

**Michał Kania**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0003-1562-541X

michal.kania@us.edu.pl

## **Rola zamówień publicznych w tzw. zielonej transformacji**

### **Wprowadzenie**

Współczesne wyzwania stojące przed sektorem publicznym, tak na poziomie krajowym, jak i unijnym, obejmują kilka aspektów. W perspektywie długoterminowej wyzwania te dotyczą przede wszystkim kwestii związanych z transformacją technologiczną oraz transformacją ekologiczną. Transformacja ekologiczna wdrażana jest przede wszystkim w celu osiągnięcia zamierzeń Porozumienia paryskiego zawartego w 2015 r. Wtedy to podczas konferencji klimatycznej w Paryżu (COP 21) przyjęto porozumienie, które zakłada szereg działań, mających na celu ustabilizowanie globalnego ocieplenia na poziomie poniżej 2° Celsjusza. Poziom ten liczony jest względem poziomu z epoki przedprzemysłowej. Osiągnięcie wskazanego poziomu przyczynić się ma do uniknięcia przekroczenia istotnych punktów krytycznych ziemskiego systemu klimatycznego. Istotną rolę w implementacji wskazanego celu odgrywają zamówienia publiczne<sup>1</sup>. Rola zamówień publicznych wynika z potencjału rynku, kształtowanego dwoma czynnikami. Po pierwsze, liczbą podmiotów zobowiązanych do stosowania regulacji prawnych z dziedziny zamówień publicznych; po drugie, wysokością środków finansowych wydawanych w oparciu o procedurę zamówień publicznych. W ramach zamówień publicznych w Unii Europejskiej ok. 250 000 podmiotów publicznych wydatkuje rocznie ok. 2 bilionów euro. W Polsce szacuje się z kolei, że wydatki dokonywane w ramach procedu-

---

<sup>1</sup> D.C. Dragos, B. Neamtu, *Sustainable public procurement in the EU: experiences and prospects*, [w:] F. Lichère, R. Caranta, S. Treumer, *Modernising public procurement: the new directive*, Kopenhaga 2014, s. 301; M. Brzezinski, *Zrównoważone zamówienia publiczne w perspektywie nowego prawa zamówień publicznych*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Nowe prawo zamówień publicznych. The State and the Economy New Public Procurement Law*, t. 9, Toruń 2021, s. 57.

ry zamówień publicznych wynoszą rocznie ok. 200 miliardów złotych. Zamówienia publiczne mogą przyczynić się do realizacji transformacji ekologicznej w dwojaki sposób. Po pierwsze, zamawiający publiczni w ramach wydatkowanych środków publicznych mogą dokonywać zakupów dostaw, usług oraz robót budowlanych, które uwzględniać będą aspekty środowiskowe; po drugie, zamówienia publiczne, kreując popyt na rozwiązania środowiskowe, mogą przyczynić się do rozwoju sektora przedsiębiorców, którzy w ramach swojej działalności wytwarzać będą towary charakteryzujące się wysokim poziomem tzw. ekoinnowacji.

Zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym obserwuje się obecnie wzmożone działania polegające na opracowaniu strategii, które mają pozwolić na jak najlepsze dostosowanie rozwoju gospodarki do wyzwań współczesności, w tym tych, które uwzględniają kwestie środowiskowe. Komisja Europejska przygotowała nowe polityki publiczne mające na celu określenie miejsca Unii Europejskiej w dynamicznie zmieniającym się układzie globalnym. Kierunki rozwoju gospodarki UE zawarte zostały w dwóch zasadniczych aktach, tj. w Nowym europejskim zielonym ładzie<sup>2</sup> oraz Nowej strategii przemysłowej Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Polski ustawodawca przyjął z kolei w dniu 11 września 2019 r. nową ustawę Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2021 r. Kilka istotnych konstrukcji prawnych zawartych w tej ustawie sprzyjać może implementacji rozwiązań prośrodowiskowych na rynku krajowym.

W niniejszym opracowaniu w pierwszej kolejności wskazane zostanie pojęcie tzw. zamówień strategicznych, które dały początek koncepcji uwzględnienia aspektów prośrodowiskowych w ramach udzielanych zamówień publicznych<sup>5</sup>. W dalszej kolejności wskazane zostaną rozwiązania dotyczące tzw. zielonych zamówień publicznych z perspektywy unijnej oraz krajowej. Następnie zasygnalizowana zostanie obecna strategia Unii Europejskiej dotycząca Nowego europejskiego zielonego ład, która to strategia oddziałuje na regulację oraz praktykę zamówień publicznych. Na zakończenie wskazane zostaną możliwe modele zamówień publicznych wspierających realizację transformacji ekologicznej w Polsce. Całość zakończy zwięzłe podsumowanie.

---

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 grudnia 2019 r. – Nowy zielony ład, COM (2019) 640 final.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 marca 2020 r. – Nowa strategia przemysłowa dla Europy, COM (2020) 102 final.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1843.

<sup>5</sup> Szerzej na temat rozwoju tzw. zamówień zielonych zob. np. S. Arrowsmith, P. Kunzlik, *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law*, Cambridge 2009; C. McCrudden, *Buying Social Justice. Equality, Government Procurement & Legal Change*, Oxford, 2007.

## Koncepcja tzw. zamówień strategicznych

Zamówienie oznacza umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Pierwotnym celem zamówień publicznych było nabywanie dostaw, usług oraz robót budowlanych na podstawie najkorzystniejszej oferty, która najczęściej oceniana była w oparciu o kryterium ceny lub kosztu. W takim ujęciu zamówienia publiczne pełniły klasyczną dla sektor prywatnego funkcję zakupową polegającą na optymalizacji kosztów. Ze względu jednak na możliwość szerokiego oddziaływania rynkowego sektora publicznego, uzasadnionego liczbą zamawiających oraz wartością wydatkowanych środków finansowych, zaczęto dostrzegać również dodatkową rolę zamówień publicznych<sup>6</sup>. Rola ta polegała przede wszystkim na kształtowaniu pożądaných zachowań rynkowych po stronie podaży. Istotnym było również dostarczenie pożądaných rozwiązań dla szeregu grona odbiorców usług i infrastruktury publicznej. Cechę pożądaných zachowań oraz rozwiązań przypisano z czasem trzem czynnikom: środowiskowym, społecznym oraz innowacyjnym. Zamówienia publiczne, które poza aspektami cenowymi mają również uwzględniać wskazane pożądanę zachowania oraz rozwiązania, nazwano zamówieniami strategicznymi. Źródło wskazanej koncepcji stanowi orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE).

W orzeczeniach w sprawach *Concordia Bus*<sup>7</sup>, *Gebroeders Beentjes BV vs. Holandia* Trybunał, *Wienstrom*<sup>8</sup> czy też Komisja przeciwko Republice Francuskiej (*Nord-Pas du Calais*)<sup>9</sup> TSUE wskazał na możliwość realizacji w ramach procedur zamówień publicznych takich efektów, jak: efekty środowiskowe oraz efekty społeczne. W odniesieniu do kwestii środowiskowych wskazał warto przede wszystkim na dwa wyroki, tj. wyrok w sprawie *Concordia Bus* oraz wyrok w sprawie *Wienstrom*. W wyroku z 17 września 2002 r. w sprawie *Concordia Bus (C-513/99)* TSUE wskazał m.in., że zamawiający może wziąć pod uwagę kryteria dotyczące ochrony środowiska naturalnego, o ile kryteria te są związane z przedmiotem zamówienia, nie przyznają temu zamawiającemu bezwzględnej swobody wyboru, są wyraźnie wskazane w dokumentacji zamówienia lub ogłoszeniu o zamówieniu i są zgodne ze wszelkimi zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego, w szczególności zaś z zasadą niedyskryminacji.

Z kolei w sprawie *Wienstrom (C-448/01)* oferenci zobowiązani byli do przedłożenia oferty na dostarczenie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Zobowiązani zostali oni do udowodnienia, że są w stanie dostarczyć rocznie

<sup>6</sup> K. Horubski, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, Warszawa 2017, s. 56.

<sup>7</sup> Sprawa C-513/99 *Concordia Bus* [2002] ECR I-7213.

<sup>8</sup> Sprawa C-448/01 *EVN i Wienstrom* [2003] ECR I-14527.

<sup>9</sup> Sprawa C-225/98 *Komisja przeciwko Francji* [2000] ECR-I-7445.

minimalną ilość energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii odpowiadającą szacowanemu rocznemu zużyciu w biurach Austriackiej Republiki Federalnej. Kryterium to stanowiło przy tym 45% wagi oceny, a dodatkowe punkty przyznawano, jeśli oferent mógł dostarczyć energię w ilości przekraczającej zapotrzebowanie państwa. W przedmiotowej sprawie TSUE orzekł, że dopuszczalne jest stosowanie ekologicznych kryteriów udzielania zamówień, nawet jeśli dane kryterium nie zapewnia bezpośredniej korzyści instytucji zamawiającej oraz że tym można przypisać istotną wagę w ogólnej ocenie ofert. Dopuszcza się również ustanowienie kryterium udzielenia zamówienia, które jest związane z metodą produkcji zakupionego produktu, jeśli jest ono istotne dla zamówienia, jednak musi być ono powiązane wyraźnie z przedmiotem zamówienia i musi być weryfikowalne, np. poprzez przedłożone certyfikaty.

Realizacja celów środowiskowych wskazywana była następnie w Dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. W preambule do tego aktu podnoszono m.in., że dyrektywa wyjaśnia, w jaki sposób instytucje zamawiające mogą przyczynić się do ochrony środowiska oraz promowania zrównoważonego rozwoju, zapewniając jednocześnie możliwość uzyskania zamówień o najkorzystniejszej relacji jakości do ceny. Przełom polegający na wyraźnym normatywnym uwypukleniu funkcji strategicznych zamówień publicznych nastąpił w wyniku uchwalenia aktualnie obowiązującej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych. W Dyrektywie tej zachęca się wprost organy publiczne do uwzględnienia kwestii środowiskowych. Dotyczy to fazy poprzedzającej zamówienie, stanowiącej część samej procedury udzielania zamówień, jak również samej realizacji umowy. Dyrektywa wprowadziła m.in. nowe fakultatywne przesłanki wykluczenia wykonawców z postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego odnoszące się do kwestii środowiskowych, wskazywała *expressis verbis*, jako dopuszczalne warunki realizacji zamówienia, m.in. aspekty środowiskowe, przy jednoczesnym uwzględnieniu wszystkich etapów cyklu życia. Dopuszcza ponadto możliwość wymagania określonej etykiety w ramach specyfikacji technicznych, kryteriów udzielania zamówienia lub warunków realizacji zamówienia, jak również możliwości zastosowania rachunku kosztów cyklu życia (LCC) do określenia kryterium kosztu w zamówieniach publicznych<sup>10</sup>.

Szczególne znaczenie dla określenia pożądanego kierunku zmian w ramach zamówień publicznych uwzględniających zamówienia strategiczne posiada również Komunikat Komisji Europejskiej Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy z 2017 r. W dokumencie tym wskazano, że zamówienia publiczne pełnią rolę strategicznego instrumentu w zestawie narzędzi polity-

<sup>10</sup> Szerzej na temat kryterium LCC zob. np. M. Andhov, R. Caranta, A. Wiesbrock, *Cost and EU Public Procurement Law. Life-Cycle Costing for Sustainability*, Londyn 2020.

ki gospodarczej każdego państwa członkowskiego. Przy rocznych nakładach wynoszących około 14% PKB UE zamówienia publiczne mogą w ocenie Komisji przyczynić się do sprostania wielu najważniejszym wyzwaniom stojącym przed Europą, szczególnie za sprawą generowania trwałego wzrostu gospodarczego i miejsc pracy. Mogą one sprzyjać inwestycjom w realną gospodarkę i pobudzać popyt w celu podniesienia konkurencyjności opartej na innowacjach i cyfryzacji. Ponadto mogą wspierać przejście do zasobooszczędnej i energooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym i sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu oraz społeczeństwom integracyjnym, w których nierówności będą mniejsze.

### **„Zamówienia zielone” w ujęciu unijnym oraz krajowym**

Koncepcja zamówień strategicznych obejmuje swoim zakresem tzw. zielone zamówienia publiczne. Zgodnie z definicją przedstawioną przez Komisję Europejską w podręczniku „Buying Green” z 2011 r., zielone zamówienia publiczne oznaczają proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest mniejsze w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku. Zielone zamówienia publiczne mogą również zapewnić organom publicznym oszczędności finansowe – szczególnie przy uwzględnieniu kosztów zamawianych produktów lub usług w całym cyklu ich życia, a nie tylko przez pryzmat ceny nabycia. Zielone zamówienia publiczne są instrumentem dobrowolnym, co oznacza, że poszczególne państwa członkowskie i organy publiczne mogą określić zakres, w jakim je wdrażają. Rozwiązanie to może być stosowane w odniesieniu do zamówień będących zarówno powyżej, jak i poniżej progu stosowania unijnych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych.

We wskazanym podręczniku podkreślono, że aspekty próśrodowskowe mogą być wykorzystywane na każdy etapie udzielania zamówień publicznych. Powinny być uwzględnione w strategiach zakupowych, tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym. „Zielone” aspekty powinny być analizowane na etapie przygotowania postępowania, określenia przedmiotu zamówienia. Odgrywają również istotną rolę na etapie kwalifikacji i ewentualnego wykluczenia wykonawców z postępowania. Aspekty środowiskowe mogą stanowić kryteria udzielenia zamówienia pod warunkiem, że są powiązane z przedmiotem zamówienia; nie dają instytucji zamawiającej nieograniczonej swobody wyboru; zapewniają możliwość prowadzenia skutecznej konkurencji; są wyraźnie wymienione w ogłoszeniu o zamówieniu i w dokumentacji przetargowej razem z ich wagami i wszelkimi obowiązującymi podkryteriami oraz są zgodne

z zasadami Traktatu. Istotną rolę pełnią również konstrukcje umożliwiające monitorowanie realizacji aspektów środowiskowych na etapie realizacji umowy.

Poza aktami o charakterze tzw. *soft law* Unia Europejska zdecydowała się na uchwalenie licznych aktów prawnych odnoszących się *expressis verbis* do kwestii środowiskowych ustalających minimalne standardy odnoszące się do przedmiotowych kwestii. Zaliczyć do nich należy m.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylającego dyrektywę 2010/30/UE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 roku w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego.

Dotychczasowa praktyka europejska wskazuje na wiele interesujących przykładów realizacji zamówień publicznych promujących efekty środowiskowe. Wśród nich wskazać można projekt dotyczący efektywności energetycznej w maltańskich szkołach. W mieście Pembroke krajowy organ odpowiedzialny za szkoły postawił wymóg, aby nowy budynek szkolny był samowystarczalny energetycznie poprzez wykorzystanie produkcji energii odnawialnej na miejscu. W postępowaniu w sprawie zamówienia publicznego oferenci zobowiązani zostali do przedstawienia różnych rozwiązań służących osiągnięciu postawionego przed nimi celu. W specyfikacji przedmiotu zamówienia zawarte były również określone minimalne wymagania, na przykład dotyczące efektywności energetycznej i efektywności wykorzystania wody. Na etapie udzielania zamówienia przyznano dodatkowe punkty za osiągnięcie lepszej wydajności. W ciągu pierwszych dziesięciu miesięcy obowiązywania umowy zwycięski oferent zainstalował panele fotowoltaiczne i turbiny wiatrowe o całkowitej mocy 35 000 kWh.

Inny przykład pochodzi z Bułgarii i dotyczy zakupu papieru pochodzącego w 100% z recyklingu. Zamawiając papier do stosowania w biurze, bułgarskie Ministerstwo Środowiska i Wody postanowiło sprecyzować, że zawartość włókien odzyskanych w wyniku recyklingu w tym papierze musi wynosić 100%. Co warto podkreślić, przeprowadzone przed zamówieniem badanie rynku wykazało, że wspomniane przejście na papier bardziej przyjazny dla środowiska można przeprowadzić bez podnoszenia ceny. W następstwie udanego zamówienia przeprowadzonego przez ministerstwo również bułgarska centralna jednostka zakupująca zawarła umowę ramową na dostarczanie kilku instytucjom publicznym papieru pochodzącego w 100% z recyklingu.

Koncepcja „zielonych” zamówień publicznych jest również przewidziana na gruncie krajowego porządku prawnego. W nieobowiązującej już ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup> (dalej jako p.z.p.) kwestie środowiskowe uregulowane zostały w następujących artykułach: 24, 29, 30, 30a, 90 oraz 91. Warto również wskazać, że w Krajowym planie działania w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017–2020, będącym dokumentem planistycznym opracowanym przez Urząd Zamówień Publicznych (dalej jako UZP), określono, że zakładany, docelowy poziom udziału zielonych zamówień publicznych w całkowitej liczbie zamówień udzielonych przez polskich zamawiających w 2020 roku osiągnie 25%. Tymczasem, jak wskazuje się w sprawozdaniu prezesa Urzędu Zamówień Publicznych za 2019 r., udział rozwiązań prośrodowiskowych stanowił ledwie 1% udzielonych zamówień publicznych (przy wartości 3% rynku zamówień publicznych w Polsce). Jedynie 333 zamawiających, z łącznej liczby 12 954 zamawiających stosujących ustawę Prawo zamówień publicznych, udzieliło zamówień publicznych o charakterze środowiskowym. Przy czym prowadzone przez UZP statystyki nie uwzględniają przypadków zastosowania przez zamawiających aspektów środowiskowych w opisie przedmiotu zamówienia, poza przypadkami wskazania w ramach opisu przedmiotu zamówienia określonej etykiety środowiskowej (na podstawie art. 30a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.) oraz ustanowienia środowiskowych wymagań związanych z realizacją zamówienia (na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy p.z.p.). Może to przekładać się na mniejszą liczbę zidentyfikowanych zielonych zamówień publicznych, nie zmieniając ogólnej krytycznej oceny stanu tzw. zielonych zamówień publicznych w Polsce<sup>12</sup>.

Szczegółowa analiza rynku krajowego wskazuje, że aspekty środowiskowe wykorzystane zostały w następujących sytuacjach. Odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do aspektów środowiskowych w ramach wymagań związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy wykorzystane zostało w 791 przypadkach na kwotę 4 915 7 76 957 zł. Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do innych aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia wystąpiło w 434 przypadkach na kwotę 2 230 7 44 291 zł. Odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy, związanego z aspektami środowiskowymi, wykorzystano w 195 przypadkach na kwotę 1 658 3 13 416 zł. Odwołanie się do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu wystąpiło w 101 przypadkach na kwotę 975 1 16 502 zł. Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy p.z.p., związanego z aspektami

<sup>11</sup> Dz.U. z 2004 r., Nr 19, poz. 17.

<sup>12</sup> A. Klefas, *Zielone zamówienia publiczne – analiza porównawcza na tle ustaw Prawo zamówień publicznych z 2004 r. oraz z 2019 r.*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), op. cit., s. 137.

środowiskowymi, wykorzystano w 97 przypadkach na kwotę 870 2 95 882 zł. Zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 91 ust. 3b ustawy, wykorzystano jedynie w 23 przypadkach na kwotę 117 8 83 543 zł<sup>13</sup>.

## **Nowy europejski zielony ład oraz fundusz sprawiedliwej transformacji**

Zmiany klimatu i energia wskazane zostały przez Komisję Europejską już w 2010 r. jako jeden z pięciu wymiernych celów Unii Europejskiej na rok 2020. Osiągnięcie tzw. celu 20/20/20 w zakresie klimatu i energii zakładało zmniejszenie o przynajmniej 20% emisji gazów cieplarnianych, wzrost udziału energii odnawialnej do poziomu 20% oraz wzrost efektywności energetycznej o 20%. Od momentu przyjęcia powyższych celów upłynęło ponad 10 lat. W tym czasie postępujące zmiany klimatu spotęgowały konieczność podjęcia szeroko zakrojonych działań ze strony wszystkich uczestników życia publicznego. Wychodząc naprzeciw wskazanym wyzwaniom, nowa Komisja Europejska uczyniła kwestie zapobiegania zmianom klimatycznym jednym z filarów swojej długoterminowej polityki.

Nowy europejski zielony ład został zaprezentowany przez Komisję Europejską w grudniu 2019 r. Stanowi on odpowiedź Unii Europejskiej na wyzwania związane z klimatem i środowiskiem. Ma pełnić również rolę stymulującą dla rozwoju gospodarki opartego o nowoczesne technologie wspierające tzw. ekoinnowacje i dotyczyć wszystkich sektorów gospodarki, w szczególności transportu, energii, rolnictwa, obiektów budowlanych oraz takich gałęzi przemysłu, jak przemysł stalowy, cementowy, teleinformatyczny, tekstylny i chemiczny. Zielony ład stanowi jednocześnie integralną część strategii Komisji Europejskiej w zakresie wdrażania Agendy 2030 ONZ i celów zrównoważonego rozwoju. Unia Europejska zakłada również szeroką kampanię międzynarodową na rzecz realizacji postanowień Porozumienia paryskiego z 2015 r. Aspiruje wręcz do roli globalnego lidera na rzecz ambitnych działań w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym, jednocześnie planuje zwiększenie dwustronnych działań w relacjach z krajami partnerskimi<sup>14</sup>.

Podniesienie poziomu działań na rzecz klimatu podejmowanych przez partnerów międzynarodowych wymaga w ocenie Unii Europejskiej dostosowanych do potrzeb strategii geograficznych, które odzwierciedlają różne kon-

<sup>13</sup> Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r., Warszawa 2020, s. 54–57.

<sup>14</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 grudnia...



teksty i potrzeby lokalne, np. w odniesieniu do obecnych i przyszłych podmiotów emitujących duże ilości gazów cieplarnianych, krajów najslabiej rozwiniętych oraz małych rozwijających się państw wyspiarskich. Unia Europejska współpracuje również z partnerami globalnymi nad rozwojem międzynarodowych rynków emisji dwutlenku węgla jako kluczowego narzędzia tworzenia zachęt ekonomicznych do działań na rzecz klimatu. Zobowiązania dotyczące zrównoważonego rozwoju były stale wzmacniane w umowach handlowych UE, w szczególności w odniesieniu do intensyfikacji działań w zakresie zmiany klimatu.

Komisja Europejska zwiększyła również wysiłki na rzecz wdrożenia i egzekwowania zobowiązań dotyczących zrównoważonego rozwoju zawartych w umowach handlowych UE, a wysiłki te zostaną dodatkowo wzmocnione dzięki powołaniu głównego urzędnika ds. egzekwowania prawa w handlu. Jeśli chodzi konkretnie o zmianę klimatu, wszystkie najnowsze porozumienia UE zawierają wiążące zobowiązanie stron do ratyfikacji i skutecznego wdrożenia porozumienia paryskiego. Komisja proponuje, aby poszanowanie Porozumienia paryskiego stało się zasadniczym elementem wszystkich przyszłych kompleksowych umów handlowych. Polityka handlowa UE ułatwia handel i inwestycje w ekologiczne towary i usługi oraz promuje przyjazne dla klimatu zamówienia publiczne.

Dostrzeżona została również rola polityki handlowej, która ma za zadanie wspierać transformację ekologiczną w UE. Służyć ma ona jako platforma do nawiązywania kontaktów z partnerami handlowymi w zakresie działań na rzecz klimatu i środowiska. Będzie to wymagało ogromnych inwestycji publicznych i wzmocnionych wysiłków na rzecz skierowania kapitału prywatnego na działania związane z klimatem i środowiskiem. W tym aspekcie szczególna rola przypada również zamówieniom publicznym. W Nowym zielonym ładzie podkreślono, że podmioty sektora publicznego, w tym instytucje Unii, powinny stanowić wzór do naśladowania i zapewnić ekologiczność swoich zamówień publicznych. Komisja Europejska zobowiązana została jednocześnie do przedstawienia propozycji nowych przepisów i wskazówek dotyczących proekologicznych zamówień publicznych. Od tego czasu Komisja wydała kilka przewodników dotyczących promocji rozwiązań środowiskowych w kilku obszarach związanych z zamówieniami publicznymi. Objęły one: nowe narzędzia do obliczania kosztów cyklu życia, kryteria zielonych zamówień publicznych dla centrów danych, serwerowni i usług w chmurze, nowe wytyczne dotyczące ekologicznych zamówień publicznych na wyroby włókiennicze, techniczny raport informacyjny dotyczący kryteriów zielonych zamówień publicznych dla centrów danych, serwerowni i usług w chmurze, kryteria dotyczące zielonych zamówień publicznych w odniesieniu do urzędzeń do przetwarzania obrazu, materiałów eksploatacyjnych i usług drukowania, kryteria zielonych zamówień publicznych dla centrów danych i kryteria dla sprzętu do przetwarzania ob-

razu, kryteria dotyczące zielonych zamówień publicznych w odniesieniu do komputerów, monitorów, tabletek i smartfonów<sup>15</sup>.

Dla wsparcia działań podejmowanych w oparciu o Nowy europejski zielony ład Komisja Europejska wystąpiła również z inicjatywą utworzenia finansowych instrumentów wsparcia obejmujących trzy filary. Są to: fundusz na rzecz sprawiedliwej transformacji, specjalny system w ramach programu InvestEU oraz instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego udostępnianego przez Europejski Bank Inwestycyjny w celu wprowadzenia dodatkowych inwestycji w odnośnych regionach.

Fundusz sprawiedliwej transformacji jest instrumentem finansowym w ramach polityki spójności służącym zapewnieniu wsparcia obszarom zmagającym się z poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi wynikającymi z transformacji w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Fundusz ten będzie kluczowym narzędziem wspierania obszarów najbardziej dotkniętych skutkami transformacji w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej oraz zapobiegania pogłębianiu się dysproporcji regionalnych. Jego głównym celem będzie łagodzenie skutków transformacji poprzez finansowanie dywersyfikacji i modernizacji lokalnej gospodarki oraz łagodzenie negatywnych skutków dla zatrudnienia. Aby osiągnąć ten cel, fundusz będzie wspierał inwestycje w następujących dziedzinach: łączność cyfrowa, czyste technologie energetyczne, redukcja emisji, regeneracja obszarów przemysłowych, przekwalifikowanie pracowników i pomoc techniczną.

Celem specjalnego systemu transformacji w ramach InvestEU jest przyciąganie inwestycji prywatnych. Działalność EBI zapewnić ma z kolei efekt dźwigni w odniesieniu do publicznych środków finansowych. Pozyskanie finansowania ze wszystkich trzech źródeł uzależnione będzie od wydatkowania środków w celu realizacji prośrodowiskowych inwestycji. W praktyce oznacza to, że uzyskanie finansowania uzależnione będzie od uwzględnienia aspektów prośrodowiskowych w przypadku wydatkowania pozyskanych środków w procedurze udzielenia zamówień publicznych.

## **Zamówienia publiczne w realizacji tzw. transformacji ekologicznej w Polsce**

Również krajowe zamówienia publiczne mogą i powinny odgrywać kluczową rolę w realizacji transformacji ekologicznej<sup>16</sup>. Warto wskazać na co najmniej trzy możliwe modele rozwiązań, które mogą służyć osiągnięciu pożądaných celów środowiskowych w Polsce. Modele te obejmują przy tym trzy obszary: po

<sup>15</sup> Green Public Procurement – Environment – European Commission, [https://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm).

<sup>16</sup> Ibidem, s. 151.

pierwsze, regulację prawną obejmującą ustawę Prawo zamówień publicznych, akty szczegółowe oraz akty o charakterze wytycznych; po drugie, praktykę stosowania prawa, w tym kulturę organizacyjną zamawiających; po trzecie, finansowanie zadań publicznych realizowanych w oparciu o procedurę zamówień publicznych.

W pierwszym ze wskazanych modeli istnieje wysoko rozwinięta kultura organizacyjna zamawiających, którzy na podstawie obowiązujących regulacji prawnych doprowadzają do wzrostu uwzględnienia aspektów środowiskowych w ramach udzielanych zamówień publicznych. Zaznaczyć przy tym należy, że w modelu tym co do zasady przewagę posiadają przepisy, które nie wymuszają bezwzględnego stosowania określonych rozwiązań. Działanie zamawiających bazuje zatem na ich dyskrecjonalnych decyzjach opierające się z kolei o wysoką świadomość wagi promowanych rozwiązań. W odniesieniu do omawianego modelu warto wskazać na badanie przeprowadzone przez UZP na potrzeby stworzenia raportu „Stan zrównoważonych zamówień publicznych w 2017 roku”<sup>17</sup>. Grupa respondentów liczyła 168 osób, wśród których reprezentowana była większość kategorii zamawiających określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Najliczniej reprezentowana była przy tym grupa jednostek sektora finansów publicznych. W badaniu respondenci odpowiadali na pytania odnoszące się do różnych aspektów związanych ze stosowaniem i funkcjonowaniem tzw. zielonych zamówień.

Warto zwrócić uwagę na następujące kwestie poruszone w badaniu: 76% ankietowanych uznało zasadność uwzględniania aspektów środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, przy czym 12,21% ankietowanych nie było w stanie podać żadnego celu środowiskowego realizowanego w ramach udzielanych zamówień; 58,72% wskazało jeden cel, 23,84% dwa cele, zaś 5,23% trzy cele. Najczęściej wskazywanym celem określonym przez 50,58% ankietowanych była ogólnie zdefiniowana ochrona środowiska, 20,35% wskazało zmniejszenie emisji gazów, 11,05% ograniczenie ilości odpadów, zaś 10,47% ograniczenie zużycia energii. Na pytanie dotyczące funkcjonowania wewnętrznych regulacji dotyczących uwzględniania aspektów środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, aż 78,82% ankietowanych odpowiedziało, że takich regulacji nie posiada, a 7,65% potwierdziło ich funkcjonowanie w jednostkach. Analizie poddano również doświadczenie podmiotów w uwzględnianiu aspektów środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego: 44,71% respondentów wskazało na jego brak, 35% oceniło je pozytywnie, z czego 9,41% uważa, że ma duże doświadczenie w tym zakresie. Z powyższych danych wynika jednoznaczna konieczność ciągłego podnoszenia wiedzy i kompetencji sektora publicznego w obszarze przeciwdziałania negatywnym zmianom klimatycznym.

<sup>17</sup> Zob. Urząd Zamówień Publicznych, *Stan zrównoważonych zamówień publicznych w 2017 r. – raport*, Warszawa 2018, s. 17.

Drugi model bazuje na skrajnie odmiennym założeniu, zgodnie z którym w porządku prawnym występują liczne przepisy o charakterze *ius cogens*, które wymuszają stosowanie rozwiązań prośrodowiskowych w szczegółowych obszarach funkcjonowania zamawiających. Co do zasady przepisy te rozsięte są po specyficznych gałęziach regulacji dotyczących poszczególnych sektorów, takich jak transport, budownictwo czy ochrona zdrowia.

Trzeci model bazuje na podejściu mieszanym, zgodnie z którym świadomie działający zamawiający promują rozwiązania prośrodowiskowe w oparciu o przekonanie o słuszności swojego działania, wspartego przepisami szczegółowymi wyznaczającymi minimalne standardy, które powinny zostać wdrożone w celu wspierania rozwiązań prośrodowiskowych. Istotną rolę w tym modelu stanowią zachęty finansowe pochodzące od instytucji finansujących w przypadku stosowania rozwiązań wspierających rozwiązania prośrodowiskowe. Z czasem zachęty te przekształcają się w uzależnienie udzielenia wsparcia od spełnienia standardów prośrodowiskowych wspartych transparentnym mechanizmem ujawnienia podjętych działań.

Wydaje się, że w przyszłości trzeci ze wskazanych modeli będzie najbardziej właściwym dla osiągnięcia transformacji ekologicznej w Polsce. Model ten może być już obecnie wdrażany na podstawie nowej ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Wymaga on jednak ciąglego wzmacniania kultury organizacyjnej zamawiających, również w aspekcie wiedzy o zaletach promocji aspektów środowiskowych. W nowej ustawie Prawo zamówień publicznych przewidziano szereg interesujących rozwiązań umożliwiających realizację celów prośrodowiskowych w oparciu o udzielane zamówienia publiczne. Zaliczyć do nich należy m.in. nową zasadę efektywności, pełniącą rolę podstawy aksjologicznej dla nowych przepisów<sup>18</sup>. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 nowej ustawy zamawiający zobowiązani zostali do udzielenia zamówienia w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym m.in. efektów środowiskowych, o ile efekty te są możliwe do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów. Na podstawie zatem wskazanego przepisu postulować należy szersze uwzględnianie przez zamawiających aspektów prośrodowiskowych na każdym etapie udzielenia zamówienia.

Ustawodawca nałożył również na Radę Ministrów obowiązek opracowania polityki zakupowej państwa<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 21 ustawy polityka ta określać będzie priorytetowe działania Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze zamówień publicznych, a także pożądany kierunek działań zamawiających w zakresie

<sup>18</sup> G. Mazurek, J. Rudnik, S. Zaręba, *Ustawa Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wrocław 2020, s. 190; M. Kania, *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Kwartalnik Prawa Zamówień Publicznych” 2020, nr 1, s. 6.

<sup>19</sup> M. Sarnowski, *Problematyka polityki zakupowej państwa w świetle nowej ustawy Prawo zamówień publicznych*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), op. cit., s. 289.

udzielanych zamówień, który obejmuje w szczególności zakup innowacyjnych lub zrównoważonych produktów oraz usług. W świetle wskazanego przepisu oczekiwać zatem należy od polskiego rządu wyraźnego uwypuklenia w polityce zakupowej akcentów prośrodowiskowych. Normy prawne dotyczące kwestii środowiskowych powinny być z kolei traktowane jako tzw. normy planowe (programowe). Zamawiający powinni w swoich działaniach zmierzać do jak najpełniejszej ich realizacji w praktyce.

Nowością jest ponadto analiza potrzeb zamawiającego<sup>20</sup>. Przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku zamówień powyżej progów unijnych<sup>21</sup>. Zgodnie z art. 83 ust. 3 pkt 4 nowej ustawy zamawiający w analizie zobowiązany został do uwzględnienia aspektów środowiskowych. Celem tego przepisu jest aktywizacja zamawiających w kierunku poszukiwania rozwiązań prośrodowiskowych, również przy wykorzystaniu konstrukcji wstępnych konsultacji rynkowych, o których mowa w art. 84 nowej ustawy Prawo zamówień publicznych.

Nową konstrukcją jest ponadto raport z realizacji zamówienia obejmujący zgodnie z art. 446 ust. 3 pkt 4 nowej ustawy informację na temat efektywności wydatkowania środków publicznych, która w świetle art. 17 ust. 1 pkt. 2 odnosi się również do efektów prośrodowiskowych. Wskazane rozwiązanie stanowi efekt uwzględnienia w nowej regulacji znaczenia etapu realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego. Raport powinien stanowić dla zamawiającego cenną informację również w kontekście przyszłych działań zakupowych.

## Podsumowanie

Współczesne wyzwania stojące przed sektorem publicznym związane są m.in. z tzw. transformacją ekologiczną. Zakłada ona podjęcie szerokich działań mających na celu osiągnięcie neutralności klimatycznej Unii Europejskiej do roku 2050. Istotną rolę w przedmiotowym zakresie odgrywają zamówienia publiczne. Rola ta wynika przede wszystkim z liczby podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, jak również środków finansowych wydatkowych w ramach tej procedury. Aspekty środowiskowe mogą być promowane na każdym etapie udzielania i realizacji zamówień. Faktyczne wykorzystywanie aspektów środowiskowych uzależnione jest od wiedzy i kompetencji zamawiających, przepisów szczególnych wskazujących

<sup>20</sup> A. Hajduk, *Analiza potrzeb jako środek do realizacji celów strategicznych w ustawie PZP*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), op. cit., s. 103.

<sup>21</sup> Obwieszczenie prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 1 stycznia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów wydanego na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019 oraz z 2020 r., poz. 288, 1492, 1517, 2275 i 2320).

minimalne standardy środowiskowe w poszczególnych sektorach oraz zachęt instytucji finansujących do promowania przedmiotowych aspektów. Ze względu na strategię obecnej Komisji Europejskiej opierającej się o Nowy europejski zielony ład spodziewać należy się wzrostu liczby przepisów szczególnych, które wyznaczać będą standardy ekologiczne dla krajów członkowskich. Jednocześnie faktyczna implementacja transformacji ekologicznej w Polsce uzależniona będzie od aktywnych działań zamawiających publicznych w tym zakresie. Wsparcie rozwiązań prośrodowiskowych jest *lege iuris* możliwe na podstawie nowej ustawy Prawo zamówień publicznych. Do konstrukcji, które wspierają działania zamawiających publicznych w tym zakresie, zaliczyć należy m.in. zasadę efektywności, konieczność opracowania polityki zakupowej państwa czy też analizę potrzeb zamawiających.

### Wykaz literatury

- Andhov M., Caranta R., Wiesbrock A., *Cost and EU Public Procurement Law. Life-Cycle Costing for Sustainability*, Routledge, Londyn 2020.
- Arrowsmith S., Kunzlik P., *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Brzezinski M., *Zrównoważone zamówienia publiczne w perspektywie nowego prawa zamówień publicznych*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Nowe prawo zamówień publicznych. The State and the Economy New Public Procurement Law*, t. 9, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2021.
- Dragos D.C., Neamtu B., *Sustainable public procurement in the EU: experiences and prospects*, [w:] F. Lichère, R. Caranta, S. Treumer, *Modernising public procurement: the new directive*, DJOF Publishing, Kopenhaga 2014.
- Hajduk A., *Analiza potrzeb jako środek do realizacji celów strategicznych w ustawie PZP*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Nowe prawo zamówień publicznych. The State and the Economy New Public Procurement Law*, t. 9, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2021.
- Horubski K., *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Kania M., *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Kwartalnik Prawa Zamówień Publicznych” 2020, nr 1.
- Klefas A., *Zielone zamówienia publiczne – analiza porównawcza na tle ustaw Prawo zamówień publicznych z 2004 r. oraz z 2019 r.*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Nowe prawo zamówień publicznych. The State and the Economy New Public Procurement Law*, t. 9, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2021.
- Mazurek G., Rudnik J., Zaręba S., *Ustawa Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2020.
- McCrudden C., *Buying Social Justice. Equality, Government Procurement & Legal Change*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Sarnowski M., *Problematyka polityki zakupowej państwa w świetle nowej ustawy Prawo zamówień publicznych*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Pań-*

*stwo a gospodarka. Nowe prawo zamówień publicznych. The State and the Economy New Public Procurement Law*, t. 9, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2021.  
Urząd Zamówień Publicznych, *Stan zrównoważonych zamówień publicznych w 2017 r. – raport*, Warszawa 2018.

## Summary

### The role of public procurement in the green transition

**Keywords:** public procurement, green transition, Green New Deal, strategic procurement, just transition fund.

Today's challenges facing the public sector, both at the national and EU level, cover several aspects. In the long term, these challenges mainly concern issues related to technological transformation and ecological transformation. The ecological transformation is implemented primarily to achieve the Paris Agreement concluded in 2015. Public procurement plays an important role in the implementation of both goals. The role of public procurement stems from the market potential, shaped by two factors. First, the number of entities obliged to apply public procurement regulations. Secondly, the number of funds spent is based on the public procurement procedure. The key significance of the so-called "green" public procurement is currently due to the policy of the European Commission set out in the New Green Deal. The new Public Procurement Law creates opportunities for a significant increase in environmental aspects in domestic public procurement. The new Public Procurement Law creates opportunities for a significant increase in environmental aspects of domestic public procurement. A necessary element of promoting so-called "green" public procurement is the continuous improvement of knowledge and competencies of the public sector in counteracting negative climate changes. The article aims to analyze the role of public procurement in ecological transformation in the context of EU and national solutions.

