie wartości zainstalowanej mocy źródeł światła wraz z układem zapłonowym po modernizacji, wyrażoną w kW, przez czas pracy wewnętrznych źródeł światła, wyrażony w godzinach – h).

Warunkiem dotrzymania gwarantowanego zmniejszenia zużycia energii elektrycznej na oświetlenie jest spełnienie warunku:

$$\Delta E_{akt} \geq E_g$$

- gdzie E_g oznacza gwarantowane zmniejszenie zużycia energii elektrycznej w umowie.

Ad 3) Oszczędności zużycia energii elektrycznej na oświetlenie zewnętrzne

Oszczędności w omawianej kategorii oblicza się analogicznie jak dla oszczędności zużycia energii elektrycznej na oświetlenie wewnętrzne.

Załącznik nr 2 - Metodologia Obliczania Efektów Energetycznych dla termomodernizacji w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica

Metodologia Obliczania Efektów Energetycznych przedstawia się następująco:

Ad a) Oszczędności zużycia energii cieplnej

Wyznaczenie efektu energetycznego przedsięwzięć termomodernizacyjnych zostaje obliczone z zależności określonej wzorem:

$$\Delta Q = Q_0 - Q_i \quad [\text{GJ}]$$

gdzie:

Q_0 – oznacza obecne zużycie ciepła dla danego obiektu obliczone wg zużycia energii cieplnej w roku bazowym, przyjętym na podstawie faktur,

Q_i - to skorygowane roczne zużycie ciepła po modernizacji obliczone wg zależności:

$$Q_i = Q_{CWU} + Q_{CO} \quad [\text{GJ}]$$

gdzie:

Q_{CWU} – to zużycie ciepła na potrzeby ciepłej wody użytkowej, wyrażone w GJ,

Q_{CO} – oznacza skorygowane zużycie ciepła na potrzeby centralnego ogrzewania i wentylacji, obliczone wg wzoru:

$$Q_{CO} = Q'_{CO} * Sd_n / Sd \quad [\text{GJ}]$$

gdzie:

Q'_{CO} – to zużycie ciepła na potrzeby centralnego ogrzewania i wentylacji, wyrażone w GJ,

Sd_n - liczba stopniodni w roku bazowym, obliczona według wzoru:

$$Sd_n = \sum_{m=1}^{L_g} [t_{wo} - t_e(m)] Ld(m), \quad [\text{dzień} \cdot \text{K/rok}]$$

gdzie:

t_{wo} - obliczeniowa temperatura powietrza wewnętrznego (przyjęto 20°C),

$t_e(m)$ - średnia zewnętrzna temperatura miesiąca m w roku bazowym, podana przez IMiGW (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej) dla najbliższego punktu pomiarowego, wyrażona w stopniach Celsjusza,

$L_d(m)$ - liczba dni ogrzewania w miesiącu m w roku bazowym, podana przez IMiGW dla najbliższego punktu pomiarowego. Dniami grzewczymi są te dni, w których średnia dzienna temperatura zewnętrzna wynosi poniżej 15°C ,

L_g - liczba miesięcy ogrzewania w sezonie grzewczym w roku bazowym

S_d - liczba stopniodni w roku rozliczeniowym, obliczona według wzoru:

$$S_d = \sum_{m=1}^{L_g} [t'_w - t'_e(m)] L_d(m), \quad [\text{dzień} \cdot \text{K/rok}]$$

gdzie:

t'_w - średnia temperatura powietrza wewnętrznego (przyjęto 20°C)

$t'_e(m)$ - średnia zewnętrzna temperatura miesiąca m , podana przez IMiGW dla najbliższego punktu pomiarowego, wyrażona w stopniach Celsjusza,

$L_d(m)$ - liczba dni ogrzewania w miesiącu m , podana przez IMiGW dla najbliższego punktu pomiarowego. Dniami grzewczymi są te dni, w których średnia dzienna temperatura zewnętrzna wynosi poniżej 15°C

L_g - liczba miesięcy ogrzewania w sezonie grzewczym

Zużycie energii cieplnej w roku rozliczeniowym przyjęte będzie na podstawie faktur, otrzymanych od dostawcy ciepła lub gazu.

Warunkiem dotrzymania gwarantowanego zmniejszenia zużycia energii cieplnej przez instalację c.o., wentylację i c.w.u. jest spełnienie warunku:

$$\Delta Q \geq \Delta Q_g$$

gdzie:

ΔQ – to uzyskane oszczędności energii cieplnej, wyrażone w GJ,

ΔQ_g - oznacza oszczędności energii cieplnej, gwarantowane przez Partnera, wyrażone w GJ.

Ad b) Oszczędności zużycia energii elektrycznej

Wyznaczenie efektu energetycznego wynikającego z wymiany oświetlenia obliczone zostanie z zależności określonej wzorem:

$$\Delta E = E_0 - E_i \quad [\text{kWh}] \text{ (tj. kilowatogodziny)}$$

gdzie:

E_0 – to energia elektryczna zużyta na potrzeby oświetlenia wewnętrznego w roku bazowym, obliczona ze wzoru:

$$E_0 = P_0 * T \quad [\text{kWh}]$$

gdzie

P_0 – oznacza zainstalowaną moc opraw oświetleniowych przed modernizacją, przyjętą na podstawie audytu, podaną w kW,

T - to rzeczywisty czas pracy opraw, przyjęty na podstawie audytu, wyrażony w godzinach (h).

E_i - energia elektryczna zużyta na potrzeby oświetlenia wewnętrznego w roku rozliczeniowym zostanie obliczona ze wzoru:

$$E_i = P_i * T \quad [\text{kWh}]$$

gdzie

P_i – to zainstalowana moc opraw oświetleniowych po modernizacji, przyjęta na podstawie projektu oświetleniowego, wyrażona w kW,

T - oznacza rzeczywisty czas pracy opraw, przyjęty na podstawie audytu, podany w godzinach (h).

Warunkiem dotrzymania gwarantowanego zmniejszenia zużycia energii elektrycznej na oświetlenie jest spełnienie warunku:

$$\Delta E \geq \Delta E_g \quad [\text{kWh}]$$

gdzie:

ΔE - oszczędność zużycia energii elektrycznej w roku rozliczeniowym, wyrażona w kWh,

ΔE_g - oszczędność zużycia energii elektrycznej gwarantowane przez Partnera, podana w kWh.

Załącznik nr 3 - Metodologia Obliczania Oszczędności dla modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej w Sopocie

Metodologia Obliczania Oszczędności przedstawia się następująco⁶⁰⁰:

A) dla zużycia energii cieplnej:

Zużycie energii cieplnej na potrzeby centralnego ogrzewania (CO) i ciepłej wody użytkowej (CWU):

Oszczędności zużycia ciepła w danym Roku Rozliczeniowym (RR) na potrzeby CO i CWU wynikające z modernizacji energetycznej dla wszystkich obiektów należy obliczyć według następującego wzoru:

$$\Delta Q = Q_B - Q_S$$

gdzie:

ΔQ – uzyskane oszczędności w zużyciu ciepła w danym Roku Rozliczeniowym wyrażone w kWh (tj. kilowatogodzinach) energii końcowej.

Q_B – sumaryczne, Bazowe Zużycie Ciepła dla 25 obiektów objętych inwestycją, przed termomodernizacją (wyrażone w kWh energii końcowej).

Q_S – sumaryczne, Skorygowane Zużycie Ciepła dla 25 obiektów objętych inwestycją, po termomodernizacji (wyrażone w kWh energii końcowej) dla danego Roku Rozliczeniowego.

Sposób wyznaczania sumarycznego, bazowego zużycia ciepła (Q_B) wyznacza się zaś następująco:

$$Q_B = \frac{\sum_{n=1}^{25} Q_{R,n}^{CO+CWU} + Q_{B,n}^{CWU}}{3}$$

gdzie:

$Q_{R,n}^{CO+CWU}$ – rzeczywiste, sumaryczne zużycie ciepła na potrzeby CO i CWU dla danego obiektu n , wyznaczone na podstawie faktur za zużycie ciepła w Okresie Bazowym (OB).

⁶⁰⁰ Podana metodologia stanowi załącznik nr 5 do: Gmina Miasta Sopotu, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia* [...].

Zużycie ciepła (wyrażone w kWh – energii końcowej).

$Q_{B,n}^{CWU'}$ – obliczone zużycie ciepła (wyrażone w kWh – energii końcowej) na potrzeby CWU dla obiektów n , w których do celów przygotowania CWU w Okresie Bazowym wykorzystywano elektryczne bądź gazowe, przepływowe podgrzewacze wody. Sposób wyznaczenia $Q_{B,n}^{CWU'}$ dla danego obiektu n przedstawiono poniżej:

$$Q_{B,n}^{CWU'} = A \times L_{B,n} \times D_{B,n}$$

$$A = \Delta T \times V \times c_w \times \rho \times 10^{-6} \times 277,8$$

gdzie:

ΔT – różnica temperatur. Na potrzeby przedmiotowej metodologii przyjęto wartość:

$$\Delta T = 45 [K]$$

V – dobowe zużycie ciepłej wody (z elektrycznego bądź gazowego, przepływowego podgrzewacza wody), przypadające na jednego użytkownika danego budynku n . Do przedmiotowej metodologii przyjęto wartość:

$$V = 0,005 \left[\frac{m^3}{os. \text{dzień}} \right]$$

c_w – ciepło właściwe wody. Przyjęto wartość:

$$c_w = 4,2 \left[\frac{kJ}{kg \times K} \right]$$

ρ – gęstość wody. Założono wartość:

$$\rho = 1000 \left[\frac{kg}{m^3} \right]$$

$L_{B,n}$ – średniodobowa, rzeczywista liczba użytkowników danego obiektu n określona dla Okresu Bazowego.

$D_{B,n}$ – średnia liczba dni funkcjonowania danego obiektu n określona dla Okresu Bazowego.

A – stała, równa:

$$A = 0,263 \left[\frac{kWh}{os. \text{ dzień}} \right]$$

Sumaryczne Skorygowane Zużycie Ciepła (Q_S) wyznacza się z kolei następująco:

$$Q_S = \sum_{n=1}^{25} Q_n^{CO} \times \frac{STD_{B,n}}{STD_{S,n}} + Q_n^{CWU} \times \frac{L_{B,n}}{L_{S,n}} \times \frac{D_{B,n}}{D_{S,n}} + Q_{S,n}^{CWU}$$

gdzie:

Q_n^{CO} – rzeczywiste, na podstawie odczytów z liczników ciepła, zużycie ciepła (wyrażone w kWh – energii końcowej) na potrzeby CO (z węzła ciepłego lub kotłowni gazowej) dla Roku Rozliczeniowego dla danego obiektu n .

Q_n^{CWU} – rzeczywiste, na podstawie odczytów z liczników ciepła, zużycie ciepła (wyrażone w kWh – energii końcowej) na potrzeby CWU (z węzła ciepłego lub kotłowni gazowej) dla Roku Rozliczeniowego dla danego obiektu n .

$STD_{S,n}$ – liczba stopniodni grzania w danym Roku Rozliczeniowym dla danego obiektu n objętego przedmiotową inwestycją, liczona jako iloczyn dni grzewczych i różnicy pomiędzy obliczeniową temperaturą powietrza wewnętrznego równą 20°C, a średnią temperaturą zewnętrzną (w okresie od uruchomienia odbioru ciepła w danym obiekcie n , do dnia wstrzymania odbioru ciepła w danym obiekcie n) uzyskaną ze stacji meteorologicznej Fundacji ARMAAG, zlokalizowanej w Sopocie przy ul. Bitwy pod Płowcami (Stacja Pomiarowa nr 6). Liczba dni grzewczych liczona będzie jako liczba dni, od dnia uruchomienia odbioru ciepła, do dnia wstrzymania odbioru ciepła przez dany obiekt n , podana w zaokrągleniu do pełnych dni.

$STD_{B,n}$ – średnia liczba stopniodni grzania w Okresie Bazowym dla danego obiektu n objętego inwestycją, liczona jako iloczyn liczby dni grzewczych i różnicy pomiędzy obliczeniową temperaturą powietrza wewnętrznego równą 20°C, a średnią temperaturą zewnętrzną uzyskaną ze stacji meteorologicznej Fundacji ARMAAG. Liczba dni grzewczych obliczona jako liczba dni, od dnia uruchomienia odbioru ciepła, do dnia wstrzymania odbioru ciepła w danym obiekcie n w Okresie Bazowym, podana w zaokrągleniu do pełnych dni.

$L_{S,n}$ – średniodobowa, rzeczywista liczba użytkowników danego obiektu n określona dla danego Roku Rozliczeniowego. Będzie ona każdorazowo po zakończeniu Roku Rozliczeniowego przekazywana przez Podmiot Publiczny Partnerowi Prywatnemu celem obliczenia efektów energetycznych za dany Rok Rozliczeniowy.

$L_{B,n}$ – średniodobowa, rzeczywista liczba użytkowników danego obiektu n określona dla Okresu Bazowego.

$D_{S,n}$ – średnia liczba dni funkcjonowania danego obiektu n określona dla Roku Rozliczeniowego. Będzie ona każdorazowo po zakończeniu Roku Rozliczeniowego przekazywana przez Partnera Publicznego Partnerowi Prywatnemu celem obliczenia efektów energetycznych za dany Rok Rozliczeniowy.

$D_{B,n}$ – średnia liczba dni funkcjonowania danego obiektu n określona dla Okresu Bazowego.

$Q_{S,n}^{CWU'}$ – skorygowane zużycie ciepła (wyrażone w kWh – energii końcowej) na potrzeby CWU dla obiektów n , w których do celów przygotowania CWU w Roku Rozliczeniowym wykorzystywano elektryczne bądź gazowe przepływowe podgrzewacze wody. Sposób wyznaczenia $Q_{S,n}^{CWU'}$ dla danego obiektu n przedstawiono poniżej:

$$Q_{S,n}^{CWU'} = Q_{B,n}^{CWU'} \times \frac{L_{B,n}}{L_{S,n}} \times \frac{D_{B,n}}{D_{S,n}}$$

Warunkiem dotrzymania gwarantowanych oszczędności będzie spełnienie przez Partnera Prywatnego poniższego warunku:

$$\Delta Q \geq Q_G$$

gdzie:

Q_G – gwarantowany przez Partnera Prywatnego sumaryczny poziom oszczędności dla zużycia ciepła w każdym Roku Rozliczeniowym dla 25 obiektów objętych przedmiotową inwestycją. Poziom oszczędności wyrażony w kWh energii końcowej.

B) Dla energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia wewnętrznego:

Oszczędności zużycia energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia w danym Roku Rozliczeniowym wynikające z termomodernizacji obliczane będą dla wszystkich obiektów według następującego wzoru:

$$\Delta E = E_B - E_S$$

gdzie:

ΔE – uzyskane oszczędności w zużyciu energii elektrycznej w danym Roku Rozliczeniowym wyrażone w kWh energii końcowej.

E_B – sumaryczne, Bazowe Zużycie Energii Elektrycznej dla 25 obiektów objętych Umową PPP, przed termomodernizacją (wyrażone w kWh energii końcowej).

E_S – sumaryczne, Skorygowane Zużycie Energii Elektrycznej dla 25 obiektów objętych Umową PPP, po termomodernizacji (wyrażone w kWh energii końcowej) dla danego Roku Rozliczeniowego.

Założono następujący sposób wyznaczania sumarycznego Bazowego Zużycia Energii Elektrycznej E_B :

$$E_B = \sum_{n=1}^{25} P_{B,n} \times T_{B,n}$$

gdzie:

$P_{B,n}$ – zainstalowana moc opraw oświetleniowych, przed termomodernizacją (wyrażona w kW – tj. kilowatach), przyjęta na podstawie audytu efektywności energetycznej dla danego obiektu n .

$T_{B,n}$ – uśredniony czas użytkowania oświetlenia, przed termomodernizacją (wyrażony w h/rok – tj. w godzinach na rok), przyjęty na podstawie audytu efektywności energetycznej dla danego obiektu n .

Ponadto, określono następujący sposób wyznaczania sumarycznego Skorygowanego Zużycia Energii Elektrycznej E_S :

$$E_S = \sum_{n=1}^{25} P_{S,n} \times T_{S,n}$$

gdzie:

$P_{B,n}$ – zainstalowana moc opraw oświetleniowych, po termomodernizacji (wyrażona w kW), przyjęta na podstawie projektu oświetleniowego i inwentaryzacji dla danego obiektu n , wykonanej przez Partnera Prywatnego potwierdzonej protokolarnie przez Partnera Publicznego.

$T_{S,n}$ – uśredniony czas użytkowania oświetlenia, po termomodernizacji (wyrażony w h/rok), przyjęty na podstawie harmonogramu czasu pracy oświetlenia dla danego obiektu n , dostarczonego przez Podmiot Publiczny. Przyjmuje się, że uśredniony czas użytkowania $T_{S,n}$ nie może być większy niż 110% $T_{B,n}$ i mniejszy, niż 90% $T_{B,n}$.

Warunkiem dotrzymania gwarantowanych oszczędności będzie spełnienie przez Partnera Prywatnego poniższego warunku:

$$\Delta E \geq E_G$$

gdzie:

E_G – gwarantowany przez Partnera Prywatnego sumaryczny poziom oszczędności dla zużycia energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia wewnętrznego w każdym Roku Rozliczeniowym dla 25 obiektów objętych inwestycją. Poziom oszczędności wyrażony w kWh energii końcowej.

Załącznik nr 4 – rachunek kosztów cyklu życia dla remontu i utrzymanie sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki

Wzór - załącznik nr 4 do oferty (pisownia oryginalna):

W poniższej tabeli należy wprowadzić dane w następujących wierszach:

Wiersz 1.: moc średnioważoną, uzyskaną z iloczynu mocy zainstalowanej i współczynnika redukcji 0,7;

Wiersz 2.: roczne zużycie energii jako iloczyn mocy z wiersza 1. i czasu z wiersza 2.

Wiersz 5: wielkość kosztu zmiennego po wykonanej modernizacji jako iloczyn zużycia z wiersza 3. oraz kosztu jednostkowego z wiersza 4.

Wiersz 6: oszczędność brutto, którą należy użyć w harmonogramie finansowym spłaty inwestycji

ZUŻYCIE ENERGII OŚWIETLENIA DROGOWEGO PO ZREALIZOWANIU INWESTYCJI			
LP.	PRZEDMIOT	MODEL BAZOWY (2016)	STAN PO PRZEBUDOWIE OŚWIETLENIA
1	Całkowita moc statyczna opraw (bez uwzględnienia zmiennego profilu mocy w cyklu 24h) [MW]	253,950
2	Roczny czas świecenia oświetlenia ulicznego [h/r]	4 024	4 024
3	Roczne zużycie energii oświetlenia drogowego [MWh] Moc P mnożona przez normatywny czas 4024	1 021,89
4	Cena jednostkowa dostawy energii z przesyłem za MWh [zł brutto] dzień	483,021	483,021
5	Koszty zmienne wolumen energii X koszt jednostkowy zmienny MWh[zł brutto]	493 594,33
6	Oszczędność [zł brutto]	

Wiersz 1 – należy podać oferowaną całkowitą moc statyczną zainstalowaną, bez uwzględnienia zmiennego profilu mocy w cyklu 24h, po przebudowie oświetlenia, zrealizowanej zgodnie z zakresem określonym w Programie Funkcjonalno-Użytkowym,

Wiersz 2 – przyjęto założenie, że oświetlenie drogowe po Przebudowie Oświetlenia będzie pracować przez 4024 godzin w ciągu roku kalendarzowego

Wiersz 3 – należy podać roczne zużycie energii oświetlenia drogowego dla 57 obwodów oświetleniowych wyliczone jako iloczyn mocy zaprojektowanych opraw po modernizacji i normatywnej ilości godzin eksploatacji przyjętej 4024 h/r

Wiersz 4 – aktualna stawka zmienna za MWh dostawy energii z przesyłem

Wiersz 5 - należy podać szacowany koszt zmienny (uzależniony od zużytego wolumenu energii) oświetlenia drogowego w Roku Rozliczeniowym po Przebudowie Oświetlenia, jako iloczyn kosztu zmiennego energii (4) i wolumenu (3)

Wiersz 6 – należy podać różnicę wartości kosztu zmiennego energii przed (5 model bazowy) i po modernizacji (5 po przebudowie)⁶⁰¹

⁶⁰¹ Miasto Ząbki, *Specyfikacja* [...], załącznik nr 1 – Formularz ofertowy, [w]: załącznik nr 4.

Bibliografia

Literatura:

1. Bajczuk, Rafał, *Ochrona klimatu – specjalność niemieckiego eksportu i dyplomacji*, Komentarze OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, nr 104, 2013, dostęp w Internecie dnia 11 lipca 2021 r. pod adresem: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-04-05/ochrona-klimatu-specjalnosc-niemieckiego-eksportu-i-dyplomacji>
2. Banaszewska, Anna, *Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej jako środek ochrony prawnej w systemie zamówień publicznych*, WKP, 2018
3. Bogusz, Anna, *Koszty cyklu życia LCC*, Urząd Zamówień Publicznych, 2017, źródło [dostęp dnia 06.01.2022 r.]: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0017/36107/Koszty_cyklu_zycia_LCC.pdf
4. Borówka, Katarzyna (red.), Szlachetko, Jakub H. (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I*, Inst.Metrop., 2017
5. Brańko, Brygida, Ołdak-Bułanowska, Katarzyna, Skowron, Marcin, *Przykładowe społeczne i środowiskowe kryteria oceny ofert w zamówieniach publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, 2018
6. Czarnecka Marzena (red.), Oglódek Tomasz (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, C.H. Beck, 2020, wyd. 1
7. Dacko, Mariusz, Jakubik-Grzybowska, Maria, Łącka, Irena, Malkowski, Arkadiusz, Oleńczuk-Paszal, Anna, Płonka, Aleksandra, Śpiewak-Szyjka, Monika, *Ochrona środowiska i przyrody – wybrane aspekty prawne i ekonomiczne dotyczące JST*, C.H. Beck, 2020
8. Danielewicz, Jan, *Efektywność ekonomiczna i energetyczna w budownictwie jednorodzinym*, Komitet Inżynierii Środowiska Polskiej Akademii Nauk, 2018
9. Dolnicki, Bogdan (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, WK, 2017
10. Drwiłło, Andrzej (red.), Jurkowska-Zeidler, Anna (red.), *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, 2017
11. Dziawgo, Ewa, *Realizacja strategii „Europa 2020” w krajach Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 478

12. Fedorowicz, Zdzisław, *System gospodarczy i efektywność ekonomiczna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1990
13. Figielek, Agnieszka (red.), Królczyk, Bartosz (red.), *Budynki pasywne: wygodne, zdrowe, ekologiczne, oszczędne. Poradnik jak tanio i bez problemów zbudować obiekt w standardzie pasywnym*, Stowarzyszenie Wielkopolski Dom Pasywny, 2014
14. Figielek, Agnieszka (red.), Królczyk, Bartosz (red.), *VI Forum Budownictwa Pasywnego i Energooszczędnego. Publikacja konferencyjna*, Stowarzyszenie Wielkopolski Dom Pasywny, 2015
15. Frączek, Paweł, *Konsekwencje przyjęcia pakietu energetyczno-klimatycznego dla przyszłej roli węgla kamiennego w polityce energetycznej Polski*, [w]: *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Uniwersytet Rzeszowski, 2010
16. Glibowski, Krzysztof, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE. Analiza porównawcza regulacji systemowych przyjętych w Wielkiej Brytanii, Francji, we Włoszech i w Polsce*, C.H. Beck, 2018
17. Gniewek, Edward (red.), Machnikowski, Piotr (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, wyd. 9, 2019
18. Górski, Marek, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, 2019, wyd. 3
19. Górzyński, Jan, *Efektywność energetyczna w działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017
20. Grzegorzczak, Filip (red.), Mituś, Ambroży (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, WKP, 2021
21. Hartung, Wojciech, Bağlaj, Michał, Michalczyk, Tomasz, Wojciechowski, Michał, Krysa, Jakub, Kuźma, Katarzyna, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, 2015
22. Hauser, Roman (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8B: Prawo publiczne gospodarcze*, C.H. Beck, 2018, wyd. 2
23. Jajuga, Krzysztof, *Podstawy inwestowania na Gieldzie Papierów Wartościowych*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., wyd. III, 2007
24. Jaworska, Marzena (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, 2021, wyd. 2
25. Kaczmarczyk, Michał, *Niska emisja. Efektywność energetyczna w gminach i samorządach*, GLOBENERGIA, 2017
26. Kafar, Dagmara, *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, C.H. Beck, 2018, wyd. 1

27. Kardas, Piotr (red.), Sroka, Tomasz (red.), Wróbel, Włodzimierz (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Zolla*, tom I, WKP, 2012
28. Kleinowski, Marcin, Piechowicz, Michał, Sikora-Gaca, Małgorzata, *Fundusze i programy Unii Europejskiej wspierające przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2014-2020*, Difin, 2016
29. Klinowski, Marcin, *Analiza cyklu życia projektu w ocenie jego efektywności, Analiza cyklu życia projektu w ocenie jego efektywności*, [w]: *Rachunkowość a controlling*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2008, nr 14
30. Kosikowski, Cezary, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, LEX a Wolters Kluwer business, 2014
31. Kowalik-Bańczyk, Krystyna (red.), Szwarz-Kuczer, Monika (red.), Wróbel, Andrzej (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. II. Art. 90-222*, WKP, 2012
32. Królikowska-Olczak, Maria, *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, C.H. Beck, 2018, wyd. 1
33. Kulczycka, Joanna, Góralczyk, Małgorzata, *Znaczenia i możliwości stosowania oceny cyklu życia (LCA) i kosztów cyklu życia (LCC) w ekologicznych zamówieniach publicznych*, [w]: *Zielone zamówienia publiczne. Podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, 2009
34. Kuźma, Mariusz, *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw 2016*, C.H. Beck, 2016, wyd. 1
35. Kwiatkowska-Drożdż, Anna (red.), *Niemiecka transformacja energetyczna. Trudne początki*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, 2012, dostęp w Internecie pod adresem [dostęp dnia 21 sierpnia 2021 r.]: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/nemiecka_transformacja_energetyczna_trudne_poczatki_1.pdf
36. Malko, Jacek, Wojciechowski, Henryk, *Efektywność energetyczna jako element gospodarki zasobooszczędnej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2013
37. Marszałek, Marcin, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy - sprzedawcy energii elektrycznej*, C.H. Beck, 2015, wyd. 1
38. Morris, Craig, Pehnt, Martin, *Niemiecka transformacja energetyczna. Przyszłość oparta na odnawialnych źródłach energii*, Fundacja im. Heinricha Bölla, 2014, dostęp w Internecie pod adresem [dostęp dnia 21 sierpnia 2021 r.]: http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/018%20German-Energy-Transition_pl%202014.pdf

39. Nowak, Hubert (red.), Winiarz, Mateusz (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Urząd Zamówień Publicznych, 2021
40. Nowicki, Paweł, *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, 2019
41. Olejarz, Magdalena (red.), *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej pod modernizacji. Nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, 2014
42. Pchałek, Marcin (red.), *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawnośrodowiskowe*, WKP, 2019
43. Porzeżyńska, Magdalena, *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, 2020
44. Powalowski, Andrzej, Przeszło, Ewa, Wolska, Hanna, *Instytucje i instrumenty kontroli w systemie zamówień publicznych*, C.H. Beck, 2019
45. Przybojewska, Ilona, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, C.H. Beck, 2021
46. Rackiewicz, Iwona (red.), *Niskoemisyjność i efektywność energetyczna. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast, 2017
47. Różowicz, Konrad, *Kryterium efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia*, komentarz praktyczny w LEX, 2017 [dostęp: 2019-03-06]
48. Schmidt, Vanessa, *Energieeffiziente öffentliche Beschaffung*, Umweltbundesamt, 2014
49. Schmitz, Chad R., *International Review of Energy Efficiency Standards and Labelling Programs*, Hauppauge, New York: Nova Science Publishers, Inc., 2013
50. Sieradzka, Małgorzata, *Warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, C.H. Beck, 2019, wyd. 1
51. Sikora-Gaca, Małgorzata, Piechowicz, Michał, Kleinowski, Marcin, *Zarządzanie funduszami europejskimi w Polsce*, Difin, 2018
52. Sołtysińska, Aleksandra, Talago-Sławoj, Hanna, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, 2016, wyd. III
53. Sołtysińska, Aleksandra, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, monografia w LEX, Zakamycze, 2004
54. Sorrell, Steve, *The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economy-wide energy savings from improved energy efficiency*, UKERC, 2007

55. Stec, Mirosław (red.), *System Prawa Handlowego, tom 5a: Prawo umów handlowych*, C.H. Beck, 2020, wyd. 1
56. Szafrąński, Adam, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, C.H. Beck, 2014, wyd. 1
57. Wawrzyniak, Marcin (red.), *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobre praktyki*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, nr 13, 2015, wyd. I
58. Wetoszka, Dominika (red.), *Prawo gospodarcze*, C.H. Beck, 2020
59. Wierzbiński, Marcin, *Istota rachunku kosztów cyklu życia technologii*, [w]: *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza. Teoria i praktyka*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014, nr 335
60. Wiktorowska, Ewa, *Stosowanie kryterium kosztu opartego na LCC z zastosowaniem metody kalkulacji kosztów cyklu życia dla budynków w oparciu o przepisy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach (Dz. U. 2018 r. poz. 1357)*, źródło [dostęp dnia 06.01.2022 r.]: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0015/42243/Stosowanie-kryterium-kosztu-w-budownictwie-opracowanie.pdf
61. Wójtowicz-Dawid, Anna, *Monitoring, kontrola i audyt wykorzystywania środków Unii Europejskiej*, WKP, 2020

Artykuły z czasopism:

1. Bielecki, Maciej, *Utrudnienia w budowie wynikające z ustawy o rewitalizacji i „ustawy krajobrazowej”*, *Nieruchomości*, C. H. Beck, 2016, nr 1
2. Bordalo Faustino, Paula, *Award criteria in the new EU Directive on public procurement*, *Public Procurement Law Review*, 2014, nr 3
3. Broniewicz, Elżbieta, *Efektywność kosztowa jako jedna z metod ekonomicznej oceny polityki ekologicznej*, *Ekonomia i Środowisko*, 2012, nr 3(43)
4. Ciechanowicz-McLean, Janina, *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, Uniwersytet Gdański, 2017, tom XXXVIII, nr 2
5. Dołęga, Waldemar, *Wybrane aspekty efektywności energetycznej*, [w]: *Polityka Energetyczna*, 2017, t. 20, zeszyt 4

6. Dragos, Dacian, Neamtu, Bogdana, *Sustainable public procurement: Life-cycle costing in the new EU directive proposal*, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2013, nr 1
7. Falkowska, Magdalena, *Rzetelność i wiarygodność wykonawcy warunkiem ubiegania się o zamówienie*, *Prawo Zamówień Publicznych*, C.H. Beck, 2019, nr 1
8. Gawrońska-Baran, Andrzej, *Z problematyki pozacenowych kryteriów oceny ofert*, *Prawo Zamówień Publicznych*, C.H. Beck, 2021, nr 4
9. Górski, Marek, *Kształtowanie emisji ze źródeł punktowych z emitorów przemysłowych*, *Europejski Przegląd Sądowy*, 2017, nr 7
10. Hajdys, Dagmara, Burzyńska, Dorota, *Efektywność projektów PPP w obszarze termomodernizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, *Ekonomiczne Problemy Usług*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2017, nr 4
11. Iwaniec, Władysław, *Kryteria oceny ofert*, *Zamówienia Publiczne Doradca*, Wydawnictwo Publicus, 2016, nr 8
12. Iwaniec, Władysław, *Rynkowe aspekty stosowania kryterium kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia*, *Zamówienia Publiczne Doradca*, 2020, nr 6
13. Jankowski, Łukasz, *Zagadnienia ochrony środowiska w Prawie zamówień publicznych*, *Prawo Zamówień Publicznych*, C.H. Beck, 2019, nr 4
14. Joachimiak-Lechman, Katarzyna, *Środowiskowa ocena cyklu życia (LCA) i rachunek kosztów cyklu życia (LCC). Aspekty porównawcze*, *Ekonomia i Środowisko*, 2014, nr 1(48)
15. Kettner, Claudia, Kletzan-Slamanig, Daniela, *Is there climate policy integration in European Union energy efficiency and renewable energy policies? Yes, no, maybe*, *Environmental Policy and Governance*, John Wiley & Sons, Ltd, 2020, nr 30
16. Libuda, Agnieszka, Ślęzak, Andrzej, *Nowe przepisy o partnerstwie publiczno-prywatnym, cz. II*, *Zamówienia Publiczne Doradca*, Wydawnictwo Publicus, 2009, nr 6
17. Lis, Anna, Lis, Piotr, *Efektywność energetyczna budynków edukacyjnych – zarys problemu*, *Budownictwo o Zoptymalizowanym Potencjale Energetycznym*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 2015, Nr 2 (16)
18. Lubiszewski, Maciej, *Warunki udziału w postępowaniu a właściwości wykonawcy niezbędne do realizacji zamówienia*, *Prawo Zamówień Publicznych*, 2020, nr 2
19. Malko, Jacek, *Energiewende. Niemiecka transformacja energetyczna*, *Polityka Energetyczna*, tom 17, 2014, zeszyt 2
20. Meducki, Marcin, *Opis przedmiotu zamówienia*, *Zamówienia Publiczne Doradca*, Wydawnictwo Publicus, 2018, nr 3

21. Napiórkowska-Baryła, Agnieszka, Zera, Mateusz, *Ograniczanie zjawiska ubóstwa energetycznego za pomocą termomodernizacji budynków*, Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Loccorum. [Vol.] 17, nr 1 (2018)
22. Nowak, Maciej J., *Obszar rewitalizacji i program rewitalizacji*, Nieruchomości, C. H. Beck, 2016, nr 3
23. Panasiuk, Andrzej, *Wpływ rozwiązań przyjętych w dyrektywie 2014/23 UE na kształt pojęcia koncesji zdefiniowanego w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Studia Prawno-Ekonomiczne, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, 2017, Nr 103
24. Różowicz, Konrad, *Aspekty ekoinnowacyjne jako kryterium oceny ofert w prawie zamówień publicznych*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, 2014, nr 3
25. Różycki, Kamil, *Termomodernizacja przykładowego budynku użyteczności publicznej w polskich warunkach klimatycznych*, Budownictwo o Zoptymalizowanym Potencjale Energetycznym, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 2017, nr 1
26. Rzepkowska, Izabela, *Pozacenowe kryteria oceny ofert w bieżącej praktyce*, Prawo Zamówień Publicznych, C.H. Beck, 2014, nr 1
27. Sękowski, Michał, Różyński, Paweł, *Warunki zamówienia*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 6
28. Skoczkowski, Tadeusz, Bielecki, Sławomir, *Efektywność energetyczna – polityczno-formalne uwarunkowania rozwoju w Polsce i Unii Europejskiej*, czasopismo Polityka Energetyczna, 2016, tom 19, zeszyt 1
29. Smerd, Agata, *Kwalifikacja podmiotowa wykonawców*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 11
30. Smerd, Agata, *Opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 2
31. Sobieraj Kamila, *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2017, nr 4
32. Szostak, Ryszard, *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w nowym ujęciu. Część pierwsza*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2020, nr 4
33. Thonipara, Anita, Runst, Petrik, Ochsner, Christian, Bizer, Kilian, *Energy efficiency of residential buildings in the European Union – An exploratory analysis of cross-country consumption patterns*, Energy Policy, Elsevier Ltd., 2019, nr 129

34. Wackernagel, Mathis, Rees, William E., *Perceptual and structural barriers to investing in natural capital: Economics from an ecological footprint perspective*, Ecological Economics, 1997, nr 20
35. Wiktorowska, Ewa, *Opis przedmiotu zamówienia*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 10
36. Zaborowska, Agnieszka, *Opis przedmiotu zamówienia*, Zamówienia Publiczne Doradca, Wydawnictwo Publicus, 2019, nr 6
37. Zaniewicz, Maciej, *Wpływ rosyjskiej inwazji na europejską energetykę*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 40/22, źródło (dostęp dnia 23.07.2022 r.): <https://www.pism.pl/publikacje/wplyw-rosyjskiej-inwazji-na-europejska-energetyke>
38. Żelazna, Agnieszka, *Omówienie projektu nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, Nieruchomości, C.H. Beck, 2019, nr 11

Orzeczenia:

1. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 grudnia 2012 r., sygn. KIO 2691/12
2. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28 września 2021 r., sygn. akt KIO 2377/21
3. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 30 lipca 2021 r., sygn. akt: KIO 1904/21
4. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 31 lipca 2012 r., sygn. KIO 1518/12
5. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 4 maja 2021 r., sygn. akt: KIO 1028/21
6. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt: KIO 426/13
7. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 maja 2013 r., sygn. KIO 955/13
8. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt: XXIII Ga 1350/20
9. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt: XXIII Zs 35/21
10. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05
11. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 września 2002 r., sygn. akt: C-513/99, sprawa *Concordia Bus Finland*

Dokumenty:

1. *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/obszary-funkcjonalne-oraz-dostepnosc-terytorialna/dane-statystyczne-z-zakresu-rewitalizacji-na-poziomie-gmin,5,1.html> , dostęp dnia 24.01.2022 r.
2. Druk nr 128 Sejmu IX kadencji, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów – uzasadnienie
3. Druk nr 366 Sejmu VIII kadencji, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie
4. Komisja Europejska, *Commission Staff Working Document on progress report on the Energy Efficiency Action Plan 2006*, SEC (2011) 276, Brussels 2011
5. Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, COM(2018) 773 final, źródło: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_en.pdf, dostęp w dniu 9 grudnia 2018 r.
6. Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji: Wytyczne dotyczące dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE; Artykuł 5: Wzorcową rolę budynków instytucji publicznych*, SWD (2013) 445 Final, dostęp dnia 05.11.2019 r., źródło: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0026/26648/SWD_2013_445_PL.pdf
7. Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji: Wytyczne dotyczące dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE; Artykuł 6: Dokonywanie zakupów przez instytucje publiczne*, SWD (2013) 446 Final, dostęp dnia 05.11.2019 r., źródło: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0019/26650/SWD_2013_446_PL.pdf
8. Komisja Europejska, wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona), COM(2021) 802 final, 2021/0426(COD), dostęp dnia 25.06.2022 r., źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0802&from=EN>
9. Komisja Europejska, *EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, źródło [dostęp dnia 13.01.2022]: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf

10. Komisja Europejska, *Green Paper on Public-private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM/2004/0327 final
11. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”*, Bruksela, dnia 11.12.2019 r. COM(2019) 640 final
12. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Wdrażanie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej – wytyczne Komisji*, Bruksela, dnia 6.11.2013 r., COM(2013) 762 FINAL
13. Komisja Europejska, *Sprawozdanie z prac grupy zadaniowej ds. mobilizacji wysiłków na rzecz osiągnięcia celów UE w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r.*, opublikowane w Internecie pod adresem [dostęp dnia 7 listopada 2021]: https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/report_of_the_work_of_task_force_mobilising_efforts_to_reach_eu_ee_targets_for_2020.pdf
14. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, wersja 17.0*, 2020, źródło: [dostęp dnia 07.02.2021 r.] <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/program-operacyjny-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>
15. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport rynku PPP. 2009-2020*, 2021, s. 6, [dostęp dnia 20.02.2021]: <https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-ryнку-PPP-2020-01-29-2.pdf>
16. Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie, *wystąpienie pokontrolne z 20.12.2019 r.*, znak sprawy: LWA.410.016.02.2019, źródło [dostęp dnia 13.02.2021]: https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lwa~p_19_104_201912100921541575966114~id1~01,typ,kj.pdf
17. Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie, *Wystąpienie pokontrolne z dnia 4 grudnia 2019 r. zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 3 lutego 2020 r.*, znak sprawy: LWA.410.016.01.2019
18. Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie, *Wystąpienie pokontrolne z 6 listopada 2019 r.*, P/19/020 *Wsparcie rozwoju elektromobilności*, LWA. 410.015.03.2019
19. Rada Europejska, *Konkluzje określające ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 roku*, EUCO 169/14
20. Rada Ministrów, *Projekt ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw*, druk Sejmu IX kadencji nr 957

21. Raport dotyczący kryteriów oceny ofert – wpływ zmian wprowadzonych nowelizacjami ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 29 sierpnia 2014 r. i z dnia 22 czerwca 2016 r. na stosowanie pozacenowych kryteriów ofert w postępowaniach o zamówienie publiczne, Urząd Zamówień Publicznych, 2017
22. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady - Ocena za 2019 r. postępów poczynionych przez państwa członkowskie w osiągnięciu krajowych wartości docelowych na 2020 r. w zakresie efektywności energetycznej oraz we wdrażaniu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, dokonana zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej – Bruksela, dnia 20 lipca 2020 r., COM(2020) 326 final; dostępne w Internecie pod adresem [dostęp dnia 06.11.2021]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0326&from=EN>
23. Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 366) Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu VIII kadencji z dnia 5 maja 2016 r., nazwa pliku: 62-29.PPN, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/spr_366/\\$file/spr_366.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/spr_366/$file/spr_366.pdf), dostęp dnia 29.03.2020 r.
24. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r., Urząd Zamówień Publicznych, 2021
25. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2019 r., Urząd Zamówień Publicznych, 2020
26. Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Bruksela, dnia 4.3.2020 r., COM(2020) 80 final, 2020/0036 (COD)
27. *Wytyczne dotyczące sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, dostęp dnia 17.01.2022 r., źródło: <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/wytyczne-dla-sektora-publicznego>
28. Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. – Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. (M. P. z 2021 r., poz. 264)
29. Załącznik do uchwały nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. – Polityka Zakupowa Państwa (M. P. z 2022 r., poz. 125).

Inne źródła:

1. Bojanowicz, Roma, *Czy wojna w Ukrainie osłabi zieloną transformację energetyczną UE?*, obserwatorfinansowy.pl, źródło (dostęp dnia 23.07.2022 r.): <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/czy-wojna-w-ukrainie-oslabi-zielona-transformacje-energetyczna-ue/>
2. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii), Förderstrategie Energieeffizienz und Wärme aus erneuerbaren Energien Handlungsempfehlungen zur Fortentwicklung der Beratungs- und Investitionsförderprogramme*, maj 2020 r., broszura informacyjna dostępna w Internecie dnia 10 lipca 2021 r. pod adresem: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/foerderstrategie-energieeffizienz.html>
3. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii), Was ist eigentlich der Energie- und Klimafonds?*, 17 marca 2020 r., artykuł dostępny w Internecie dnia 10 lipca 2021 r. pod adresem: <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2020/04/Meldung/direkt-erklaert.html>
4. Cieślak, Rafał, *Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć z zakresu efektywności energetycznej*, wystąpienie konferencyjne, XIV Konferencja – Zielone Zamówienia Publiczne, Urząd Zamówień Publicznych, 21 listopada 2019 r., dostęp pod adresem [dostęp dnia 03.04.2021]: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/przedswiezecia-edukacyjne/konferencje,-seminaria/przedswiezecia-dotyczace-zrownowazonych-zamowien-publicznych/xiv-konferencja-zielone-zamowienia-publiczne>
5. Gawroński, Marcin, w wywiadzie dla Agnieszki Bulus-Trando, *Gazeta Finansowa*, nr 20-26 listopada 2020 r., Federal Media Company FMC
6. https://architektura.info/architektura_zrownowazona/zielone_innowacje2/certyfikat_breem [dostęp dnia 07.03.2021]
7. <https://czystepowietrze.gov.pl/> [dostęp dnia 13.10.2021]
8. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_pl, dostęp dnia 12.11.2018 r.
9. https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/financing/eu-programmes/previous-funding_en [dostęp dnia 12 września 2021 r.]
10. https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/targets-directive-and-rules/eu-targets-energy-efficiency_en [dostęp dnia 7 listopada 2021 r.]

11. https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm (dostęp dnia 02.01.2022 r.)
12. <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (dostęp dnia 02.01.2022 r.)
13. <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (dostęp dnia 08.04.2020)
14. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_pl (dostęp dnia 04.10.2021)
15. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/ (dostęp dnia 07.02.2021 r.)
16. <https://klubjagiellonski.pl/2018/11/28/ekstremalnych-efektow-zmian-klimatycznych-doswiadczy-my-juz-wkrotce/>, dostęp w dniu 9 grudnia 2018 r.
17. <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/774343/> [dostęp dnia 13.03.2021]
18. <https://www.funduszedlamazowska.eu/nabory-wnioskow/4-2-efektywnosc-energetyczna-typ-projektu-termomodernizacja-budynkow-uzytecznoscipublicznej/> [dostęp dnia 12.02.2021]
19. https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/28973/15_-_Lista_projektow_wybranych_do_dofinansowania_3_2_1_001_15.pdf [dostęp dnia 14.03.2021]
20. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/program-laczac-europe/informacje-o-cef/> (dostęp dnia 04.10.2021)
21. <https://www.gov.pl/web/nfosi gw/budownictwo-energooszczedne-czesc-2-puszczyk--niskoemisyjne-budynki-uzytecznoscipublicznej> [dostęp dnia 13.10.2021]
22. <https://www.gov.pl/web/nfosi gw/czesc-5-budynki-uzytecznoscipublicznej-o-podwyzszonym-standardzie-energooszczednoscipublicznej> [dostęp dnia 13.10.2021]
23. <https://www.gov.pl/web/nfosi gw/czesc-5-budynki-uzytecznoscipublicznej-o-podwyzszonym-standardzie-energooszczednoscipublicznej> [dostęp dnia 13.10.2021]
24. <https://www.gov.pl/web/nfosi gw/lemur-energooszczedne-budynki-uzytecznoscipublicznej> [dostęp dnia 13.10.2021]
25. <https://www.gov.pl/web/nfosi gw/lemur-energooszczedne-budynki-uzytecznoscipublicznej> [dostęp dnia 13.10.2021]
26. <https://www.gov.pl/web/nfosi gw/programy-2015-2021> [dostęp dnia 13.10.2021]
27. <https://www.gov.pl/web/nfosi gw/programy-2021> [dostęp dnia 13.10.2021]
28. <https://www.nbportal.pl/slownik/pozycje-slownika/efektywnosc-kosztowa> [dostęp dnia 06.12.2021]
29. <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> [dostęp dnia 25 listopada 2021 r.]

30. <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/kalkulatory-kosztow-cykladzycia-lcc> [dostęp dnia 06.01.2022 r.]
31. <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/zielone-zamowienia/przydatne-informacje/rachunek-kosztow-cykladzycia> [dostęp dnia 10 września 2021 r.]
32. https://www.uzp.gov.pl/strona-glowna/slider-aktualnosci/kalkulatory-kosztow-cykladzycia-lcc/kalkulatory-kosztow-cykladzycia-lcc?fbclid=IwAR3ptNSqvxcMxvqhQj6j9VEcjH4XE0_kdWXYOkYXNvGhkQTocDqbxFn sel0 (dostęp dnia 08.04.2020)
33. Infografika dostępna pod adresem (dostęp dnia 24.01.2021): <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>
34. *KE przedstawiła Europejski Zielony Ład, plan rewolucji klimatycznej w UE [ANALIZA]*, artykuł w serwisie GazetaPrawna.pl, 11.12.2019, źródło [dostęp dnia 22.11.2020 r.]: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/1444104,ke-europejski-zielony-lad-rewolucja-klimatyczna-pieniadze-paliwa-kopalniane.html>
35. Królczyk, Bartosz, *Finansowanie i analiza ekonomiczna inwestycji w budynki pasywne i nisko energetyczne*, szkolenie poprowadzone w Poznaniu w dniu 21 kwietnia 2015 r.
36. Kuźmiński, Jan, *Zamówienie na dostawę autobusów elektrycznych – wystąpienie konferencyjne*, XIV Konferencja – Zielone Zamówienia Publiczne, Urząd Zamówień Publicznych, 21 listopada 2019 r., dostęp pod adresem [dostęp dnia 03.04.2021]: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/przedswiezecia-edukacyjne/konferencje,-seminaria/przedswiezecia-dotyczace-zrownowazonych-zamowien-publicznych/xiv-konferencja-zielone-zamowienia-publiczne>
37. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, *Strategia Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2017-2020*, NFOŚiGW, 2016
38. Nowicki, Józef Edmund, *Dialog techniczny i wstępne konsultacje rynkowe oraz wstępne zaangażowanie wykonawcy w przygotowanie postępowania w obowiązującej i nowej ustawie - Prawo zamówień publicznych*, wpis na stronie internetowej wPrzetargach.pl, opublikowany dnia 16.12.2019 r., źródło [dostęp dnia 24.09.2020 r.]: <https://www.wprzetargach.pl/kategorie/dialog-techniczny/dialog-techniczny-i-wstepne-konsultacje-rynkowe-oraz-wstepne-zaangazowanie-wykonawcy-w-przygotowanie-postepowania-w-obowiazujace>

39. Opracowanie w systemie Beck Online, beck-aktuell-Redaktion, Verlag C.H. Beck, 8 sierpnia 2011 r, becklink 1015429, dostęp dnia 9 lipca 2021 r. za pośrednictwem e-zasobów Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego, dostępne w Internecie pod adresem: <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Freddok%2Fbecklink%2F1015429.htm&pos=1&hlwords=on>
40. *Produkt kredytowy wspierający termomodernizację budynków. Kontekst, stan obecny, opinie i rekomendacje*, Instytut Ekonomii Środowiska, 2016
41. *Przewodnik po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, 2021, dostępny w Internecie pod adresem [dostęp dnia 25 listopada 2021 r.]: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0029/42968/Przewodnik_po_obowiazujacych_przepisach_w_obszarze_ZZP.pdf
42. *Spoleczne skutki niemieckiej transformacji energetycznej*, broszura CleanEnergyWire.org dostępna w Internecie pod adresem [dostęp dnia 22 sierpnia 2021 r.]: <https://www.cleanenergywire.org/sites/default/files/files/event/german-polish-media-programme-coal-and-energy-comparison-part-ii/pl-do-how-energiewende-transforming-germany-we-know-it.pdf>
43. Urząd Zamówień Publicznych, *Udzielanie zamówień w trybie zamówienia z wolnej ręki w ramach instytucji tzw. in-house w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019 z późn. zm.)*, źródło [dostęp dnia 28 stycznia 2022 r.]: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0025/46645/Udzielanie-zamowien-w-trybie-zamowienia-z-wolnej-reki-w-ramach-in-house.pdf
44. *Ustawa o efektywności energetycznej: Produkcja energii to za mało. Liczy się oszczędność*, [w]: GazetaPrawna.pl, 2017, dostęp dnia 02.11.2019 r., źródło: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/1043427,ustawa-o-efektywnosci-energetycznej.html>
45. uzasadnienie projektu ustawy implementującej dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, BT-Drucksache 18/6281, (dostęp dnia 08.09.2021): <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/062/1806281.pdf>
46. Warufakis, Janis, Adler, David, *Europejski Zielony Ład to świetny przykład greenwashingu*, serwis Krytyka Polityczna, 20.02.2020, źródło [dostęp dnia 22.11.2020]: <https://krytykapolityczna.pl/serwis-klimatyczny/warufakis-adler-europejski-zielony-lad-greenwashing/>

Dokumentacje postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub w przedmiocie wyboru partnera prywatnego:

1. Gmina Opalenica, *Termomodernizacja wraz z zarządzaniem źródłami ciepła w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica*, ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 23 października 2015 r. pod numerem: 284126 – 2015, szczegóły dokumentacji dostępne pod adresem [dostęp dnia 18.02.2022]: <https://docplayer.pl/110857349-Gmina-opalenica-opalenica-23-pazdziernika-2015-r-znak-sprawy-gk-ap.html>
2. Miasto Kobyłka, *Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka*, ogłoszenie o zamówieniu w dniu 12 czerwca 2014 r. w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 127587 – 2014, źródło (dostęp dnia 18.02.2022): https://kobyłka.bipgmina.pl/wiadomosci/archiwum/3/wiadomosc/233464/modernizacja_energetyczna_obiektow_uzytecznosci_publicznej_miast
3. Miasto Płock, *Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku*, ogłoszenie o zamówieniu opublikowane dnia 10 czerwca 2014 r. w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, źródło (dostęp dnia 18.02.2022): <https://nowybip.plock.eu/zamowienia/0/3906>
4. Miasto Sopot, *Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie*, ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 16 listopada 2016 r. pod numerem: 2016/S 221-402481, dokumentacja uzyskana bezpośrednio od zamawiającego w trybie dostępu do informacji publicznej
5. Miasto Ząbki, *Remont i utrzymanie sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki*, ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 58986-2015 w dniu 17 marca 2015 r., źródło [dostęp dnia 18.02.2022 r.]: <https://bip.zabki.pl/zp-271-03-2015/4>
6. Miejskie Zakłady Autobusowe sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, ogłoszenie o zamówieniu na dostawę 130 autobusów elektrycznych, numer referencyjny: 66/NT/WM/18, opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 24 listopada 2018 r. pod numerem 2018/S 205-468815, dokumentacja uzyskana bezpośrednio od zamawiającego w trybie dostępu do informacji publicznej

7. Sąd Okręgowy w Radomiu, *Dostawa sprzętu elektronicznego dla Sądu Okręgowego i Sądu Rejonowego w Radomiu*, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia z dnia 20 lipca 2017 r., opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 2017/S 137-281002, dokumentacja uzyskana bezpośrednio od zamawiającego w trybie dostępu do informacji publicznej
8. Szpital Wielospecjalistyczny im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu, *Usługa w zakresie produkcji posiłków w Szpitalu Wielospecjalistycznym im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu*, ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 2020/S 182-438666 w dniu 18 września 2020, źródło [dostęp dnia 18.02.2022 r.]: <https://platformazakupowa.pl/transakcja/378652>
9. Województwo Zachodniopomorskie, *Wykonanie usług architektonicznych i inżynierskich w zakresie projektowania oraz robót budowlanych dla zadania „Konsolidacja siedziby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie”*, ogłoszenie o zamówieniu z dnia 8 kwietnia 2019 r., opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej pod numerem 2019/S 072-169294, źródło [dostęp dnia 18.02.2022 r.]:
<https://zamowienia.wzp.pl/umwz/public/postepowanie?postepowanie=1589656>

Wykaz aktów prawnych

Prawo międzynarodowe:

1. porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36),
2. protokół z Kioto do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 203, poz. 1684),
3. ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r., nr 53, poz. 238).

Prawo Unii Europejskiej:

1. decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz.U.UE L 2009, Nr 140, s. 136)
2. dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz.U. UE L z 2006 r., Nr 114, s. 64)
3. dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U.UE L z 1997 r., Nr 27, s. 20)
4. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1161 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz.U. UE L z 2019 r., Nr 188, s. 116)
5. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz.U.UE L z 2009 r., Nr 10, s. 285)
6. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U.UE L 2009, Nr 140, s. 16)

7. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U.UE L 2009, Nr 140, s. 63)
8. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę 93/12/EWG (Dz.U.UE L 2009, Nr 140, s. 88)
9. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.U.UE L 2009, Nr 140, s. 114)
10. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów transportu drogowego w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej (Dz.U.UE L z 2009 r., Nr 120, s. 5)
11. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 23 lipca 2009 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. U. UE L z 2009 r., Nr 216, s. 76)
12. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcji, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (Dz.U. UE L z 2010 r., Nr 153, s. 1)
13. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyce energetycznej budynków (Dz.U. UE L z 2010 r., Nr 153, s. 13)
14. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 roku w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. U. UE L nr 315, s. 1)
15. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.U.UE L z 2014 r., Nr 94, s. 1)

16. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U.UE L z 2014 r., Nr 94, s. 65)
17. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/30/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U.UE L z 1998 r., Nr 204, s.1)
18. 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.UE L z 2014 r., Nr 94, s. 243)
19. dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. U. UE L z 1989 r., Nr 395, s. 33)
20. dyrektywa Rady nr 91/296/EWG z dnia 31 maja 1991 r. w sprawie przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci (Dz.U.UE L z 1991 r., Nr 147, s. 37)
21. dyrektywa Rady z dnia 29 października 1990 r. w sprawie przesyłu energii elektrycznej poprzez sieci przesyłowe (Dz.U.UE L z 1990 r., Nr 313, s. 30)
22. rozporządzenie Komisji (UE) nr 617/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla komputerów i serwerów (Dz.U.UE L z 2013 r., Nr 175, s. 13)
23. rozporządzenie Komisji (UE) nr 666/2013 z dnia 8 lipca 2013 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla odkurzaczy (Dz.U.UE L z 2013 r., Nr 192, s. 24)
24. rozporządzenie Komisji (UE) nr 814/2013 z dnia 2 sierpnia 2013 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla podgrzewaczy wody i zasobników ciepłej wody użytkowej (Dz.U.UE L z 2013 r., Nr 239, s. 162)
25. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Dz.U.UE L z 2017 r., Nr 198, s. 1)
26. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany

- rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.U.U.E L z 2021 r., Nr 243, s. 1)
27. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument "Łącząc Europę" i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 (Dz.U.U.E.L z 2021 r., Nr 249, s. 38)
 28. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji "Horyzont Europa" oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013 (Dz. U. UE L Nr 170, s. 1)
 29. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające "Horyzont 2020" - program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE (Dz.U.U.E.L z 2013 r., Nr 347, s. 104)
 30. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (Dz.U.U.E.L z 2013 r., Nr 347, s. 281)
 31. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.U.U.E.L z 2013 r., nr 347, s. 289)
 32. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.U.U.E.L z 2013 r., Nr 347, s. 470)
 33. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument "Łącząc Europę", zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz.U.U.E.L z 2013 r., Nr 348, s. 129)
 34. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie unijnego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych (Dz.U.U.E L 2008 r., Nr 39, s. 1)
 35. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 roku określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych (Dz.U.U.E L 2009, Nr 140, s. 1)

36. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz.U. UE C nr 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47)
37. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz.U. UE C nr 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13)

Prawo polskie:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
2. obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (M. P. z 2021 r., poz. 1188)
3. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie procedur oceny zgodności wyrobów wykorzystujących energię oraz ich oznakowania (Dz.U. z 2015 r., poz. 1215 j.t.)
4. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1065 j.t.)
5. rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach (Dz.U. z 2018 r., poz. 1357)
6. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach (Dz. U. z 2021 r., poz. 2276)
7. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2013 r., poz. 926)
8. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych (Dz. U. z 2011 r., Nr 96, poz. 559)
9. ustawa o z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r., poz. 818 j.t.)
10. ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r., poz. 716 j.t.)

11. ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1124 j.t.)
12. ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 j.t.)
13. ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1371 j.t.)
14. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 711 j.t.)
15. ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2269)
16. ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 2166 j.t. z późn. zm.)
17. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. z 2021 r., poz. 554 j.t.)
18. ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2021 r., poz. 541 j.t.)
19. ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1020)
20. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 j.t.)
21. ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r., poz. 412)
22. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 j.t.)
23. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 j.t.)
24. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305 j.t.)
25. ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz.U. z 2021 r., poz. 497 j.t.)
26. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 j.t.)
27. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. z 2021 r., poz. 1344 j.t.)
28. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 j.t.)
29. ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r., poz. 485 j.t.)

Prawo niemieckie:

1. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Leistungen (AVV-EnEff), wydany przez niemieckie Ministerstwo Gospodarki i Energii (18.05.2020, BAnz AT 26.05.2020 B1)
2. Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G), z 4 listopada 2010 r. (BGBl. I S. 1483, zm. przez BGBl. Z 2020 r., I S. 1728)
3. Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV), z 12 kwietnia 2016 (BGBl. I S. 624, zm. przez BGBl. Z 2021 r., I S. 1691)
4. Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung - SektVO), rozporządzenie z 12 kwietnia 2016 r. (BGBl. I S. 624, 654, zm. Przez BGBl. Z 2021 r., I S. 1691)