

UNIwersytet Śląski w Katowicach
Wydział Prawa i Administracji

Aleksandra Klefas

**ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE JAKO SKUTECZNY
INSTRUMENT W WALCE ZE ZMIANAMI
KLIMATYCZNYMI**

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem promotora
dr. hab. Michała Kani, prof. UŚ

Katowice, 2023

Spis treści

SPIS TREŚCI.....	2
WYKAZ SKRÓTÓW.....	4
WYKAZ TABEL	5
WSTĘP	6
I. ZMIANY KLIMATYCZNE I DZIAŁANIA PODEJMOWANE NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ W CELU ICH ZAHAMOWANIA.....	12
1. WPROWADZENIE	12
2. ZMIANY KLIMATYCZNE, ICH PRZYCZYNY ORAZ SKUTKI.....	15
3. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ	23
4. POROZUMIENIA MIĘDZYNARODOWE DOTYCZĄCE ZMIAN KLIMATYCZNYCH ORAZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU	27
5. MIĘDZYRZĄDOWY ZESPÓŁ DS. ZMIAN KLIMATU	42
6. PODSUMOWANIE.....	47
II. ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W UNII EUROPEJSKIEJ	50
1. WPROWADZENIE	50
2. POLITYKA KLIMATYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ	52
3. ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W PRAWODAWSTWIE UNIJNYM.....	58
4. ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W DYREKTYWIE 2014/24/UE	63
5. POZOSTAŁE AKTY PRAWNE WDRAŻAJĄCE ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE	84
5.1. DYREKTYWY	84
5.2. ROZPORZĄDZENIA	88
5.3. KOMUNIKATY, ZALECENIA	92
6. STOSOWANIE ZIELONYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ.....	94
7. PODSUMOWANIE.....	103
III. ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W POLSKIM PRAWIE	107
1. WPROWADZENIE	107
2. USTAWA Z DNIA 10 CZERWCA 1994 R. O ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH.....	109

3.	USTAWA Z DNIA 29 STYCZNIA 2004 R. PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH	112
4.	USTAWA Z DNIA 22 CZERWCA 2016 R. O ZMIANIE USTAWY- PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW	115
5.	USTAWA Z DNIA 11 WRZEŚNIA 2019 R. PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH.....	126
6.	FUNKCJONOWANIE SYSTEMU UDZIELANIA ZIELONYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W LATACH 1995- 2021.....	147
7.	PODSUMOWANIE.....	155
IV. ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W USTAWODAWSTWACH DANII ORAZ WŁOCH.....		159
1.	WPROWADZENIE	159
2.	ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W DANII.....	161
2.1.	SYSTEM UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH	161
2.2.	ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W DUŃSKIM SYSTEMIE PRAWNYM.....	164
2.3.	INICJATYWY WSPIERAJĄCE FUNKCJONOWANIE ZIELONYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH.....	178
3.	ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE WE WŁOSZECH.....	185
3.1.	SYSTEM UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH	185
3.2.	ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W KODEKSIE KONTRAKTÓW PUBLICZNYCH	193
3.3.	MINIMALNE KRYTERIA ŚRODOWISKOWE	206
4.	PODSUMOWANIE.....	216
WNIOSKI.....		220
BIBLIOGRAFIA		226

Wykaz skrótów

Agenda 2030- Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju

ANAC-Krajowy Urząd Antykorupcyjny we Włoszech

COP- Konferencja Stron (ang. Conference of the Parties)

Dzp2015- duńska Ustawa o Zamówieniach Publicznych z 15 grudnia 2015 r.

EMAS- system zarządzania środowiskiem i audytu

IPCC- Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (ang. The Intergovernmental Panel on Climate Change)

KIO- Krajowa Izba Odwoławcza

Kkp2016- włoska ustawa Kodeks Kontraktów Publicznych z 18 kwietnia 2016 r.

Kkp2023- włoska ustawa Kodeks Kontraktów Publicznych z 31 marca 2023 r.

Konwencja Ramowa/ UNFCCC - Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.

LCC- koszt cyklu życia (ang. Life Cycle Cost)

MKŚ- minimalne kryteria środowiskowe

MŚP- mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwa

NDC- krajowo ustalone wkłady (ang. Nationally Determined Contributions)

ONZ- Organizacja Narodów Zjednoczonych

PKB- Produkt Krajowy Brutto

Pzp1994- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych

Pzp2004- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

Pzp2016- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy- Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw

Pzp2019- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych

Raport U- Thant'a- Raport Sekretarza Generalnego ONZ Sithu U Thant „Problemy ludzkiego środowiska”

SGDs- Cele Zrównoważonego Rozwoju (ang. Sustainable Development Goals)

SOR- Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

TFUE- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TSUE- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

UE-Unia Europejska

Wykaz tabel

Tabela 1: Stosowanie zielonych lub innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce w latach 1995-2021.....150

Tabela 2: Udział zamówień z danym aspektem środowiskowym w ogólnej liczbie oraz w ogólnej wartości zielonych zamówień publicznych w latach 2017-2021.....152

Wstęp

Emisje gazów cieplarnianych wciąż rosną, globalne temperatury wciąż rosną, a nasza planeta szybko zbliża się do punktów krytycznych, które sprawią, że chaos klimatyczny stanie się nieodwracalny. (...) Jesteśmy na autostradzie do klimatycznego piekła z naszą stopą wciąż na pedale gazu¹. 51 miliardów - właśnie tyle ton gazów cieplarnianych świat emituje do atmosfery każdego roku. (...) Zero to miejsce, do którego musimy dążyć². Dane na temat dwutlenku węgla nie kłamią. I mówią nam, że jego emisja wciąż rośnie: z każdym rokiem wypuszczamy do atmosfery więcej gazów cieplarnianych niż rok wcześniej. Z dekady na dekadę rośnie tempo, w jakim produkujemy gazy zatrzymujące ciepło dla następnych pokoleń, tworząc tym samym świat, który będzie zarazem bardziej gorący, zimny i mokry, bardziej spragniony i głodny i o wiele gorszy niż dziś. Dlatego, jeśli istnieje nadzieja, by odwrócić te trendy, samo jej dostrzeżenie nie wystarczy. Potrzebujemy rewolucji klimatycznej, która będzie się wydarzała wszędzie i codziennie³.

Te i wiele innych, niepokojących wypowiedzi na temat sytuacji klimatycznej, w jakiej się znajdujemy, krąży w obiegu opinii publicznej. Pomimo tak krytycznych stanowisk oraz odczuwalnych skutków⁴ realia nie zmieniają się. Corocznie odnotowuje się wzrost emisji dwutlenku węgla⁵. Jako społeczeństwo nie mamy innej perspektywy, niż podjęcie wszelkich możliwych wysiłków, aby odwrócić negatywne dla nas i dla planety tendencje. Wysiłki powinny być podejmowane na każdym polu, także prawnym. Przedmiotem niniejszej pracy jest problematyka związana z zastosowaniem prawnych narzędzi do walki ze zmianami klimatycznymi. Narzędziem poddanym analizie w niniejszym opracowaniu są zamówienia publiczne, a konkretnie ich część, która uwzględnia aspekty środowiskowe, czyli tzw. zielone zamówienia publiczne. Praca ma spełnić postawione cele: weryfikacja czy zielone zamówienia publiczne to adekwatne narzędzie gospodarcze do zwiększania realizacji celów klimatycznych, dokonanie analizy komparatystycznej zielonych zamówień publicznych w wybranych systemach prawnych oraz stworzenie efektywnego modelu zielonych zamówień

¹ Przemówienie Sekretarza generalnego ONZ A. Guterres'a, na COP27 w Sharm el-Sheikh w Egipcie, w: <https://www.cnn.com/2022/11/07/were-on-a-highway-to-climate-hell-un-chief-guterres-says.html>, dostęp: 18.04.2023 r.

² B. Gates, Jak ocalić świat od katastrofy klimatycznej. Rozwiązania, które już mamy, zmiany, jakich potrzebujemy, Wydawnictwo Agora, Warszawa 2021, s. 9.

³ N. Klein, To zmienia wszystko. Kapitalizm kontra klimat, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA S.A., Warszawa 2016, s. 468.

⁴ Nauka o klimacie, Konsekwencje zmiany klimatu dla Polski wg Ministerstwa Środowiska, w: <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/konsekwencje-zmiany-klimatu-dla-polski-wg-ministra-srodowiska-311/>, dostęp: 18.04.2023 r.

⁵ Nauka o klimacie, Emisje CO₂ w 2022 r.: zamiast maleć, znowu rosną, w: <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/emisje-co2-w-2022-zamiast-malec-znow-rosna/>, dostęp: 18.04.2023 r.

publicznych, który będzie oparty o instrumenty omawianej instytucji prawnej w wybranych systemach.

Sytuacja klimatyczna na świecie jest powodem ogólnym, dla którego podjęta została tematyka omawiana w niniejszej pracy, natomiast szczegółowe uzasadnienie wyboru tematu wynika z roli zamówień publicznych dla rozwoju gospodarki. Zamówienia publiczne niosą za sobą bardzo duży potencjał gospodarczy. Świadczy o tym udział zamówień publicznych w PKB Polski, jak też Unii Europejskiej oraz liczba zamawiających, udzielających zamówień publicznych. W 2021 r. w Polsce odnotowano około 7% udział zamówień publicznych w PKB oraz zidentyfikowano ponad 36 tysięcy zamawiających⁶. Z kolei w Unii Europejskiej te liczby to odpowiednio 15 %⁷ oraz ponad 250 tysięcy zamawiających⁸. Wartość rynku zamówień publicznych w Polsce wycenia się na 297,8 mld zł⁹, a w Unii Europejskiej na 525 mld euro¹⁰. Jest to zatem rynek zarówno o dużej wartości, jak również dużej liczebności podmiotów zobowiązanych do stosowania prawa zamówień publicznych.

Częścią zamówień publicznych, która uwzględnia aspekty środowiskowe, są właśnie tzw. zielone zamówienia publiczne, które zgodnie z definicją stworzoną przez Komisję Europejską są procesem, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko jest w mniejszym stopniu negatywne w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku¹¹. Biorąc pod uwagę potencjał gospodarczy, jaki kryje się za zamówieniami publicznymi, co potwierdzają dane o wielkości tego rynku, jak też dane o udziale zamówień publicznych w PKB oraz istnienie części zamówień publicznych, która uwzględnia kwestie prośrodowiskowe, można ostrożnie domniemywać, że również zamówienia publiczne mogłyby przyczyniać się do neutralizacji zmian klimatycznych. Jednak wstępna analiza udziału zielonych zamówień publicznych w Polsce nie implikuje optymistycznych wniosków. W 2021 r. zielone zamówienia publiczne stanowiły jedynie 4% wartości udzielonych zamówień oraz 1% wszystkich udzielonych

⁶ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2021 r., s. 7.

⁷ OECD, Government at Glance, OECD Publishing, 2021, s. 163.

⁸ Single Market Scoreboard, 2021, w: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en, dostęp: 18.04.2023 r.

⁹ Sprawozdanie Prezesa UZP 2021, s. 7.

¹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/34/zamowienia-publiczne>, dostęp: 18.04.2023 r.

¹¹ Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM (2008) 400, s.6.

zamówień publicznych¹². Stosowane są one zatem na niezadowalająco niskim poziomie, biorąc pod uwagę, jakie cele powinny być spełniane przez zamówienia publiczne.

Po weryfikacji takich danych naturalnie pojawiają się wątpliwości koncentrujące się na chęci wyjaśnienia czy polskie ustawodawstwo jest niewystarczające, a może jakich rozwiązań brakuje. Chęć ustalenia przyczyn prawnych tak niskiego stosowania zielonych zamówień publicznych wynika również z faktu, że od 2021 r. obowiązuje w Polsce nowa ustawa w zakresie udzielania zamówień publicznych¹³. Autorka uznaje obecnie obowiązującą ustawę za nową, ponieważ w dalszym ciągu nie jest możliwe ustalenie pełnych skutków jej regulacji z uwagi na krótki czas obowiązywania i istnienie tylko jednego raportu obejmującego pierwszy rok obowiązywania¹⁴. Czy zatem nowa rzeczywistość prawna może wpłynąć na polepszenie tej sytuacji? Zainteresowanie możliwymi, nowymi kierunkami rozwoju zielonych zamówień publicznych związane jest również z predylekcją występującą w najnowszej literaturze, weryfikującej zasadność obligatoryjności zielonych zamówień publicznych¹⁵.

Zważywszy na wszystkie przytoczone powyżej okoliczności uzasadniające wybór tematu rozprawy, za najlepsze rozwiązanie umożliwiające spełnienie postawionych celów, uznano analizę prawnoporównawczą. Do analizy wybrano systemy Danii oraz Włoch. Oba te państwa mają regulacje oparte na prawie UE, co powoduje, że ich systemy oraz system polski oparte zostały na takich samych fundamentach - dyrektywie klasycznej, tj. dyrektywie 204/24/UE, i pozostałych aktach prawa unijnego. Kierują się również tymi samymi wartościami, określonymi w porozumieniach i dokumentach programowych. Systemy tych państw prezentują jednak odmienne podejście do regulacji rozwiązań środowiskowych w zamówieniach. System włoski został wybrany z uwagi na fakt, że w 2017 r. wprowadzono w nim obligatoryjność środowiskowych instrumentów zamówień publicznych, tzw. minimalne kryteria środowiskowe. System duński z kolei przewiduje fakultatywność środowiskowych rozwiązań, jednak, poza tym, funkcjonują tam inne inicjatywy rozwijające tę część zamówień publicznych. Wpływa to na wysoką efektywność stosowania zielonych zamówień publicznych w tym państwie. Prawodawstwa wybranych państw stanowią zatem dobrą bazę porównawczą dla polskiego systemu z uwagi na możliwość zaczerpnięcia

¹² Sprawozdanie Prezesa UZP 2021, s. 50.

¹³ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych, Dz.U. z 2022 r., poz. 1710.

¹⁴ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2021 r., opublikowane w sierpniu 2022 r.

¹⁵ Przykładowo: W.A. Janssen, R. Caranta (eds.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*. Oxford (publikacja zaplanowana 5.10.2023 r.); R. Caranta, *Sustainability takes centre stage in public procurement*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny*, Rok LXXXV- zeszyt 1- 2023; K. Poukli, *Towards mandatory Green Public procurement (GPP) requirements under the EU Green Deal: reconsidering the role of public procurement as an environment policy tool*, *ERA Forum* (2021), 21:699-721.

odmiennych rozwiązań prawnych, które mogą wpłynąć na zwiększenie stosowania zielonych zamówień publicznych.

Rozważania podejmowane w rozprawie koncentrują się wokół postawionej hipotezy badawczej, w myśl której wzmocnienie roli zielonych zamówień publicznych w nowej ustawie Prawo zamówień publicznych przyczyni się do zwiększenia procentowego ich udziału w rynku oraz spowolnienia postępujących zmian klimatycznych. Postawiona hipoteza wspomagana jest hipotezami pomocniczymi. Po pierwsze, znaczenie zielonych zamówień publicznych będzie wzrastać z uwagi na ich potencjał pozytywnego wpływu na środowisko naturalne oraz inflację obligatoryjnych przepisów prawa unijnego zobowiązujących sektor publiczny do stosowania rozwiązań prośrodowiskowych. Po drugie, polskie rozwiązania prawne dotyczące zielonych zamówień publicznych pod rządami nowej ustawy Prawo zamówień publicznych są zbliżone do wiodących systemów zielonych zamówień publicznych w Unii Europejskiej. Po trzecie, wprowadzenie obligatoryjnych przepisów w zakresie zielonych zamówień publicznych do polskiego systemu prawnego, realnie wzmocni ich rolę.

W pracy dokonano przede wszystkim analizy przepisów prawa oraz orzecznictwa. Szczególna uwaga poświęcona została przepisom regulującym kwestie związane z funkcjonowaniem instytucji zielonych zamówień publicznych. Analizie poddane zostały przepisy prawa unijnego oraz prawa krajowego w wybranych ustawodawstwach. Dodatkowo przeanalizowano najważniejsze porozumienia międzynarodowe w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu oraz wdrażania zrównoważonego rozwoju. W tym zakresie zastosowanie znalazła metoda dogmatyczno-prawna rozumiana jako zainteresowanie samą treścią prawa obowiązującego, z pominięciem wszelkich innych kontekstów oraz traktująca obowiązujące prawo jako swoisty dogmat, który nie wymaga uzasadnienia stosowania¹⁶. Właściwą analizę tekstu poprzedziło ustalenie i wybór, co jest prawem obowiązującym oraz jaki zbiór przepisów należy do systemu prawa podlegającego analizie¹⁷.

Niniejsza rozprawa, ze względu na postawione cele, wymaga również zastosowania uzupełniających metod badawczych. Wykorzystano, czerpiąc z metodologii badania socjologiczno-prawnego, metodę empiryczną, opartą na badaniu dokumentów w postaci sprawozdań oraz raportów ze stosowania zielonych zamówień publicznych¹⁸. Przeanalizowane zostały sprawozdania dotyczące rynku zielonych zamówień publicznych we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Analiza ta obejmuje w szczególności

¹⁶ H. Izdebski, A. Łazarska, Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 113.

¹⁷ L. Leszczyński, Zagadnienie teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Kraków 2000, s. 116-117.

¹⁸ H. Izdebski, A. Łazarska, Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników, s. 116.

dane dotyczące wielkości oraz wartości rynku zamówień publicznych w Unii Europejskiej. Ponadto przeanalizowano raporty dotyczące stosowania zielonych zamówień publicznych koncentrujących się na barierach w stosowaniu. W tym kontekście zastosowanie znajduje również metoda aksjologicznego badania prawa, która ma na celu rozpoznanie systemu wartości społecznie ważnych stanowiących podstawę stanowionego i stosowanego prawa¹⁹. Wartością społecznie ważną rozpoznawaną w niniejszym opracowaniu jest ochrona środowiska. Ochrona środowiska jako wartość społeczna wyznacza kierunek analizy wszystkich aktów prawnych i dokumentów wykorzystywanych w pracy. Chęć określenia obecnego miejsca rozwoju systemu zielonych zamówień publicznych w Polsce spowodowała konieczność zastosowania metody historyczno-prawnej, polegającej na analizie poprzednio obowiązujących ustaw regulujących zamówienia publiczne. Analiza polegała na wyborze regulacji zielonych zamówień publicznych z omawianych ustaw i ich scharakteryzowanie zgodnie z rozumieniem doktryny w czasie ich obowiązywania, o ile takie regulacje obowiązywały.

Ostatnią, ale nie mniej ważną, zastosowaną metodą, jest metoda komparatystyczna, w której poznawanie określonych systemów prawnych ma służyć doskonaleniu krajowego systemu. Przeprowadzono analizę wybranych rozwiązań systemów prawa zielonych zamówień publicznych, które na płaszczyźnie istniejących w Polsce przepisów mogłyby zostać wykorzystane w celu usprawnienia krajowego porządku prawnego. Wybór tej metodologii uzasadniony był faktem, że we wszystkich wybranych systemach normy są w znacznej mierze zunifikowane – w szczególności za sprawą implementacji dyrektywy klasycznej, jednak widoczne są różnice w ich zastosowaniu. Dokonana analiza stanowiła podstawę do dalszych rozważań i do podjęcia decyzji, czy i jakie rozwiązania oraz w jakiej formie mogą zostać przeniesione do polskiego systemu.

Praca składa się z 4 rozdziałów. Rozdział pierwszy poświęcony został problematyce zmian klimatycznych oraz działań, jakie podejmowane są na arenie międzynarodowej w celu ich zahamowania. W rozdziale przeanalizowana została obecna sytuacja klimatyczna, przyczyny i skutki zmian klimatu, scharakteryzowano koncepcję zrównoważonego rozwoju, dokonano przeglądu porozumień międzynarodowych dotyczących zmian klimatu oraz zrównoważonego rozwoju, jak również scharakteryzowano Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu i przedstawiono pokrótce najważniejsze wnioski z raportów opracowanych przez Zespół.

¹⁹Tamże, s. 119.

Drugi rozdział koncentruje się wokół unijnego systemu zielonych zamówień publicznych. Głównymi celami rozdziału była weryfikacja przyjętej przez UE polityki klimatycznej, dokonanie charakterystyki regulacji prawnych w dziedzinie zielonych zamówień publicznych na szczeblu unijnym oraz weryfikacja stosowania zielonych zamówień w państwach członkowskich. Dla zrealizowania postawionego celu konieczne było dokonanie analizy prawnej głównego aktu prawnego wyznaczającego ramy stosowania zamówień publicznych, tj. dyrektywy klasycznej. Analiza objęła również wybór i krótką charakterystykę pozostałych aktów prawnych, które mają zastosowanie przy wdrażaniu zielonych zamówień publicznych oraz dokumentów programowych UE wyznaczających politykę klimatyczną. W odniesieniu do trzeciego celu badawczego, analizie podlegały sprawozdania z monitorowania zamówień publicznych we wszystkich krajach członkowskich, do których utworzenia oraz udostępnienia, na podstawie przepisów dyrektywy klasycznej, zobowiązane są państwa członkowskie UE.

Rozdział trzeci dotyczy polskiego systemu zielonych zamówień publicznych. Celem niniejszego rozdziału było zapoznanie się z polskim, historycznym, ale obejmującym współczesne czasy (po 1990 r.) systemem udzielania zielonych zamówień publicznych oraz określenie, na jakim etapie rozwoju obecnie znajduje się polski system zielonych zamówień publicznych. Analiza tego systemu obejmuje nie tylko regulacje prawne, które stanowiły ramy stosowania zielonych zamówień publicznych, ale również sprawozdania, z których wynika praktyczne, rzeczywiste zastosowanie dostępnych regulacji prawnych. Przeanalizowano ustawy Prawo zamówień publicznych z 1994 r., 2004 r., nowelizację implementującą dyrektywy z 2016 r. oraz obecnie obowiązującą ustawę z 2019 r.

W czwartym, ostatnim rozdziale dokonano analizy porównawczej systemów zielonych zamówień publicznych we Włoszech oraz Danii. Rozważania podjęte zostały w celu wyboru i analizy rozwiązań prawnych możliwych do zaczerpnięcia i zaimplementowania w polskim systemie prawnym, które wpłyną na zwiększenie udziału zielonych zamówień publicznych w Polsce. Analiza opiera się w głównej mierze na ustawach wyznaczających ramy funkcjonowania zamówień publicznych we wskazanych państwach. Rozprawa zostanie zakończona podsumowaniem i przedstawieniem wniosków *de lege ferenda* dotyczących zielonych zamówień publicznych.

I. Zmiany klimatyczne i działania podejmowane na arenie międzynarodowej w celu ich zahamowania

1. Wprowadzenie

Spółeczeństwo, dążąc do rozwoju społeczno-gospodarczego, wykorzystuje zarówno kapitał ekonomiczny, jak i przyrodniczy. W zakresie osiągnięcia takiego rozwoju konieczne jest, aby uwzględniać istniejące uwarunkowania środowiskowe, nie dopuszczając do wystąpienia nierównowagi, co umożliwi harmonijny progres²⁰. Środowisko naturalne podlega ciągłym zmianom, co jest zjawiskiem zwyczajnym i nie budzi zastrzeżeń. Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat obserwowane jest jednak zaburzenie tej harmonii poprzez sztuczne napędzenie tempa zmian, które powoduje trudności z dostosowaniem się środowiska do nowej sytuacji²¹. Efektem problemów w adaptacji do zmian są obserwowane obecnie zmiany klimatyczne²².

Zmiany klimatyczne to jedno z globalnych wyzwań, jakie stoją przed społeczeństwem XXI w. Uznaje się, że w głównej mierze przyczyniły się do tego emisje gazów cieplarnianych przez kraje rozwinięte, jednak to kraje najsłabiej rozwinięte, kraje rozwijające się bez dostępu do morza, kraje niestabilne i małe, rozwijające się państwa wyspiarskie są nieproporcjonalnie dotknięte zmianą klimatu z powodu ograniczeń strukturalnych i niekorzystnych warunków geograficznych²³. Ponadto jest to niezwykle kontrowersyjny, szeroko dyskutowany temat. Stosunek do zmian klimatu, ich istnienie, przyczyny, jak i skutki są również spornym zagadnieniem wykorzystywanym politycznie. Jaskrawym przykładem zademonstrowania swoich politycznych przekonań co do zmian klimatu było wystąpienie USA w 2017 r. - za sprawą decyzji ówczesnego prezydenta Donalda Trumpa²⁴- z Porozumienia Paryskiego podpisanego w 2015 r., a następnie powrót do Porozumienia przez nowego prezydenta Joe Bidena w styczniu 2021 r.²⁵ Była to jedna z pierwszych decyzji, jaką podjął nowy prezydent niedługo po zaprzysiężeniu. Pomimo faktu, że skutki zmian klimatycznych są odczuwalne,

²⁰ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 37.

²¹ K. Kęпка, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013, s. 37.

²² IPCC, *Climate Change 2022, Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers*, w: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf, dostęp: 9.03.2023 r. s. 5.

²³ Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie wpływu zmiany klimatu na najsłabsze grupy ludności w krajach rozwijających się (2020-2042(INI))*, A9-0115/2021, 7.04.2021 r., s. 7.

²⁴ E. Kontorovich, *Exiting Paris: What the climate accord teaches about the features of treaties and executive agreements*, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 51 (2019), 103-118, HeinOnline.

²⁵ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/>, dostęp: 23.01.2021 r.

jak też faktu, że 99% naukowców publikujących aktywnie w dziedzinie klimatu uważa, że klimat ociepla się i jest to spowodowane działaniami człowieka²⁶, ugruntował się również pogląd negujący, że zmiany klimatyczne zachodzą lub że mają one antropogeniczne pochodzenie. Taki pogląd nazywany jest denializmem i jednym z jego przejawów jest odrzucenie konsensusu naukowego w danej dziedzinie²⁷. Takie stanowisko, które pozostaje w opozycji do badań naukowych, promowane jest również przez różne organizacje²⁸.

Skutki zmian klimatu są widoczne niezależnie od części kuli ziemskiej, w której mieszkamy. W Polsce obserwowane są coraz częstsze anomalie pogodowe. Coraz mniej osób dziwi śnieg w maju²⁹ czy burza w styczniu³⁰. Powodzie, podtopienia, rekordowe temperatury latem, rosnąca liczba nocy w roku, w których temperatura przekracza 20°C, zanik czterech pór roku to zjawiska, które możliwe są do zaobserwowania gołym okiem, a które są konsekwencjami zmian klimatycznych spowodowanych zbyt szybkim podwyższeniem temperatury spowodowanym działaniem człowieka. Przewiduje się, że w Polsce będzie następował systematyczny trend wzrostowy średniej temperatury, a ekstremalne warunki bardzo wysokich temperatur będą wyższe, będą trwać dłużej i pojawiać się częściej. Z kolei okresy mroźne i ich częstotliwość będą się zmniejszać³¹.

Uznając stanowisko przeważającej części naukowców co do antropogenicznego pochodzenia zmian klimatu, nie sposób pominąć idei zrównoważonego rozwoju, która zakłada harmonijny rozwój społeczeństwa z uwzględnieniem czynników społecznych, ekologicznych czy gospodarczych. Osiągnięcie kompromisu pomiędzy rozwojem społeczno-gospodarczym a koniecznością korzystania ze wspólnego środowiska, przy jednoczesnym uszanowaniu suwerenności państw, jest jednym z zadań międzynarodowego prawa środowiska³². Zrównoważony rozwój jest jednym z problemów o charakterze międzynarodowym, a nawet globalnym, na którym skupia się międzynarodowa społeczność, obok ochrony klimatu, powietrza i atmosfery, redukcji odpadów, ochrony i rozwoju

²⁶ M. Lynas et al. 2021, Greater than 99% consensus on human caused climate change in the peer-reviewed scientific literature, *Environmental Research Letters*, 16, 114005.

²⁷ P. Diethelm, M. McKee, Denialism: what is it and how should scientists respond?, *European Journal of Public Health*, 19/1, 2009, s. 2-4.

²⁸ Najbardziej znana organizacja powstała w opozycji do Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu (IPCC), to NIPCC (Non-governmental Panel on Climate Change- Poza rządowy Zespół ds. Zmian Klimatu. NIPCC prezentuje również własne „anty-raporty”.

²⁹ <https://natemat.pl/416110,powrot-zimy-w-koszalinie-na-zasniezonej-drodze-dachowalo-auto>, dostęp: 9.03.2023 r.

³⁰ <https://pogoda.wprost.pl/10598377/gdzie-jest-burza-poteczny-zywiol-zaskoczyl-w-styczniu-imgw-wydaje-ostrzezenia-dla-calego-kraju.html>, dostęp: 9.03.2023 r.

³¹ M. Szwed, *Projections of Temperature Changes in Poland*, w: M. Falarz (red.), *Climate Change in Poland. Past, Present, Future*, Springer 2021.

³² J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiskowe. Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021 r. s. 22.

różnorodności biologicznej, zapewnieniu zdrowej wody pitnej oraz instytucjonalizacji światowej ochrony środowiska³³.

Z rozwojem gospodarczym immanentnie związany jest sektor publiczny, który odgrywa również znaczącą rolę w przyczynianiu się do zmian klimatu. Wynika to z faktu, że zamówienia publiczne, realizowane przez publiczne podmioty, posiadają istotny udział w PKB różnych gospodarek³⁴, a poprzez realizację różnych inwestycji publicznych mogą zwiększać emisję dwutlenku węgla, przyczyniającą się do globalnego ocieplenia lub emitować różne rodzaje zanieczyszczeń. Unia Europejska, zauważając rolę sektora publicznego, nakłada coraz szersze zobowiązania na podmioty tego sektora, mające na celu realizację założonych celów klimatycznych. Jednak założenia unijne nie są bezpodstawne³⁵, a czerpią z ustaleń poczynionych na arenie międzynarodowej³⁶.

Rozważania pierwszego rozdziału podjęte są w konkretnie wyznaczonych celach. Pierwszym z nich jest przedstawienie obecnej sytuacji klimatycznej, jej przyczyn oraz skutków. W tym celu dokonana zostanie analiza raportów klimatycznych dotyczących tego zakresu oraz ostrzeżeń naukowców. Drugim celem jest przedstawienie działań na arenie międzynarodowej podejmowanych w reakcji na zaistniałą sytuację klimatyczną oraz ich związku ze zrównoważonym rozwojem poprzez wybór i analizę głównych postanowień porozumień międzynarodowych, wyznaczających ramy systemu klimatycznego. Trzecim, nie mniej ważnym celem, jest przedstawienie rekomendowanych działań podejmowanych dla osiągnięcia rezultatów zakładanych w porozumieniach międzynarodowych zidentyfikowanych w ramach realizacji drugiego celu. Główne źródło wiedzy w tym zakresie stanowi Specjalny Raport Międzyrządowego Panelu ds. Klimatycznych z 2018 r., traktujący o skutkach wzrostu średniej temperatury o 1,5°C w porównaniu do epoki przedprzemysłowej, który powstał na potrzeby realizacji zobowiązań wyrażonych w Porozumieniu Paryskim w 2015 r., zaktualizowany o najnowszy raport Międzyrządowego Panelu ds. Klimatycznych z 2022 r.

³³Tamże, s. 25.

³⁴ Przykładowo: Unia Europejska- 14 % PKB (Komisja Europejska, Single Market Scoreboard 2021); Polska- 7,04% PKB w 2021 r. (Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania rynku zamówień publicznych w 2021 r., Warszawa 2022); Dania 14% PKB, Włochy 11,81% (OECD Stats 2021, Government at Glance: Public Procurement, w: <https://stats.oecd.org/Index.aspx>, dostęp: 9.03.2023 r.

³⁵ W. Strielkowski, E. Lisin, I. Gryshova, Climate Policy of the European Union: What to expect from the Paris Agreement?, Romanian Journal of European Affairs, vol. 16, no. 4, 2016.

³⁶ Por. Europejski Zielony Ład- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2019) 640, s. 4,6,24,26; Rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013.

Realizacja wyznaczonych celów wsparta jest następującymi pytaniami badawczymi: Czy stan klimatu jest na tyle alarmujący, że w celu jego poprawy działania powinny obejmować również regulacje prawne? W jaki sposób państwa dochodzą do porozumienia na arenie międzynarodowej w zakresie neutralizacji klimatu i związanych z nimi celami osiągnięcia neutralności klimatycznej? Czy zielone zamówienia publiczne, dzięki swoim instrumentom i potencjałowi gospodarczemu, mogą odgrywać znaczącą rolę w osiągnięciu neutralności klimatycznej, która jest jednym z głównych, globalnych wyzwań?

Niniejsza praca nie jest pracą z zakresu klimatologii, ochrony środowiska czy ekologii, dlatego też analiza nie będzie obejmowała kompleksowo wszystkich pojęć i zjawisk, a jedynie te, które istotne są z perspektywy źródeł pochodzenia regulacji odnoszących się do działań sektora publicznego w zakresie zwalczania oraz nieprzyczyniania się do dalszych zmian klimatycznych o naturze antropogenicznej.

2. Zmiany klimatyczne, ich przyczyny oraz skutki

Refleksje nad zmianami klimatycznymi i ich przyczynami należy rozpocząć od zdefiniowania kluczowych pojęć. Na potrzeby pracy autorka posługuje się definicjami stworzonymi przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Definicje stosowane są w raportach IPCC i stanowią część konsensusu naukowego, jakim są wyniki prac IPCC opracowywane w raportach. Konsensus wynika z faktu, że raporty oparte są na opublikowanych wcześniej przez naukowców z całego świata artykułach naukowych. Raporty podlegają skomplikowanemu procesowi redakcyjnemu, który obejmuje wybór zakresu tematycznego i jego zatwierdzenie, nominacje i wybór autorów, przygotowanie wstępnej wersji, recenzje ekspertów i rządów państw, poprawki i odpowiedzi na recenzje oraz przygotowanie wersji ostatecznej pełnego raportu, która musi zostać zatwierdzona przez rządy krajów członkowskich ONZ, a następnie przyjęta przez twórców danego raportu i opublikowana³⁷. Opisany proces sprawia, że raporty IPCC są rzetelne i skrupulatnie sprawdzane.

Według IPCC, globalne zmiany klimatu definiuje się jako: „zmianę stanu klimatu, która może być identyfikowana (np. przy użyciu testów statystycznych) poprzez zmiany w sposobie i/lub niestałości jego właściwości, które funkcjonują przez przedłużony okres, trwający zazwyczaj dekady lub dłużej. Zmiany klimatu mogą mieć swoje źródło

³⁷ Appendix A to the Principles Governing IPCC Work: Procedures for the preparation, review, acceptance, adoption, approval, and publication of IPCC Reports.

w naturalnych, wewnętrznych procesach lub być wymuszane oddziaływaniami zewnętrznymi, takimi jak zmiany cykli solarnych, erupcje wulkaniczne, zmiany antropogeniczne w strukturze atmosfery lub użytkowaniu ziemi. Należy zwrócić uwagę, że Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu³⁸ (UNFCCC), w Artykule 1 definiuje je jako zmianę klimatu, która jest spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność człowieka. Człowiek przekształca globalną strukturę atmosfery, co stanowi kolejny, obok naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych zakresach czasowych, czynnik wywołujący zmiany. Stąd, UNFCCC odróżnia zmiany klimatu, których sprawstwo da się przypisać człowiekowi, przetwarzającemu kompozycje atmosfery oraz niestałość klimatu spowodowaną przez przyczyny naturalne³⁹. Zmiany klimatyczne zachodzą bezustannie, jednak pożądanym jest, by odróżnić ich przyczyny oraz skutki, jakie wywołują. Długookresowe zmiany naturalne nie są niebezpieczne dla systemu klimatycznego, ponieważ umożliwiają adaptację ekosystemów do tych zmian⁴⁰. Zagrożenie stanowią zmiany o charakterze antropogenicznym, ponieważ zachodzą szybko, gwałtownie, w sposób sztuczny dla klimatu, co uniemożliwia dostosowanie, a tym samym wywołuje bardzo negatywne zjawiska⁴¹.

Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu zdefiniował również pojęcie globalnego ocieplenia. Istotnym jest, aby odróżnić od siebie te dwa pojęcia, ponieważ pojęcie zmian klimatycznych bardzo często utożsamiane jest z globalnym ociepleniem. Globalne ocieplenie odnosi się do wzrostu temperatury powierzchni ziemi w stosunku do podstawowego okresu odniesienia, uśrednionego w okresie wystarczającym do zniwelowania międzyrocznych odchyleń. Powszechnie za punkt odniesienia przyjmuje się lata 1850-1900 (najwcześniejszy

³⁸ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996 nr 53 poz. 238.

³⁹ IPCC, 2014: Annex II: Glossary [Mach, K.J., S. Planton and C. von Stechow (eds.)]. In: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, s. 120; IPCC, 2018: Annex I: Glossary [Matthews, J.B.R. (ed.)]. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)], s. 544; IPCC, 2022: Annex I: Glossary [van Diemen, R., J.B.R. Matthews, V. Möller, J.S. Fuglestedt, V. Masson-Delmotte, C. Méndez, A. Reisinger, S. Semenov (eds.)]. In IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, s. 51

⁴⁰ K. Kęпка, Prawnomiędzynarodowe aspekty, s. 36.

⁴¹ Tamże, s. 37.

okres wiarygodnych obserwacji o wystarczającym zasięgu geograficznym)⁴². Zmiana klimatu i globalne ocieplenie nie są tożsame, ale są ze sobą powiązane: emitowane przez ludzi gazy cieplarniane powodują globalne ocieplenie, które jest częścią zmiany klimatu⁴³.

Konsensus naukowy co do przyczyn współcześnie obserwowanej zmiany klimatu wzmacniał się na przestrzeni lat. Począwszy od 1995 r., kiedy w Drugim Raporcie IPCC podniesiono, że „bilans dowodów sugeruje dostrzegalny wpływ człowieka na klimat”⁴⁴, przez Trzeci raport z 2001 r., w którym uznano, że „jest prawdopodobne (prawdopodobieństwo powyżej 66%), że większość globalnego ocieplenia powodują gazy cieplarniane”⁴⁵; przez Czwarty Raport z 2007 r., gdzie prawdopodobieństwo wzrosło powyżej 90%⁴⁶; przez Piąty Raport z 2013 r., w którym prawdopodobieństwo przekroczyło 95%, aż po pierwszą część Szóstego Raportu z 2021 r., w którym stwierdzono, że „bezdyskusyjne jest, że działalność człowieka ogrzała atmosferę, oceany i lądy”⁴⁷. Takie stanowisko wyrażone zostało również w innych badaniach, niezwiązanych z działalnością IPCC, w których konsensus co do związku globalnego ocieplenia z działalnością człowieka sięgnął 99%⁴⁸.

Zgodne stanowisko naukowe oparte jest na licznych dowodach empirycznych, które obserwowane są w środowisku. Za faktem, że za globalne ocieplenie odpowiadają działania człowieka przemawiają następujące argumenty⁴⁹: po pierwsze, rosnąca ilość dwutlenku węgla w atmosferze, która pokrywa się z danymi dotyczącymi rosnącej emisji CO₂ przez ludzi. Tak dużej zawartości dwutlenku węgla oraz innych gazów cieplarnianych jak obecnie nie odnotowano w atmosferze od 800 000 lat⁵⁰. Po drugie, obserwowany jest jednocześnie spadek atmosferycznej koncentracji tlenu, ponieważ łączy się on z węglem w procesie spalania paliw kopalnych. Kolejnym, trzecim czynnikiem jest wzrost kwasowości oceanów, z uwagi na fakt,

⁴² Patrz: przypis 39.

⁴³ M. Popkiewicz, A. Kardaś, Sz. Malinowski, Nauka o klimacie. Mechanizmy działania systemu klimatycznego. Zmiany klimatu w przeszłości i obecnie, e-wydanie 2018, s. 543.

⁴⁴ IPCC Second Assessment, Climate Change 1995, w: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/2nd-assessment-en-1.pdf> (dostęp: 6 marca 2022 r.), s. 22.

⁴⁵ IPCC Third Assessment, Climate Change 2001: Synthesis Report, w: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_TAR_full_report.pdf (dostęp: 6 marca 2022 r.), s. 2.

⁴⁶ IPCC Fourth Assessment, Climate Change 2007: Synthesis Report, w: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf (dostęp: 6 marca 2022 r.), s. 2.

⁴⁷ IPCC Sixth Assessment, Climate Change 2021: The physical Science Basis, w: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf (dostęp: 6 marca 2022 r.), s. 41.

⁴⁸ M. Lynas et al. 2021, Greater than 99% consensus on human caused climate change in the peer-reviewed scientific literature, *Environmental Research Letters*, 16, 114005; Myers K.F., Doran P.T., Cook J., Kotcher J.E., Myers T.A., Consensus revisited: quantifying scientific agreement on climate change and climate expertise among Earth scientists 10 years later, *Environmental Research Letters* 16 (2021) 104030.

⁴⁹ M. Popkiewicz, A. Kardaś, Sz. Malinowski, Nauka o klimacie, s. 543-616.

⁵⁰ A. Boyle, Climate Change, Sustainable Development, and Human Rights, w: Kaltenborn M., Krajewski M., Kuhn H. (red.), *Sustainable Development Goals and Human Rights*, s. 171-187, Springer, 2020, s. 172.

że około 30% emitowanego dwutlenku węgla jest przez nie pochłaniania⁵¹. Nie mogłoby się to wydarzyć, gdyby dwutlenek węgla był uwalniany do atmosfery z oceanów. Porównanie danych satelitarnych pochodzących z satelit mierzących promieniowanie podczerwone wydobywające się do przestrzeni kosmicznej pozwala wyodrębnić czwarty argument, zgodnie z którym zauważalne jest, że naruszony został bilans energetyczny planety⁵². W stabilnym stanie klimatycznym ilość energii pochłanianej i emitowanej przez planetę z definicji muszą się równoważyć. Tymczasem w kosmos ucieka coraz mniej energii, co więcej, odnotowuje się, że ma to miejsce dla tych długości fal, które absorbowane są przez gazy cieplarniane, co uznawane jest za „bezpośredni eksperymentalny dowód znaczącego wzrostu efektu cieplarnianego Ziemi”⁵³. To zjawisko potwierdza również fakt, że wzrasta natężenie promieniowania termicznego wracającego do powierzchni Ziemi z atmosfery⁵⁴. Analiza trendów temperatur w różnych warstwach atmosfery ujawnia kolejny, piąty ślad działalności człowieka - ochładzanie dolnej stratosfery i ocieplanie środkowej i górnej troposfery. Taka obserwacja potwierdza, że przyczyną wzrostu temperatury powierzchni Ziemi jest wzrost koncentracji CO₂, a nie wzrost aktywności Słońca. Gdyby Słońce odpowiadało za globalne ocieplenie, obserwowalibyśmy większy wzrost temperatury w ciągu dnia niż w ciągu nocy. Tymczasem szóstym argumentem na potwierdzenie postawionej wyżej tezy jest fakt, że notuje się większy spadek liczby zimnych nocy niż liczby zimnych dni i większy wzrost liczby ciepłych nocy, niż liczby ciepłych dni⁵⁵. Wymienione argumenty nie są katalogiem zamkniętym, a jedynie przykładowymi, którymi można potwierdzić antropogeniczny charakter obecnie obserwowanych zmian klimatycznych. Na potrzeby niniejszego opracowania wybrane zostały najważniejsze z nich.

Wymienione przyczyny nie pozostają obojętne dla ludzi nauki. Grupa naukowców, obejmująca początkowo 15 364 osoby pochodzące ze 184 krajów, już w 1992 r. wydała „Ostrzeżenie naukowców z całego świata dla ludzkości”⁵⁶. Naukowcy ostrzegali przed

⁵¹Tamże, s. 172.

⁵²H.E. Brindley, R.J. Bantges, The Spectral Signature of Recent Climate change, *CurrClim Change Rep* (2016) 2:112-126, s.119; Allan R.P. i in., Changes in global net radiative imbalance 1985-2012, *Geophysical Research Letters* 41 (15): p.5588-5597.

⁵³J.A.Griggs, J.E. Harries, Comparison of spectrally resolved outgoing longwave data between 1970 and present, *Proc. SPIE* 5543, *Infrared Spaceborne Remote Sensing XII*, 2004.

⁵⁴D.R. Feldman et.al, Observational determination of surface radiative forcing by CO₂ from 2000 to 2010, *Nature* 339, vol. 519, 03/2015, doi: 10.1038/nature14240; zobacz także: The Atmospheric Radiation Measurement (ARM), w: <https://www.arm.gov/about>, dostęp: 10.03.2023 r.

⁵⁵L.V. Alexander et al. (2006), Global observed changes in daily climate extremes of temperature and precipitation, *J. Geophys. Res.*, 111, D05109, doi:10.1029/2005JD006290, IPCC AR4 faQ 3.3.

⁵⁶W.J. Ripple, Ch. Wolf, M.T. Newsome, M. Galetti, M. Alamgir, E. Crist, I.M. Mahmoud, F.W. Laurence, *World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice*, Supplement S1, *BioScience*, volume 67, Issue 12, December 2017, pages 1026-1028.

destrukcją, do jakiej prowadzą działania ludzi oraz zaapelowali o zmianę sposobu zarządzania Ziemią i istniejącym na niej życiem. Wskazano, że ludzkość działa w kolizji ze światem przyrody, a konsekwencją tych działań są: zubożenie warstwy ozonowej, zmniejszanie się zasobów słodkiej wody, eliminacja organizmów morskich, rozszerzanie się martwych stref w oceanach, wylesianie, destrukcja bioróżnorodności, zmiany klimatu i nieustanny wzrost ludności. Zaapelowali o ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, zaprzestanie wykorzystywania paliw kopalnych, powstrzymanie wylesiania i odwrócenie trendu zanikającej bioróżnorodności⁵⁷.

Ostrzeżenie zostało ponowione w 2017 r.⁵⁸ i odniesiono się w nim do informacji zawartych w ostrzeżeniu wydanym 25 lat wcześniej, oceniając odpowiedź ludzkości. Stwierdzono, że od 1992 r., poza ustabilizowaniem warstwy ozonowej w atmosferze, większość problemów nasiliła się. Szczególną uwagę zwrócono na tendencję katastrofalnej zmiany klimatu, wynikającej z rosnącego stężenia gazów cieplarnianych, emitowanych wskutek spalania paliw kopalnych, wylesiania, produkcji rolnej, a szczególnie hodowli przeżuwaczy na mięso. Dodatkowo zapoczątkowano masowe wymieranie, szóste w ciągu ostatnich 540 milionów lat, w ramach którego wiele obecnych form życia może zniknąć lub być co najmniej zagrożonych wyginięciem do końca obecnego stulecia⁵⁹.

Pomimo wyszczególnienia konkretnych działań, które zmierzać miały do poprawy stanu środowiska, podejmowane inicjatywy okazały się niewystarczające. Świadczy o tym kolejne ostrzeżenie wydane w 2020 r., w którym wprost ogłoszono klimatyczny stan wyjątkowy, zmieniając narrację co do zmian klimatycznych, nazywając obserwowane zjawiska katastrofą klimatyczną⁶⁰. W trzecim ostrzeżeniu podkreślono, że na problem globalnego ocieplenia i odzwierciedlenia w pełni realnych zagrożeń z nim związanych, nie mają wpływu jedynie dane dotyczące globalnej temperatury powierzchni Ziemi, które mocno zdominowały debatę publiczną. Dlatego też stanowisko wyrażone w ostrzeżeniu oparto na wskaźnikach obrazujących istotne zmiany klimatyczne jakie dokonały się w ciągu ostatnich 40 lat w wyniku ludzkiej działalności, a także skutki tych zmian. Jako najbardziej niepokojące przejawy działań człowieka zaliczono stały wzrost liczby ludzi i pogłowia hodowanych przez ludzi przeżuwaczy, wzrost produkcji mięsa na osobę, wzrost światowego produktu krajowego brutto, rosnącą utratę pokrywy leśnej na świecie, a także wzrost zużycia paliw kopalnych,

⁵⁷ J.W. Ripple, et al., World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ J.W. Ripple, Ch. Wolf, M.T. Newsome, P. Barnard, R.W. Moormaw, with 11 258 scientists signatories from 153 countries, World Scientists' Warning of a Climate Emergency, *BioScience* 70 (1), 2020: 9-12.

liczby pasażerów linii lotniczych, ogólnej emisji dwutlenku węgla oraz emisji CO₂ na osobę od 2000 r. Ponadto wciąż rośnie emisja najistotniejszych gazów cieplarnianych w atmosferze - CO₂, metanu i podtlenku azotu, podobnie jak temperatura powierzchni Ziemi.⁶¹

W skali globalnej obserwowane są konkretne zjawiska, które potwierdzają negatywny wpływ wymienionych powyżej czynników na środowisko, jak np. malejąca powierzchnia arktycznego lodu morskiego czy malejąca pokrywa lodowa Grenlandii i Antarktydy. Szczególnie niepokojący jest fakt, że część z tych zjawisk zaliczana jest do tzw. nieodwracalnych punktów krytycznych dla klimatu, czyli sytuacji, w której niewielka ilość dodatkowych czynników wpływających na klimat, zwykle związanych z globalnym ociepleniem, wywołuje zmianę jakościową w części systemu klimatycznego⁶². Potencjalne punkty krytyczne w systemie klimatycznym Ziemi⁶³ można zidentyfikować na podstawie zapisów paleoklimatycznych, naukowego zrozumienia istotnych sprzężeń zwrotnych oraz prognoz modeli klimatycznych. Systemy te już ulegają zmianom, ale po przekroczeniu punktu krytycznego zmiana staje się gwałtowna i/lub nieodwracalna⁶⁴. Co więcej, zmiany postępują kaskadowo, uaktywniając kolejne punkty krytyczne⁶⁵. W 2019 r. grupa specjalistów w zakresie klimatologii, fizyki oceanów oraz analityków zajmujących się wpływem ludzkości na systemy Ziemi ostrzegła, że zostało już uaktywnionych 9 z 13 punktów krytycznych⁶⁶, a konkretnie: częste susze wyniszczające amazońskie lasy deszczowe, zmniejszenie zasięgu lodu morskiego w Arktyce, osłabienie cyrkulacji wód w Atlantyku, pożary i plagi szkodników niszczące lasy borealne, wymieranie Wielkiej Rafy Koralowej, nasilone topnienie pokrywy lodowej na Grenlandii, w Antarktydzie Zachodniej oraz w Basenie Wilkesa w Antarktydzie Wschodniej, jak również topnienie wieloletniej zmarzliny⁶⁷. Podkreślenie wymagania fakt, że w miarę rozwoju badań nad punktami krytycznymi odkrywane są nowe punkty, a niektóre mogą zostać usunięte z tej listy⁶⁸. Koncepcja punktów klimatycznych została wprowadzona przez IPCC już w 1999 r., ale sądzono wówczas, że wystąpią one tylko wtedy, gdy globalne

⁶¹Tamże.

⁶²T. Lenton T., Tipping points in the climate system, *Weather- Royal Meteorological Society* 76 (10), 2021: 325-326.

⁶³ T. Lenton, H. Held, E. Kriegler, J. Hall, W. Lucht et al. 2008, Tipping elements in the Earth's climate system, *PNAS* 105 (6): 1786-1793.

⁶⁴ T. Lenton, J. Rockstrom, O. Gaffney, S. Rahmstorf et al. 2019, Climate tipping points-too risky to bet against, *Nature* 575: 592-595. s. 594

⁶⁵W.Steffen, J. Rockstrom, K. Richardson, T. Lenton et al. 2018, Trajectories of the Earth System in the Anthropocene, *PNAS* 115 (33): 8252-8259.

⁶⁶ P. Skubała, Czy zbliżamy się do punktów krytycznych dla klimatu?, *Dziki Życie* 2020, 3/309.

⁶⁷ T. Lenton. et al. 2019, Climate tipping points-too risky to bet against, s. 595.

⁶⁸ T. Lenton, Tipping points in the climate system, *Weather- Royal Meteorological Society* 76 (10), 2021: 325-326.

ocieplenie osiągnie 5°C⁶⁹. Jednak nowsze raporty IPCC wprost wskazują, że punkty krytyczne osiągnięte są już przy ociepleniu od 1°C do 2°C⁷⁰.

Przytaczane ostrzeżenia naukowców dotyczą negatywnego wpływu zmian klimatycznych na środowisko. Jest to niezwykle ważny aspekt, jednak autorzy badań nie odnosili się do kwestii wpływu zmian na zdrowie ludzi. Do tego zagadnienia odnoszą się naukowcy zrzeszeni w międzynarodowej grupie The Lancet Countdown, która w niezależny sposób monitoruje konsekwencje zdrowotne zmieniającego się klimatu, publikując co roku raport ze zaktualizowanymi wskaźnikami. The Lancet Countdown reprezentuje konsensus wiodących naukowców z 35 instytucji akademickich i agencji ONZ⁷¹. W Raporcie z 2021 r. zwrócono uwagę na pogłębiające się nierówności pomiędzy krajami o różnym stopniu rozwoju, które uwydatnił dodatkowo globalny kryzys zdrowotny spowodowany pandemią COVID-19⁷².

W Raporcie grupy The Lancet Countdown zdefiniowano liczne problemy, które wpływają na zdrowie ludzi⁷³: rekordowe temperatury w 2020 r. spowodowały, że o 3,1 mld osób powyżej 65 roku życia oraz o 626 milionów dzieci poniżej 1 roku życia wzrosła liczba narażonych na falę upałów, w porównaniu do średniej z okresu 1986-2005. W krajach o niskim i średnim poziomie zdefiniowanego przez ONZ wskaźnika rozwoju społecznego (HDI)⁷⁴ najbardziej wzrosła podatność na upały w ciągu ostatnich 30 lat, a ryzyko jest zwiększone przez niską dostępność mechanizmów chłodzących i miejskich terenów zielonych. Ekstremalne temperatury wpływają też na pracowników rolnych w krajach o niskim i średnim HDI, którzy stracili połowę z potencjalnych godzin pracy w 2020 r. Utracone godziny wywołują negatywne konsekwencje ekonomiczne, obniżając potencjalne zarobki ujawnione w PKB. Zmiany klimatyczne, które skutkują m.in. wzrostem średnich temperatur, zmianą wzorców opadów oraz występowaniem susz, zaczynają odwracać wieloletni postęp w rozwiązywaniu problemu braku bezpieczeństwa żywnościowego i wodnego, wpływając na potencjał plonów. Zmieniające się warunki środowiskowe

⁶⁹ T. Lenton et al. 2019, Climate tipping points-too risky to bet against, s. 594.

⁷⁰ IPCC 2018, Global Warming of 1,5° C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5° C above pre-industrial level and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty; IPCC 2019, IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a changing Climate.

⁷¹ The Lancet Countdown Team, w: <https://www.lancetcountdown.org/about-us/team/>, dostęp: 9.03.2023r.

⁷² The Lancet Countdown, The 2021 report of the Lancet Countdown on health and climate changes: code red for a healthy future, Lancet 398, 2021: 1619- 1662; Fenner R., Cernev T., The implications of the Covid-19 pandemic for delivering the Sustainable Development Goals, Futures 128 (2021) 102726.

⁷³ Wszystkie dane pochodzą z raportu: The 2021 report of the Lancet Countdown on health and climate changes: code red for a healthy future, Lancet 398, 2021.

⁷⁴ Indeks Rozwoju Społecznego- ranking 2023 r., w: <https://hdr.undp.org/en/data>, dostęp: 10.03.2023 r.

zwiększają również przydatność do przenoszenia przez wodę, powietrze czy żywność wielu patogenów.

Autorzy Raportu podkreślają, że kraje nie podejmują działań adaptacyjnych proporcjonalnych do rosnących zagrożeń. Ich zdaniem nawet najbardziej ambitne działania łagodzące zmiany klimatu nie zastąpią przyspieszonej adaptacji, która ma zasadniczy wpływ na zmniejszenie podatności społeczeństw na zmiany klimatu i ochronę zdrowia ludzi na całym świecie. Autorzy krytykują nierówności w globalnych reakcjach na łagodzenie skutków zmiany klimatu, porównując je do nierówności w globalnym dostępie do szczepionki COVID-19, gdzie w ciągu 10 miesięcy od 2021 r. w krajach o wysokim dochodzie ponad 60% osób otrzymało co najmniej jedną dawkę szczepionki, a w krajach o niskim dochodzie to zaledwie 3-5%. Podobnie sytuacja wygląda w odniesieniu do obniżenia emisyjności systemu energetycznego, a nierówną reakcją poszczególnych krajów, skutkującą nierównomierną realizacją korzyści zdrowotnych wynikających z przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. Chociaż kraje o bardzo wysokim HDI wspólnie poczyniły największe postępy w dekarbonizacji systemu energetycznego, nadal są głównymi sprawcami emisji CO₂, odpowiadając za 45 % całkowitej emisji globalnej. Przy wolniejszym tempie dekarbonizacji i gorszej jakości przepisów dotyczących jakości powietrza niż w krajach z grupy bardzo wysokiego HDI, grupy krajów o średnim i wysokim HDI wytwarzają najwięcej emisji drobnych cząstek stałych (PM 2-5) i mają najwyższe wskaźniki zgonów związanych z zanieczyszczeniem powietrza, które są o około 50% wyższe niż łączna liczba zgonów w grupie bardzo wysokiego HDI.

Zdaniem autorów, świat nie jest jednak na dobrej drodze do osiągnięcia korzyści zdrowotnych wynikających z przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. Obecne globalne zobowiązania w zakresie dekarbonizacji są niewystarczające, aby spełnić ambicje Porozumienia Paryskiego. Utrzymanie podjętych zobowiązań na obecnie ustalonym poziomie doprowadziłyby do wzrostu średniej temperatury na świecie o około 2-4°C do końca tego stulecia. W Raporcie z 2022 r. grupa wzmocniła swoje stanowisko w tym zakresie, skupiając się na zależnościach pomiędzy zdrowiem ludzi a uzależnieniem gospodarki od paliw kopalnych⁷⁵. Wnioski jednoznacznie opierają się na potwierdzeniu, że zdrowie ludzi na całym świecie jest „na łasce uporczywego uzależnienia od paliw kopalnych”. Autorzy podkreślają, że zmiany klimatyczne w coraz większym stopniu zagrażają bezpieczeństwu żywnościowemu, nasilają skutki kryzysu COVID-19, skutki kryzysów geopolitycznych,

⁷⁵ The Lancet Countdown, The 2022 report of Lancet Countdown on health and climate change: health at the mercy of fossil fuels, Lancet 2022: 400:1619-54.

energetycznych oraz tych związanych z kosztami życia. Autorzy nie snują pozytywnych wizji, ponieważ zauważają, że obecnie kraje szukając alternatyw dla rosyjskich paliw kopalnych po rozpoczęciu inwazji Rosji na Ukrainę, powracają do węgla⁷⁶.

3. Zrównoważony rozwój

Zasada zrównoważonego rozwoju ma swoją genezę w prawie międzynarodowym. Zaliczana jest do zasad ogólnych prawa międzynarodowego i uznawana jest za jedną z podstawowych koncepcji współczesnego prawa ochrony środowiska⁷⁷. W polskim ustawodawstwie zyskała rangę prawa podstawowego i wynika z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁸. Zgodnie z art. 5 Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało wykorzystane pierwszy raz na Konferencji Sztokholmskiej w 1972 r., jednak nie zdefiniowano go szczegółowo. Mimo tego rozwijało się dynamicznie. Zrównoważony rozwój jest pojęciem wewnątrznie złożonym, normatywnym, subiektywnym, niejednoznacznym i kontestowanym⁷⁹. Zrównoważony rozwój jest środkiem prowadzącym do celu jakim jest „zrównoważoność”⁸⁰. Zarówno w literaturze, jak i w prawodawstwie podejmowane są liczne próby jak najbardziej precyzyjnego zdefiniowania tego, jak rozumiany może być rozwój zrównoważony⁸¹. Już pod koniec lat 80. XX wieku zidentyfikowano ponad 60 definicji, w kolejnej dekadzie aż 386⁸², a powstały one na bazie najszerzej stosowanej definicji, która zawarta została w raporcie Komisji Brutland „Nasza Wspólna Przyszłość”⁸³. Definicja Komisji Brutland nadal pozostaje nieskończenie plastyczna⁸⁴ z uwagi na swoją ogólność. Zgodnie z raportem „Nasza Wspólna Przyszłość”

⁷⁶Tamże, s. 1622.

⁷⁷K. Kępka, *Prawomiędzynarodowe aspekty*, s. 42.

⁷⁸Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

⁷⁹D. Loorbach, J. Rotmans, *Managing transitions for sustainable development*, w: Olshoorn X., Wieczorek A. (red.), *Understanding industrial transformation*, Springer, Dordrecht, s. 187-206.

⁸⁰J. Monkelbaan, *Governance for the Sustainable Development Goals. Exploring an Integrative Framework of Theories, Tools, and Competencies*, Springer, Singapur 2019, s. 9.

⁸¹B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 15-26;

⁸²Zrównoważony rozwój- idee, definicje, mierniki, w: *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba Analizy empirycznej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011, s. 13.

⁸³Raport Brutland, *Nasza Wspólna Przyszłość*, 1987 r.

⁸⁴A. Boyle, *Climate Change*, s. 172.

zrównoważony rozwój to rozwój, który zaspokaja obecne zapotrzebowanie bez uszczerbku dla zdolności przyszłych pokoleń do zaspokajania ich własnych potrzeb. Ta najczęściej przytaczana definicja⁸⁵ została scharakteryzowana poprzez wyróżnienie jej cech: definicja ma charakter normatywny z uwagi na fakt, że przyszłe pokolenia powinny mieć takie same możliwości - nawet jeśli nie mają obecnie głosu, a my nie znamy ich potrzeb; ma charakter subiektywny, ponieważ wymaga oceny przyszłych potrzeb; jest niejednoznaczna, ponieważ nie określa, czym są potrzeby ludzkie, a tym samym co i jak należy utrzymać oraz nie opisuje, czym jest zrównoważony rozwój, ale czym powinien skutkować, co sprawia, że definicja nie jest definicją rzeczywistą⁸⁶.

Od czasu zdefiniowania pojęcia zrównoważonego rozwoju, ONZ wykorzystywało je w swoich dokumentach czy deklaracjach. Pojęcie to zostało użyte kilkakrotnie w Deklaracji z Rio de Janeiro z 1992 r.⁸⁷, w Agendzie 21⁸⁸, jednak dopiero na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w 2002 r. ONZ podjęło próbę stworzenia własnej definicji. W Deklaracji z Rio de Janeiro wskazano trzy „współzależne i wzajemnie wzmacniające się filary zrównoważonego rozwoju” - rozwój gospodarczy, rozwój społeczny i ochronę środowiska.⁸⁹ W 2015 r. ONZ rozwinęła swoje działania w tym zakresie i przyjęła w „Agendzie 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju”⁹⁰ ambitny zestaw „Celów Zrównoważonego Rozwoju” (Sustainable Development Goals). SDGs zostały przyjęte jako następstwo Milenijnych Celów Rozwoju, czyli przełomowej deklaracji dotyczącej problemów z jakimi świat wszedł w nowe tysiąclecie w 2000 roku oraz sposobów jak sobie z nimi radzić⁹¹. Milenijne Cele Rozwoju, podobnie jak SDGs, były ograniczone czasowo i wygasły w 2015 r. W ich miejsce przyjęto 17 SDGs, które mają obowiązywać do 2030 r. i które zostały podzielone na pięć obszarów: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój i partnerstwo. Autorzy podkreślają, że cele są ze sobą wzajemnie powiązane i mają zintegrowany charakter, co ma

⁸⁵ J. Monkelbaan, Governance for the Sustainable Development Goals, s. 9.

⁸⁶ Tamże, s. 10.

⁸⁷ Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, 1992 r., w: Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” - Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r., Opracowanie: M. Radwan, A. Sienkiewicz, Tł. I. Kulisz, Instytut Ochrony Środowiska, 1998.

⁸⁸ Agenda 21, w: Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” - Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r., Opracowanie: M. Radwan, A. Sienkiewicz, Tł. I. Kulisz, Instytut Ochrony Środowiska, 1998.

⁸⁹ UN, Report of the World Summit on Sustainable Development [“WSSD”], UN Doc. A/CONF.199/20 (2002) Resolution 1, para. 5.

⁹⁰ Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r., Przekształcamy nasz świat: Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju, A/RES/70/1.

⁹¹ A.R. Harrington, International Law and Global Governance. Treaty Regimes and Sustainable Development Goals Implementation, Routledge, NowyJork 2021, s. 2.

kluczowe znaczenie dla zapewnienia realizacji Agendy 2030⁹². Wśród wyszczególnionych celów znalazły się: wyeliminowanie ubóstwa; wyeliminowanie głodu wraz z osiągnięciem bezpieczeństwa żywnościowego i lepszym odżywianiem oraz promowaniem zrównoważonego rolnictwa; zapewnienie wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowego życia oraz promowanie dobrobytu; zapewnienie wszystkim edukacji wysokiej jakości oraz promowanie uczenia się przez całe życie; osiągnięcie równości płciowej oraz wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt; zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi; zapewnienie wszystkim dostępu do stabilnej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie; promowanie stabilnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego; pełne i produktywne zatrudnienie oraz godna praca dla wszystkich ludzi; budowanie stabilnej infrastruktury, promowanie zrównoważonego uprzemysłowienia oraz wspieranie innowacyjności; zmniejszenie nierówności w krajach i między krajami; uczynienie miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu; zapewnienie wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji; podjęcie pilnych działań w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom; ochrona oceanów, mórz i zasobów morskich oraz wykorzystanie ich w sposób zrównoważony; ochrona, przywrócenie oraz promowanie zrównoważonego użytkowania ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczanie pustynnienia, powstrzymanie i odwracanie procesu degradacji gleby oraz powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej; promowanie pokojowego i inkluzywnego społeczeństwa, zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz budowanie na wszystkich szczeblach skutecznych i odpowiedzialnych instytucji, sprzyjających włączeniu społecznemu; wzmocnienie środków wdrażania i ożywienie globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju⁹³. Realizacja każdego z wymienionych celów jest sprecyzowana poprzez listę zadań przypisaną do każdego celu. Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania, istotne pozostaje zadanie nr 12.7, którego realizacja ma skutkować przyczynieniem się do wypełnienia założenia odpowiedzialnej konsumpcji i produkcji przy pomocy promowania praktyk w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, zgodnych z politykami i priorytetami krajowymi. SGDs oraz powiązane z nimi zadania są wobec siebie współzależne i niepodzielne oraz zapewniają

⁹² Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego z 25 września 2015 r.: Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, A/RES/70/A, s. 2.

⁹³ ONZ, Przekształcamy nasz świat... s. 16-17.

równowagę pomiędzy trzema aspektami zrównoważonego rozwoju: gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

Istotnym jest fakt, że artykuł 21 Agendy 2030 uznaje odpowiedzialność każdego państwa za jej realizację na poziomie krajowym, regionalnym i globalnym, z uwzględnieniem realiów, możliwości i stopnia rozwoju, w oparciu o poszanowanie narodowych polityk i priorytetów rozwoju⁹⁴. Do wypełnienia zobowiązań w zakresie globalnych celów, niezbędne jest działanie wszystkich państw poprzez: wyznaczanie celów rozwojowych na szczeblu krajowym, które będą nawiązywać do celów zrównoważonego rozwoju przyjętych wraz z Agendą 2030; zapewnienie monitorowania postępów na poziomie kraju - dobór wskaźników, wdrożenie odpowiedniego systemu monitorowania i raportowania oraz budowanie partnerstwa z szerokim gronem interesariuszy na rzecz nowego modelu rozwoju i realizacji SDGs⁹⁵.

Polska również realizuje założenia Agendy 2030. Krajowa perspektywa działań na rzecz zrównoważonego i odpowiedzialnego rozwoju gospodarczego została sformułowana w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁹⁶. Celem głównym SOR jest osiągnięcie stabilności makroekonomicznej za pomocą tworzenia warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Cel główny ma być realizowany poprzez trzy cele szczegółowe: I - trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną; II - rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony; III - skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu⁹⁷. Realizacja I celu szczegółowego, w założeniu twórców, odbywać się ma dzięki koncentracji działań w obszarach: reindustrializacji, rozwoju innowacyjnych firm, rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorców, kapitału dla rozwoju, ekspansji zagranicznej⁹⁸. II cel szczegółowy realizowany jest w obszarze spójności społecznej oraz rozwoju zrównoważonego terytorialnie⁹⁹. Ostatni cel szczegółowy znajduje odzwierciedlenie w obszarach: prawo w służbie obywatelom i gospodarce, instytucje prorozwojowe

⁹⁴ ONZ, *Przekształcamy nasz świat...* s. 7.

⁹⁵ Ministerstwo Rozwoju, *Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju- implementacja w Polsce*, s.7, dostępna w: http://www.un.org.pl/files/170/Agenda2030PL_pl-5.pdf, dostęp: 10.03.2023 r.

⁹⁶ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017 r.

⁹⁷ *Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju*, s.9.

⁹⁸ *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, s.64-145.

⁹⁹ *Tamże*, s. 146-216.

i strategiczne zarządzanie rozwojem, e-państwo, finanse publiczne, efektywność wykorzystania środków UE¹⁰⁰.

Pomimo szerokiego przyjęcia koncepcji zrównoważonego rozwoju opracowanej na podstawie Raportu Brutland, są one również krytykowane. Głównym argumentem przeciwko jest fakt, że kapitał naturalny nie jest w nieskończoność zastępowalny przez kapitał wytworzony przez człowieka i że część kapitału naturalnego musi być zachowana, aby zaspokoić potrzeby przyszłych pokoleń i zapobiec ostatecznej katastrofie¹⁰¹. Podniosły się również głosy, że polityka międzynarodowa była nadmiernie skoncentrowana na obecnych pokoleniach i że potrzebujemy większego nacisku na dziedzictwo przyszłych pokoleń¹⁰². Długoterminowym problemem środowiskowym, takim jak zmiany klimatyczne i ich konsekwencje dla globalnej bioróżnorodności, oceanów i zasobów wodnych, nie nadano wystarczającej wagi w bilansie środowiska i rozwoju. Aby zaradzić temu zaniedbaniu sformułowano „zasadę zagregowanego kapitału naturalnego”, której celem jest zapewnienie, że przyszłe pokolenia odziedziczą porównywalny zasób kapitału naturalnego, nawet jeśli nie będzie to ten sam zasób¹⁰³. Krytycy ogólnie przyjętej koncepcji posuwają się dalej w swoich twierdzeniach, podnosząc, że punktem wyjścia do dyskusji powinna być nie definicja Komisji Brutland, a jej zakwestionowanie, zrozumienie historycznego rozwoju koncepcji „zrównoważonego rozwoju”, krytyczna analiza Agendy 21 i innych dokumentów będących jej kontynuacją, tak aby faktycznie poznać problemy koncepcji zrównoważonego rozwoju i zaproponować przystające do sytuacji rozwiązania¹⁰⁴.

4. Porozumienia międzynarodowe dotyczące zmian klimatycznych oraz zrównoważonego rozwoju

Koncepcja zrównoważonego rozwoju uznawana jest za istniejącą w polityce ochrony środowiska między innymi z powodu jej obecności w agendach międzynarodowych konferencji poświęconych problemom ochrony środowiska. Autorzy zauważają, że w latach 90. XX wieku zrównoważony rozwój stał się podstawowym przedmiotem dyskursu w zakresie ochrony środowiska¹⁰⁵. Porozumienia międzynarodowe wyznaczają również ramy

¹⁰⁰Tamże, s. 217- 261.

¹⁰¹ A. Boyle A., Climate Change, s. 174.

¹⁰² D. Helm, Natural capital: valuing the planet, Yale up, London 2016, s. 8, 40.

¹⁰³Tamże, s. 40.

¹⁰⁴I.Lippert, An Introduction to the Criticism on Sustainable Development, Environmental and Resource Management, B.Sc.-Programme, Brandenburg University of Technology, Cottbus 2004, s.34.

¹⁰⁵ Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój, s. 57.

systemu klimatycznego i wyznaczają cele klimatyczne, reagując na negatywne zjawiska związane ze zmianami klimatycznymi. Stąd też wynika potrzeba przedstawienia najważniejszych porozumień międzynarodowych w tej materii, jak też wskazania ich głównych postanowień, które doprowadziły do podpisania Porozumienia Paryskiego, stanowiącego obecnie kluczową rolę w osiągnięciu neutralności klimatycznej.

Aktywną działalność w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu i innym problemom środowiskowym na skalę globalną prowadzi Organizacja Narodów Zjednoczonych. Organizacja, działająca na mocy Karty Narodów Zjednoczonych podpisanej 26 czerwca 1945 r. przez państwa uczestniczące w Konferencji założycielskiej Narodów Zjednoczonych, jako jeden z celów określiła popieranie współpracy międzynarodowej w dziedzinie gospodarczej, społecznej, kulturalnej, humanitarnej oraz poszanowania praw człowieka, jak też harmonizację działalności zmierzającej do osiągnięcia wszystkich zakreślonych celów¹⁰⁶. W powyższych celach swoje miejsce znajduje ochrona środowiska, jak też wspieranie globalnego rozwoju społeczno-gospodarczego¹⁰⁷. ONZ pierwsze działania w zakresie ochrony środowiska zaczęła podejmować już w 1949 r.¹⁰⁸, jednak przełomowe znaczenie miała XXIII Sesja Zgromadzenia Ogólnego NZ z 1969 r., na którym ówczesny Sekretarz Generalny ONZ Sithu U-Thant przedstawił raport „Problemy ludzkiego środowiska”¹⁰⁹. W Raporcie U-Thant’a określono najważniejsze zagrożenia dla środowiska, w tym brak powiązania wysoko rozwiniętej techniki i technologii z wymogami środowiska¹¹⁰. Już wtedy zwrócono zatem uwagę na brak poszanowania środowiska naturalnego przy stale rosnącym wroście gospodarczym i zgubne konsekwencje takiego postępowania. W Raporcie U-Thant’a wyróżniono najpoważniejsze zagrożenia dla środowiska naturalnego, które sklasyfikowano w trzech grupach: problemy osiedli ludzkich, problemy terytorialne i zagadnienia globalne¹¹¹. Zagadnienia związane z klimatem zostały przyporządkowane do ostatniej z grup. W związku z tym stwierdzono również, że problemy z klimatem dotyczą bezpośrednio lub pośrednio wszystkich państw, dlatego rozwiązać je można tylko przy pomocy międzynarodowych porozumień i pod warunkiem, że narody wyrażą chęć do działania dla ich wspólnego dobra¹¹². W Raporcie U-Thant’a w sposób ogólny podsumowano

¹⁰⁶ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wolters Kluwer 2004, s. 301-303.

¹⁰⁷ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój*, s. 65.

¹⁰⁸ Tamże, s. 65.

¹⁰⁹ United Nations Economic and Social Council, *Problems of the Human Environment – Report of the Secretary-General*, 26 maja 1969 r.

¹¹⁰ J. Zbierska, *Geneza idei i edukacja na rzecz zrównoważonego rozwoju*, *Agronomica* 2007 (XXIV) nr 4 (96), s.276.

¹¹¹ Report of the Secretary, s. 7.

¹¹² Tamże, s. 15.

też działania na rzecz ochrony środowiska ludzkiego podejmowane dotychczas¹¹³. Omawiany Raport uznawany jest za istotny z punktu widzenia rozwoju i umacniania podstaw aksjologicznych nowoczesnego międzynarodowego prawa środowiska¹¹⁴. XXIII Sesja Zgromadzenia Ogólnego NZ była istotna również dlatego, że w trakcie jej trwania przyjęto zaproszenie rządu szwedzkiego do odbycia środowiskowej konferencji międzynarodowej, a w Raporcie określono plan, cele i zadania jakie miałyby być spełnione na tej Konferencji¹¹⁵.

Konferencja Narodów Zjednoczonych, zwana Konferencją Sztokholmską, odbyła się w 1972 r. Na Konferencji przyjęto Deklarację sztokholmską w sprawie środowiska człowieka¹¹⁶. Deklaracja, mając na uwadze konieczność podejmowania współpracy międzynarodowej, określa cele polityki ochrony środowiska oraz 26 zasad, na których powinny opierać się działania podejmowane na rzecz ochrony środowiska i ulepszania środowiska człowieka. Zgodnie z Zasadą 1, człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości, która pozwala na życie w godności i dobrobycie, a także ponosi odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. Z kolei w myśl Zasady 2 zasoby naturalne ziemi muszą być chronione z korzyścią dla obecnych i przyszłych pokoleń poprzez staranne planowanie i zarządzanie stosownie do potrzeb. W ten sposób po raz pierwszy odniesiono się do zasady zrównoważonego rozwoju w obecnym rozumieniu. Warto też nadmienić, że pośrednim skutkiem Konferencji Sztokholmskiej było powołanie agendy ONZ - Programu ds. Środowiska¹¹⁷, która podejmuje działania w zakresie ochrony środowiska i stałego monitorowania jego stanu na świecie¹¹⁸.

Konferencja Sztokholmska była jednym z pierwszych przejawów dbałości o środowisko przez społeczność międzynarodową. Jednak to Pierwsza Światowa Konferencja Klimatyczna zorganizowana przez Światową Organizację Meteorologiczną (WMO) w 1979 r. w Genewie uznawana jest za jedno z pierwszych międzynarodowych spotkań dotyczących zmian klimatu. Uczestnicy Konferencji rozpatrywali wpływ przyszłych zmian klimatu na ludzką aktywność, jak też przyjęli Deklarację wzywającą państwa do przewidywania i zapobiegania antropogenicznemu wpływowi na klimat¹¹⁹. Oficjalnie zaakceptowano również

¹¹³Tamże, s.16 i n.

¹¹⁴M.M. Kenig-Witkowska, Międzynarodowe prawo środowiska- wybrane zagadnienia systemowe, Warszawa 2011, s. 21.

¹¹⁵ Report of the Secretary, s.23 i n.

¹¹⁶Uchwała Konferencji Sztokholmskiej z 14 czerwca 1972 r. dotycząca naturalnego środowiska człowieka.

¹¹⁷ UNEP- United Nations Environment Programme.

¹¹⁸ Por. www.unep.org, dostęp: 9.03.2023 r.

¹¹⁹ World Meteorological Organization, Proceedings of the World Climate Conference- a conference of experts on climate and mankind, Genewa 12-23 lutego 1979, WMO nr 537, s. 6, 709.

ustanowienie Światowego Programu do spraw Zmian Klimatu (*World Climate Programme*), Programu ONZ do spraw Środowiska i Międzynarodowej Rady do spraw Nauki (*ISCU-International Council for Science*). Kolejne Konferencje zorganizowane pod auspicjami WMO odbyły się w 1990 r. oraz w 2009 r. w Genewie.

Uczestnicy Konferencji genewskiej rozpoczęli międzynarodową dyskusję na temat prawnej ochrony klimatu¹²⁰, jednak dalsze działania na arenie międzynarodowej skupiały się na ochronie powietrza przed zanieczyszczeniami i ochronie warstwy ozonowej¹²¹. W 1979 r. przyjęto pierwszą umowę międzynarodową - Konwencję genewską w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości¹²². Następnie w 1985 r. przyjęto Konwencję wiedeńską o ochronie warstwy ozonowej¹²³, a w 1987 r. protokół montreali w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową¹²⁴. Do szerszej tematyki zmian klimatu powrócono w 1987 r. za pomocą opublikowania raportu „Nasza Wspólna Przyszłość”¹²⁵. Raport był dokumentem politycznym, jednak zawierał rzetelną ocenę stanu środowiska oraz jego zagrożeń, jak również rozważania na temat konieczności opanowania zmian klimatu poprzez podniesienie efektywności energetycznej oraz zahamowanie wzrostu średniej temperatury na Ziemi. Zwrócono uwagę na konieczność opracowania wspólnej polityki państw oraz wsparcie jej „światową konwencją”, ponieważ żadne państwo nie ma takich narzędzi, dzięki którym samodzielnie jest w stanie przeciwstawić się globalnym zmianom klimatu¹²⁶. Do czasu opracowania takiej konwencji ONZ podejmowało działania na rzecz globalnego ocieplenia na forum Zgromadzenia Ogólnego, uchwalając liczne rezolucje¹²⁷.

W 1992 r. podjęto kolejne działania wspierające uchwalenie światowej konwencji dotyczącej zmian klimatu. Odbyła się wtedy konferencja w Rio de Janeiro nazwana Szczytem Ziemi. Najważniejszym efektem wydarzenia było przyjęcie Deklaracji z Rio w sprawie

¹²⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska*, s. 95.

¹²¹ Tamże, s. 95; K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty*, s. 153.

¹²² Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r. (Dz.U. z 1985 r. Nr 60, poz. 311).

¹²³ Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 09, poz. 488).

¹²⁴ Protokół montreali w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową, sporządzona w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490).

¹²⁵ Raport Brutland.

¹²⁶ K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty*, s. 160.

¹²⁷ Rezolucja nr 44/228 z 22.12.1989 r.; rezolucja nr 43/53 z 1988 r.; rezolucja nr 44/207 oraz 44/206 z 1989 r.; rezolucja nr 43/53 z 1988 r.; rezolucja 45/212 z 1990 r.

środowiska i rozwoju¹²⁸, w której ogłoszono 27 zasad, mających stanowić podstawę nowych form partnerstwa oraz porozumień międzynarodowych, które urzeczywistnią „integralność światowego systemu środowiska i rozwoju”. Zgodnie z zasadą 4 do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju konieczne jest, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie od nich. Do elementów zrównoważonego rozwoju, które rozwinięte zostały w Deklaracji z Rio możemy zaliczyć¹²⁹: sprawiedliwe uwzględnianie rozwojowych i środowiskowych potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń (zasada nr 3), zmniejszanie różnic w poziomie życia ludzi na świecie i dążenie do zaspokojenia ich potrzeb (zasada nr 5), współdziałanie w duchu ogólnoświatowego partnerstwa na rzecz zachowania i ochrony ekosystemu Ziemi oraz przywracania jego dobrego stanu i integralności (zasada nr 7), wyeliminowanie modeli produkcji i konsumpcji zakłócających rozwój (zasada nr 8). Deklaracja odnosi się również do problemu ochrony globalnego klimatu, uznając w zasadzie nr 2 prawo państw do suwerennego korzystania ze swoich zasobów naturalnych, stosownie do ich polityki dotyczącej środowiska i rozwoju, ale przy nałożeniu na państwa odpowiedzialności za zapewnienie, że działalność prowadzona zgodnie z ich prawem lub pod ich kontrolą nie spowoduje zniszczeń środowiska naturalnego innych państw lub obszarów znajdujących się poza zasięgiem wewnętrznych uregulowań prawnych państw prowadzących daną działalność. W zasadzie 4 nakazano, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie od nich. Istotne pozostają również postanowienia dotyczące tworzenia skutecznego prawa środowiskowego (zasada nr 11, zasada nr 13) oraz współpracy państw nad otwartym międzynarodowym systemem ekonomicznym, wspierającym rozwój gospodarczy i osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju (zasada nr 12).

Wymienione działania przyczyniły się do przyjęcia 9 maja 1992 r. w Nowym Jorku Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu¹³⁰, będącej przełomowym punktem w sprawie klimatycznych negocjacji międzynarodowych. Depozytariuszami Konwencji Ramowej są: 197 państw oraz Unia Europejska¹³¹. W art. 2 Konwencji Ramowej określono cel podstawowy jako ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej,

¹²⁸Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, 1992 r., w: Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”- Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r., Opracowanie: M. Radwan, A. Sienkiewicz, Tł. I. Kulisz, Instytut Ochrony Środowiska, 1998.

¹²⁹ K. Kępka, Prawnomiędzynarodowe aspekty, s. 47.

¹³⁰Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U z 1992 r. Nr 53, poz. 238).

¹³¹ Stan ratyfikacji na dzień 13 marca 2023 r., w: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention>, dostęp: 13.03.2023 r.

antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Jako środki do realizacji głównego celu wskazano ograniczenie stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze oraz adaptację do zmian klimatu. Cel ma zostać zrealizowany dzięki wspólnym, lecz zróżnicowanym z uwagi na zamożność państw, zobowiązaniom stron. Na państwach zamożnych ciąży większa odpowiedzialność. W Konwencji Ramowej nie określono konkretnych zobowiązań redukcyjnych, ale ogólne doprowadzające do podejmowania działań na rzecz osiągnięcia jej celów. Należą do nich m.in.: zobowiązania w zakresie współpracy międzynarodowej (art. 4 ust. 1g w zw. z art. 5, art. 5); ciągła wymiana informacji naukowych, technologicznych, technicznych, socjoekonomicznych, prawnych związanych z systemem klimatycznym oraz społecznymi i ekonomicznymi konsekwencjami różnych strategii reagowania (art. 4 ust. 1h w zw. z art. 12); współpraca w zakresie dostosowania do skutków zmian klimatu (art. 4 ust. 1d); uwzględnianie zmian klimatu, w stopniu, w jakim jest to możliwe, w projektach lub podejmowanych przedsięwzięciach (art. 4 ust. 1f). Ponadto państwa- strony rozwinięte i inne wymienione w załączniku I (w tym Polska) zobowiązane są do przyjęcia krajowych strategii oraz podjęcia środków, które wykażą, że państwa rozwinięte sprawują wiodącą rolę w modyfikowaniu długoterminowych tendencji antropogenicznych emisji (art. 4 ust. 2a). Środkami przyjmowanymi przez państwa są: modernizacja systemów energetycznych, promowanie efektywnego użytkowania energii, wprowadzanie instrumentów o charakterze fiskalnym, np. ekologicznych narzutów w cenie paliw, konieczność dokonywania modernizacji w transporcie, procesach produkcyjnych, rolnictwie, przeznaczeniu gruntów oraz gospodarowaniu odpadami¹³². Strony mogą wspomagać się nawzajem w tych zobowiązaniach.

Dodatkowym zobowiązaniem dla wymienionych wcześniej podmiotów jest wyrażony w art. 4 ust. 2b obowiązek przekazania szczegółowych informacji w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie Konwencji Ramowej, a później okresowo, na temat krajowej polityki i środków, o których mowa w art. 4 ust. 2a, jak również na temat przewidywanych emisji gazów cieplarnianych, których źródłem jest działanie ludzi. Problemem jednak pozostaje fakt, że tym zobowiązaniom nie towarzyszą obowiązki powstrzymywania przyrostu emisji, które zostaną wykazane przez strony¹³³.

Konwencja Ramowa, poza wymienionymi zobowiązaniami, zawiera też szereg innych, ale z uwagi na cel niniejszej pracy ich przytaczanie zostało ograniczone. Istotnym

¹³² K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty*, s. 183.

¹³³ Takie postanowienia zawierał projekt Ramowej Konwencji, jednak zostały one zablokowane przez Stany Zjednoczone.

postanowieniem, którego nie sposób pominąć, będącym przejawem instytucjonalizacji nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań Konwencji Ramowej, było ustanowienie na mocy art. 7 Konwencji Ramowej Konferencji Stron¹³⁴. Zgodnie z treścią art. 7 Konwencji Ramowej, Konferencja Stron - jako najwyższy organ konwencji - dokonywać ma regularnie przeglądu realizacji postanowień Konwencji Ramowej i wszelkich związanych z nią instrumentów prawnych, które mogą być przyjęte przez Konferencję Stron oraz podejmować, w ramach swych kompetencji, decyzje konieczne do popierania efektywnej realizacji postanowień Konwencji Ramowej. W tym celu Konferencja Stron może okresowo oceniać stan zobowiązań Stron Konferencji i instytucjonalnych uregulowań określonych w Konwencji Ramowej, w świetle Konwencji Ramowej oraz doświadczeń zdobytych w procesie wdrażania i rozwoju nauki i wiedzy technologicznej; popierać i ułatwiać wymianę informacji na temat działań podjętych przez Strony Konferencji w sprawie zmian klimatu i ich skutków, biorąc pod uwagę niejednakowe okoliczności, stopnie odpowiedzialności i możliwości Stron Konferencji oraz ich odpowiednie zobowiązania w ramach Konwencji Ramowej; popierać i wytyczać, zgodnie z celem i postanowieniami Konwencji Ramowej, rozwój i okresowe udoskonalania porównywalnych metodologii, które powinny być uzgadniane przez Konferencję Stron, między innymi w celu przygotowania inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych według źródeł ich usuwania przez pochłaniacze oraz w celu oceniania efektywności środków mających za zadania ograniczenie emisji i zwiększenie stopnia usuwania tych gazów; oceniać, w oparciu o wszelkie dostępne jej informacje, zgodnie z postanowieniami Konwencji Ramowej, wdrażanie postanowień Konwencji Ramowej przez Strony Konferencji, ogólne efekty środków podejmowanych zgodnie z Konwencją Ramową, szczególnie efekty w dziedzinie środowiska, gospodarcze i społeczne, jak również ich skumulowane oddziaływania oraz postęp w osiągnięciu celów Konwencji Ramowej; rozpatrywać i przyjmować okresowe sprawozdania na temat wdrażania Konwencji Ramowej i zapewniać ich publikację; dążyć do zabezpieczenia źródeł finansowania zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Konwencji Ramowej.

Konferencje Stron organizowane są corocznie od 1995 r. W sesjach Konferencji Stron uczestniczą wszystkie Państwa-Strony Konwencji Ramowej. Mogą w niej wziąć udział również organy lub agencje międzynarodowe rządowe i pozarządowe, które są kompetentne w dziedzinach objętych zakresem Konwencji Ramowej i posiadają wtedy status

¹³⁴ COP-Conference of the Parties.

obserwatora¹³⁵, pod warunkiem, że co najmniej jedna trzecia obecnych stron nie sprzeciwi się temu. Pierwsza z Konferencji odbyła się w Berlinie. Konferencja, która zaowocowała podpisaniem kluczowego porozumienia klimatycznego odbyła się w 2015 r. w Paryżu. Negocjacje nad porozumieniem rozpoczęły się dużo wcześniej, dlatego istotne jest, aby pokrótce omówić najważniejsze postanowienia Konferencji Stron, które miały wpływ na ostateczny kształt Porozumienia Paryskiego. Analizie podlegać będą najważniejsze postanowienia COP 3 w Kyoto z 1997 r., COP 15 w Kopenhadze z 2009 r., COP 16 w Cancún z 2010 r., COP 17 w Durbanie z 2011 r. oraz COP 24 w Katowicach z 2018 r., podczas którego ustalono szczegółowe zasady wdrożenia Porozumienia Paryskiego i określono je w „Katowickim Pakiecie Klimatycznym (tzw. Katowice Rulebook) oraz COP 26 w Glasgow w 2021 r., w trakcie którego przyjęto kolejny pakiet klimatyczny.

Państwa-Strony zdawały sobie sprawę, że zobowiązania przewidziane w Konwencji Ramowej nie są wystarczające. Z tego względu wynegocjowano i przyjęto Protokół z Kioto do Konwencji Ramowej¹³⁶ na trzeciej Konferencji Stron, która odbyła się w 1997 r. Protokół z Kioto to zestaw prawnie wiążących zobowiązań, które zostały nałożone na 38 państw uprzemysłowionych i 11 krajów Europy Środkowej, aby w latach 2008-2012 (okresie zobowiązań) ograniczyć emisję do 5,2% poniżej poziomu z roku 1990. Protokół z Kioto stał się pierwszą umową międzynarodową, która wyznacza ramy dla przyjęcia prawnie wiążących celów redukcji emisji gazów cieplarnianych przez poszczególne kraje, jednocześnie przekształcając dotychczas prawnie niewiążącą Ramową Konwencję z 1992 r. w wiążące porozumienie między stronami¹³⁷. Protokół wszedł w życie po ratyfikacji przez Rosję i tym samym spełniono warunek uzyskania poziomu 55% emisji dwutlenku węgla spowodowanej w 1990 r. przez kraje wymienione w Załączniku I do Konwencji Ramowej. Drugim warunkiem było ratyfikowanie go przez 55 stron Konwencji Ramowej. W odróżnieniu od Konwencji Ramowej, Protokół z Kioto zobowiązuje również strony określone w Załączniku I do Konwencji Ramowej do redukcji emisji, które oznaczono w Załączniku B. Protokół przewiduje, że wymagane poziomy redukcji emisji mogą być przez strony osiągnięte „indywidualnie lub łącznie”. Łączne wypełnienie zobowiązań mają ułatwić mechanizmy polegające na tym, aby w sumie wymagany poziom redukcji został osiągnięty łącznie przez

¹³⁵ W 2022 r. status obserwatora posiadało 3024 organizacje pozarządowych i 154 rządowych, w: <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/statistics#Statistics-on-admission>, dostęp: 10.03.2023 r.

¹³⁶ Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 2013, poz. 1683 i 1684.

¹³⁷ M.G.A. Murgan, Revisiting the Role of United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol in the Fight against Emissions from International Civil Aviation, Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence 12, no. 1 (2021): 112-126, s. 118.

strony i nie ma znaczenia, jakie poziomy osiągnęły poszczególne państwa¹³⁸. Do mechanizmów tych należą: handel emisjami gazów cieplarnianych, wspólne wypełnianie zobowiązań i mechanizm czystego rozwoju. Protokół z Kioto, jako pierwszy krok w kierunku stabilizacji klimatu, uzupełnił wysiłki Ramowej Konwencji, ale okazał się nieskuteczny w ograniczaniu wzrostu stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze, m.in. z uwagi na wyłączenie emisji z lotnictwa w stosowanych wyliczeniach i progach¹³⁹.

W trakcie kolejnych sesji przygotowywano się do przyjęcia porozumienia klimatycznego, które zastąpi Protokół z Kioto. Spodziewano się, że nastąpi to w trakcie 15 sesji (COP 15), która miała miejsce w Kopenhadze w 2009 r.¹⁴⁰, toteż wzięło w niej udział aż 10 500 osób reprezentujących rządy, organizacje pozarządowe i rządowe, 13 500 obserwatorów wraz z ponad 3 000 reprezentantami mediów¹⁴¹. Tymczasem efektem sesji było przyjęcie niewiążącego porozumienia. W porozumieniu uznano pogląd naukowy, że wzrost średniej temperatury na świecie powinien być ograniczony do 2°C i wezwano strony porozumienia do składania zobowiązań dotyczących celów lub działań mających na celu zmniejszenie ich emisji gazów cieplarnianych¹⁴². Porozumienie jest uznawane za porażkę¹⁴³. W trakcie toczących się negocjacji propozycja porozumienia politycznego została odrzucona, zarówno ze względu na nieprawidłowości proceduralne przy negocjowaniu, jak i dostrzegane nieprawidłowości merytoryczne, dlatego też dokument ten nie ma formalnej legitymacji prawnej¹⁴⁴. Porozumienie odzwierciedla jednak wyraz woli politycznej do zawarcia wiążącego porozumienia klimatycznego. Przebieg Konferencji Stron w Kopenhadze ukazuje jak trudnym i złożonym procesem są negocjacje klimatyczne. Pomimo niepowodzenia negocjacji, COP 15 było ważnym krokiem do osiągnięcia kluczowego Porozumienia Paryskiego z 2015 r.

¹³⁸ K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty*, s. 215.

¹³⁹ A. Boyle A., *Climate Change*, s. 172; M.G.A. Murgan, *Revisiting the Role of United Nations Framework Convention on Climate Change*, s. 126.

¹⁴⁰ Ch. Egenhofer, A. Georgiev, *The Copenhagen Accord- A first stab at deciphering the implications for the EU*, Centre for European Policy Studies- Commentary, 2009, s.1.

¹⁴¹ K. Kępka., *Prawnomiędzynarodowe aspekty*, s. 197.

¹⁴² R. Dellink, G. Briner, Ch. Clapp, *The Copenhagen Accord/ Cancun Agreements emission pledges for 2020: exploring economic and environmental impacts*, *Climate Change Economics*, Vol.2, No. 1 (2011), 53-78, DOI: 10.1142/S2010007811000206, s. 53.

¹⁴³ L. Rajamani, *The Climate Regime in Evolution: The Disagreements that survive the Cancun Agreements*, *Carbon& Climate Regime Law Review*, no. 2, vol. 2011, p. 136-146, s. 146; J.Liu, *Legislation and Policy- The Cancun Agreements*, *Environmental Law review* 13 (2011), p. 43-49, s. 49

¹⁴⁴ L. Rajamani, *The Climate Regime in Evolution*, s. 137.

O wiele bardziej entuzjastycznie przyjęte zostało porozumienie, które podpisano na COP 16 w Cancún w 2010 r.¹⁴⁵ Co prawda nie osiągnięto konsensusu co do tego, jak daleko należy ograniczyć globalne emisje, jednak sformalizowano w ramach działań UNFCCC do pewnego stopnia to, co państwa już obiecały zrobić, aby złagodzić zmiany klimatyczne¹⁴⁶. Porozumienie z Cancún pozostawiło wiele kwestii otwartych, jednak po raz pierwszy największe gospodarki, w tym Chiny, Stany Zjednoczone, Indie i Brazylia, zobowiązały się do redukcji emisji. Kraje rozwinięte zobowiązały się do przedstawiania rocznych raportów inwentaryzacji gazów cieplarnianych i dwuletnich raportów z postępów w osiąganiu redukcji emisji¹⁴⁷. Dla krajów rozwijających się przewidziano wsparcie w postaci utworzenia nowych kanałów finansowania i mechanizmu transferu technologii niskoemisyjnych. W tym celu utworzono Zielony Fundusz Klimatyczny¹⁴⁸, jak również uzgodniono kwotę „szybkiej pomocy finansowej” w wysokości 30 mld dolarów na lata 2010-2012, a łącznie 100 mld dolarów rocznie do 2020 r.¹⁴⁹ Strony zobowiązały się do utrzymania i rozwijania mechanizmów rynkowych ustanowionych w ramach Protokołu z Kioto, jednak nie podpisano prawnie wiążącego zobowiązania dla wprowadzenia drugiego okresu zobowiązań do redukcji emisji po 2012¹⁵⁰.

Jednak do takiego porozumienia doszło w trakcie kolejnej Konferencji Stron - COP 17 w Durbanie¹⁵¹. Po pierwsze, w porozumieniu przedłużono postanowienia Protokołu z Kioto na drugi okres rozliczeniowy - od 2013 do 2017 lub 2018 r.¹⁵²., zatwierdzając tym samym prawnie wiążący instrument regulujący działania na rzecz klimatu, ale również wzmacniając przywództwo krajów rozwijających się w systemie walki ze zmianami klimatu. Po drugie, wyznaczono ścieżki dotyczące zwiększenia działań ukierunkowanych na obowiązujący wszystkich system klimatyczny po 2020 r. Po trzecie, podjęto działania mające na celu wdrożenie Porozumienia z Cancún, regulujących działania do 2020 r. Jednak wskazuje się, że nadal były to działania o niskiej ambicji w odniesieniu do pożądanego długoterminowego

¹⁴⁵Decyzja 1/CP.16, Porozumienia z Cancun: Wyniki prac grupy roboczej ad hoc ds. długoterminowej współpracy w ramach Konwencji, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

¹⁴⁶J. Liu, *Legislation and Policy*, s. 49

¹⁴⁷Porozumienie z Cancun, paragraf 40.

¹⁴⁸Porozumienie z Cancun, paragraf 102.

¹⁴⁹Tamże, paragraf 95, 98.

¹⁵⁰J. Liu, *Legislation and policy*, s. 48.

¹⁵¹Decyzja 1/CMP.7: Wyniki prac Grupy Roboczej Ad Hoc ds. dalszych zobowiązań Stron Załącznika I w ramach Protokołu z Kioto podczas jej szesnastej sesji, FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1.

¹⁵²Nie ustalono konkretnej daty zakończenia drugiego okresu zobowiązań. Doszło do tego na COP 18 w Doha w 2012 r., przedłużając Protokół z Kioto do 2020 r.

celu globalnego, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, że Porozumienia dotyczą krajów, które odpowiadają jedynie za 22% światowych emisji¹⁵³.

Kluczowy dla obecnego systemu klimatycznego konsensus osiągnięto w 2015 r. podczas 21 Konferencji Stron w Paryżu¹⁵⁴. Porozumienie Paryskie zostało podpisane przez 195 stron, a ratyfikowane przez 193¹⁵⁵. Porozumienie Paryskie określa nowy program wdrażania Ramowej Konwencji oraz celów zrównoważonego rozwoju ONZ po Protokole z Kioto. Głównym celem Porozumienia Paryskiego jest dążenie do zintensyfikowania działań odpowiadających na zagrożenia związane ze zmianami klimatu, w kontekście zrównoważonego rozwoju i wysiłków na rzecz likwidacji ubóstwa poprzez ograniczenie wzrostu średniej temperatury, utrzymanie globalnej temperatury znacznie niższego niż 2°C powyżej czasów przedindustrialnych i dążenie do ograniczenia jej do 1,5°C, uznając, że to znacząco zmniejszy ryzyka związane ze zmianami klimatu i ich skutki (art.2). Cel ten osiągnięty ma zostać głównie przez zobowiązanie wszystkich państw-stron do przygotowania, komunikowania i utrzymania kolejnych „wkładów krajowych” w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Po drugie, Porozumienie dąży do wzmocnienia adaptacji i odporności na zmiany klimatu poprzez promowanie rozwoju opartego na niskiej emisji dwutlenku węgla. Strony liczą w tym zakresie na zapewnienie współpracy i budowanie potencjału oraz wdrożone wcześniej postanowienia Konwencji z 1992 r. dotyczące finansowania, które powtórzono w Porozumieniu. W Porozumieniu Paryskim istnieje zatem domyślne założenie, że zrównoważony rozwój wymaga rozwoju opartego na niskiej emisji dwutlenku węgla i ograniczenia wzrostu temperatury na świecie¹⁵⁶.

Omawiane Porozumienie zachowuje koncepcję wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności, na której do tej pory opierał się system klimatyczny, ale w zupełnie innej formie. W przeciwieństwie do Protokołu z Kioto, wszystkie strony Porozumienia Paryskiego - nie tylko państwa rozwinięte - mają przygotować pewien poziom wkładu w zapewnienie, że emisje gazów cieplarnianych osiągną najwyższy możliwy poziom, a następnie szybko się zmniejszą, tak aby ustabilizować się w drugiej połowie stulecia. Dokładny wkład każdej ze

¹⁵³ L. Rajamani, *The Durban Platform for enhanced action and the future of the climate regime*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 61, s. 501-518, s. 502.

¹⁵⁴ Porozumienie Paryskie, *Dziennik Urzędowy UE* z 19.10.2016, L.282/4.

¹⁵⁵ Stan na marzec 2023 r.; państwa, które podpisały, ale nie ratyfikowały: Iran, Jemen, Libia; państwa, które ratyfikowały, ale nie podpisały: Watykan, Nikaragua, Syria, w: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en, dostęp: 13.03.2023 r.

¹⁵⁶ A. Boyle, *Climate Change*, s. 175.

stron nie został uzgodniony z góry, lecz zostanie określony jednostronnie przez każdą ze stron zgodnie z jej możliwościami¹⁵⁷.

Istnieje powiązanie między paryskim porozumieniem klimatycznym a wymienionymi wcześniej celami zrównoważonego rozwoju, ponieważ cel SDG13 zobowiązuje do "podjęcia pilnych działań w celu zwalczania zmian klimatycznych i ich skutków". Podpisanie Porozumienia Paryskiego uznaje się za realizację tego celu¹⁵⁸. Porozumienie Paryskie jest również pozytywnie oceniane w kontekście powiązania z międzynarodowym handlem poprzez skoordynowanie jego postanowień z zasadami handlu i traktatami handlowymi oraz wykorzystanie ich do wyrównywania szans krajów rozwijających się pod kątem zachowania ich konkurencyjności pomimo wprowadzania polityki przyjaznej klimatowi¹⁵⁹.

Paryskie porozumienie klimatyczne z 2015 roku po raz pierwszy w historii zjednoczyło niemal wszystkie narody świata w jednym porozumieniu dotyczącym przeciwdziałania zmianom klimatu, jest powszechnie uznawane za sukces wielostronnej dyplomacji¹⁶⁰. Potencjał Porozumienia Paryskiego w zakresie skuteczności jest oceniany na bardzo wysoki¹⁶¹, dlatego istotnym jest, aby w przyszłości przeanalizować wpływ przewidzianych w nim narzędzi na założone cele. W 2023 r. kraje dokonają przeglądu postępów w realizacji celów Porozumienia Paryskiego, w tym celu polegającego na utrzymaniu globalnego ocieplenia na poziomie znacznie poniżej 2°C, przy jednoczesnym kontynuowaniu wysiłków na rzecz ograniczenia go do 1,5°C¹⁶². Porozumienie Paryskie przeanalizowano również pod kątem jego słabości i zidentyfikowano brak jakichkolwiek prawnie wiążących zobowiązań merytorycznych, które gwarantowałyby faktyczne podejmowane działań przez państwa¹⁶³. Odważniejsze głosy krytyczne twierdzą, że podważyło ono prawo ochrony środowiska, ponieważ nie zawiera żadnych zobowiązań ani obowiązków, a jedynie dobrowolnie określone "wkłady"¹⁶⁴, jak również, że cierpi na

¹⁵⁷Tamże, s. 176.

¹⁵⁸ J. Monkelbaan, *Governance for the Sustainable Development*, s. 5; A.C. Vieira, *The WTO and the Paris Agreement: A Dialogue on Climate Change Mitigation*, *Beijing Law Review*, 11, 399-414, s. 400; Boyle A., *Climate Change*, s. 186.

¹⁵⁹ A.C. Vieira, *The WTO and the Paris Agreement*, s.412.

¹⁶⁰ L. Rajamani, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, *Journal of Environmental Law*, 2016, 28, 337-358, s. 337; Ch. Streck, P. Keenlyside, M.von Unger, *Paris Agreement: A New Beginning*, *Journal for European Environmental & Planning Law* 13, 2016, p. 3-29; P.B. Lewis, G. Coinu, *Climate Change, the Paris Agreement, and Subsidiarity*, *UIC John Marshall Law Review*, vol. 52, no.2, 2019, p.257-326, s. 257.

¹⁶¹ E. Ediboglu, *The Paris Agreement: Effectiveness Analysis of the New UN Climate Change Regime*, *University College Dublin Law Review*, vol. 17, nb. 164, 2017, s. 167.

¹⁶² Decyzja 1/CP/21, nr FCCC/CP/2015/10/Add/1, paragraf 21, s. 4.

¹⁶³ M. Wewerinke-Singh, C. Doebbler, *The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance*, *University of New South Wales Law Journal*, vol. 39, no. 4, 2017, s. 1515.

¹⁶⁴ J. Monkelbaan *Governance for the Sustainable Development Goals*, s. 6.

„śmiertelne wady”, daje fałszywą nadzieję, podczas gdy „czas na myślenie życzeniowe i ślepy optymizm już się skończył”¹⁶⁵.

Pomimo faktu, że przyjęcie Porozumienia Paryskiego było przełomowym krokiem na drodze klimatycznych negocjacji, konieczne było wynegocjowanie dalszych szczegółów dotyczących tego, jak Porozumienie zostanie wdrożone w sposób przejrzysty i sprawiedliwy dla wszystkich. Taką procedurę wdrażającą Porozumienie Paryskie przyjęto w ramach „Katowickiego Pakietu Klimatycznego”, podczas trwania COP 24 w 2018 r. w Katowicach¹⁶⁶. Najważniejszymi ustaleniami katowickiej Konferencji Stron były¹⁶⁷: doprecyzowanie ogólnej idei krajowo określonych zobowiązań poprzez ustalenie, że wszystkie państwa muszą uwzględniać działania na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych w swoich zobowiązaniach. Państwa rozwijające się nie muszą jeszcze mieć celów obejmujących całą gospodarkę, ale mają do tego dążyć. NDC będą składać się z: kwantyfikowalnych informacji na temat roku bazowego; okresu ich realizacji (od 2031 r. wszystkie NDC mają dotyczyć jednakowego okresu); zakresu podejmowanych działań (np. sektorów); procesu planistycznego i uwarunkowań krajowych; założeń i metodologii obliczania gazów cieplarnianych; deklaracji wystarczającej skali działań w NDC; wykazania, w jaki sposób NDC przyczynia się do celu redukcji globalnego ocieplenia do 2°C na koniec wieku. Państwa powinny wykorzystywać wspólną metodologię obliczeń gazów cieplarnianych przedstawioną przez IPCC. W zakresie monitorowania i raportowania ustalono, że od 2024 r. co dwa lata strony będą przedstawiać raporty dotyczące emisji oraz adaptacji do zmian klimatu, uwzględniając deklaracje z NDC. Wspólne wytyczne metodologiczne zagwarantują ich przejrzystość i porównywalność. Państwa będą mogły również wskazać na swoje wysiłki związane ze stratami i szkodami wyrządzonymi przez ekstremalne warunki pogodowe (loss and damage). Ponadto od 2020 r. co dwa lata mają być przedstawiane raporty dotyczące udzielanej pomocy finansowej i działań planowanych na kolejne dwa lata. Państwa rozwinięte są do tego zobowiązane, pozostałe mogą przedstawiać raporty dobrowolnie. Na podstawie tych wkładów ma powstawać syntetyczny raport i odbywać się ministerialna dyskusja na temat finansowania klimatycznego. Dodatkowo,

¹⁶⁵ COP21: Paris deal far too weak to prevent devastating climate change, academics warn, *The Independent*, 8 stycznia 2015 r., w: <https://www.independent.co.uk/climate-change/news/cop21-paris-deal-far-too-weak-to-prevent-devastating-climate-change-academics-warn-a6803096.html>, dostęp: 9.03.2023 r., L. Bergkamp, *The Paris Agreement on Climate Change: Risk Regulation Perspective*, *European Journal of Risk Regulation*, no.1, 2016.

¹⁶⁶ Katowice Climate Package, w: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-katowice-climate-package/katowice-climate-package>, dostęp: 10.03.2023 r.

¹⁶⁷ M. Wąsiński, Katowice rulebook- perspektywy globalne polityki, *Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych*, Nr 31 (1779), 27.02.2019.

doprecyzowano działanie mechanizmu transferu technologii wspierającego państwa rozwijające się w wykorzystywaniu nowych technologii. Nie udało się osiągnąć kompromisu w kwestii doprecyzowania art. 6 Porozumienia Paryskiego dotyczącego mechanizmów rynkowych (handlu dokonanymi redukcjami gazów cieplarnianych). W Katowicach starano się ustalić, jak uniknąć podwójnego księgowania (tzn. jako redukcja emisji na miejscu i w państwie, które ją zakupiło) oraz czy dopuścić jednostki redukcji emisji z protokołu z Kioto do obiegu w nowym systemie. Miał także powstać mechanizm pozwalający osiągnąć wyższe redukcje emisji w skali globalnej – określony udział jednostek byłby wycofywany z rynku. Postanowienia w tym zakresie zostały zawetowane przez Brazylię i wycofano się z obrad w tym zakresie, aby nie podważyć pozostałej części przyjętego Pakietu Klimatycznego.

Decyzja dotycząca art. 6 Porozumienia Paryskiego, ale również wiele innych, została podjęta w 2021 r. na Konferencji Stron COP 26 w ramach tzw. Pakietu Klimatycznego z Glasgow¹⁶⁸. W omawianym dokumencie ustalono kwestie dotyczące operacjonalizacji handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla, rynku emisji oraz ram dla podejść nierynkowych. Ustalono zasady handlu emisjami oceniane są jako dalekie od ideału, ale jednocześnie przewiduje się, że zakończą najbardziej rażące oszustwa, jak np. podwójne liczenie redukcji emisji¹⁶⁹. We wspólnych ramach czasowych kraje zgodziły się na przesłanie nowych NDC w 2025, które będą miały datę końcową 2035, a w 2030 na przesłanie NDC z datą końcową 2040 i tak dalej. Bieżące analizy NDC dla każdego z sygnatariuszy porozumienia można znaleźć na stronie Climate Action Tracker¹⁷⁰. Dodatkowo wezwano kraje do składania planów osiągnięcia zeroemisyjności oraz uzgodnienia ich z celami i działaniami krótkoterminowymi. Ustalono również zestaw zasad dotyczących spójnej sprawozdawczości w zakresie klimatu, co oznacza, że do 2024 r. dostępne będą dane dotyczące emisji gazów cieplarnianych dla każdego kraju. W porozumieniu z Glasgow przyjęto ponadto: porozumienie w zakresie adaptacji do zmian klimatu poprzez zobowiązanie się zamożnych krajów do co najmniej podwojenia kwoty przeznaczonej na adaptację do 2025 r.; inicjatywę zmierzającą do ograniczenia emisji metanu o 30% do 2030 r.; zobowiązanie 140 państw do zakończenia wylesiania do 2030 r.; wezwanie do przyspieszenia rozwoju, wdrażania i upowszechniania technologii oraz przyjęcia strategii politycznych, które

¹⁶⁸ COP26 The Glasgow Climate Pact, w: <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf>, dostęp: 12.03.2023 r.

¹⁶⁹M. Popkiewicz, Sz. Bujalski, Szczyt klimatyczny COP26- rezultaty, <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/szczyt-klimatyczny-cop26-rezultaty/>, dostęp: 12.03.2023 r.

¹⁷⁰<https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2022/>, dostęp: 12.03.2023 r.

przyspieszą uzyskanie niskoemisyjnych systemów energii. Co istotne, po raz pierwszy w dokumencie końcowym COP wymieniono wprost węgiel jako kluczowe źródło problemu¹⁷¹.

Pozostałe, nieopisane szerzej Konferencje Stron odbyły się w: COP 2 w Genewie w 1996 r.; COP 4 w Argentynie w 1998 r. i zostało przyjęte jako skromny mandat Buenos Aires w sprawie redukcji emisji; COP 5 w Bonn w 1999 r.; COP 6 w Hadze w 2000 r., ale nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie wdrożenia Protokołu z Kioto, częściowo dlatego, że Stany Zjednoczone oświadczyły, że nie będą już ratyfikować podpisanego wcześniej protokołu; COP 7 w Marrakeszu w 2001 r. w znacznym stopniu przyczyniła się do powstania odpowiednich ram dla wdrożenia Protokołu z Kioto; COP 8 w New Delhi w Indiach w 2002 r.; COP 9 w Mediolanie w 2003 r., COP 10 w Buenos Aires w 2004 r.; COP 11 w Montrealu w 2005 r., który był pierwszym spotkaniem stron protokołu z Kioto od czasu jego przyjęcia; COP 12 w Nairobi w 2006 r., COP 13 na Bali w 2007 r., gdzie strony z krajów rozwiniętych zgodziły się na ilościowe określenie celów w zakresie ograniczenia i redukcji emisji na zasadzie porównawczej z innymi krajami, z uwzględnieniem różnic w ich krajowych możliwościach; COP14 w Poznaniu w 2008 r., będące spotkaniem przygotowawczym przed COP 15 w Kopenhadze; COP 18 w Doha w 2012 r., gdzie państwa-strony ponowiły zobowiązanie do opracowania protokołu lub innego porozumienia mającego moc prawną w ramach konwencji UNFCCC. Protokół miał obowiązywać wszystkie strony i miał zostać przyjęty podczas COP 21 w 2015 roku, a następnie wdrożony w 2020 roku; COP 19 w Warszawie w 2013 r., COP 20 w Limie w 2014 r.; COP 22 w Marrakeszu w 2016 r. oraz COP 23 na Fiji w 2017 r., gdzie kładziono nacisk na przestrzeganie Porozumienia Paryskiego¹⁷²; COP 25 w Madrycie w 2019 r., który został oceniony negatywnie m.in. z powodu braku porozumienia w problematycznej kwestii art. 6 Porozumienia Paryskiego, którego nie udało się osiągnąć w Katowicach¹⁷³. W 2020 r., z uwagi na pandemię COVID-19 sesja Konferencji Stron nie odbyła się. Ostatnia z sesji odbyła się w 2022 r. w Szarm-el-Szejk - COP 27, który nie przyniósł spodziewanych efektów, głównie z powodu braku wzmocnienia pakietu klimatycznego z Glasgow, z wyjątkiem zawiązania inicjatywy w powstaniu funduszu

¹⁷¹M. Popkiewicz, Sz. Bujalski, Szczyt klimatyczny COP26- rezultaty.

¹⁷² M.G.A. Murgan, Revisiting the Role of United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), s. 122.

¹⁷³ E. Bendyk, Szczyt klimatyczny w Madrycie zawiódł ludzi i planetę, w: <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/nauka/1935796,1,szczyt-klimatyczny-w-madrycie-zawiodl-ludzi-i-planetę.read>, dostęp: 10.03.2023 r.

strat i szkód, względem którego szczegółowe ustalenia zaplanowano na kolejną sesję¹⁷⁴. 28 sesja Konferencji Stron planowana jest na grudzień 2023 r. i odbędzie się w Zjednoczonych Emiratach Arabskich.

5. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu

Na opisanych powyżej Konferencjach Stron podejmowane są decyzje dotyczące dalszych działań powstrzymujących zmiany klimatyczne. Określone decyzje podejmowane są na podstawie specjalistycznej wiedzy w tym zakresie. Za merytoryczne wsparcie Konferencji Stron odpowiedzialny jest Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu, którego działalność będzie przedmiotem analizy w niniejszej części opracowania. IPCC to ciało doradcze działające przy Organizacji Narodów Zjednoczonych. IPCC zostało założone w 1988 r. przez Światową Organizację Meteorologiczną (WMO) i Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP) w celu dostarczania decydentom informacji naukowych, które mogą służyć opracowaniu polityki klimatycznej, jak też stanowiska w sprawie zmian klimatu w międzynarodowych negocjacjach w ramach Konferencji Klimatycznych ONZ-stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC)¹⁷⁵. IPCC dostarcza informacji za pomocą przygotowywanych raportów. Co istotne, IPCC nie prowadzi i nie finansuje własnych badań, a jedynie organizuje pracę naukowców, którzy nieodpłatnie analizują artykuły naukowe opublikowane w recenzowanych czasopismach. Proces tworzenia raportów jest złożony, obejmuje kilka etapów, począwszy od przeglądu artykułów naukowych, analizy, recenzji, aż po monitorowanie uwzględnienia recenzji¹⁷⁶. Z tego względu, raporty IPCC można traktować jako wyraz konsensusu naukowego opartego na wiedzy¹⁷⁷. IPCC publikuje różne rodzaje raportów. Główne raporty IPCC (*Assessment Report*) ukazały się kolejno w 1990 r., 1995 r., 1997 r., 2007 r., 2014 r., 2022 r. Ponadto publikowane są raporty syntetyczne (*Synthesis Report*)¹⁷⁸ podsumowujące i omawiające konkluzje poszczególnych grup roboczych pracujących przy głównych raportach, raporty

¹⁷⁴ M. Pawlak, Podsumowanie COP27. Trochę nadziei i smutne kompromisy, w: <https://klimat.rp.pl/liderzy/art37462671-podsumowanie-cop27-troche-nadziei-i-smutne-kompromisy>, dostęp: 10.03.2023 r.

¹⁷⁵ IPCC, History of the IPCC, w: <https://www.ipcc.ch/about/history/>, dostęp: 9.03.2023 r.

¹⁷⁶ IPCC, IPCC Factsheet- What is the IPCC?, 2021, s. 1, w: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/07/AR6_FS_What_is_IPCC.pdf, dostęp: 9.03.2023 r.

¹⁷⁷ Miller B., When is consensus knowledge based? Distinguishing shared knowledge from mere agreement, *Synthese* (2013) 190:1293-1316, DOI: 10.1007/s11229-012-0225-5, s. 1294.

¹⁷⁸ AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023 ukazał się w marcu 2023 r.

specjalne (*Special Report*)¹⁷⁹, które są oceną konkretnego zagadnienia, jak też raporty metodologiczne (*Methodology Report*)¹⁸⁰, które dostarczają praktycznych wskazówek dotyczących sporządzania inwentaryzacji gazów cieplarnianych¹⁸¹.

W ramach IPCC funkcjonują trzy grupy robocze: I grupa (*Working Group I- The Physical Science Basis*) bada przyrodnicze aspekty leżące u podstaw przeszłych, aktualnych i przyszłych zmian w klimacie; II grupa (*Working Group II- Climate Change impacts, Adaptation and Vulnerability*) ocenia wpływ zmian klimatu na ekosystemy, bioróżnorodność oraz ludzi, uwzględniając słabe punkty oraz zdolności i ograniczenia adaptacyjne do zmian klimatu; III grupa robocza (*Working Group III- Mitigation of Climate Change*) zajmuje się ustaleniem możliwości łagodzenia zmian klimatu oraz zmniejszania ich tempa¹⁸². Każda z tych grup prezentuje swoje części raportu, które potem wydawane są w całości wraz z podsumowaniem.

Istotnym raportem IPCC jest Raport Specjalny - Globalne ocieplenie o 1,5°C¹⁸³, przygotowany w odpowiedzi na zaproszenie zawarte w Decyzji 21 Konferencji Stron Narodów Zjednoczonych adaptującej Porozumienie Paryskie¹⁸⁴. Głównymi celami Raportu Specjalnego są: pomoc w zrozumieniu wpływu globalnego ocieplenia o 1,5°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej i związanych z nim ścieżek emisji gazów cieplarnianych, w kontekście wzmocnienia globalnej reakcji na zagrożenie zmianami klimatycznymi, zrównoważonego rozwoju i wysiłków na rzecz eliminacji ubóstwa; pokazanie, w jaki sposób można obniżyć emisje do zera do połowy stulecia, zachowując niewielki budżet węglowy pozostający do dyspozycji w celu ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5°C; wyjaśnienie dlaczego konieczne, a nawet kluczowe, jest utrzymanie wzrostu temperatury na świecie poniżej 1,5°C w porównaniu z wyższymi poziomami; ocena wykonalności wariantów łagodzenia zmiany klimatu i adaptacji do niej, a także warunków umożliwiających wzmocnienie i wdrożenie zmian systemowych; przedstawienie interakcji pomiędzy zmianami klimatycznymi i reakcjami na nie a zrównoważonym rozwojem.

Raport Specjalny został streszczony do kluczowych ustaleń w Podsumowaniu dla Decydentów, a jego wnioski zgrupowane w kilku kategoriach. W odniesieniu do pierwszej

¹⁷⁹Ostatni raport specjalny: The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate- September 2019, w: <https://www.ipcc.ch/srocc/>, dostęp: 9.03.2023 r.

¹⁸⁰Ostatni raport metodologiczny: 2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories- May 2019, w: <https://www.ipcc.ch/report/2019-refinement-to-the-2006-ipcc-guidelines-for-national-greenhouse-gas-inventories/>, dostęp: 9.03.2023 r.

¹⁸¹<https://www.ipcc.ch/reports/>, dostęp: 9.03.2023 r.

¹⁸²<https://www.ipcc.ch/working-group/wg1/>, dostęp: 9.03.2023 r.

¹⁸³ IPCC, 2018: Global Warming of 1.5°C.

¹⁸⁴ Decyzja 1/CP/21, nr FCCC/CP/2015/10/Add/1, paragraf 21, s. 4.

części podsumowania Raportu Specjalnego, dotyczącego podstaw zrozumienia globalnego ocieplenia o 1,5°C, do najważniejszych wniosków, jakie płyną z analizy należy fakt, że działalność człowieka spowodowała globalne ocieplenie szacunkowo o około 1°C powyżej w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej, a globalne ocieplenie osiągnie 1,5°C między 2030 a 2052 rokiem, jeśli nadal będzie wzrastać w obecnym tempie. Ponadto ocieplenie spowodowane emisjami antropogenicznymi od okresu przedprzemysłowego do chwili obecnej utrzyma się przez stulecia do tysiącleci i będzie nadal powodować dalsze długoterminowe zmiany w systemie klimatycznym, takie jak podnoszenie się poziomu morza wraz z powiązаныmi skutkami, ale jest mało prawdopodobne, aby same te emisje spowodowały globalne ocieplenie o 1,5°C. Co za tym, idzie zagrożenia związane z klimatem dla systemów naturalnych i ludzkich są wyższe w przypadku globalnego ocieplenia o 1,5°C niż obecnie, ale niższe niż przy 2°C. Zagrożenia te zależą od wielkości i tempa ocieplenia, położenia geograficznego, poziomu rozwoju i wrażliwości, a także od wyboru i wdrożenia opcji adaptacyjnych i łagodzących¹⁸⁵.

W drugiej kategorii odnoszącej się do przewidywanych zmian klimatycznych, potencjalnych skutków i związanych z nimi zagrożeń twórcy przewidują, że różnice między obecną temperaturą ocieplenia, ociepleniem o 1,5°C a ociepleniem o 2°C wpływają na: wzrost średniej temperatury w większości regionów lądowych i oceanicznych, ekstremalnych temperatur w większości zamieszkanym regionów, obfitych opadów lub susz i niedoborów opadów w zależności od regionów, poziomu morza (wielkość i tempo zależą od ścieżek emisji, a wolniejsze tempo daje większe możliwości adaptacyjne); wpływ na różnorodność biologiczną, w tym utratę i wymieranie gatunków; wzrost temperatury oceanów i związany z tym wzrost kwasowości oceanów i spadek poziomu tlenu w oceanach; zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa żywnościowego, zaopatrzenia w wodę, bezpieczeństwa ludzi i wzrostu gospodarczego; potrzeby adaptacyjne. Wzrost średniej temperatury jest zagrożeniem w każdej z wymienionych kategorii¹⁸⁶.

Kolejna część podsumowania dotycząca ścieżek emisji i przemian systemowych uwzględniających globalne ocieplenie o 1,5°C zakłada, że w modelowych ścieżkach,

¹⁸⁵IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. In Press, s. 4-6.

¹⁸⁶Tamże, s.7-11.

w których przekroczenie temperatury ocieplenia o 1,5°C o nie występuje lub występuje w ograniczonym zakresie, globalna antropogeniczna emisja CO₂ netto zmniejszy się o około 45% w stosunku do poziomu z 2010 r. do 2030 r., osiągając zero netto około 2050 r. Wprowadzenie takich ścieżek emisji ograniczających globalne ocieplenie wymaga szybkich i daleko idących zmian w systemach energetycznych, lądowych, miejskich i infrastrukturalnych (w tym w transporcie i budynkach) oraz przemysłowych. Te zmiany systemowe są bezprecedensowe pod względem skali, ale niekoniecznie pod względem szybkości i wymagają głębokiej redukcji emisji we wszystkich sektorach, szerokiego wachlarza opcji łagodzących oraz znacznego zwiększania inwestycji w te opcje. Autorzy wskazują, że do osiągnięcia tych celów konieczne jest również wykorzystanie technologii usuwania dwutlenku węgla¹⁸⁷.

W ostatniej części podsumowania Raportu Specjalnego zawierającej wnioski z analizy zagadnień dotyczących wzmocnienia globalnej reakcji w kontekście zrównoważonego rozwoju i wysiłków na rzecz likwidacji ubóstwa szacuje się, że globalne emisje wynikające z obecnych krajowych ambicji w zakresie łagodzenia skutków zmian klimatu, przedstawionych w ramach Porozumienia Paryskiego, nie ograniczyłyby globalnego ocieplenia do 1,5°C, nawet jeśli zostaną uzupełnione bardzo ambitnymi działaniami zwiększającymi skalę i ambicje redukcji emisji po 2030 r. Aby osiągnąć założone cele, konieczne byłoby zmniejszanie globalnych emisji na długo przed 2030 r. Nieograniczenie globalnego ocieplenia do 1,5°C będzie mieć negatywny wpływ również na zrównoważony rozwój, eliminację ubóstwa i zmniejszenie nierówności. Ograniczenie zagrożeń w tej kategorii oznacza zmiany systemowe, które mogą być możliwe dzięki zwiększeniu inwestycji w działania adaptacyjne i łagodzące, instrumentom politycznym, przyspieszeniu innowacji technologicznych i zmianie zachowań. Te fundamentalne przemiany społeczne i systemowe wspiera zrównoważony rozwój. Wzmocnienie potencjału władz krajowych i regionalnych, społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego, ludności tubylczej i społeczności lokalnych w zakresie działań na rzecz klimatu może wesprzeć realizację ambitnych działań związanych z ograniczeniem globalnego ocieplenia do 1,5°C. Współpraca międzynarodowa może zapewnić środowisko sprzyjające osiągnięciu tego celu we wszystkich krajach i dla wszystkich ludzi w kontekście zrównoważonego rozwoju¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Tamże, s.12-17.

¹⁸⁸ Tamże, s.18-23.

Temat politycznego zaangażowania w łagodzenie skutków zmian klimatu został rozwinięty w pełnej wersji raportu¹⁸⁹. Twórcy konkludują, że wymagana jest rygorystyczna i zintegrowana interwencja polityczna poprzez bardziej rygorystyczne cele emisyjne dla całej gospodarki, większy zakres krajowych programów rozwoju obejmujących więcej sektorów, zwiększone finansowanie działań związanych z klimatem, skoordynowane działania polityczne na skalę światową oraz realizację dodatkowych inicjatyw, np. przez podmioty prywatne. Różnorodność i skuteczność portfela polityk mają zasadnicze znaczenie, szczególnie w perspektywie krótkoterminowej.

Analiza literatury dokonana przez autorów raportu pozwoliła na wyodrębnienie instrumentów, które mogą znaleźć zastosowanie w osiągnięciu celów klimatycznych przez podmioty publiczne. Ścieżki głębokiej dekarbonizacji obejmują połączenie rygorystycznych regulacji (np. kodeksy budowlane, minimalne normy wydajności), mechanizmów ustalania cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla, polityki innowacyjnej w zakresie badań i rozwoju, bezpośrednich regulacji i inwestycji publicznych umożliwiających innowacje. Istotne jest również, głównie dla sektora transportu, efektywne planowanie, w tym działania na rzecz zwartych miast i zintegrowane ramy regulacyjne. Skuteczne planowanie urbanistyczne może zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych z transportu miejskiego od 20% do 50%¹⁹⁰. Dla dekarbonizacji systemu energetycznego konieczne są kompleksowe ramy polityczne w zakresie technologii, instrumentów finansowych, ustalania cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz zarządzanie integracją systemów, które umożliwiają szybkie przyjęcie technologii energii odnawialnej. Kolejnymi, dodatkowymi narzędziami powinny być reformy fiskalne i strukturalne (np. rynków pracy), systemy informacyjne, likwidacja dopłat do paliw kopalnych, ujawnianie ryzyka klimatycznego, a w końcu zamówienia publiczne wdrażające te narzędzia. Opracowywanie i promowanie nowych zielonych technologii, powszechne korzystanie z odnawialnych źródeł energii, odchodzenie od subwencjonowania produkcji energii z paliw kopalnych, szybkie wdrożenie rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej i ochrony środowiska, to z kolei działania wskazywane przez twórców Ostrzeżeń dla ludzkości¹⁹¹.

Autorzy najnowszego raportu IPCC z 2022 r. jako jedno z narzędzi łagodzenia zmian klimatycznych wskazują na zamówienia publiczne, jednocześnie stwierdzając, że zielone

¹⁸⁹ IPCC, 2018: Global Warming of 1.5°C.

¹⁹⁰ F.Creutzig, Evolving Narratives of Low-Carbon Futures in Transportation, *Transport Reviews*, vol. 36, no. (3), 2016, 341–360.

¹⁹¹ J.W.Ripple et al. 2017, *World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice*.

zamówienia publiczne zyskują na popularności¹⁹². IPCC opiera swoje stanowisko na udziale zamówień publicznych w rynku, twierdząc, że rządy wydają dużą część swojego budżetu na dostarczanie produktów i materiałów w ramach rozwoju infrastruktury, ogólnego wyposażenia i różnych towarów. OECD szacuje, że średnio 30% wydatków sektora publicznego w krajach OECD przeznaczonych jest na zamówienia publiczne, co stanowi 12,6% PKB, co czyni z rządu potężnego uczestnika rynku¹⁹³. Zamówienia publiczne mogą zatem tworzyć znaczącą siłę przyciągania rynku i być wykorzystywane do realizacji strategicznych celów środowiskowych. Władze lokalne, regionalne i krajowe mogą wykorzystać swoją siłę nabywczą do tworzenia nisz rynkowych i zagwarantowania popytu na produkty i materiały o niskiej emisji gazów cieplarnianych¹⁹⁴.

6. Podsumowanie

Zmiany klimatyczne mają charakter globalny, co niejako wymusza podejmowanie działań w globalnej skali, aby były one skuteczne. Niwelowanie skutków zmian klimatycznych jest jednym z najtrudniejszych działań, jakie podejmowane są w ramach funkcjonowania trzech filarów zrównoważonego rozwoju i precyzujących ich Celów Zrównoważonego Rozwoju. Pomimo pojawiających się krytycznych głosów, środowisko naukowe nie ma wątpliwości, że obecnie obserwowane zmiany klimatyczne nie są zjawiskiem naturalnym, a mają swe podłoże w działaniu człowieka.

We wstępie rozdziału zarysowano trzy cele i towarzyszące im narzędzia do realizacji. Podsumowując dywagacje związane z pierwszym celem należy stwierdzić, że obecna sytuacja klimatyczna jest wysoce krytyczna, jest wywołana działaniem człowieka, głównie emisją gazów cieplarnianych, która powoduje podwyższanie się średniej temperatury Ziemi, co z kolei wywołuje liczne, negatywne skutki nie tylko środowiskowe, ale również zdrowotne. W odniesieniu do drugiego celu, na arenie międzynarodowej już od końca lat 60. XX wieku możemy wyróżnić szereg działań, które prowadziły do przyjęcia, wiążących lub nie, postanowień wpływających na pogarszającą się sytuację klimatyczną. Kamieniami milowymi w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym były: Deklaracja Sztokholmska z 1972 r., Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu przyjęta 9 maja

¹⁹²IPCC, 2022, Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change, Working Group III Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), s. 135.

¹⁹³<https://stats.oecd.org/>, dostęp: 9.03. 2023 r.

¹⁹⁴IPCC, 2022, Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change, Working Group III Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Rozdział 11, s. 91.

1992 r. w Nowym Jorku, Protokół z Kioto z 1997 r. uzupełniający Ramową Konwencję oraz Porozumienie Paryskie z 2015 r. W międzyczasie podejmowano działania, które wpływały na ostateczny kształt wymienionych porozumień. Końcowym efektem podejmowanych inicjatyw jest przyjęcie założenia, że koniecznym jest dążenie do ograniczenia średniej temperatury do 1,5°C w porównaniu do czasów przedindustrialnych. Trzecia część rozważań dotycząca rekomendowanych działań podejmowanych dla osiągnięcia neutralności klimatycznej prowadzi do wniosków, że powinno zwiększyć się inwestycje w działania adaptacyjne i łagodzące oraz przyspieszyć innowacje technologiczne, wspierając fundamentalne przemiany społeczne i systemowe. Do tego wymagana jest zdecydowana i zintegrowana interwencja polityczna, składająca się z różnorodnego katalogu inicjatyw.

Podjęte rozważania pozwalają odpowiedzieć również na postawione pytania badawcze¹⁹⁵. W odpowiedzi na pierwsze z nich wskazuje się, że obserwowany stan klimatu, wywołany zmianami klimatycznymi o podłożu antropogenicznym, jest niewątpliwie na tyle alarmujący, że konieczne jest podejmowanie działań na różnych polach i szczeblach, w tym również w zakresie regulacji prawnych, które będą wspomagać realizację postawionych celów klimatycznych. W odpowiedzi na drugie pytanie: droga do wypracowania porozumień międzynarodowych w zakresie wspólnych celów klimatycznych jest bardzo trudna i wymaga elastycznego podejścia, nierzadko rezygnacji z interesu narodowego na rzecz wyższego dobra, jakim jest stan klimatu. Opisana droga prowadząca do zawarcia wiążącego, choć jeszcze niedoskonałego Porozumienia Paryskiego, pokazuje, ile wysiłku należy włożyć, aby każda ze stron była w stanie zaakceptować postanowienia porozumienia. Niemniej jednak arena międzynarodowa jest odpowiednią platformą dla zarządzania tematem zmian klimatycznych, zrównoważonego rozwoju czy zrównoważonej energii, ponieważ skala tych wyzwań jest tak duża, że działania podejmowane na szczeblach krajowych, bez objęcia ich międzynarodową kontrolą, byłyby zdecydowanie niewystarczające. Formułując odpowiedź na trzecie pytanie należy zacząć od tego, że cały sektor publiczny posiada bardzo duży wpływ na kreowanie otaczającej nas rzeczywistości. Począwszy od regulacji prawnych, za które jest odpowiedzialny, a które wyznaczają ramy naszego działania na każdym szczeblu - indywidualnym, lokalnym, krajowym, międzynarodowym, aż po wywieranie niebagatelnego wpływu na gospodarkę poprzez realizację inwestycji publicznych, zaspokajających potrzeby

¹⁹⁵Czy stan klimatu jest na tyle alarmujący, że w celu jego poprawy działania powinny obejmować również regulacje prawne? W jaki sposób państwa dochodzą do porozumienia na arenie międzynarodowej w zakresie neutralizacji klimatu i związanych z nimi celami osiągnięcia neutralności klimatycznej? Czy zielone zamówienia publiczne, dzięki swoim instrumentom i potencjałowi gospodarczemu, mogą odgrywać znaczącą rolę w osiągnięciu neutralności klimatycznej, która jest jednym z głównych, globalnych wyzwań?

publiczne. Tym samym, w kontekście zidentyfikowanych problemów klimatycznych i nakładanych międzynarodowymi porozumieniami celów klimatycznych, sektor publiczny powinien podejmować inicjatywy, które będą pozytywnie wpływać na środowisko i niwelować negatywne efekty środowiskowe. Do realizacji inwestycji publicznych służą różne środki. Jednym z nich są zrównoważone zamówienia publiczne, które czerpią z założeń zrównoważonego rozwoju. Do aspektu ekologicznego w zrównoważonych zamówieniach publicznych odnoszą się tak zwane zielone zamówienia publiczne. Zielone zamówienia publiczne wdrażane są na różnych szczeblach, począwszy od międzynarodowego, przez regulacje unijne, na krajowych kończąc. Ten typ zamówień publicznych, dzięki swojemu potencjałowi gospodarczemu i ekologicznemu, może odgrywać znaczącą rolę w osiągnięciu neutralności klimatycznej. Wykorzystanie tego rodzaju zamówień jest również rekomendowane przez ONZ i IPCC. Zdefiniowanie oraz charakterystyka zielonych zamówień publicznych zostaną dokonane w kolejnych rozdziałach, począwszy od szczebla unijnego.

II. Zielone zamówienia publiczne w Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Unia Europejska zauważa alarmujący stan klimatu i konieczność podejmowania zdecydowanych kroków w celu ich zahamowania¹⁹⁶. Podstawowym rezultatem jaki UE chce osiągnąć jest neutralność klimatyczna, dlatego wyznaczane są ambitne cele klimatyczne. UE jest stroną Porozumienia Paryskiego, co oznacza, że dąży do tego, aby utrzymać średni światowy wzrost temperatury na poziomie 1,5°C powyżej poziomów sprzed epoki przedprzemysłowej. W tym celu, UE nakłada na państwa członkowskie zobowiązania, podnosząc poziom ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.¹⁹⁷ oraz obniżenie emisyjności gospodarki UE do 2050 r.¹⁹⁸

Zgodnie z rozważaniami zawartymi w pierwszym rozdziale pracy, walka z negatywnymi skutkami zmian klimatycznych powiązana jest z ideą zrównoważonego rozwoju. Jedną z praktycznych implementacji idei są zrównoważone zamówienia publiczne. Unia Europejska dostrzega również wagę rozwoju tej dziedziny prawa. W Konkluzji Rady w sprawie rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych,¹⁹⁹ Rada kładzie nacisk na kluczową rolę, jaką zamówienia publiczne mogą odegrać we właściwej realizacji zrównoważonego rozwoju oraz uwzględnienie tych celów tak, by służyły interesowi publicznemu. Rada zwraca również uwagę na wiążące cele w zakresie znacznej redukcji emisji gazów cieplarnianych i wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do współpracy z Parlamentem Europejskim, władzami regionalnymi i lokalnymi, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionalnym przy realizacji postawionych celów i w związku z tym do prowadzenia działań w szczególności na rzecz wprowadzenia aspektów zrównoważonego rozwoju do zamówień publicznych.

Aspekty zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych na szczeblu unijnym zostały uwzględnione w regulacjach dyrektyw zamówieniowych. Utworzono trzy reżimy

¹⁹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie alarmującej sytuacji klimatycznej i środowiskowej (2019/2930(RSP)), Dziennik Urzędowy UE z 16.06.2021 r., C 232/28.

¹⁹⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/72/walka-ze-zmiana-klimatu>, dostęp: 14.06.2022 r.

¹⁹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM (2019) 640 final.

¹⁹⁹ Konkluzja Rady w sprawie rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych, Dz. U. UE z 20.06.2022, C 236/2.

zamówień publicznych: klasyczny²⁰⁰, sektorowy²⁰¹ oraz w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa²⁰². Z uwagi na cel niniejszej pracy analizie poddany zostanie jedynie reżim klasyczny, uregulowany dyrektywą klasyczną, tj. 2014/24/UE. Aspekty zrównoważonego rozwoju zostały wdrożone do dyrektywy klasycznej w efekcie zastosowania bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Głównymi celami rozdziału są weryfikacja przyjętej przez UE polityki klimatycznej, dokonanie charakterystyki regulacji prawnych w dziedzinie zielonych zamówień publicznych na szczeblu unijnym oraz weryfikacja stosowania zielonych zamówień w państwach członkowskich. Dla zrealizowania pierwszego celu konieczne jest przanalizowanie aktów prawnych wydawanych przez instytucje unijne, które wyznaczają ramy polityki klimatycznej. Realizacja drugiego celu badawczego będzie możliwa po dokonaniu analizy prawnej głównego aktu prawnego wyznaczającego ramy stosowania zielonych zamówień publicznych, tj. dyrektywy 2014/24/UE. Analiza obejmie również wybór i krótką charakterystykę pozostałych aktów prawnych, które mają zastosowanie przy wdrażaniu zielonych zamówień publicznych. Z uwagi na wspomniany już wkład orzecznictwa TSUE do rozwoju zielonych zamówień, analiza zostanie dokonana również w zakresie orzecznictwa, które ukształtowało aktualną regulację prawną w omawianej dziedzinie. W odniesieniu do trzeciego celu badawczego, analizie podlegać będą sprawozdania z monitorowania zamówień publicznych, do których utworzenia oraz udostępnienia, na podstawie przepisów dyrektywy klasycznej, zobowiązane są państwa członkowskie UE. Tak określone cele badawcze będą realizowane przy pomocy postawionych pytań badawczych: Jak kształtuje się polityka klimatyczna wyznaczana przez instytucje unijne? Jak kształtuje się geneza zielonych zamówień publicznych na rynku europejskim? Jakie regulacje w zakresie zielonych zamówień przewiduje prawodawstwo unijne? Za pomocą jakich aktów prawnych wspierane jest wdrażanie zielonych zamówień publicznych na szczeblu unijnym? Czy i w jakim zakresie państwa europejskie stosują się do obowiązku sprawozdawczości dotyczącego zamówień publicznych określonego w dyrektywie klasycznej? Na jakim poziomie kształtuje się

²⁰⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dziennik Urzędowy UE L 94/65.

²⁰¹ 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, Dziennik Urzędowy UE L 94/243.

²⁰² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17WE i 2004/18/WE, Dziennik Urzędowy UE z 20.08.2009, L 216/76.

stosowanie zielonych zamówień w poszczególnych państwach członkowskich UE? Dokonana analiza zostanie krótko podsumowana.

2. Polityka klimatyczna Unii Europejskiej

Sytuacja klimatyczna na świecie wymusza podejmowanie zdecydowanych działań mających na celu zahamowanie wzrostu średniej temperatury. Przeciwdziałanie zmianom klimatu i wyzwania jakie są z tym związane stanowią trzon publicznych polityk klimatycznych. W Europie politykę klimatyczną określa Unia Europejska, jednak poszczególne państwa, nie tylko członkowskie²⁰³, realizują politykę klimatyczną na poziomie narodowym. Polityki klimatyczne poszczególnych państw oparte są na polityce klimatycznej Unii Europejskiej.

Rozwój polityki klimatycznej UE rozpoczął się już w latach 70. XX wieku²⁰⁴. Przeciwdziałanie zmianom klimatu zostało wyszczególnione, za sprawą Traktatu z Lizbony²⁰⁵, jako jeden z celów UE i wyrażone w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰⁶. Polityka oparta na redukcji emisji gazów cieplarnianych, która ostatecznie ma doprowadzić do neutralności klimatycznej UE, ukształtowana została w 2007 r. dzięki przyjęciu przez Radę Europejską tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego 3 x 20²⁰⁷. Pakiet odnosił się do trzech głównych celów: zmniejszenia o 20% emisji gazów cieplarnianych (w porównaniu do roku 1990), zwiększenia do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w UE oraz zwiększeniu o 20% efektywności energetycznej w perspektywie 2030 r. Wprowadzone cele ulegały zmianom na przestrzeni kolejnych lat. W 2014 r. zaproponowano zwiększenie wcześniej ustalonych celów: w zakresie emisji gazów cieplarnianych z 20% do 40%, w zakresie OZE z 20% do 27% oraz w zakresie efektywności energetycznej z 20% do 27%²⁰⁸. Cele zostały następnie zaktualizowane w 2018 r., kiedy przyjęto zwiększenie udziału OZE (z 27% do 32%) oraz efektywności energetycznej (z 27%

²⁰³ Przykład: Polityka klimatyczna Wielkiej Brytanii, w: <https://www.theccc.org.uk/what-is-climate-change/a-legal-duty-to-act/>, dostęp: 2.01.2023 r.

²⁰⁴ K. Szpak, Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w perspektywie 2050 roku, w: J. Gajewski, W. Paprocki (red), Polityka klimatyczna i jej realizacja w pierwszej połowie XXI wieku, Publikacja Europejskiego Kongresu Finansowego, Centrum Myśli Strategicznych, Sopot, 2020, s. 35.

²⁰⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. 2007/C 306/01.

²⁰⁶ Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390- wersja skonsolidowana.

²⁰⁷ Konkluzje Rady Europejskiej z 8-9 marca 2007 r., Bruksela.

²⁰⁸ Konkluzje Rady Europejskiej z 23-24 października 2014 r., Bruksela.

do 32,5%)²⁰⁹. W 2018 r. zaproponowano również perspektywę neutralności klimatycznej UE²¹⁰. Perspektywa została poparta przez unijne instytucje²¹¹.

Konsekwencją podjętych inicjatyw w zakresie osiągnięcia neutralności klimatycznej było przyjęcie w 2019 r. Europejskiego Zielonego Ładu, który prezentuje wizję neutralnej klimatycznie Europy do 2050 r.²¹² W Europejskim Zielonym Ładzie wyszczególniono istotne z punktu widzenia realizacji założonych celów elementy: bardziej ambitne cele klimatyczne UE na lata 2030 i 2050; dostarczenie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii; zmobilizowanie sektora przemysłu na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym; budowanie i remontowanie w sposób oszczędzający energię i zasoby; zerowy poziom emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska; ochrona i odbudowa ekosystemów i bioróżnorodności; strategia „od pola do stołu”: sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny środowisku system żywnościowy; przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność, a w końcu finansowanie i przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji, tak aby nikt nie pozostał bez pomocy²¹³. Europejski Zielony Ład w hasłowy sposób przedstawił plan transformacji klimatycznej, jednak wskazane elementy stały się przedmiotem kolejnych prac legislacyjnych²¹⁴.

W 2020 r. przedstawiono plan finansowy realizacji Europejskiego Zielonego Ładu²¹⁵, wraz z zapowiedzianym mechanizmem sprawiedliwej transformacji²¹⁶. Mechanizm

²⁰⁹ Komisja Europejska, Zjednoczeni w realizacji unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu – Przygotowanie fundamentów w celu zapewnienia udanego przejścia na czystą energię. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. COM (2019) 285 final. Bruksela: Komisja Europejska.

²¹⁰ Komisja Europejska, Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. COM (2018) 773 final. Bruksela: Komisja Europejska.

²¹¹ Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 marca 2019 r. w sprawie zmiany klimatu – europejska, długofalowa i zgodna z porozumieniem paryskim wizja strategiczna na rzecz dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki. 2019/2582(RSP). Strasburg; Rada Europejska, Konkluzje Rady Europejskiej z 12 grudnia 2019 r. Bruksela.

²¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM (2019) 640 final.

²¹³ Tamże, s.4.

²¹⁴ Przykładowo: Komisja Europejska, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2020) 380 final; Komisja Europejska, Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. COM (2020) 381 final.

²¹⁵ Zob. więcej: Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism. (2020). Pozyskano z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17, dostęp: 2.01.2023 r.

²¹⁶ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Fundusz na Rzecz Sprawiedliwej Transformacji, COM (2020) 22 final, 2020/0006 (COD).

sprawiedliwej transformacji składa się z trzech filarów: Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (*Just Transition Fund*), specjalnego systemu w ramach InvestEU oraz mechanizmu pożyczkowego w ramach Europejskiego Banku Inwestycyjnego²¹⁷. Jednocześnie wydatkowanie środków unijnych, m.in. z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji zostało powiązane ze zrównoważonym wymiarem planowanych inwestycji. Niezbędne zatem stało się ustalenie kryteriów oceny tej zrównoważoności.

W tym celu podjęto inicjatywę w sprawie ustalenia tzw. taksonomii- wskazania obszarów działalności gospodarczej, która zapewni zrównoważenie środowiska, czyli *de facto* doprecyzowania, które działania uznać można za „zielone”, pozwalające na osiągnięcie neutralności klimatycznej. Parlament przyjął nowe uregulowania określające kryteria zrównoważonych inwestycji: Rozporządzenie w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088²¹⁸. Zgodnie z Rozporządzeniem przyjęto sześć celów środowiskowych, mających umożliwić oznaczenie działalności gospodarczej jako zrównoważonej pod względem środowiskowym. Działalność ma być oznaczana jako zrównoważona, jeżeli przyczyni się do realizacji przynajmniej jednego z określonych celów, jednocześnie nie wyrządzając znacznej szkody żadnemu z pozostałych. Do celów tych zaliczono: łagodzenie zmian klimatu, adaptację do zmian klimatu, zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola, ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów (art. 9). W praktyce, wejście w życie powyższych przepisów oznacza, że aby uzyskać dofinansowanie unijne na planowaną inwestycję, konieczne będzie spełnienie co najmniej jednego z sześciu wskazanych celów taksonomii. Tym samym, zrównoważone inwestycje stają się centralnym elementem systemu finansowego UE²¹⁹. Ponadto klasyfikacja zrównoważonych środowiskowo działań finansowych może również służyć jako podstawa dla wielu innych działań gospodarczych, które również podlegają zamówieniom publicznym²²⁰. Rozporządzenie w sprawie taksonomii w powiązaniu z dyrektywą w sprawie rachunkowości²²¹ oraz rozporządzeniem w sprawie

²¹⁷ Tamże, s.3.

²¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dziennik Urzędowy UE z 22.06.2020, L 198/13.

²¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852, s. 2.

²²⁰ S. Schoenmaekers, The influence of sustainable reporting obligations on public purchasing, ERA Forum, 2023, 23:377-395, s. 390.

²²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/EU z 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG, Dziennik Urzędowy UE z 29.06.2013 r., L 182.

ujawniania informacji na temat zrównoważonego finansowania²²² mogą mieć faktyczne znaczenie dla zamówień publicznych²²³. Informacje ujawniane na podstawie dyrektywy w sprawie rachunkowości mogą być interesujące dla instytucji zamawiających i mogą w szczególności kierować zainteresowanie na techniczne i zawodowe zdolności wykonawcy²²⁴. Jeżeli chodzi o rozporządzenie w sprawie ujawniania informacji na temat zrównoważonych finansów, zrównoważone aspekty produktów finansowych, które na pierwszy rzut oka nie są istotne dla instytucji zamawiających dokonujących zakupu robót budowlanych, dostaw lub usług, mogą ujawniać informacje na temat zrównoważonych cech przedsiębiorstw, które są z nimi powiązane i które mogą uczestniczyć w procedurze udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy lub usługi²²⁵.

Zrównoważone inwestycje zyskają również dzięki wprowadzonej koncepcji Nowego Europejskiego Bauhausu²²⁶. Celem projektu jest przyspieszenie transformacji różnych sektorów gospodarki, aby zapewnić wszystkim obywatelom dostęp do towarów, które opierają się na obiegu zamkniętym i są mniej emisyjne. Finansowanie projektu pochodzi z różnych programów UE²²⁷. Projekt ma wdrażać założenia Europejskiego Zielonego Ładu, za pomocą pokazania wymiernego i pozytywnego wpływu zrównoważonych innowacji na codzienne życie.

Europejski Zielony Ład stał się również podstawą do przyjęcia wiążącego prawodawstwa w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. W 2021 r. weszło w życie Europejskie prawo o klimacie²²⁸. Rozporządzenie stanowi, że oprócz wiążącego celu polegającego na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. UE powinna następnie dążyć do osiągnięcia ujemnych emisji; ustanawia wiążący cel UE zakładający ograniczenie

²²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, Dziennik Urzędowy UE z 9.12.2019 r., L 317.

²²³ S. Schoenmaekers, The influence of sustainable reporting obligations on public purchasing, s. 394.

²²⁴ Tamże, s. 389.

²²⁵ Tamże, s. 390.

²²⁶ Nowy Europejski Bauhaus- piękno, zrównoważoność, wspólnota, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2021) 573 final.

²²⁷ Program w zakresie badań i innowacji „Horyzont Europa”, zob. więcej: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en, dostęp: 2.01.2023 r.; program LIFE na rzecz środowiska i klimatu, więcej: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/funding-guide/life-programme_en, dostęp: 2.01.2023 r.; Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, więcej: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/erdf_en, dostęp: 2.01.2023 r.

²²⁸ 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) 2019/1999 (Europejskie prawo klimatyczne), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 9.07.2021, L 243/1.

unijnych emisji netto gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 55 % (w porównaniu z poziomami z 1990 r.) oraz przewiduje określenie celu klimatycznego na 2040 r. w ciągu sześciu miesięcy od pierwszego globalnego przeglądu przeprowadzonego w ramach Porozumienia Paryskiego; wprowadza przepisy zapewniające ciągłe postępy w realizacji globalnego celu w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, ustanowionego na mocy Porozumienia Paryskiego.

W Europejskim prawie o klimacie podkreślono również, że unijny system handlu uprawnieniami do emisji jest zasadniczym elementem unijnej polityki klimatycznej (ang. EU ETS) i stanowi jej kluczowe narzędzie ograniczania emisji gazów cieplarnianych w opłacalny sposób²²⁹. W ramach systemu analizowane są emisje gazów cieplarnianych ponad 11 tys. największych instalacji, np. elektrowni, elektrociepłowni, hut żelaza, szkła, rafinerii. Szacuje się, że EU ETS obejmuje ok. 40% emisji gazów cieplarnianych w UE²³⁰. System opiera się na zasadzie pułapów i handlu. Oznacza to, że ustalany jest limit łącznych emisji niektórych gazów cieplarnianych emitowanych przez instalacje objęte systemem. Z upływem czasu limit ten jest następnie obniżany, aby łączne emisje w systemie uległy obniżeniu z każdym kolejnym rokiem. W ramach wyznaczonego pułapu przedsiębiorstwa otrzymują lub kupują uprawnienia do emisji, którymi mogą handlować. System jest obowiązkowy, a każdy podmiot musi umorzyć liczbę przydziałów wystarczającą na pokrycie jego emisji lub zapłacić określonej wysokości kary²³¹. System, od momentu wprowadzenia, ulegał licznym zmianom. Poza UE istnieją również inne, podobne systemy handlu uprawnieniami do emisji, np. w Stanach Zjednoczonych, czy Chinach²³².

Unia Europejska kreuje się na światowego lidera w podejmowaniu działań i dawaniu przykładu w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu²³³. Działania unijnych instytucji są widoczne, ponieważ w latach 1990-2020 Unia Europejska zmniejszyła emisje gazów cieplarnianych o 34%²³⁴. Jednak nadal na poziomie globalnym emisja zwiększa się²³⁵. Największy wzrost odnotowywany jest w intensywnie rozwijających się państwach, jak

²²⁹ Motyw 13 w: Europejskie prawo klimatyczne.

²³⁰ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl, dostęp: 2.01.2023 r.

²³¹ K. Szpak, Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w perspektywie 2050 roku, s. 41.

²³² K. Szpak, Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w perspektywie 2050 roku, s. 45.

²³³ „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2021) 550 final.

²³⁴ European Environment Agency, Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2020 and inventory report 2022, EEA/PUBL/2022/023, 27/05/2022.

²³⁵ International Energy Agency, Global Energy Review 2021, Assessing the effects of economic recoveries on global energy demand and CO₂ emissions in 2021, s.10.

Chiny czy Indie²³⁶. Prognozuje się, że w 2022 r. odsetek emisji gazów cieplarnianych również wzrośnie względem roku 2021²³⁷.

Pomimo rosnącej, globalnej emisji gazów cieplarnianych, UE powinna utrzymać swoją przywódczą rolę w tej dziedzinie. Pozytywnie należy ocenić szereg podejmowanych działań, mających na celu stopniowe zbliżanie się do zeroemisyjności. Opisana w niniejszym podrozdziale polityka klimatyczna wyznacza kierunki, w których powinny zmierzać starania państw członkowskich. Osiągnięcie balansu pomiędzy troską o kwestie środowiskowe a trudnościami gospodarczymi jakie mają miejsce obecnie, jest niezwykle złożone. W tym kontekście rola TSUE w osiągnięciu równowagi gospodarczo- środowiskowej staje się wyraźnie widoczna²³⁸. Dyskusja na temat roli TSUE nie jest bynajmniej nowym zagadnieniem, jednak ma znaczenie w kontekście rozwoju zamówień publicznych uwzględniających kwestie środowiskowe. Rola TSUE była przełomowa w ustanowieniu ochrony środowiska jako jednego z podstawowych celów działania UE²³⁹, zanim jeszcze znalazło się do niej odniesienie w traktatach, m.in. za sprawą orzeczenia w sprawie ADBHU²⁴⁰. TSUE podtrzymał swoją przywódczą rolę wśród instytucji UE w tym zakresie, implikując do polityki gospodarczej doniosłą rolę poszanowania środowiska za pomocą wielu orzeczeń, w tym: Komisja przeciwko Danii²⁴¹, Komisja przeciwko Belgii²⁴², Dusseldorp²⁴³, PreussenElektra²⁴⁴ czy Inn Valley²⁴⁵. Wdrożenie aspektów środowiskowych do zamówień publicznych również miało miejsce dzięki bogatemu orzecznictwu TSUE, które w konsekwencji doprowadziło do uwzględniania tych aspektów w aktach prawnych regulujących postępowanie w sprawie udzielenia zamówień publicznych.

²³⁶ CO₂ emissions (kt), w: World Development Indicator, zob. więcej: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?end=2019&start=1990&view=map>, dostęp: 2.01.2023 r.

²³⁷ Zob. więcej: <https://www.nature.com/articles/d41586-022-03721-5>, dostęp: 2.01.2023 r.

²³⁸ S. Kingston, The uneasy relationship between EU Environmental and Economic Policies. The role of the Court of Justice, w: B. Sjøfjell, A. Wiesbrock (eds), Sustainable Public procurement under EU Law: New Perspectives on the State and Stakeholder, Cambridge University Press, 2016, s.23-49, s. 33.

²³⁹ F. Jacobs, The role of the European Court of Justice in the protection of the environment, *Journal of Environmental Law*, 18(2), 2006, s. 185-205.

²⁴⁰ Wyrok Sądu z 7 lutego 1985 r. w sprawie ADBHU, 240/83, ECLI:EU:C:1985:59.

²⁴¹ Wyrok Sądu z 20 września 1988 r. w sprawie Komisja przeciwko Danii, 302/86, ECLI:EU:C:1988:421.

²⁴² Wyrok Trybunału z 9 lipca 1992 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, C-2/90, ECLI:EU:C:1992:310.

²⁴³ Wyrok Trybunału z 25 czerwca 1998 r. w sprawie Dusseldorp, C-203/96, ECLI:EU:C:1998:316.

²⁴⁴ Wyrok Trybunału z 13 marca 2001 r. w sprawie PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

²⁴⁵ Wyrok Trybunału z 15 listopada 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, C-320/03, ECLI: EU: C:2005:684.

3. Rozwój zrównoważonych zamówień publicznych w prawodawstwie unijnym

Realizacja polityki klimatycznej jest powiązana ze zrównoważonym rozwojem. Przeciwdziałanie zmianom klimatu jest jednym ze szczegółowych celów realizowanych przez UE, zgodnie z TFUE. Z kolei zrównoważony rozwój stał się jednym z celów długoterminowych UE zgodnie z art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej²⁴⁶. Wskazany długoterminowy cel został zdefiniowany przez instytucje UE jako nadrzędny, w którym wzrost gospodarczy, spójność społeczna i ochrona środowiska idą w parze i wzajemnie się wspierają²⁴⁷. Wspieranie zrównoważonego rozwoju jest również określone w art. 11 TFUE poprzez uwzględnianie wymogów ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji unijnych polityk i działań. Zasada integracji środowiskowej zawarta w art. 11 TFUE stanowi podstawowe narzędzie realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zasada prawna wyrażona w tym przepisie stanowi jeden z najważniejszych elementów unijnego prawa ochrony środowiska i fundamentalnie najważniejszy przepis w całym prawie traktatowym UE²⁴⁸. Takie stanowisko umotywowane jest faktem, że włączenie ochrony środowiska do wszystkich dziedzin w zakresie niezbędnym do zapewnienia zrównoważonego rozwoju jest warunkiem wstępnym zabezpieczenia podstaw istnienia społeczeństwa. Rozwój gospodarczy i dobrobyt społeczny są w dłuższej perspektywie zależne od stabilności istniejących ekosystemów²⁴⁹.

Realizacja obu wyznaczonych celów jest możliwa dzięki zrównoważonym zamówieniom publicznym. Zagadnienia związane z zamówieniami publicznymi uregulowane są w dyrektywach unijnych. Dyrektywy stały się podstawowymi aktami prawnymi harmonizującymi prawo zamówień publicznych, jednak regulacje dotyczące zrównoważonych zamówień publicznych nie znalazły się w nich od razu. Założenia tego rodzaju zamówień zostały wypracowane przez orzecznictwo i dopiero na tej podstawie

²⁴⁶ Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390- wersja skonsolidowana.

²⁴⁷ Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju- rok 2009, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2009) 400 wersja ostateczna, s.2; Council of the European Union, Presidency conclusions Doc 16616/1/07/REV I, 14 December 2007.

²⁴⁸ B. Sjøfjell, A. Wiesbrock, Why should public procurement be about sustainability, w: B. Sjøfjell, A. Wiesbrock (eds), Sustainable Public procurement under EU Law: New Perspectives on the State and Stakeholder, Cambridge University Press, 2016, s.1-22, s. 8.

²⁴⁹ Tamże, s. 9.

wprowadzono je do regulacji zamówieniowych²⁵⁰. Zatem opis genezy zamówień zrównoważonych należy rozpocząć od przedstawienia przypadków i rozstrzygających je orzeczeń.

Pierwszym z orzeczeń, w którym znalazły się aspekty zrównoważoności jest sprawa *Bentjees*²⁵¹. Pomimo faktu, że w sprawie poruszone były wątki społeczne, a nie środowiskowe, należy również dokonać jej analizy, ponieważ odnoszono się do niej w późniejszych wyrokach, a sam wyrok stanowi podstawę stosowania aspektów pozaekonomicznych w zamówieniach publicznych. W sprawie *Beentjes* wykonawca twierdził, że zamawiający naruszył obowiązujące przepisy dyrektywy 71/305/EWG poprzez odrzucenie jego oferty, która była najniższa, jak również zastrzeżenie postawione oferentom, aby wykazali oni, że będą w stanie zatrudnić osoby długotrwale bezrobotne. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż kryterium dotyczące zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych jest zgodne z dyrektywą pod warunkiem, że nie ma ono bezpośredniego lub pośredniego dyskryminującego wpływu na oferentów z innych państw członkowskich i z zastrzeżeniem, że takie szczególne kryteria zostały wymienione w ogłoszeniu zamówienia²⁵². Kontrowersje powiązane z tą sprawą dotyczyły tego czy kryteria społeczne mogą być stosowane przy udzielaniu zamówienia, czy tylko jako warunek realizacji zamówienia. Trybunał rozstrzygnął tę kwestię dopiero w sprawie *Komisja przeciwko Republice Francuskiej (Nord-Pas de Calais)*²⁵³ i stwierdził, że aspekty społeczne mogą być wykorzystywane w obu tych sytuacjach.

Pierwszą sprawą, powiązaną ściśle z aspektami prośrodowiskowymi w zamówieniach publicznych, była sprawa *Concordia (Helsinki) Bus Finland*²⁵⁴. Wyrok w tej sprawie dotyczy problematyki stosowania kryteriów pozaekonomicznych na etapie oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Gmina Helsinki oceniając zamówienie i decydując o wyborze najkorzystniejszej oferty na wykonanie usługi transportu autobusowego, oparła się na trzech podkryteriach: cena, jakość taboru autobusowego oraz zarządzanie jakością i środowiskiem przez wykonawcę. W drugim podkryterium preferowano autobusy o niższej emisji zanieczyszczeń i hałasu, a w trzecim dodatkowe punkty przyznawano oferentom, którzy spełniali certyfikowane kryteria jakości i posiadali certyfikowany program ochrony

²⁵⁰ 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. 303.

²⁵¹ Wyrok Trybunału z dnia 20 września 1988 r. w sprawie *Beentjes*, 31/87, ECLI:EU:C:1988:422.

²⁵² D. C. Dragos, B. Neamtu, *Sustainable public procurement*, s. 304.

²⁵³ Wyrok Trybunału z dnia 26 września 2000 r. w sprawie *Komisja przeciwko Republice Francuskiej*, C-225/98, ECLI:EU:C:2000:494.

²⁵⁴ Wyrok Trybunału z dnia 17 września 2002 r. w sprawie *Concordia*, C-513/99, ECLI:EU:C:2002:495.

środowiska. Concordia Bus zaoferowała najniższą cenę, jednak nie zdobyła punktów w pozostałych podkategoriach i zajęła drugie miejsce. Kierując sprawę do Trybunału, Concordia Bus zarzuciła zamawiającemu, że drugie kryterium było dyskryminujące, ponieważ tylko jeden podmiot miał możliwość jego spełnienia. Trybunał oparł się w orzeczeniu na sprawie Beentjes, odwołując się do tego, że kryteria udzielania zamówień muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, jednak nawet jeśli tylko nieliczni przedsiębiorcy mogą zaoferować towar o cechach pozwalających na przyznanie dodatkowych punktów, to nie pozostaje to w sprzeczności z zasadą równego traktowania wykonawców i nie narusza uczciwej konkurencji²⁵⁵. Trybunał stwierdził również, że dopuszczalne jest uwzględnienie pozaekonomicznych kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty, w tym przypadku uwzględnienia aspektów środowiskowych, jeśli są one zgodne z zasadą równego traktowania wykonawców, zostały podane do wiadomości wszystkich zainteresowanych wykonawców w drodze publikacji ogłoszenia, pozostają w związku z przedmiotem zamówienia, są mierzalne i tym samym nie pozwalają zamawiającemu na zupełną swobodę wyboru²⁵⁶. TSUE ostrożnie potwierdził, że możliwe jest wykorzystanie dodatkowych kryteriów, ale muszą one mieć na celu wskazanie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie²⁵⁷, jak również, że zamówienia publiczne mogą stanowić instrument do osiągnięcia celów pozaekonomicznych, m.in. związanych z ochroną środowiska²⁵⁸.

W kolejnym rozstrzygnięciu TSUE w sprawie EVN Wienstrom²⁵⁹ potwierdzono zasady stosowania kryteriów pozaekonomicznych, m.in. związanych z ochroną środowiska, jednak wskazano na ograniczenia w możliwościach odwoływania się do kryteriów środowiskowych²⁶⁰. Oferenci zobowiązani byli do przedłożenia oferty na dostarczenie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Oferenci musieli udowodnić, że są w stanie dostarczyć rocznie minimalną ilość energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii odpowiadającą szacowanemu rocznemu zużyciu w biurach Austriackiej Republiki Federalnej. Kryterium to stanowiło 45% wagi oceny, a dodatkowe punkty przyznawano, jeśli oferent mógł dostarczyć energię w ilości przekraczającej zapotrzebowanie państwa. Trybunał orzekł, że dopuszczalne jest stosowanie ekologicznych kryteriów udzielania zamówień, nawet jeśli dane kryterium nie zapewnia bezpośredniej korzyści instytucji zamawiającej, jak również

²⁵⁵ S. Biernat (red.), Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Warszawa 2019, s. 315.

²⁵⁶ Wyrok w sprawie Concordia, paragrafy 64-66.

²⁵⁷ R. Caranta, Sustainable Public Procurement in the EU, w: R. Caranta, M. Trybus (eds), The Law of Green and Social Procurement in Europe, DJOF Publishing Copenhagen, 2010, s.20.

²⁵⁸ S. Biernat, Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, s. 315.

²⁵⁹ Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie EVN Wienstrom, C-448/01, ECLI:EU:C:2003:651.

²⁶⁰ R. Caranta, Sustainable Public Procurement in the EU, s. 24.

przyznał, że możliwe jest przypisanie ekologicznym kryteriom istotnej wagi 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. Takie kryterium musi być jednak powiązane wyraźnie z przedmiotem zamówienia i musi być weryfikowalne, np. poprzez przedłożone certyfikaty- w niniejszej sprawie kryteria, które pozwolą na ocenę, czy dostarczana energia faktycznie pochodzi ze źródeł odnawialnych i w jakiej proporcji. Trybunał uznał jednocześnie, że stawiane kryterium nie może odnosić się do całości działalności gospodarczej wykonawcy przy użyciu dodatkowego punktowania ilości energii produkowanej ze źródeł odnawialnych, która jest dostarczana nieokreślonej liczbie odbiorców, ponieważ nie ma to związku z przedmiotem umowy, a co za tym idzie jest kryterium dyskryminującym²⁶¹.

Orzeczenie wydane w sprawie *Evropaïki Dynamiki* przeciwko Europejskiej Agencji Środowiska (EEA)²⁶² dotyczyło z kolei tego, czy ogólna polityka oferentów może być rozważana na etapie udzielania zamówienia. Zakwestionowano procedurę udzielenia zamówienia przez EEA, ponieważ 10% oceny na etapie udzielenia zamówienia opierało się na „ogólnej polityce środowiskowej przedsiębiorstwa”. Niezakwalifikowany oferent argumentował, że ocena tego kryterium była błędna, ponieważ EEA przyznała najwyższe oceny przedsiębiorstwu, które posiadało certyfikowany przez stronę trzecią program zarządzania środowiskiem. Ówczesny Sąd Pierwszej Instancji uznał, że zamawiający miał prawo do swobodnego uznania sposobu oceny dowodów przedstawionych przez oferentów. Zdaniem Trybunału, za odrzuceniem skargi przemawiał fakt, iż oferenci, którzy nie posiadali certyfikatów nie otrzymali takiej samej oceny, co świadczy o tym, że poddani zostali analizie porównawczej i ocenie tego czy polityka ochrony środowiska przez nich przedstawiona była prawdziwa. Tylko jeden oferent wprowadził już taką politykę, a pozostali jedynie zapewnili o jej wprowadzeniu w przyszłości. W wyroku tym zawarto wskazówki odnoszące się do oceny kryteriów środowiskowych, czyli tego jak dużą swobodę uznania mają instytucje zamawiające przy ocenie tego, co jest równoważnym dowodem na potwierdzenie danego kryterium, w tym przypadku standardów ochrony środowiska²⁶³.

Ostatnim wyrokiem, który stworzył podwaliny dla zrównoważonych zamówień publicznych, jest wyrok w sprawie *Komisji przeciwko Niderlandom*, zwany *Max*

²⁶¹ Wyrok w sprawie *EVN Wienstrom*, paragraf. 34.

²⁶² Wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie *Evropaïki Dynamiki* przeciwko Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), T-331/06, ECLI:EU: T:2010:292.

²⁶³ D. Dragos, B. Neamtu, *Sustainable public procurement*, s. 307.

Havellaar²⁶⁴. Dotyczył on znaków towarowych i alternatywnych specyfikacji. Zamawiający ogłosił, że zamierza zamówić ekspresy do kawy i produkty niezbędne do ich funkcjonowania (np. kawę), wprowadzając obowiązek opatrzenia tych produktów etykietą Max Havellaar- prywatną marką, która przestrzega zasad Fairtrade. Głównym celem zamawiającego było dokonanie zakupu sprzyjającego środowisku. Trybunał stwierdził, że sprzecznym z prawem unijnym było ustanowienie wymogu, by produkty były opatrzone etykietą zamiast szczegółowej specyfikacji, ponieważ etykiety stanowią jedynie potwierdzenie, że dany produkt spełnia określone w specyfikacji wymogi, a same w sobie nie mogą stanowić podstawy do przyznania dodatkowych punktów w procesie oceny ofert. Zatem zamawiający powinien wyszczególnić kryteria, na których uznaje się owe etykiety, dopuszczając, by można było przedstawić każdy adekwatny dowód w celu wykazania, że dany produkt spełnia owe kryteria. Wybór dowodu potwierdzającego, że oferowany produkt jest zgodny z wymogami zamawiającego lub zasługuje na dodatkowe punkty w procesie oceny, należy do wykonawcy²⁶⁵.

Bogate orzecznictwo wpłynęło na wprowadzenie wielu rozwiązań do regulacji prawnych. Reżim prawny w zakresie zamówień publicznych został określony na nowo dzięki: dyrektywie 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych²⁶⁶, czyli tzw. dyrektywie klasycznej, dyrektywie 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji²⁶⁷, dyrektywie 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych²⁶⁸. Do unijnego reżimu zamówień publicznych należą ponadto dyrektywa 2009/81 w sprawie udzielania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa²⁶⁹ oraz dyrektywa 2007/66 dotycząca procedur odwoławczych²⁷⁰.

Zgodnie z motywem 2 dyrektywy klasycznej uznano, że należy zmienić i zmodernizować przepisy dotyczące zamówień publicznych przyjęte na podstawie dyrektywy

²⁶⁴ Wyrok Trybunału z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284.

²⁶⁵ Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, paragrafy 64-66.

²⁶⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dziennik Urzędowy UE L 94/65.

²⁶⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, Dziennik Urzędowy UE L 94/1.

²⁶⁸ 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, Dziennik Urzędowy UE L 94/243.

²⁶⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE, Dziennik Urzędowy UE z 20.08.2009, L 216/76.

²⁷⁰ Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywy 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, Dziennik Urzędowy UE z 20.12.2007, L 335/31.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE, aby zwiększyć efektywność wydatków publicznych, ułatwiając w szczególności udział małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zamówieniach publicznych, oraz aby umożliwić zamawiającym lepsze wykorzystanie zamówień publicznych dla wsparcia wspólnych celów społecznych, w celu realizacji strategii „Europa 2020”²⁷¹. Zamówienia publiczne zostały wskazane jako odgrywający kluczową rolę jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. Ponadto wskazano, że istnieje również konieczność doprecyzowania podstawowych pojęć i koncepcji w celu zapewnienia pewności prawa oraz uwzględnienia niektórych aspektów powiązanego i utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

4. Zielone zamówienia publiczne w Dyrektywie 2014/24/UE

Orzecznictwo TSUE miało istotny wpływ na kolejne regulacje unijne w dziedzinie zamówień publicznych, które już wprost potwierdzają dopuszczalność uwzględniania aspektów środowiskowych w kryteriach oceny ofert oraz kodyfikują ogólne zasady stosowania kryteriów oceny ofert w odniesieniu do takich wymogów, jak: związaną z przedmiotem zamówienia, brak nieograniczonej swobody wyboru czy zapewnienie efektywnej konkurencji²⁷². Ramy działania w dziedzinie zamówień publicznych regulowane są obecnie przez dyrektywę klasyczną 2014/24/UE. Celem dyrektywy klasycznej, zgodnie z motywem 91, jest sprecyzowanie w jaki sposób instytucje zamawiające mogą przyczynić się do ochrony środowiska i wspierania zrównoważonego rozwoju, zapewniając jednocześnie możliwość uzyskania przez te instytucje najlepszej jakości za daną cenę dla ich zamówień. Motyw 91 w swej treści odwołuje się również wprost do art. 11 TFUE. Jednak co istotne, dyrektywa klasyczna, w treści motywu 95, wyraźnie odmawia nadania obowiązkowego charakteru zamówieniom uwzględniającym aspekty środowiskowe²⁷³, uzasadniając tym, że ze względu na istotne różnice pomiędzy poszczególnymi sektorami i rynkami, nie byłoby

²⁷¹ Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r., Dziennik Urzędowy UE z 3.03.2010 r., KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

²⁷² S. Biernat, Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, s. 316.

²⁷³ S. Kingston, The uneasy relationship between EU Environmental and Economic Policies, s. 32.

właściwe ustanowienie ogólnych obowiązkowych wymogów w zakresie zamówień środowiskowych, społecznych i innowacyjnych.

Zamówienia publiczne, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 dyrektywy klasycznej, oznaczają 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. Dyrektywa klasyczna nie precyzuje jednak pojęcia zamówień publicznych, które uwzględniają aspekty środowiskowe. Takie zamówienia nazywane są zielonymi zamówieniami publicznymi. Zgodnie z definicją przedstawioną przez Komisję Europejską, jest to proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku²⁷⁴. Definicja została stworzona na potrzeby Komunikatu, w którym się znalazła, jednak została uznana przez instytucje UE²⁷⁵, doktrynę²⁷⁶ oraz międzynarodowe organizacje²⁷⁷. Według wskazanej definicji państwa członkowskie raportują również stan zielonych zamówień publicznych zgodnie z art. 83 ust. 2 dyrektywy klasycznej²⁷⁸. Z uwagi na zakreślone pole badawcze, autorka w swojej pracy będzie używać pojęcia zielonych zamówień publicznych zgodnie z rozumieniem przytoczonej definicji.

Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego podlega pod ogólne zasady wyrażone w traktach unijnych, jak i specyficzne dla procedury zamówień publicznych, określone w dyrektywach²⁷⁹. Zasady udzielania zamówień zostały uregulowane w art. 18 dyrektywy klasycznej. Art. 18 ust. 1 jest wskazywany jako najprawdopodobniej najważniejszy ze wszystkich przepisów dyrektywy, a wręcz, że pozostałe przepisy dyrektywy

²⁷⁴ Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM (2008) 400 wersja ostateczna.

²⁷⁵ Przykładowo: Ekologiczne zakupy!- podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Wydanie trzecie, Komisja Europejska 2016, w.: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_pl.pdf; dostęp: 2.01.2023 r.; About GPP, w.: https://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm, dostęp: 2.01.2023 r.

²⁷⁶ I.C. Chersan., V.F.Dumitru., C.Gorgan, and V.Gorgan, 2020. Green Public Procurement in the Academic Literature. *Amfiteatru Economic*, 22(53), s. 82-101.

²⁷⁷ OECD, Going green- best practices for sustainable procurement, 2015, w.: https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf, dostęp: 3.01.2023r., s. 5.

²⁷⁸ Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Denmark 2021, s. 21.

²⁷⁹ Ekologiczne zakupy! - podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Wydanie trzecie, Komisja Europejska 201, s. 20.

określają jedynie ramy dla ochrony zasad wyrażonych w art. 18²⁸⁰. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty i proporcjonalny. Wyrażone zasady równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności są również ogólnymi zasadami prawa UE i uznawane są za część prawa pierwotnego, ponieważ wywodzą się z traktatów²⁸¹. Są wykorzystywane do wypełniania luk prawnych, służąc do interpretacji prawodawstwa. TSUE często korzystał z tej możliwości odnosząc się do ogólnych zasad w szeregu orzeczeń, np. *Fabricom przeciwko Belgii*²⁸², *Slovensko*²⁸³, *Teleaustria*²⁸⁴, *Coname*²⁸⁵.

Kolejną z zasad, wyrażoną w art. 18 ust.1. zdanie drugie, jest zasada konkurencji. Zasada konkurencji, w myśl przepisu dyrektywy klasycznej stanowi, że zamówień nie organizuje się w sposób mający na celu wyłączenie zamówienia z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy lub sztucznie zawężenie konkurencji, co ma miejsce wtedy, gdy zamówienie zostaje zorganizowane w zamiarem nieuzasadnionego działania na korzyść lub niekorzyść niektórych wykonawców. Konkurencja została umieszczona w ramach zasad ogólnych, kładących nacisk na znaczenie zapewnienia oferentom równych szans w dążeniu do uzyskania zamówienia publicznego. Powodem umieszczenia konkurencji w tym miejscu była chęć sygnalizacji, że projektowanie zamówień np. o bardzo wąskim opisie przedmiotu zamówienia lub bardzo szczegółowych kryteriów kwalifikacji, które nie są uzasadnione przedmiotem zamówienia, jest powszechną metodą dyskryminacji, na którą unijny ustawodawca nie daje przyzwolenia²⁸⁶. Wskazane powody nabierają szczególnego znaczenia w kontekście zielonych zamówień publicznych, dla realizacji których ważnymi narzędziami pozostają opis przedmiotu zamówienia czy specyfikacje techniczne uwzględniające aspekty środowiskowe, które- niewłaściwie użyte- mogą stanowić naruszenie zasady konkurencji czy też równego traktowania²⁸⁷. Odniesienia do konkurencji widoczne są w dyrektywie²⁸⁸, jak

²⁸⁰ C. Risvig Hamer, M. Andhov, Article 18- Public Procurement Principles, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, *European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU*, Elgar Commentaries, 2021, nb. 18.01, s. 187.

²⁸¹ C. Risvig Hamer, M. Andhov, Article 18- Public Procurement Principles, nb. 18.03., s. 188.

²⁸² Wyrok Trybunału z dnia 3 marca 2005 r. w sprawach połączonych C-21/03 i C-34/03 *Fabricom przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:2005:127, paragraf 26.

²⁸³ Wyrok Trybunału z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie *Slovensko*, C-599/10, ECLI:EU:2012:191, paragrafy 36-40.

²⁸⁴ Wyrok Trybunału z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie *Teleaustria Telefonadress*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, paragrafy 60-62.

²⁸⁵ Wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2005 w sprawie *Coname*, C-231/03, ECLI:EU:C:2005:487, paragrafy 16-19.

²⁸⁶ C. Risvig Hamer, M. Andhov, Article 18- Public Procurement Principles nb. 18,27, s. 197.

²⁸⁷ Szerzej: M. Bendorf-Bundorf, *Ekologiczne zamówienia publiczne na tle zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji*, *Studia Prawnoustrojowe* 47, 2020.

również w orzecznictwie TSUE: np. *Michaniki*²⁸⁹, *Manova*²⁹⁰, *Hochtief*²⁹¹, *Lombardini*²⁹², *Universale Bau*²⁹³, *Sintesi*²⁹⁴. Oczywiście zatem jest, że konkurencja odgrywa ważną rolę w systemie zamówień publicznych, jednak nadal niejasne może być, co dokładnie ta rola oznacza²⁹⁵ czy konkurencja jest zasadą ogólną²⁹⁶, a w końcu, czy zapewnienie konkurencji nie jest celem pozostałych zasad określonych w dyrektywie²⁹⁷. Szersza dyskusja na ten temat jest nadal podejmowana²⁹⁸.

Ostatnią z zasad wyrażonych w art. 18 jest zasada zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia stosownych środków służących zapewnieniu, by przy realizacji zamówień publicznych wykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowionych w przepisach unijnych, krajowych, układach zbiorowych lub w przepisach prawa międzynarodowego wymienionych w załączniku X²⁹⁹.

Włączenie art. 18 ust. 2 do dyrektywy jest postrzegane za kamień milowy w osiągnięciu zrównoważonego rynku zamówień publicznych, ponieważ uznaje się, że przepis ten ma

²⁸⁸ Np. motyw 61 dyrektywy klasycznej: „(...)Umowy ramowe nie powinny być stosowane w sposób nieodpowiedni ani też w sposób uniemożliwiający, ograniczający lub zakłócający konkurencję(...)”; motyw 74 dyrektywy klasycznej: „(...) specyfikacje techniczne powinny być opracowywane w taki sposób, aby uniknąć sztucznego zawężania konkurencji poprzez wymogi, które faworyzują konkretnego wykonawcę, odzwierciedlając kluczowe cechy dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych zwykle przez tego wykonawcę (...)”.

²⁸⁹ Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie *Michaniki*, C-213/07, ECLI:EU:C:2008:731, paragraf 24.

²⁹⁰ Wyrok Trybunału z 10 października 2013 r. w sprawie *Manova*, C-336/12, ECLI: EU: C: 2013:647, paragraf 28.

²⁹¹ Wyrok Trybunału z dnia 15 października 2009 r. w sprawie *Hochtief*, C-138/08, ECLI:EU:C:2009:627, paragraf 54.

²⁹² Wyrok Sądu z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawach połączonych C-285/99 i C-286/99, *Impressa Lombardini, Impresa Mantovani*, ECLI:EU:C:2001:640, paragrafy 47, 57, 71, 82-84.

²⁹³ Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie *Universale-Bau*, C-470/99, ECLI:EU:C:2002:746, paragrafy 89-92.

²⁹⁴ Wyrok Trybunału z dnia 7 października 2004 r. w sprawie *Sintesi SpA*, C-247/02, ECLI:EU:C:2004:593, paragraf 40.

²⁹⁵ M. Steinicke, *Commentary to Article 18*, in: M. Steinicke, P. L. Vesterdorf, *Brussels Commentary on EU Public Procurement Law*, Hart/Nomos 2018, nb.165, s. 328.

²⁹⁶ S. Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, Vol 1, Sweet& Maxwell 2014, 3rd edition, rozdział 4.

²⁹⁷ Wyrok w sprawie *Manova*, paragraf 28.

²⁹⁸ A. Sanchez-Graells, *Public Procurement and EU Competition Rules*, Hart Publishing 2015, 2nd edition; A. Sanchez-Graells, *A deformed principle of competition? The subjective drafting of Article 18(1) of Directive 2014/24*, w: G.S.Ølykke and A. Sanchez-Graells, *Reformation or Deformation of the EU Public Procurement Rules*, Elgar 2016; R. Molden, *The new competition principle in the new EU Public Procurement Directives – from a Swedish perspective*, *ErT* 4 /2019.

²⁹⁹ W załączniku X z zakresu ochrony środowiska wymieniono: Konwencję wiedeńską o ochronie warstwy ozonowej oraz Protokół montrealski w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową; Konwencję bazylejską o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (konwencja bazylejska); Konwencję sztokholmską w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych; Konwencję w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami (UNEP/FAO) (konwencja PIC), sporządzoną w Rotterdamie dnia 10 września 1998 r., wraz z trzema protokołami regionalnymi.

potencjał zapewnienia etycznego zaopatrzenia, zwalczania dumpingu społecznego, wymuszenia przestrzegania przepisów środowiskowych w kontekście zamówień publicznych dzięki ograniczeniu ignorancji kwestii środowiskowych, społecznych i prawa pracy przez państwa członkowskie³⁰⁰. Nie rozwiązuje to jednak problemu szerokiego zastosowania aspektów zrównoważonych w zamówieniach, ponieważ przepis skierowany jest do państw członkowskich, nie obejmuje instytucji zamawiających bezpośrednio, a ponadto ma charakter bardziej perswazyjny niż obligatoryjny³⁰¹. Mimo tego, istotność art. 18 ust. 2 podkreśla również liczba odniesień do omawianego przepisu w innych przepisach dyrektywy klasycznej³⁰². Wsparcie dążenia do uwzględniania kwestii środowiskowych, prawa pracy i społecznych ma miejsce poprzez odwołanie do art. 18 ust. 2 w: art. 56 ust. 1 dotyczącym się zasad ogólnych wyboru uczestników i udzielenia zamówienia, art. 57 dotyczącym wykluczenia wykonawców, art. 69 odnoszącym się do rażąco niskiej ceny, a także art. 71 ust. 1 dotyczącym podwykonawstwa. Poszczególne odwołania stanowią będą przedmiot dalszych rozważań. Odniesienia do art. 18 ust. 2 w innych przepisach dyrektywy klasycznej są konsekwencją wdrożenia treści motywu 40 dyrektywy klasycznej. Motyw 40 stanowi o tym, że monitorowanie przestrzegania przepisów, o których mowa w art. 18 ust. 2 powinno odbywać się na odpowiednich etapach postępowania o udzielenie zamówienia przy stosowaniu zasad ogólnych regulujących wybór uczestników i udzielenie zamówienia, przy stosowaniu kryteriów wykluczenia i przy stosowaniu przepisów dotyczących rażąco tanich ofert.

W doktrynie odnotować można wątpliwości na temat uznania zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ogólnej udzielania zamówień publicznych³⁰³, co skutkowałoby między innymi przyznaniem tejże zasadzie prymatu narzędzia interpretacyjnego. Jednak TSUE w pozytywny sposób wypowiedział się w tej kwestii w orzeczeniu w sprawie Tim SpA³⁰⁴. TSUE potwierdził, że prawodawca unijny dążył do przekształcenia wymogów zawartych w art. 18 ust. 2 w zasadę, na tej samej podstawie co zasady przewidziane w ust. 1 tego artykułu, to znaczy zasady równego traktowania, niedyskryminacji, przejrzystości,

³⁰⁰ C. Risvig Hamer, M. Andhov, Commentary to Article 18, nb. 18.35, s. 199; M. Andhov, Contracting authorities and strategic goals of public procurement- a relationship defined by discretion?, w: S.Bogojevic, X.Groussot, J. Hettne, Discretion in EU Procurement Law, Hart Publishing 2019, s. 117-137; A. Semple, Living wages in public contracts: impact of the Regio Post judgment and the proposed revisions to the Posted Workers Directive, in: A. Sanchez-Graells (ed), Smart Public Procurement and Labour Standards, Hart 2018, s.83.

³⁰¹ C. Risvig Hamer, M. Andhov, Commentary to Article 18, nb. 18.36-18.38.

³⁰² M. Steinicke, Commentary to Article 18, nb. 191, s. 334.

³⁰³ S. Arrowsmith, The Law of Public and Utilities Procurement, s. 631; A. Sanchez-Graells, Regulatory substitution between labour and public procurement law: the EU's shifting approach to enforcing labour standards in public contracts, European Public Law, 24/2, 2018, s. 229- 254, s. 240.

³⁰⁴ Wyrok Trybunału z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie Tim SpA, C-395/18, ECLI:EU:2020-58.

proporcjonalności i zakazu wyłączenia danego zamówienia z zakresu zastosowania dyrektywy klasycznej lub ograniczania w sztuczny sposób konkurencji. Wynika z tego, że taki wymóg stanowi w ogólnej systematyce tej dyrektywy wartość kardynalną, nad przestrzeganiem której państwa członkowskie powinny czuwać na podstawie samej treści art. 18 ust. 2 wspomnianej dyrektywy³⁰⁵. Tak mocne stanowisko TSUE potwierdza prozrównoważone podejście tej instytucji do zamówień publicznych i konieczność jak najszerszego stosowania aspektów zrównoważonych. Dlatego istotnym pozostaje przybliżenie narzędzi do realizacji zielonych zamówień publicznych, które uregulowane zostały w dyrektywie klasycznej, a których stosowanie należy rozpatrywać przez pryzmat zasady zrównoważonego rozwoju wyrażonej w art. 18 ust.2.

Omówione zasady udzielania zamówień wyznaczają ramy dla całego postępowania. Jednak na różnych jego etapach również mogą zostać uwzględnione aspekty środowiskowe. Etap przygotowawczy postępowania może przewidywać zastosowanie kryteriów środowiskowych m.in. poprzez³⁰⁶: wybór procedury, w której zastosowanie znajdą względy środowiskowe; prowadzenie konsultacji z uczestnikami rynku³⁰⁷ w celu uzyskania wiedzy na temat możliwych rozwiązań proekologicznych; sporządzenie uzasadnienia biznesowego inwestycji, zwiększającego jego efektywność finansową dzięki rozpatrzeniu możliwości zastosowania rachunku kosztów cyklu życia, wspólnego udzielenia zamówienia czy też zawarcia umowy ramowej³⁰⁸. W trakcie przygotowania postępowania zamawiający ma możliwość uwzględnienia aspektów środowiskowych przy określeniu przedmiotu zamówienia i specyfikacji technicznej, kryteriów kwalifikacji i wykluczenia, kryteriów udzielenia zamówienia oraz klauzul dotyczących realizacji zamówienia.

W momencie przystąpienia do przygotowania dokumentacji przetargowej, instytucja zamawiająca powinna określić, co ma być przedmiotem zamówienia, a następnie wyrazić ten zamiar w formie specyfikacji technicznych. Możliwość uwzględnienia kwestii zrównoważonego rozwoju na etapie definiowania przedmiotu zamówienia, za pomocą sporządzenia specyfikacji technicznych, jest uznawana za prawdopodobnie najistotniejszą³⁰⁹. Przedmiotem zamówienia jest produkt, usługa lub roboty budowlane, jakie zamawiający chce nabyć. Wymagane cechy robót budowlanych, usług lub dostaw określa się w specyfikacjach technicznych, które określa się w dokumentach zamówienia (art. 42 ust. 1 dyrektywy

³⁰⁵ Wyrok w sprawie Tim SpA, paragraf 38.

³⁰⁶ Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, s. 22-31.

³⁰⁷ Na podstawie art. 40 Dyrektywy klasycznej.

³⁰⁸ Na podstawie art. 33 Dyrektywy klasycznej.

³⁰⁹ R. Caranta, Sustainable Public Procurement in the EU, s. 28.

klasycznej). Cechy te mogą również odnosić się do określonego procesu, metody produkcji lub realizacji. W załączniku VII zdefiniowano dokładniej czym są specyfikacje techniczne, odrębnie dla robót budowlanych³¹⁰ oraz dostaw i usług³¹¹.

Przy sporządzaniu specyfikacji technicznych bardzo ważnym aspektem jest konieczność zapewnienia konkurencji. Zgodnie z art. 42 ust. 2 specyfikacje techniczne zapewniają równy dostęp wykonawców do procedury udzielania zamówienia i nie tworzą nieuzasadnionych przeszkód dla otwarcia zamówienia publicznego na konkurencję. W związku z tym zasady ogólne wyrażone w art. 18 ust. 1 nabierają dużego znaczenia w odniesieniu do specyfikacji technicznych, tak aby ustanowione wymagania były konieczne, odpowiednie oraz związane z przedmiotem zamówienia³¹². Co do zasady, instytucje zamawiające nie mogą odnosić się do konkretnej marki, źródła lub szczególnego procesu. Wyjątkiem jest sytuacja, w której przedmiot zamówienia uzasadnia takie odniesienie i towarzyszą mu słowa „lub równoważny”. Takie stanowisko wynika z orzecznictwa TSUE, m.in. w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom³¹³, Komisja przeciwko Irlandii³¹⁴ czy Vestergaard³¹⁵, w których TSUE podkreślał wagę utrzymania swobody przepływów wewnątrz wspólnoty oraz dokonywania oceny w oparciu o zasady traktatowe oraz zasady udzielania zamówień publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do zamówień poniżej progów unijnych. TSUE nie precyzuje jednak, kiedy dopuszczalne jest odniesienie do konkretnej marki, a w sprawach, w których powstawały spory, instytucja zamawiająca nie akceptowała produktów

³¹⁰ Całość zaleceń technicznych zawartych w szczególności w dokumentach zamówienia, określających wymagane cechy materiału, produktu lub dostawy, odpowiadające przeznaczeniu zamierzonemu przez instytucję zamawiającą ; charakterystyka ta obejmuje poziomy oddziaływania na środowisko i klimat, dostosowanie projektu do wszystkich potrzeb (w tym dostępność dla osób niepełnosprawnych) oraz ocenę zgodności, wydajność, bezpieczeństwo lub wymiary, w tym procedury dotyczące zapewnienia jakości, terminologię, symbole, testy i metody testowania, opakowanie, oznakowanie i etykietowanie, instrukcje użytkowania oraz procesy i metody produkcji na każdym etapie cyklu życia obiektów budowlanych; charakterystyka ta obejmuje również zasady dotyczące projektowania i kosztorysowania, warunki testowania, kontroli i odbioru obiektów budowlanych, metod i technik budowy oraz wszelkie pozostałe warunki techniczne, które instytucja zamawiająca może określić, na mocy przepisów ogólnych lub szczególnych, w odniesieniu do ukończonych obiektów budowlanych oraz materiałów lub części, z których są one wykonane.

³¹¹ Specyfikacja w dokumencie określającym wymagane cechy produktu lub usługi, takie jak poziomy jakości, poziomy oddziaływania na środowisko i klimat, dostosowanie projektu do wszystkich potrzeb (w tym dostępność dla osób niepełnosprawnych) oraz ocenę zgodności, wydajność, przeznaczenie produktu, bezpieczeństwo lub wymiary, w tym wymagania odnoszące się do produktu w zakresie nazwy, pod jaką produkt jest sprzedawany, terminologię, symbole, testy i metody testowania, opakowanie, oznakowanie i etykietowanie, instrukcje użytkowania, procesy i metody produkcji na każdym etapie cyklu życia dostawy lub usługi oraz procedury oceny zgodności.

³¹² C. Risvig Hamer, Commentary to Article 42- Technical Specifications, w A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021, nb. 42.09., s.465.

³¹³ Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, paragrafy 27-28.

³¹⁴ Wyrok Sądu z dnia 22 września 1988 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, 45/87, ECLI:EU:C:1988:435, paragraf 22.

³¹⁵ Wyrok Sądu z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, paragraf 24.

alternatywnych. W doktrynie wskazuje się, że wskazanie marki jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy opisanie zamówienia w inny sposób nie jest możliwe, ale możliwość tą należy interpretować zawężająco³¹⁶.

Instytucja zamawiająca jest zobowiązana do sporządzenia specyfikacji technicznych. W dyrektywie klasycznej określono dwie metody ich ustalania: w odniesieniu do wymagań eksploatacyjnych lub funkcjonalnych lub przez odniesienie do norm i innych instrumentów. Wymagania funkcjonalne, zgodnie z motywem 74, są sposobem na zapewnienie większej elastyczności i swobody w zakresie realizacji zamówienia. Instytucja zamawiająca stosuje je wtedy, gdy kładzie nacisk na funkcję lub zaspokojenie potrzeb, a nie na określenie dokładnych wymagań dotyczących wykonania. Dyrektywa klasyczna w art. 42 ust. 3 pkt a) wprost wskazuje, że wymogi funkcjonalne mogą obejmować aspekty środowiskowe. Drugi sposób ustalania specyfikacji technicznych odnosi się do norm i w art. 42 ust. 3 pkt b) ustalono preferencje kolejności poszczególnych norm poprzez zastosowanie: 1) norm krajowych przenoszących normy europejskie, 2) europejskich norm technicznych, 3) wspólnych specyfikacji technicznych, 4) norm międzynarodowych, 5) innych systemów referencji technicznych. Stosowanie norm gwarantuje zgodność standardów stosowanych przez instytucje zamawiające oraz wykonawców. Na ofercie spoczywa obowiązek udowodnienia za pomocą dowolnych środków, że jego oferta jest zgodna z wymaganiami określonymi w specyfikacji technicznej (art. 42 ust. 6). Oferent może tego dokonać udowadniając, że proponowane rozwiązania w równoważony sposób spełniają wymagania, a taka oferta nie może zostać odrzucona (art. 42 ust. 5).

W przypadku gdy instytucje zamawiające zamierzają dokonać zakupu robót budowlanych, dostaw lub usług o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych, mogą one w specyfikacjach technicznych, kryteriach udzielenia zamówienia lub w warunkach realizacji zamówienia, wymagać określonej etykiety jako środka dowodowego na to, że te roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniają wymagane cechy (art. 43 ust. 1 dyrektywy klasycznej). Etykieta została zdefiniowana w art. 2 ust. 1 pkt 23 dyrektywy klasycznej i oznacza dowolny dokument, zaświadczenie lub poświadczenie potwierdzające, że dany obiekt budowlany, produkt, usługa, proces lub procedura spełniają określone wymogi. Z kolei wymogi dotyczące etykiety to, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 24, wymogi, które dany obiekt budowlany, produkt, usługa, proces lub procedura muszą spełnić, by uzyskać odnośną etykietę. Celem uregulowania zawartego w art. 43 jest próba zrównoważenia korzyści

³¹⁶ C. Risvig Hamer, Commentary to Article 42- Technical Specifications, nb. 42.19, s. 468.

oferowanych przez etykiety związanych z weryfikacją kryteriów środowiskowych, z możliwością ich nadużywania³¹⁷.

Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) identyfikuje trzy rodzaje dobrowolnych oznakowań ekologicznych opartych na normie ISO 14020³¹⁸: Typ I - oznakowanie ekologiczne, oparte na wielu kryteriach, program strony trzeciej, wskazujący ogólną preferencję środowiskową produktu w ramach kategorii produktu na podstawie LCC (ISO 14024); Typ II - własne deklaracje środowiskowe - etykieta z jednym atrybutem opracowana przez producenta. Jest ona tworzona bez niezależnej certyfikacji przez stronę trzecią (ISO 14021); Typ III - ilościowe dane środowiskowe produktu oparte na analizie cyklu życia, z wykorzystaniem niezależnych, weryfikowalnych danych, stosowane przede wszystkim w komunikacji biznesowej (ISO 14025)³¹⁹. Przykładami europejskich etykiet środowiskowych mogą być: EU Ecolabel³²⁰, Blue Angel³²¹, EnergyStar³²² lub Nordic Swan³²³.

Etykiety środowiskowe mogą być wykorzystywane na dwa sposoby w ramach zamówień publicznych: w celu określenia specyfikacji technicznych, kryteriów udzielenia zamówienia lub klauzul dotyczących wykonania zamówienia, oraz w celu weryfikacji zgodności ze specyfikacjami technicznymi, kryteriami udzielenia zamówienia i klauzulami dotyczącymi wykonania zamówienia³²⁴. Instytucje zamawiające mogą postawić wymagania, które są tożsame ze wszystkimi warunkami dotyczącymi danej etykiety albo tylko niektórymi. W drugim przypadku instytucja zamawiająca jest zobowiązana do wskazania, do których konkretnie wymagań etykiety się odnosi (art. 43 ust. 1 zdanie 2). Instytucje zamawiające mogą, co do zasady, odwoływać się do konkretnej etykiety i jej kryteriów. Taka zasada została wprowadzona przepisami dyrektywy klasycznej, jednocześnie uchylając stanowisko TSUE wypracowane w sprawie Komisji przeciwko Niderlandom³²⁵, zgodnie z którym instytucje zamawiające nie mogły odwoływać do konkretnych etykiet jako źródła informacji przy wyborze oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Istnieją jednak wyjątki od tej zasady. Po pierwsze, zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania i niedyskryminacji oraz zachowania

³¹⁷ A. Semple, *A Practical Guide to Public Procurement*, Oxford University Press, 2015, nb. 7.32, s. 189.

³¹⁸ B. Neamtu, D.C.Dragos, *Sustainable Public Procurement: the Use of Eco-Labels*, EPPPL 2/2015, s. 92-101, s. 95.

³¹⁹ Więcej: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:14020:ed-3:v1:en>, dostęp: 12.01.2023 r.

³²⁰ Więcej: https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel-home_en, dostęp: 12.01.2023 r.

³²¹ Więcej: <https://www.blauer-engel.de/en>, dostęp: 12.01.2023 r.

³²² Więcej: <https://www.energystar.gov/>, dostęp: 12.01.2023 r.

³²³ Więcej: <https://www.svanen.se/en>, dostęp: 12.01.2023 r.

³²⁴ A. Semple, *A Practical Guide to Public Procurement*, nb. 7.33., s. 189.

³²⁵ Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, paragraf 113.

konkurencji, inne produkty, które nie są certyfikowane konkretną etykietą, ale są certyfikowane różnymi etykietami lub mogą być uznane za funkcjonalnie równoważne, muszą być uznane za zgodne i dopuszczone jako środki dowodowe podczas procedury udzielania zamówienia³²⁶. Po drugie, w sytuacjach, gdy wykonawca nie ma możliwości uzyskania konkretnej etykiety wskazanej przez zamawiającego lub równoważnej etykiety, zamawiający akceptuje inne odpowiednie środki dowodowe potwierdzające, że roboty budowlane, dostawy lub usługi, które mają być przez niego zrealizowane, będą spełniać wymagania konkretnej etykiety lub konkretne wymagania wskazane przez zamawiającego³²⁷.

Niezależnie od tego, który wariant stosowania etykiet jest wdrożony przez instytucję zamawiającą, ustawodawca unijny określił ogólne warunki odwoływania się do etykiet, które muszą być spełnione łącznie. Zgodnie z art. 43 ust. 1 wymogi dotyczące etykiety dotyczą wyłącznie kryteriów, które są związane z przedmiotem zamówienia, i są odpowiednie dla określenia cech robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem zamówienia; są oparte na kryteriach obiektywnie możliwych do sprawdzenia i niedyskryminacyjnych; są określane przez podmiot trzeci, na który wykonawca ubiegający się o etykietę nie może wywierać decydującego wpływu; etykiety są przyjmowane w drodze otwartej i przejrzystej procedury, w której mogą uczestniczyć wszystkie odpowiednie podmioty, w tym instytucje rządowe, konsumenci, partnerzy społeczni, producenci, dystrybutorzy oraz organizacje pozarządowe, jak również są dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron.

Kolejnym etapem postępowania jest wybór uczestników oraz udzielenie zamówienia. Zgodnie z art. 56 ust. 1 dyrektywy klasycznej zamówień udziela się na podstawie kryteriów określonych zgodnie z art. 67-69, pod warunkiem, że oferta jest zgodna z wymaganiami, warunkami i kryteriami określonymi w ogłoszeniu oraz pochodzi od wykonawcy, który nie podlega wykluczenia oraz spełnia kryteria kwalifikacji określone przez instytucję zamawiającą. Ponadto instytucja zamawiająca może postanowić o nieudzieleniu zamówienia oferentowi, który złożył najkorzystniejszą ekonomicznie ofertę, jeżeli ustaliła, że ta oferta nie jest zgodna z mającymi zastosowanie obowiązkami, o których mowa w art. 18 ust. 2. Podstawy wykluczenia, mające zastosowanie w zielonych zamówieniach publicznych, zostały doprecyzowane w art. 57 ust. 4 pkt. a dyrektywy klasycznej. Przepis ten wprowadza fakultatywną przesłankę wykluczenia wykonawcy z postępowania mającego na celu udzielenie zamówienia publicznego w sytuacji, gdy instytucja zamawiająca za pomocą

³²⁶ M. Andhov, Commentary to Article 43, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, *European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU*, Elgar Commentaries, 2021, nb. 43.15, s. 478.

³²⁷ Tamże, s. 478.

dowolnych środków wykaże naruszenie mających zastosowanie obowiązków m.in. z zakresu ochrony środowiska, o których mowa w art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej. Od instytucji zamawiającej wymaga się, aby zachowała standardy staranności przy wykazywaniu naruszenia obowiązków przez wykonawcę³²⁸. Naruszenie art. 18 ust. 2 może być również rozciągnięte na podwykonawców. Instytucja zamawiająca powinna wykluczyć podwykonawcę, który nie przestrzega obowiązków określonych w art. 18 ust. 2, jeśli podlega on podstawie wykluczenia, jednak wykluczenie nie może nastąpić automatycznie³²⁹. Naruszenie zasad z zakresu ochrony środowiska może polegać np. na zanieczyszczeniu środowiska nieodpowiednio zutyliczowanymi odpadami przez wykonawcę w trakcie realizacji poprzednio udzielonego zamówienia publicznego. Dopuszczenie się takiego typu naruszenia wpływa na wiarygodność i uczciwość wykonawcy, co podważa również samą ofertę złożoną przez wykonawcę i może uzasadniać jego wykluczenie³³⁰.

W odniesieniu do kryteriów kwalifikacji, które uwzględniają zrównoważony rozwój, należy zwrócić uwagę na kryteria zdolności zawodowej i technicznej, uregulowane w art. 58 ust. 4 dyrektywy klasycznej. Takie kryteria mogą koncentrować się na ocenie zasobów ludzkich i technicznych, w tym referencji dotyczących realizacji poprzednich zamówień publicznych, braku jakiegokolwiek konfliktu interesów, oceny umiejętności, efektywności, doświadczenia i wiarygodności, dowodów na istnienie systemów zapewnienia jakości i zarządzania środowiskiem³³¹. Normy zapewnienia jakości i normy zarządzania środowiskowego zostały uregulowane w art. 62 dyrektywy klasycznej. Są to narzędzia związane z organizacją, mające na celu poprawę ogólnych efektów działalności środowiskowej organizacji, która udziela zamówienia. Są one stosowane w wielu organizacjach sektora publicznego i prywatnego. Najbardziej znane systemy w Europie to system oparty na normie ISO 14001 oraz system ek zarządzenia i audytu (EMAS)³³². W sektorze budowlanym stosowane są również BREEAM, LEED oraz DGNB³³³. Systemy zarządzania środowiskowego nie są obowiązkowe, jednak jak pokazał przykład sprawy

³²⁸ P. Friton, J. Zöll, Commentary to Article 57- Exclusion Grounds, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021, nb, 57.66, s. 609.

³²⁹ Wyrok w sprawie TIM SpA, paragraf 55.

³³⁰ Wyrok Trybunału z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie Meca, C-41/18, ECLI:EU:C:2019:507, paragraf 30; C. Risvig Hamer, The Possibility to Exclude an Economic Operator that Cannot Be Trusted, EPPPL 1/2020, s.42-52.

³³¹ A. Semple, A Practical Guide to Public Procurement, nb 4.13., s. 99.

³³² A. Semple, Commentary to Article 62, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021, nb. 62.02., s. 671.

³³³ Więcej: BREEAM: <https://bregroup.com/products/breem/>, LEED: <https://www.usgbc.org/leed>, <https://www.dgnb-system.de/en/>, dostęp: 13.01.2023 r.

Evropaïki Dynamiki przeciwko Europejskiej Agencji Środowiska, jego posiadanie może skutkować uzyskaniem większej liczby punktów w trakcie oceny oferty, w porównaniu do podmiotu, który nie posiada takiego systemu certyfikowanego przez osobę trzecią³³⁴.

Po dokładnym określeniu i scharakteryzowaniu przedmiotu zamówienia, kryteriów wykluczenia i wyboru wykonawcy, konieczne jest ustalenie kryteriów wyboru oferty. Instytucje zamawiające, na podstawie art. 67 ust.1 dyrektywy klasycznej, opierają udzielenie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie. Ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie określa się na podstawie ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia. Może ona obejmować najlepszą relację jakości do ceny, którą szacuje się na podstawie kryteriów obejmujących aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne związane z przedmiotem danego zamówienia publicznego. Jakościowe kryteria udzielenia zamówienia publicznego dają swobodę instytucjom zamawiającym w zakresie ukierunkowania na te obszary, które mają dla nich największe znaczenie³³⁵. W art. 67 ust. 2 zawarto niewyczerpujący wykaz czynników, które mogą zostać uwzględnione w jakościowych kryteriach udzielenia zamówienia, jak np. jakość, w tym wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników, cechy społeczne, środowiskowe i innowacyjne, handel i jego warunki, organizację, kwalifikację i doświadczenie personelu do realizacji danego zamówienia, serwis posprzedażny oraz pomoc techniczną, warunki dostawy. W odniesieniu do oceny kryterium kosztu, istnieje możliwość określenia jej na różne sposoby. Oferta może być oceniana na podstawie jednej, łącznej ceny lub na podstawie bardziej złożonej metody jak rachunek kosztów cyklu życia, który został szerzej uregulowany w art. 68 dyrektywy klasycznej.

Ustalając kryteria udzielenia zamówienia instytucja zamawiająca powinna kierować się pewnymi wytycznymi, które wynikają m.in. z orzecznictwa TSUE, a potem zostały wdrożone do dyrektywy klasycznej: po pierwsze, czynniki, które mają być uwzględnione w kryteriach muszą być związane z przedmiotem zamówienia, nie jest jednak konieczne, aby każde pojedyncze kryterium dawało instytucji zamawiającej korzyść ekonomiczną³³⁶. Po drugie, instytucja zamawiająca nie ma nieograniczonej swobody wyboru kryteriów, ponieważ wybór musi nastąpić w oparciu o obiektywne kryteria, które zostały wyraźnie wymienione

³³⁴ Wyrok w sprawie Evropaïki Dynamiki przeciwko Europejskiej Agencji Środowiska, paragraf 76.

³³⁵ A. Semple, Commentary to Article 67- Contract Award Criteria, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021, nb. 67.16, s. 712.

³³⁶ Wyrok w sprawie Concordia, paragraf 64.

w dokumentacji zamówienia lub w ogłoszeniu oraz są zgodne ze wszystkimi podstawowymi zasadami prawa unijnego³³⁷. Po trzecie, kryteria muszą być sformułowane w sposób umożliwiający rozsądnym, dobrze poinformowanym, starannym wykonawcom interpretowanie ich w ten sam sposób³³⁸. Wykonawca powinien posiadać doświadczenie i wiedzę, której oczekuje się od profesjonalisty w danej branży³³⁹. Po czwarte, czynniki zawarte w kryteriach udzielenia zamówienia muszą zapewniać możliwość skutecznej konkurencji i być weryfikowalne³⁴⁰. Po piąte, podkryteria, które zostaną zastosowane podczas oceny, muszą zostać ujawnione. Jednak nie dotyczy to metody oceny używanej przez instytucję zamawiającą, jeśli nie wpływa na zmianę przyznawania punktów i określenia ich wagi³⁴¹. Po szóste, kryteria udzielenia zamówienia odnosić się mają do oferty, a nie do oferenta. Istotny pozostaje podział na kryteria wykluczenia, selekcji oraz kryteria udzielenia zamówienia, zastosowany w dyrektywie klasycznej, który powinien być przestrzegany w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³⁴².

W przepisach dotyczących kryteriów udzielania zamówień, ale również w wielu innych, np. dotyczących kryteriów kwalifikacji, specyfikacji technicznych, etykiet czy klauzul dotyczących realizacji zamówienia, pojawia się koncepcja związku z przedmiotem zamówienia. Została ona zatem uogólniona w całej dyrektywie klasycznej jako warunek zrównoważonych zakupów³⁴³. Koncepcja ta oznacza, zgodnie z art. 67 ust. 3 dyrektywy klasycznej, że kryteria udzielenia zamówienia są powiązane z przedmiotem zamówienia, jeżeli dotyczą robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być zrealizowane w ramach tego zamówienia, we wszystkich etapach ich cyklu życia, co obejmuje czynniki związane z określonym procesem produkcji, dostarczania lub wprowadzania tych robót budowlanych, dostaw lub usług na rynek, albo określonym procesem dotyczącym innego etapu cyklu życia tych robót budowlanych, dostaw lub usług, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym

³³⁷Tamże, paragraf 64.

³³⁸ Wyrok Trybunału z dnia 18 października 2001 r. w sprawie SIAC Construction, C-19/00, ECLI:EU:C:2001:553, paragraf 42.

³³⁹ Opinia Rzecznik Generalnej Eleanor Sharpston z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie Lämmerzahl, C-241/06, ECLI:EU:C:2007:329, paragraf 68.

³⁴⁰ Wyrok w sprawie EVN Wienstrom, paragrafy 52 oraz 69.

³⁴¹ Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie TNS Dimarso, C-6/15, ECLI:EU:C:2016:555, paragraf 55; Wyrok Trybunału z dnia 16 października 2018 r. w sprawie DEP-Proof IT vs. EIGE, T-10/17, ECLI:EU:T:2018:682, paragraf 51-54. Więcej na temat swobody instytucji zamawiających w tym zakresie w: A. Sanchez-Graells, Transparency and competition in public procurement: a comparative view on their difficult balance, w: K.M. Halonen, R. Caranta, A. Sanchez-Graells (eds), Transparency in EU Procurement: Disclosure Within Public Procurement and During Contract Execution, Edward Elgar Publishing, 2019, s. 33-56.

³⁴² Wyrok w sprawie Beentjes, paragrafy 15-16, Wyrok Trybunału z dnia 24 stycznia 2008 r. w sprawie Lianakis, C-532/06, ECLI:EU:C:2008:40, paragrafy 26-30.

³⁴³ M. Andrecka, K. Peterkova Mitkidis, Sustainability Requirements in EU Public and Private Procurement – A Right or an Obligation?, Nordic Journal of Commercial Law (NJCL)1/2017, s. 56–87.

elementem. Dla zobrazowania tego co uznajemy za związane z przedmiotem zamówienia warto przytoczyć przykłady z orzecznictwa TSUE: w sprawie EVN Wienstrom uznano, że uwzględnienie w ocenie zdolności oferentów do dostarczenia energii elektrycznej energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w ilości przekraczającej wymagania instytucji zamawiającej, nie jest kryterium związanym z przedmiotem zamówienia, ponieważ dotyczy ogólnej zdolności dostawców do dostarczania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a nie konkretnych ilości wymaganych w ramach zamówienia³⁴⁴. Z kolei wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Holandii TSUE otworzył drzwi do uznawania za kryterium udzielenia zamówienia publicznego związanego z przedmiotem zamówienia nie tylko tych kryteriów, które dotyczą immanentnie cechy produktu, ale również tych dotyczących kwestii związanych z fazą produkcji, np. wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych lub pochodzenie z uczciwego handlu³⁴⁵. Koncepcja związku z przedmiotem zamówienia jest istotna z punktu widzenia zielonych zamówień publicznych. W trakcie prac legislacyjnych wyraźnie wskazywano, że związek z przedmiotem zamówienia jest niezbędnym zabezpieczeniem przed protekcyjnym i nadużywaniem kryteriów środowiskowych³⁴⁶. Jednak zbyt rygorystyczna interpretacja tego wymogu może potencjalnie podważyć kryteria środowiskowe. Z kolei zbyt luźna interpretacja może prowadzić do nadużywania greenwashingu i utrudnienie udowadniania dodatkowych korzyści środowiskowych³⁴⁷. W doktrynie powstała propozycja reformy, polegająca na usunięciu koncepcji związku z przedmiotem zamówienia i zastąpienia go koncepcją cyklu życia³⁴⁸. Wymóg związku z przedmiotem zamówienia jest uwzględniany na niemal wszystkich etapach udzielania zamówienia i stanowi jedno z ograniczeń swobody decyzyjnej instytucji zamawiających w zakresie uwzględniania kwestii środowiskowych w zamówieniach publicznych³⁴⁹. Zgodnie z niniejszym wnioskiem odejście od wymogu związku z przedmiotem zamówienia wynika z potrzeby odwołania się do mniej niejednoznacznego i bardziej adekwatnego do celu pojęcia. Ustawodawca unijny w art. 2 ust. 1 pkt 20 dyrektywy klasycznej zdefiniował pojęcie cyklu życia jako wszystkie kolejne lub

³⁴⁴ Wyrok w sprawie EVN Wienstrom, paragraf 68.

³⁴⁵ Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, paragraf 91.

³⁴⁶ Zielona Księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień, Komisja Europejska, KOM (2011) 15 wersja ostateczna, s. 43.

³⁴⁷ A. Semple, Commentary to Article 67- Contract Award Criteria, nb. 67.28, s. 717.

³⁴⁸ M. Andhov, R. Caranta (eds). Sustainability through public procurement: the way forward – Reform

Proposals, 2020, w: [https://www.idos-](https://www.idos-research.de/uploads/media/Sustainability_through_public_procurement_the_way_forward_Reform_Proposals.pdf)

research.de/uploads/media/Sustainability_through_public_procurement_the_way_forward_Reform_Proposals.pdf, dostęp: 16.04.2023 r., s. 37-38.

³⁴⁹ K. Poukli, Towards mandatory Green Public procurement (GPP) requirements under the EU Green Deal: reconsidering the role of public procurement as an environment policy tool, ERA Forum (2021), 21:699-721, s. 717.

powiązane ze sobą etapy, w tym działania badawczo-rozwojowe, które należy wykonać, produkcję, obrót i jego warunki, transport, użytkowanie i utrzymanie, w całym okresie istnienia produktu lub obiektu budowlanego lub świadczenia usługi, od nabycia surowca lub wytworzenia zasobów po wywóz, usunięcie i zakończenie obsługi lub użytkowania. Ta definicja, zdaniem twórców propozycji reformy, wydaje się być bardziej solidną podstawą prawną wzmacniającą zielone zamówienia publiczne. Twórcy zalecają rezygnację ze związku z przedmiotem zamówienia, we wszystkich przepisach dyrektywy, które się do niego odnoszą, i odniesienie do „produktu, usługi lub robót budowlanych w trakcie lub/i ich cyklu życia”³⁵⁰.

Cykl życia jest już mocno osadzonym w dyrektywie i wykorzystywanym pojęciem, głównie w odniesieniu do wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Oferta najkorzystniejsza ekonomicznie jest jedynym kryterium udzielenia zamówienia publicznego. Jednak oferta najkorzystniejsza ekonomicznie może przybrać różne formy: najniższej ceny, najlepszej jakości za daną cenę lub najlepszego stosunku do jakości, który może obejmować efektywność kosztową, w tym koszt cyklu życia produktu (LCC)³⁵¹. Cena zakupu odzwierciedla jedynie wąski zakres informacji o produkcie i ostatecznych kosztów dla konsumentów i społeczeństwa. Aby wyjść poza cenę, konieczne jest zastosowanie metodologii uwzględniających szerszy zakres kosztów i korzyści związanych z produkcją, nabyciem i użytkowaniem produktu. To prowadzi do rozwoju współczesnej i ciągle rozwijającej się koncepcji LCC, która w swej najpełniejszej formie próbuje zmierzyć i wycenić całkowity koszt produktu w całym jego cyklu życia³⁵².

Rachunek kosztów cyklu życia, w rozumieniu art. 68 ust. 1 dyrektywy klasycznej, obejmuje koszty poniesione przez zamawiającego lub innych użytkowników, takie jak: koszty związane z nabyciem; koszty użytkowania, takie jak zużycie energii i innych zasobów; koszty utrzymania; koszty związane z wycofaniem z eksploatacji, takie jak koszty zbiórki i recyklingu. Dodatkowo, rachunek kosztów cyklu życia obejmuje również koszty przypisane ekologicznym efektom zewnętrznym związane z produktem, usługą lub robotami budowlanymi na przestrzeni ich cyklu życia, o ile ich wartość pieniężną można określić i zweryfikować; takie koszty mogą obejmować koszty emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz inne koszty łagodzenia zmiany klimatu. Środowiskowe efekty

³⁵⁰ M. Andhov, R. Caranta (eds). Sustainability through public procurement, s. 39.

³⁵¹ M. Andhov, R. Caranta, A. Wiesbrock, The European Union law of life-cycle costing, w: M. Andhov, R. Caranta, A. Wiesbrock (eds), Cost and EU Public Procurement Law: Life-Cycle Costing for Sustainability, Routledge 2020, s.20-35, s. 25.

³⁵² J. Czarnetzki, S. Van Garsse, What is life-cycle costing?, w: M. Andhov, R. Caranta, A. Wiesbrock (eds), Cost and EU Public Procurement Law: Life-Cycle Costing for Sustainability, Routledge 2020, s. 3-19, s. 3-4.

zewewnętrzne mogą być uwzględnione wyłącznie pod warunkiem, że ich wartość pieniężna może zostać określona i zweryfikowana³⁵³.

Metodologia LCC używana przez instytucję zamawiającą musi spełniać kilka warunków. Metodologia musi być oparta na kryteriach obiektywnie możliwych do zweryfikowania i niedyskryminacyjnych oraz musi być dostępna dla wszystkich zainteresowanych stron. Aby promować konkurencję ze strony oferentów z państw trzecich, wymagane dane mogą zostać dostarczone uzasadnionym nakładem sił przez wykonawców działających z należytą starannością, w tym wykonawców z państw trzecich będących stronami Porozumienia GPA lub innych umów międzynarodowych wiążących Unię (art. 68 ust. 2 zd. 2). Art. 68 ust. 2 dopuszcza ustanowienie metodologii LCC odpowiedniej tylko dla jednego, konkretnego zamówienia, jednak opracowanie metodyki LCC do wielokrotnego stosowania np. dla poszczególnych sektorów jest o wiele bardziej rozsądną metodą³⁵⁴. Zgodnie z art. 68 ust. 3 w każdym przypadku, gdy metoda LCC została uznana za obowiązkową w prawie UE, należy ją zastosować. Listę tych metodologii określać miał załącznik XIII. Faktycznie załącznik XIII zawierał tylko jedną metodologię, odwoływał się do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego³⁵⁵. 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 zniósła jednak ten obowiązek, wychodząc z założenia, że instytucje zamawiające preferują lepiej dopasowane metodyki³⁵⁶. Chociaż nie istnieje żadna wspólna metodologia, przez lata podejmowano próby stworzenia bardziej wspólnych, standardowych podejść do obliczania LCC w różnych dziedzinach. Na uwagę zasługują następujące przykłady³⁵⁷: narzędzie do oceny zarówno LCC, jak i emisji CO₂ w zamówieniach

³⁵³ Wyrok w sprawie EVN Wienstrom, paragraf 52.

³⁵⁴ M. Andhov, Commentary to Article 68- Life Cycle Cost, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, 2021, nb. 68.22, s. 727.

³⁵⁵ Dziennik Urzędowy UE z 15.05.2009 r., L 120/5.

³⁵⁶ Dziennik Urzędowy UE 12.07.2019, L 118/116, motyw 24: (...) Biorąc pod uwagę ograniczone zastosowanie metody obliczania kosztów całego cyklu użytkowania zgodnie z dyrektywą 2009/33/WE oraz informacje przedstawione przez instytucje i podmioty zamawiające na temat stosowania własnych metod dopasowanych do ich specyficznych sytuacji i potrzeb, nie należy wymagać stosowania żadnej obowiązkowej metody, lecz umożliwić instytucjom zamawiającym i podmiotom zamawiającym wybór dowolnej metody określania kosztów cyklu użytkowania w celu wsparcia ich procesów udzielania zamówień, na podstawie kryteriów oferty najkorzystniejszej ekonomicznie określonych w art. 67 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 82 dyrektywy 2014/25/UE, z uwzględnieniem opłacalności w całym cyklu użytkowania pojazdu oraz aspektów środowiskowych i społecznych.

³⁵⁷ J. Czarnecki, S. Van Garsse, What is life-cycle costing?, s. 11.

publicznych, opracowane w ramach SMART-SPP³⁵⁸, narzędzie LCC opracowane w ramach projektu BUY SMART³⁵⁹, wspólna europejska metodologia LCC i towarzyszący jej dokument przewodni dla sektora budowlanego³⁶⁰, norma BS ISO 15686-5:2017 dla LCC nieruchomości³⁶¹.

Stosowanie metodologii opartej na koszcie cyklu życia produktu jest postrzegane jako jedna z głównych ścieżek zwiększania wykorzystania i postępów w zakresie strategicznych i zrównoważonych zamówień publicznych³⁶². Jednak nie należy zapominać o innych narzędziach, dzięki którym możliwa jest realizacja zasad określonych w art. 18 ust.2 dyrektywy klasycznej. Naruszenie wskazanych zasad jest jedną z podstaw odrzucenia oferty, jeżeli zamawiający stwierdzi, że przez takie działanie jest ona rażąco niska. Taki obowiązek wynika z art. 69 ust. 3 dyrektywy klasycznej. Na instytucji zamawiającej ciąży obowiązek badania rażąco niskich ofert, nawet jeśli nie proponuje ich odrzucenia³⁶³. Wykonawca składa wyjaśnienia w zakresie, który budzi wątpliwości instytucji zamawiającej, które mogą obejmować warunki techniczne, ekonomiczne, przestrzeganie przepisów prawa ochrony środowiska czy prawa pracy. Do oceny instytucji zamawiającej należy to czy oferta jest wiarygodna³⁶⁴, czy też wykonalna³⁶⁵, jak też jaki wpływ na cenę oferty mają wspomniane czynniki³⁶⁶.

Ustawodawca unijny przewidział w art. 70, że instytucje zamawiające mogą określić szczególne warunki związane z realizacją zamówienia. Również w tym przypadku istnieje szeroka przestrzeń dla zielonych zamówień, w tym środków łagodzących zmiany klimatu. Warunkiem jaki stawia ustawodawca jest powiązanie tych warunków z przedmiotem zamówienia w rozumieniu art. 67 ust. 3 i wskazanie ich w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub w dokumentach zamówienia. Zgodnie z motywem 97, wymóg związku z przedmiotem zamówienia zabrania instytucjom zamawiającym stosowania ogólnej polityki odpowiedzialności środowiskowej, których nie można uznać za czynnik charakteryzujący konkretny proces produkcji lub dostarczenia usług, np. aby wykonawca zainwestował

³⁵⁸ Dostępna w: <https://smart-spp.eu/index.php?id=6988>, dostęp: 14.01.2023 r.

³⁵⁹ Dostępna w: <https://www.buy-smart.info/>, dostęp: 14.01.2023 r.

³⁶⁰ Davis Langdon Management, Consulting, Life Cycle Costing (LCC) as a Contribution to Sustainable Construction: A Common Methodology Literature Review (Final Report 2007).

³⁶¹ Więcej: <https://www.iso.org/standard/61148.html>, dostęp: 14.01.2023 r.

³⁶² M. Andhov, Commentary to Article 43, nb. 68.02, s. 722.

³⁶³ Wyrok w sprawie Slovensko, paragraf 34.

³⁶⁴ Wyrok Trybunału z dnia 15 maja 2008 r. w połączonych sprawach C-147/09 i C-148/06 SECAP, ECLI:EU:C:2006:304, paragraf 24.

³⁶⁵ Wyrok Trybunału z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie TQ3 Travel Solutions Belgium, T-148/04, ECLI:EU:T:2005:274, paragraf 66.

³⁶⁶ A. Semple, A. Cook, A practical guide to Public Procurement, Oxford University Press, Chapter 4- specifications, selection, and award criteria, 2015, s. 117.

w ogólną zdolność produkcyjną w zakresie energii odnawialnej. Takie ogólne normy można wyegzekwować na podstawie art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej³⁶⁷.

Przykładowymi ekologicznymi warunkami realizacji zamówienia mogą być: kompensacja emisji gazów cieplarnianych, ilość i jakość paliwa wykorzystywanego przy dostawie towarów, wymaganie stosowania pojazdów emitujących mniej zanieczyszczeń, rozwiązania logistyczne w celu zminimalizowania liczby kilometrów dzięki kierowaniu dostawy do jednego centralnego punktu oraz późniejszego sortowania na mniejszą liczbę pojazdów na ostatnim etapie podróży do użytkownika końcowego³⁶⁸, ustanowienie wymogu odbioru opakowań oraz poddania ich recyklingowi, ustanowienie wymogu realizacji dostaw poza godzinami szczytu, korzystanie z dozowników w celu zapewnienia odpowiedniej ilości środków czyszczących, efektywne wykorzystanie zasobów na placach budowy³⁶⁹.

Problemem jaki może pojawić się przy chęci zastosowania klauzul dotyczących warunków realizacji zamówienia jest rozróżnienie ich od specyfikacji technicznych. TSUE w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom³⁷⁰ stwierdził, że wymóg, aby produkt pochodził z rolnictwa ekologicznego, był specyfikacją techniczną. Jednak wymogi sprawiedliwego handlu dotyczące produktów nie mogą stanowić specyfikacji technicznych - są natomiast warunkami wykonania³⁷¹. Wniosek ten został wyciągnięty na podstawie argumentu, że definicja specyfikacji technicznej odnosi się do produkcji, a sprawiedliwy handel jest postrzegany przez TSUE jako warunki, na jakich dostawca nabył je od producenta. W związku z wyrokiem TSUE i przepisami dyrektywy klasycznej można rozróżnić dwie sytuacje: po pierwsze, coś jest specyfikacją techniczną i jest wzmocnione w warunkach wykonania (takich jak warunek wykonania wymagający zgodności z poziomami efektywności środowiskowej ustalonymi w specyfikacji technicznej); po drugie, coś jest warunkiem wykonania, a nie jest specyfikacją techniczną i musi być zróżnicowane (np. wymogi sprawiedliwego handlu dotyczące produktów)³⁷².

Z przedstawionej powyżej regulacji unijnej wynika, że aspekty środowiskowe nie tylko mogą się pojawiać na każdym etapie procedury przetargowej, lecz również stanowią jeden

³⁶⁷M. Andhov, Commentary to Article 70- Conditions for Performance of Contract, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021 nb. 70.02., s. 748.

³⁶⁸ B. Martinez Romera, R. Caranta, EU Public Procurement Law: Purchasing Beyond Price in the Age of Climate Change, EPPPL 3/2017, s. 281-292, s. 292.

³⁶⁹ Ekologiczne zakupy, s. 71-72.

³⁷⁰ Komisja przeciwko Niderlandom, paragraf 61.

³⁷¹ Ibidem, paragrafy 74-76.

³⁷² M. Andhov, Commentary to Article 70- Conditions for Performance of Contract, nb. 70.08., s. 750.

z celów respektowanych w trakcie zakupów publicznych³⁷³. Niezależnie od tego, że dyrektywa stworzyła podatny grunt do ułatwionego stosowania względów środowiskowych w ramach jej reżimu, decyzja o dobrowolnym charakterze tych przepisów, uzależniona od swobody decyzyjnej państw członkowskich i instytucji zamawiających, wywołuje problemy, które utrudniają ich skuteczne wdrażanie i powoduje, że potencjał tych przepisów nie jest wykorzystany w pełny sposób³⁷⁴. W celu zlikwidowania asymetrii między imperatywami politycznymi dotyczącymi uwzględnienia wymogów środowiskowych a ograniczeniami istniejącego zestawu narzędzi legislacyjnych w zakresie zamówień publicznych w celu ich uwzględnienia, droga naprzód wiedzie przez dyskusję na temat wprowadzenia obowiązkowych elementów do zielonych zamówień publicznych³⁷⁵. Pozytywny wpływ obowiązkowych przepisów - pomimo ich kosztów ekonomicznych i administracyjnych - wydaje się dwojaki: zachęcają one do dalszego rozwoju rynku w zakresie dostarczania rozwiązań przyjaznych dla środowiska oraz stanowią silną i skuteczną zachętę dla zamawiających publicznych do angażowania się w zielone zamówienia publiczne³⁷⁶. Jedną z możliwych, a być może najłatwiejszych, form nadania skuteczności wprowadzeniu elementów obowiązkowych byłoby wprowadzenie krajowych celów minimalnych w zakresie zielonych zamówień publicznych³⁷⁷. Prawodawstwo UE wymagałoby od państw członkowskich, aby określony odsetek zamówień publicznych był ekologiczny, przy czym w określonej dacie będzie obowiązywał wymóg 100%³⁷⁸. Spełnienie tego celu będzie możliwe dzięki wprowadzeniu minimalnych, obowiązkowych kryteriów lub celów ekologicznych w ramach inicjatyw sektorowych, funduszy unijnych lub przepisów odnoszących się do poszczególnych produktów, co proponuje Komisja Europejska³⁷⁹. Obowiązkowe przepisy będą odczuwalne, jeśli ogólne zasady dotyczące zamówień publiczne

³⁷³ S. Biernat, Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, s. 316-317.

³⁷⁴ G. Botta, Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement through Minimum Environmental Criteria, w: W.A. Janssen, R. Caranta (eds.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*. Oxford (oczekuje na publikację); K. Poukli *Towards mandatory Green Public Procurement (GPP) requirements*, s.705; A. Renda, *GPP Uptake in the EU27: Still a very Fragmented Picture*, w: A.Renda et al, *The uptake of GPP in the EU27, DG Environment, CEPS, College d'Europe, 2012*, w: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>, dostęp: 16.04.2023 r.

³⁷⁵ K. Poukli, *Towards mandatory Green Public Procurement (GPP) requirements*, s. 715.

³⁷⁶ L. Mélon, *More than a Nudge? Arguments and Tools for Mandating Green Public Procurement in the EU*, *Sustainability* 2020, 12, 988, s. 15.

³⁷⁷ M. Andhov, R. Caranta, *Sustainability through public procurement*, s. 43-44

³⁷⁸ L. Mélon, *More than a Nudge?*, s. 16.

³⁷⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i komitetu Regionów, Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy. Plan inwestycyjny na rzecz europejskiego Zielonego Ładu, Dziennik Urzędowy UE z 14.01.2020 r., COM (2020) 21 final, s.13.

zostaną do tego dostosowane³⁸⁰. Mowa tu o dwóch kwestiach: po pierwsze, należy wzmocnić konsekwencje naruszenia zasad zawartych w art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej. Wykluczenie na tej podstawie musi być obowiązkowe, w celu wsparcia celów, które te przepisy realizują³⁸¹. Ponadto art. 18 ust. 2 cechuje się niejednoznacznością dotyczącą mocy wiążącej tego przepisu, co podważa skuteczność wszystkich przepisów dotyczących zielonych zamówień publicznych w ramach dyrektywy w sprawie zamówień publicznych. Przepis ten wymaga nadania mu solidnej treści normatywnej, co może mieć miejsce dzięki zdefiniowaniu niejasnego pojęcia „podjęcia odpowiednich środków” w celu zagwarantowania przestrzegania obowiązków w nim wymienionych³⁸². Po drugie, wymagane byłyby zmiany dotyczące koncepcji związku z przedmiotem zamówienia, co zostało omówione powyżej w trakcie analizy art. 67 ust. 3 dyrektywy klasycznej. Rezygnacja z tej koncepcji ułatwiłaby korzystanie z kryteriów i warunków związanych z ogólną polityką przedsiębiorstwa, co obecnie uniemożliwia motyw 97 dyrektywy klasycznej. Taka reforma uporządkowałaby i ujednoliciłaby przepisy UE, czyniąc je spójnymi z najnowszymi zmianami wprowadzonymi przykładowo dyrektywą 2022/2464/UE dotyczącą sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju³⁸³ czy proponowaną przez Komisję Europejską dyrektywą w sprawie należytej staranności w zakresie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw³⁸⁴. Choć obecnie nie odnoszą się one wprost do zamówień publicznych, to po ich zatwierdzeniu staną się częścią „obowiązujących obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy” na mocy art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej³⁸⁵.

Obok propozycji zmian dotyczących wprowadzenia obligatoryjności, rozwija się również doktryna oparta na behawioralnych metodach zmian³⁸⁶. Takie pomysły wywodzą się z założeń, że rządy powinny na nowo przemyśleć przepisy i praktyki w zakresie zamówień publicznych oraz radykalnie zmienić swoje priorytety, aby systemy zamówień publicznych i ludzie, którzy je wdrażają, nie mieli trudności z wykorzystaniem publicznych budżetów

³⁸⁰ R. Caranta, Sustainability takes centre stage in public procurement, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny*, Rok LXXXV- zeszyt 1- 2023, s. 50.

³⁸¹ Tamże, s. 51.

³⁸² K. Poukli, Towards mandatory Green Public Procurement (GPP) requirements, s.715.

³⁸³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, *Dziennik Urzędowy UE* z 16.12.2022, L 322/15.

³⁸⁴ Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937, COM (2022) 71 final.

³⁸⁵ R. Caranta, Sustainability takes centre stage in public procurement, s. 51.

³⁸⁶ L. Mélon, More than a Nudge?

niezbędnych do złagodzenia skutków zmian klimatu³⁸⁷. Proponowanymi metodami zmian są: „domyślne zielone zamówienia” wprowadzane przy pomocy tzw. teorii *nudge* oraz wykorzystanie heurystyki społecznej, czyli skrótów decyzyjnych lub reguł myślowych³⁸⁸. *Nudging* wykorzystuje ludzką preferencję do wyboru ścieżki najmniejszego oporu. *Nudging* to każdy aspekt wyboru, który zmienia zachowanie ludzi w przewidywalny sposób, nie zakazując żadnych opcji ani nie zmieniając znacząco ich bodźców ekonomicznych³⁸⁹. W promowaniu zielonych zamówień publicznych, *nudging* mógłby zostać wykorzystany przez preferencję władz publicznych dla zrównoważonych produktów i usług, z możliwością rezygnacji, ale tylko w przypadku uzasadnienia tej decyzji. Wygenerowanie dodatkowej dokumentacji wyjaśniającej rezygnację miałyby służyć jako czynnik zniechęcający zamówienia niezrównoważonych produktów lub usług. Jednym z przykładów zastosowania takiej praktyki jest niemieckie miasteczko, które uznało energię odnawialną jako domyślne źródło energii elektrycznej, co spowodowało, że 99% gospodarstw domowych przyjęło domyślne zasady³⁹⁰. Kolejnym przykładem może być praktyka duńskiego Urzędu ds. Konkurencji i Konsumentów, który stosuje podejście „zastosuj się lub wyjaśnij” w stosunku do polityki społecznej³⁹¹. Z kolei wykorzystanie heurystyki społecznej w tej dziedzinie mogłoby polegać na pokazywaniu pozytywnych przykładów podmiotów, które realizują inwestycje w zrównoważony sposób. Taki przykład mógłby polegać na reklamowaniu wykonawców, którzy dostarczają zrównoważone zamówienia publiczne lub na umieszczaniu wykresów w bazie zamówień publicznych danego podmiotu, obrazujących proporcję między zrównoważonymi a niezrównoważonymi zamówieniami³⁹².

Podsumowując rozważania podjęte w niniejszym podrozdziale warto przytoczyć słowa Rzecznik Generalnej Kokott w sprawie Max Havelaar: *To, czy i w jakim zakresie można uwzględnić względy środowiskowe i społeczne, a w szczególności odwoływać się do etykiet środowiskowych i etykiet sprawiedliwego handlu, jest kwestią o fundamentalnym znaczeniu*

³⁸⁷ S.L. Schooner, E. Matsuda, Sustainable Procurement: Building Vocabulary To Accelerate The Federal Procurement Conversation. GWU Legal Studies Research Paper, 2021-44; S.L. Schooner, M. Speidel, ‘Warming Up’ to Sustainable Procurement. *Contract Management*, 60(10), 32-41.

³⁸⁸ S.L. Schooner, D. Klinger, Promoting Sustainable Public Procurement Through Economic Policy Tools: From Moral Suasion to Nudging, *European Journal of Public Procurement Markets*, 4(4), 67-79, 2023, s. 73.

³⁸⁹ R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press, 2008.

³⁹⁰ S.L. Schooner, D. Klinger, Promoting Sustainable Public Procurement Through Economic Policy Tools, s. 73.

³⁹¹ Duński Urząd ds. Konkurencji i Konsumentów, Przewodnik po klauzulach społecznych w zamówieniach, 2018, w: <https://www.kfst.dk/nyheder/kfst/ok-nyheder/2018/20181219-ny-udgave-af-vejledning-om-sociale-klausuler-i-udbud/#>, dostęp: 16.04.2023 r.

³⁹² S.L. Schooner, D. Klinger, Promoting Sustainable Public Procurement Through Economic Policy Tools, s. 74.

*dla dalszego rozwoju prawa zamówień publicznych. Udzielając odpowiedzi, Trybunał stoi przed wyzwaniem znalezienia sprawiedliwej równowagi między wymogami rynku wewnętrznego a względami środowiskowymi i społecznymi, nie pomijając jednak praktycznych wymogów procedur udzielania zamówień. Z jednej strony nie może być mowy o dyskryminacji potencjalnych oferentów ani o podziale rynku. Z drugiej strony instytucje zamawiające muszą mieć możliwość zamawiania produktów przyjaznych dla środowiska, ekologicznych i pochodzących ze sprawiedliwego handlu bez nadmiernych obciążeń administracyjnych*³⁹³.

5. Pozostałe akty prawne wdrażające zielone zamówienia publiczne

Wdrażanie zielonych zamówień publicznych na szczeblu unijnym odbywa się nie tylko za pomocą dyrektyw zamówieniowych. Duży wpływ na ich funkcjonowanie mają akty niższej rangi, jak rozporządzenia, komunikaty, zalecenia, ale również dyrektywy, które związane są z ekologicznym podejściem do zamówień publicznych i uszczegóławiają regulacje przewidziane w dyrektywie klasycznej.

5.1. Dyrektywy

Pierwszą z dyrektyw konkretyzujących zastosowanie zielonych zamówień publicznych, która zostanie omówiona, jest Dyrektywa 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/WE³⁹⁴. Ta dyrektywa ustanawia wspólne ramy środków na rzecz promowania efektywności energetycznej w Unii, aby zapewnić realizację głównych celów zakładających zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. oraz o co najmniej 32,5 % do 2030 r., a także tworzy warunki dla dalszej poprawy efektywności energetycznej po tych terminach. Ponadto dyrektywa ustanawia przepisy, których celem jest usunięcie barier na rynku energii oraz przezwyciężenie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, które ograniczają efektywność dostaw i wykorzystywania energii, a także przewiduje ustalenie orientacyjnych i krajowych celów i wkładów w zakresie efektywności energetycznej na lata 2020 i 2030 (art. 1 ust. 1). W art. 2, na użytek niniejszej dyrektywy, zdefiniowano stosowane w niej pojęcia, określając,

³⁹³ Opinia Rzecznik Generalnej Juliane Kokott z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie C-368/10, Komisja przeciwko Niderlandom, ECLI:EU: C:211:840, paragraf 3.

³⁹⁴ Dziennik Urzędowy UE z 14.11.2012 r., L 315.

że jako instytucje publiczne rozumie się każdą instytucję zamawiającą w rozumieniu dyrektywy 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 usługi³⁹⁵, a jako instytucje rządowe wszelkie jednostki administracyjne, których właściwość obejmuje całe terytorium państwa członkowskiego. W dyrektywie określono zatem obowiązki w zakresie osiągnięcia efektywności energetycznej również dla instytucji zamawiających. Bowiem zgodnie z art. 5, państwa członkowskie zobowiązane są od 1 stycznia 2014 r. do corocznej renowacji budynków będących własnością instytucji rządowych oraz przez nie zajmowanych, która obejmować ma 3% jego powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych w celu spełnienia przynajmniej minimalnych wymogów charakterystyki energetycznej. Ponadto art. 6 reguluje dokonywanie zakupów przez instytucje publiczne precyzując, że państwa członkowskie zapewniają, aby instytucje rządowe nabywały jedynie produkty, usługi i budynki o bardzo dobrej charakterystyce energetycznej, o ile zapewniona przez to opłacalność, wykonalność ekonomiczna, większe zrównoważenie, przydatność techniczna, a także odpowiedni poziom konkurencji. Ten obowiązek ma również zastosowanie do umów kupna produktów, usług i budynków przez instytucje publiczne w zakresie zamówień równych lub powyżej progów unijnych.

Kolejną z dyrektyw związaną z efektywnością energetyczną jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków³⁹⁶, promująca poprawę charakterystyki energetycznej budynków w Unii, z uwzględnieniem panujących na zewnątrz warunków klimatycznych i warunków lokalnych oraz wymagań dotyczących klimatu wewnętrznego i opłacalności ekonomicznej (art. 1 ust. 1). W dyrektywie ustanowiono wymagania w zakresie: wspólnych ram ogólnych do obliczania charakterystyki energetycznej budynków; zastosowania minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej budynków zarówno istniejących, jak i nowopowstałych; krajowych planów mających na celu zwiększenie liczby budynków o niemal zerowym zużyciu energii; certyfikacji energetycznej budynków lub modułów budynków; regularnych przeglądów systemów ogrzewania i klimatyzacji w budynkach; oraz niezależnych systemów kontroli świadectw charakterystyki energetycznej i sprawozdań z przeglądu (art. 1 ust. 2). W myśl art. 9 ust. ust. pkt b, państwa członkowskie zapewniają, aby po dniu 31 grudnia 2018 r. nowe budynki zajmowane przez władze publiczne oraz będące ich własnością były budynkami o niemal zerowym zużyciu

³⁹⁵ Obecnie dyrektywy 2014/24/UE.

³⁹⁶ Dziennik Urzędowy UE z 18.06.2010 r., L 15/133.

energii. Oznacza to, że instytucje zamawiające również zobowiązane są do stosowania regulacji tejże dyrektywy.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy³⁹⁷ zmieniona przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r.³⁹⁸ ustanawia z kolei środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie powstawaniu i zmniejszenie ilości odpadów oraz negatywnego wpływu ich wytwarzania i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkownika, co ma zasadnicze znaczenie dla przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz dla zapewnienia konkurencyjności Unii w perspektywie długoterminowej. Jako jeden z przykładów środków służących zapobieganiu powstawania odpadów, które mogą mieć wpływ na fazę konsumpcji i użytkowania, w Załączniku IV pkt 15, w kontekście zamówień publicznych, wskazano włączenie kryteriów związanych z ochroną środowiska i zapobieganiem powstawaniu odpadów do zaproszeń do składania ofert i kontraktów, zgodnie z Podręcznikiem na temat ekologicznych zamówień publicznych opublikowanym przez Komisję 29 października 2004 r.³⁹⁹ W aktualnym wydaniu Podręcznika KE z 2016 r.⁴⁰⁰ wskazano, że w przypadku utylizacji zużytych produktów lub opakowań należy wyznaczyć cele w zakresie ograniczania ilości odpadów wywożonych na składowiska. Zrównoważone zamówienia publiczne zostały wymienione również jako przykład instrumentów ekonomicznych i innych środków zachęcających do stosowania hierarchii postępowania z odpadami, o której mowa w art. 4 ust. 3, jako zachęcające do lepszego gospodarowania odpadami i wykorzystywania produktów i materiałów pochodzących z recyklingu (Załącznik IVa).

Na podmioty publiczne nałożone są również obowiązki związane z transportem drogowym. Zgodnie z art. 1 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 drogowego⁴⁰¹, na państwa członkowskie nakłada się obowiązek zapewnienia, aby instytucje zamawiające i podmioty zamawiające uwzględniały przy udzielaniu zamówień na niektóre pojazdy transportu drogowego czynnik energetyczny i oddziaływanie na środowisko podczas całego cyklu

³⁹⁷ Dziennik Urzędowy UE z 22.11.2008 r., L 312/3.

³⁹⁸ Dziennik Urzędowy UE z 14.06.2018 r., L 150/109.

³⁹⁹ https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_arch.htm, dostęp: 7 lipca 2022 r.

⁴⁰⁰ Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, 2016 r.

⁴⁰¹ Dziennik Urzędowy UE z 12.07.2019 r., L 188/116.

użytkowania pojazdu, w tym zużycie energii oraz emisji CO₂ i niektórych zanieczyszczeń, w celu promowania i pobudzania rynku ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów oraz zwiększania udziału sektora transportowego w polityce Unii dotyczącej środowiska, klimatu i energii. Dyrektywa 2019/1161 ma zastosowanie do zamówień na podstawie: umów dotyczących zakupu, leasingu, wynajmu lub dzierżawy z opcją zakupu pojazdów transportu drogowego udzielanych przez instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające, o ile mają one obowiązek stosowania procedur określonych w dyrektywach klasycznej oraz dyrektywie w sprawie zamówień sektorowych; umów o świadczenie usług publicznych w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1370/2007⁴⁰², których przedmiotem jest świadczenie usług w zakresie pasażerskiego transportu drogowego o wartości przekraczającej próg określony przez państwa członkowskie, który nie przekracza mającej zastosowanie wartości progowej określonej w art. 5 ust. 4 tego rozporządzenia; umów o świadczenie usług określonych w tabeli 1 w załączniku do niniejszej dyrektywy, o ile instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające mają obowiązek stosowania procedur udzielania zamówień określonych w dyrektywie klasycznej oraz dyrektywie sektorowej.

Następną w grupie dyrektyw istotnych z punktu widzenia konkretyzacji zielonych zamówień publicznych jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów transportu drogowego w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej⁴⁰³. Dyrektywa, zgodnie z art. 1, nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby instytucje zamawiające⁴⁰⁴ i podmioty zamawiające⁴⁰⁵ uwzględniały przy udzielaniu zamówień na niektóre pojazdy transportu drogowego czynnik energetyczny i oddziaływanie na środowisko podczas całego cyklu użytkowania pojazdu, w tym zużycie energii oraz emisji CO₂ i niektórych zanieczyszczeń, w celu promowania i pobudzania rynku ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów oraz zwiększania udziału sektora transportowego w polityce Unii dotyczącej środowiska, klimatu i energii. Dyrektywa ma zastosowanie w analogicznych rodzajach zamówień, jak w omówionej wyżej dyrektywie 2019/1161.

⁴⁰² Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. L 315 z 3.12.2007), zmienione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz.U. L 354/22 z 23.12.2016).

⁴⁰³ Dziennik Urzędowy UE z 15.05.2009 r., L 120.

⁴⁰⁴ Art. 4 pkt 1: „instytucje zamawiające” oznaczają instytucje zamawiające zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 3 dyrektywy 2014/25/UE.

⁴⁰⁵ Art. 4 pkt 2: „podmioty zamawiające” oznaczają podmioty zamawiające zdefiniowane w art. 4 dyrektywy 2014/25/UE.

5.2. Rozporządzenia

Kolejną grupę aktów prawnych mających znaczenie przy wdrażaniu zielonych zamówień publicznych stanowią rozporządzenia. Rozporządzenia mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich⁴⁰⁶. Aktem prawnym tej rangi związanym również z tematyką pojazdów jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/740 z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie etykietowania opon pod kątem efektywności paliwowej i innych parametrów, zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1369 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1222/2009⁴⁰⁷, które ustanawia ramy udzielania zharmonizowanych informacji na temat parametrów opon za pomocą etykietowania, aby umożliwić użytkownikom końcowym dokonanie świadomego wyboru przy zakupie opon, mając na celu zwiększenie bezpieczeństwa, ochrony zdrowia oraz efektywności ekonomicznej i środowiskowej transportu drogowego poprzez promowanie trwałych, bezpiecznych i charakteryzujących się niskim poziomem hałasu opon pozwalających na obniżenie zużycia paliwa (art. 1). Omawiane rozporządzenie nie nakłada żadnych obowiązków na zamawiających. Mogą oni jednak wykorzystać informacje zawarte na etykiecie dla opon w ramach opisu przedmiotu zamówienia, kryteriów oceny ofert lub w wymaganiach związanych z realizacją zamówienia, np. dla zamówień publicznych na zakup pojazdów transportu drogowego czy zamówień na usługi transportowe⁴⁰⁸. Zamawiający może wykorzystać etykietę dla opon jako środek dowodowy i zażądać jej przedłożenia na potwierdzenie, że oferowane przez wykonawców, dostawy lub usługi odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego.

Wykorzystanie etykiety jako środka dowodowego potwierdzającego określone w opisie przedmiotu zamówienia, kryteriach oceny ofert lub wymaganiach związanych z realizacją zamówienia jest możliwe również w innych dziedzinach, nie tylko etykietowania opon. Na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego i uchylającego dyrektywę 2010/30/UE⁴⁰⁹ zamawiający może żądać etykiet wobec produktów związanych z energią, czyli takich towarów lub systemów mających wpływ na zużycie energii podczas użytkowania, który jest wprowadzany do obrotu lub oddawany do użytku, w tym części

⁴⁰⁶ Art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴⁰⁷ Dziennik Urzędowy UE z 5.06.2020 r., L 177/1.

⁴⁰⁸ Przewodnik po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych, Urząd Zamówień publicznych, 2022 r., s.20.

⁴⁰⁹ Dziennik Urzędowy UE z 28.07.2017 r., L 198/1.

mające wpływ na zużycie energii podczas użytkowania, które są wprowadzane do obrotu lub oddawane do użytku dla klientów i które mają zostać wbudowane do produktów (art. 2 pkt 1). Na podstawie rozporządzenia 2017/1369 wydano delegowane akty dotyczące następujących produktów związanych z energią: wyświetlaczy elektronicznych⁴¹⁰, pralek i pralko-suszarek⁴¹¹, źródeł światła⁴¹², urządzeń chłodniczych⁴¹³, zmywarek do naczyń⁴¹⁴, urządzeń chłodniczych z funkcją sprzedaży bezpośredniej⁴¹⁵.

Z kolei Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE⁴¹⁶ rozszerza znacząco grupę produktów, które mogą zostać objęte ekologicznym oznakowaniem. Omawiane rozporządzenie określa zasady i stosowanie dobrowolnego programu oznakowania produktów Ecolabel (art. 1), stanowiąc, że produkt musi spełniać wymogi środowiskowe określone w kryteriach dla tego oznakowania (art. 6), a w celu przyznania numeru rejestracyjnego podmiot, który chce takie oznakowanie uzyskać, składa wniosek do właściwej jednostki, tj. podmiotu certyfikującego wyroby oznakowaniem Ecolabel (art. 4, art. 9). Oznakowanie Ecolabel można uzyskać dla takich grup produktów, jak np. środki higieniczne, detergenty różnego typu, wyroby włókiennicze, obuwie, farby i lakiery, meble, papier różnego typu. Ten akt prawny również nie zawiera bezpośredniego odwołania do zamówień publicznych, jednak jego obowiązywanie daje zamawiającym możliwość wykorzystania unijnego oznakowania ekologicznego w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Istotne jest, że

⁴¹⁰ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego wyświetlaczy elektronicznych i uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1062/2010, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019 r., L 315, str.1).

⁴¹¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego pralek i pralko-suszarek dla gospodarstw domowych oraz uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1061/2010 i dyrektywę Komisji 96/60/WE, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019, L 315, str. 29.

⁴¹² Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego źródeł światła oraz uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 874/2012, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019, L 315, s. 68.

⁴¹³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego urządzeń chłodniczych i uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1060/2010, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019, L 315, s. 102.

⁴¹⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego zmywarek do naczyń dla gospodarstw domowych oraz uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1059/2010, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019, L 315, str. 134.

⁴¹⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego urządzeń chłodniczych z funkcją sprzedaży bezpośredniej, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019, L. 315, str. 155.

⁴¹⁶ Dziennik Urzędowy UE z 30.01.2010 r., L 27/1.

zamawiający może żądać certyfikatu wydanego przez jednostkę certyfikującą⁴¹⁷, ale musi również zaakceptować równoważne środki dowodowe, potwierdzające, że dane roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniają równoważne wymagania stawiane na podstawie art. 43 dyrektywy klasycznej.

Kolejnym aktem tej rangi odwołującym się do oznakowania, jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych⁴¹⁸. Powyższe rozporządzenie już wprost nałożyło obowiązki na centralne organy rządowe dotyczące zakupu biurowego sprzętu komputerowego spełniającego wymagania w zakresie efektywności energetycznej co najmniej równorzędnych wymogom ustanowionym w ramach specyfikacji technicznych Energy Star (art. 6). Dotyczyło zamówień na dostawy o wartości równej lub przekraczającej unijne kwoty progowe. Jednak opisany wymóg obowiązywał tylko w okresie obowiązywania „Umowy w sprawie koordynacji programów znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych z 20 grudnia 2006 r.” zawartej między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską⁴¹⁹, czyli wygasł 20 lutego 2018 r. Rozporządzenie utrzymało swoją moc, jednak obowiązki wobec centralnych organów rządowych zostały uchylone, co skutkowało również wygaśnięciem programu i związaną z nim domeną internetową⁴²⁰. Jednak program nadal obowiązuje, m.in. na rynku amerykańskim, a zamawiający w UE nadal mogą korzystać z oznakowania Energy Star i przyjętych w jego ramach specyfikacji technicznych⁴²¹, jednak bez bezpośredniego odwołania do tej konkretnej etykiety⁴²².

Unia Europejska wdraża również oznakowania opracowane bezpośrednio na rynku unijnym, dotyczące ekologicznej produkcji żywności. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007⁴²³ ustanawia logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej⁴²⁴, potwierdzające

⁴¹⁷ Wykaz produktów certyfikowanych w ramach UE: https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel-home_en, dostęp: 6 lipca 2022 r.; wykaz produktów certyfikowanych przez Polskie Centrum Badań Certyfikacji S.A.: <https://www.pcbc.gov.pl/pl/uslugi/ecolabel/produkty-i-uslugi>, dostęp: 6 lipca 2022 r.

⁴¹⁸ Dziennik Urzędowy UE z 13.02.2008 r., L 39/1.

⁴¹⁹ Dziennik Urzędowy UE z 28.12.2006 r., L 381, s. 26.

⁴²⁰ <https://www.eu-energystar.org>, dostęp: 6 lipca 2022 r.

⁴²¹ <https://www.energystar.gov/products/spec>, dostęp: 6 lipca 2022 r.

⁴²² Przewodnik po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych, s. 9.

⁴²³ Dziennik Urzędowy UE z 14.06.2018 r., L 150/1.

⁴²⁴ Więcej: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-logo_en, dostęp: 12.01. 2023 r.

spełnienie wymogów określonych w rozporządzeniu 2018/848. Logo może zostać użyte do szeregu grup produktów spożywczych, jak np. kasze, makarony, pieczywo, świeże warzywa, świeże owoce, wędliny, sery, miody, twarogi, soki owocowe i warzywne⁴²⁵. Rozporządzenie 2018/848 znów nie nakłada na zamawiających żadnych obowiązków, jednak nie wyklucza zastosowania takiego oznaczenia w trakcie procedury udzielenia zamówienia publicznego. Zastosowanie wszystkich opisanych etykiet, może w ramach zamówień publicznych, ułatwić zamawiającym określenie parametrów technicznych zamawianych produktów lub produktów wykorzystywanych na potrzeby realizacji zamówienia⁴²⁶.

Ostatnim omawianym, ale nie mniej ważnym aktem prawnym tej rangi, jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE⁴²⁷. Rozporządzenie 1221/2009 ustanawia system EMAS, którego celem jest wspieranie ciągłej poprawy efektów działalności środowiskowej organizacji przez ustanowienie i wdrażanie przez organizacje systemów zarządzania środowiskowego, systematyczną, obiektywną i okresową ocenę efektywności takich systemów, dostarczanie informacji o efektach działalności środowiskowej, prowadzenie otwartego dialogu ze społeczeństwem i innymi zainteresowanymi stronami oraz aktywne zaangażowanie pracowników organizacji oraz odpowiednie szkolenia. Do systemu EMAS mogą dołączyć organizacje⁴²⁸ spełniające wysokie standardy środowiskowe, które określa Rozporządzenie 1221/2009. Istnieje związek pomiędzy Rozporządzeniem 1221/2009 a zamówieniami publicznymi, ponieważ na podstawie art. 62 ust. 1 Dyrektywy klasycznej, zamawiający w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, może ustanowić wymogi dotyczące spełniania przez wykonawców odpowiednich systemów lub norm zarządzania środowiskowego, wskazanych przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniach lub dokumentach zamówienia, w tym EMAS.

⁴²⁵ Przewodnik po rynku produktów ekologicznych- poradnik zamawiającego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych, s.10.

⁴²⁶ Przewodnik po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych, s. 17.

⁴²⁷ Dziennik Urzędowy UE z 22.12.2009 r., L 342, s.1.

⁴²⁸ Art. 2 pkt 1: „organizacja” oznacza spółkę, korporację, firmę, przedsiębiorstwo, organ lub instytucję, znajdujące się Wspólnocie lub poza nią, albo część lub kombinację powyższych, posiadające osobowość prawną lub nie, publiczne lub prywatne, mające swoje własne funkcje i administrację.

5.3. Komunikaty, zalecenia

W odniesieniu do prawodawstwa unijnego, postanowienia dotyczące zamówień publicznych znalazły się zarówno w dyrektywach, rozporządzeniach, jak i w tzw. *soft law* (głównie komunikaty Komisji Europejskiej, Parlamentu i Rady). Komisja stała się podmiotem, który za pomocą Komunikatów kształtuje politykę UE w zakresie rozwoju ekologicznych zamówień. Pomimo że Komunikaty te nie są prawnie wiążące, reprezentują stanowisko Komisji i mogą odzwierciedlać przyszłe zamiary do podjęcia działań legislacyjnych⁴²⁹. Z tego względu w dalszej części wymienione i pokrótce opisane zostaną komunikaty i zalecenia, które wpływają na ukształtowanie regulacji prawnych w zakresie zielonych zamówień publicznych.

Regulacje prawne kształtowane są przez komunikaty i zalecenia, spośród których istotnym jest m.in. Komunikat Komisji- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu⁴³⁰. Wskazany Komunikat wyznaczał główne założenia strategiczne dotyczące zrównoważonych zamówień. Zmiany klimatu i energia zostały w Komunikacie Europa 2020 wskazane jako jeden z pięciu wymiernych celów UE na rok 2020: osiągnięcie celu 20/20/20 w zakresie klimatu i energii (zmniejszenie o przynajmniej 20% emisji gazów cieplarnianych, w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%-jeśli pozwolą na to warunki, wzrost udziału energii odnawialnej do poziomu 20%, wzrost efektywności energetycznej o 20%)⁴³¹. Cele strategii Europa 2020 nie zostały zrealizowane przez wszystkie państwa unijne. Różnice widoczne były wśród krajów wysoko rozwiniętych na zachodzie Europy, a państwami z południa, które dotknięte były kryzysem gospodarczym z lat 2008-2009 i recesją gospodarczą lat 2012-2013⁴³².

Istotne pozostają również Komunikaty z 2001, 2003 i 2008 r.⁴³³ W pierwszym z nich przeanalizowano możliwości włączania aspektów środowiskowych w procedury zamówień

⁴²⁹ E. Eriksson, Green Public Procurement as a Policy Instrument Study From a Law and Economics Perspective on the Efficiency of Using Green Public Procurement to Achieve Sustainable Development the EU Access to Justice For NGOs in the EU Post the Aarhus Convention., Eastern and Central European Journal on Environmental Law, 2014, nr 18/2, s. 74.

⁴³⁰ Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu., Komunikat Komisji KOM (2010) 2020.

⁴³¹ Europa 2020, s. 5, s. 12.

⁴³² B. Kasprzyk, J. Wojnar, An evaluation of the implementation of the Europe 2020 strategy/ Ocena realizacji strategii „Europa 2020”, Economic and Regional Studies 14(2), 2021, s.146-157, s. 156.

⁴³³ Komunikat Komisji w sprawie wspólnotowego mającego zastosowanie do zamówień publicznych oraz możliwości włączenia aspektów środowiskowych do zamówień publicznych, KOM (2001) 274; Komunikat Komisji dotyczący zintegrowanej polityki produktowej (IPP), KOM (2003) 302; Zamówienia publiczne na rzecz

publicznych, aby podmioty zamawiające mogły w ten sposób przyczynić się do realizacji wyzwań zrównoważonego rozwoju⁴³⁴. W kolejnym wprowadzono zintegrowaną politykę produktową (IPP), mającą na celu ściśle powiązanie polityki produktowej z ochroną środowiska poprzez odniesienie do tzw. cyklu kosztu życia produktu. Zobowiązano również państwa członkowskie do przedstawienia planów działań w zakresie zielonych zamówień publicznych⁴³⁵. Celem ostatniego z wymienionych miała być harmonizacja kryteriów środowiskowych w procedurach przetargowych za pomocą przyjęcia przez państwa członkowskie kryteriów zielonych zamówień publicznych opracowanych dla grup wyrobów i usług w 10 priorytetowych sektorach⁴³⁶. Ustalono, że kryteria te muszą być weryfikowalne i powinny być sformułowane jako kryteria kwalifikacji, specyfikacje techniczne, kryteria udzielenia zamówienia lub klauzule dotyczące realizacji zamówienia, a także oparte na podejściu uwzględniającym cykl życia oraz dowody naukowe. Biorąc pod uwagę, że Komunikat został wydany w 2008 r., czyli na kilka lat przed wprowadzeniem w życie obecnie obowiązujących dyrektyw zamówieniowych, potwierdza to tezę, że komunikaty faktycznie wyznaczają kierunki regulacji prawnych, ponieważ wszystkie założenia zostały wzięte pod uwagę w dyrektywach.

Jednolitość kryteriów jest konieczna, aby uniknąć zakłóceń na jednolitym rynku i ograniczenia konkurencji w całej UE, co wpływa również na zmniejszenie obciążenia administracyjnego dla wykonawców i administracji publicznej wdrażającej ekologiczne zamówienia publiczne⁴³⁷. Kryteria zostały podzielone według sektorów priorytetowych. Ich wybór dokonano na podstawie oferowanych przez nie możliwości w zakresie poprawy stanu środowiska, wydatków publicznych, potencjalnego wpływu na stronę podażową, przykładu dla konsumentów prywatnych lub korporacyjnych, wrażliwości politycznej, istnienia odpowiednich i łatwych do wykorzystania kryteriów, dostępności odpowiednich produktów na rynku oraz wydajności ekonomicznej. Kryteria są aktualizowane, a obecnie możemy wyróżnić kryteria w sektorach: komputerów, monitorów, tabletów i smartfonów; ośrodków przetwarzania danych, serwerowni i usług w chmurze, energii elektrycznej; żywności, usług gastronomicznych i automatów sprzedających; mebli; urządzeń do przetwarzania obrazu, materiałów zużywalnych i usług drukowania; projektowania i budowy budynków biurowych

poprawy stanu środowiska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM (2008) 400.

⁴³⁴ Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010-2012, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 7.

⁴³⁵ Tamże, s. 8.

⁴³⁶ Tamże, s. 7.

⁴³⁷ Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, s. 7.

oraz zarządzania nimi; farb, lakierów i oznakowania drogowego; konserwacji przestrzeni publicznej; projektowania, budowy i utrzymania dróg; oświetlenia drogowego i sygnalizacji świetlnej; wyrobów włókienniczych i usług tekstylnych; transportu drogowego; usług sprzątanania pomieszczeń⁴³⁸. Opracowane kryteria stanowią praktyczną pomoc dla stosujących zielone zamówienia publiczne, co może znacząco wpłynąć na ich udział w rynku zamówień publicznych.

Istotnym i stworzonym w celu ułatwienia praktycznego stosowania ekologicznego wymiaru w zamówieniach jest również wspomniany już „Ekologiczne zakupy! - Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych”⁴³⁹. W Podręczniku opisano na czym polega realizacja zielonych zamówień publicznych, jak można uwzględnić aspekty środowiskowe na różnych etapach zamówienia oraz scharakteryzowano najważniejsze sektory, w których aspekty te są stosowane.

6. Stosowanie zielonych zamówień publicznych w Unii Europejskiej

Rozwój zrównoważonych zamówień publicznych jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej. Jednak zrównoważone, a w tym zielone zamówienia publiczne, są stosowane fakultatywnie przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie są jednak zobligowane, na podstawie art. 83 ust. 2 dyrektywy klasycznej, do zapewnienia monitorowania stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Zgodnie z art. 83 ust. 3 dyrektywy klasycznej, wyniki działań monitorujących prowadzonych zgodnie z ust. 2 są udostępniane publicznie za pomocą odpowiednich kanałów informacji. Wyniki takie udostępnia się także Komisji. Można je np. włączać do sprawozdań z monitorowania. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przedstawienia Komisji sprawozdań z monitorowania do 18 kwietnia 2017 r., a następnie co 3 lata po tej dacie. Ostatnie raporty zostały opublikowane w 2021 r. i obejmują okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. Z uwagi na cel niniejszej pracy raporty zostały przeanalizowane pod kątem ilościowego stosowania zielonych zamówień publicznych.

Dyrektywa klasyczna nie precyzuje dokładnej treści czy schematu opracowania sprawozdania, a jedynie zakreśla niektóre z informacji, jakie powinny się znaleźć

⁴³⁸ Kryteria opracowane jako dokumenty robocze służb Komisji w każdym z wymienionych sektorów są dostępne na stronie internetowej Komisji: https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm, dostęp: 12.01.2023 r.

⁴³⁹ Ekologiczne zakupy!- podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Wydanie trzecie, Komisja Europejska 2016.

w sprawozdaniach, regulując, że do tych wzmianek należą, w stosownych przypadkach, informacje na temat najczęstszych źródeł nieprawidłowego stosowania przepisów lub najczęstszych źródeł braku pewności prawa, w tym ewentualnych strukturalnych lub powracających problemów w stosowaniu przepisów, na temat udziału MŚP w zamówieniach publicznych, a także na temat zapobiegania, wykrywania i odpowiedniego zgłaszania przypadków oszustw, korupcji, konfliktu interesów i innych poważnych nieprawidłowości w dziedzinie zamówień (art. 83 ust. 3 zd. 2). Z tego względu raporty, które zostały opublikowane przez państwa członkowskie, nie są jednolite. Większość z państw uwzględniła w sprawozdaniach informacje jakościowe na temat zielonych zamówień publicznych, omawiając ich założenia na gruncie krajowego ustawodawstwa. Jednak nie wszystkie państwa opublikowały dane na temat stosowania tego typu zamówień. Sprawozdania, w celu redakcyjnym, zostały podzielone na grupy, według kryterium zawarcia informacji dotyczących stosowania zielonych zamówień publicznych.

W pierwszej grupie skatalogowano sprawozdania państw, które zawierają informacje na temat ilościowego stosowania zielonych zamówień publicznych. Pierwszym z krajów w tej kategorii jest Belgia, w której zamawiający na szczeblu narodowym mogli dobrowolnie wypełnić pola badawcze na temat poszczególnych elementów zamówienia na platformie publikacji zamówień E-Notification. Na 103 539 zamówień publicznych udzielonych w latach 2018-2021, co do aspektów środowiskowych wypowiedziało się: 12,74% zamawiających w 2018 r., 16,22% w 2019 r., 15,81% w 2020 r., 14,97% w 2021 r. Około 20% z zamawiających, którzy wypowiedzieli się co do aspektów środowiskowych w swoich zamówieniach, uwzględniło je w zamówieniu⁴⁴⁰.

Bułgaria jest kolejnym państwem, które zawarło w sprawozdaniu informacje na temat stosowania zielonych zamówień publicznych. Bułgaria wykazała, że w zamówieniach w latach 2018-2020 postępowania o udzielenie zamówienia z uwzględnieniem kryterium zielonego stanowiły 7,5%⁴⁴¹.

Chorwackie sprawozdanie wykazało, że w 2018 r. 3% zawartych umów zawierało kryteria środowiskowe, czyli 541 umów o wartości 1 437 968,211 HRK bez VAT, ale już w 2019 r.

⁴⁴⁰ Deuxième Rapport de contrôle concentrant les marchés publics et les concessions, Belgique 2021, s. 105

⁴⁴¹ Sprawozdanie z Monitorowania Zamówień Publicznych i Koncesji (w związku z procesem sprawozdawczym dla państw członkowskich na mocy dyrektywy 2014/23/UE, dyrektywy 2014/24/UE i dyrektywy 2014/25/UE), Bułgaria 2021, s.28; (w oryginale: ДОКЛАД ОТНОСНО МОНИТОРИНГА НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И КОНЦЕСИИТЕ (с оглед на процеса по докладване на държавите членки по Директива 2014/23/ЕС, Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС).

było to 7% przy 1 731 umowach o wartości 4 248 846, 784 HRK bez VAT. W raporcie nie wykazano danych za 2020 r.⁴⁴²

W raporcie cypryjskim wykazano, że wydatki na zamówienia uwzględniające działania zawarte w krajowym planie działania co do zielonych zamówień stanowią około 7-10%. W raporcie nie wskazano jakie konkretne działania zawarte są w planie, a jedynie, że wdrożono strategię zielonych zamówień, która jest wynikiem transpozycji przepisów unijnych dotyczących ekologicznych pojazdów, energooszczędnych budynków, dyrektyw zamówieniowych, które mają wspierać koncepcję odpowiedzialnych pod względem środowiskowym zakupów⁴⁴³.

Dania, za pomocą Urzędu ds. Konkurencji i Konsumentów przeprowadziła badanie dotyczące wykorzystania wymogów ekologicznych, oceniając je w przetargach zarejestrowanych w TED (ang. Tenders Electronic Daily). Jednak na podstawie danych TED nie można było bezpośrednio określić, które przetargi zawierają element zielony. Dlatego Duński Urząd ds. Konkurencji i Konsumentów opracował metodę, w której algorytm wyszukiwania odwzorował „zielone” słowa w dokumentach zamówienia dla próbki duńskich zamówień unijnych. Przeglądając dokumenty zamówień pod kątem konkretnych zielonych słów, zidentyfikowano zielone zamówienia poprzez użycie w nich „zielonych” słów. Nie ma jednak faktycznej definicji tego, kiedy zamówienie zawiera zrównoważony, zielony element, podobnie jak nie przeprowadzono wcześniej żadnych obliczeń w celu określenia liczby zrównoważonych duńskich zamówień publicznych UE. W badaniu zidentyfikowano zamówienia z elementem ekologicznym, w których dokumenty zamówienia zawierały jedno lub więcej słów, które posłużyły do określenia, że instytucja zamawiająca zastosowała środki mające na celu zmniejszenie oddziaływania na środowisko lub klimat w ramach łańcucha wartości zamówienia, który obejmował produkcję, nabycie, wykorzystanie lub recykling. W oparciu o wkład kilku odpowiednich podmiotów przygotowano listę 74 zielonych słów, które mogły wskazywać, że zamówienie zawierało element ekologiczny. Glosariusz różnił się od zawierających ogólne słowa, takie jak „środowisko”, do bardziej szczegółowych, takich jak „mikroplastik”. Na podstawie glosariusza słów ekologicznych zbadano łącznie 1914 postępowań. W ramach metody ustalono, że 844 oferty zamówień UE zawierały co najmniej jedno słowo ekologiczne. W ten sposób oszacowano, że około 44 % wszystkich zamówień publicznych potencjalnie zawiera element ekologiczny. Zdecydowana większość zamówień

⁴⁴² Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Croatia 2021, s. 27.

⁴⁴³ Annex to Procurement Monitoring Report in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Cyprus 2021, s. 16.

zawiera kilka zielonych słów, ponieważ tylko nieco ponad 4 procent zawiera tylko jedno zielone słowo⁴⁴⁴.

Estonia prowadzi jeden, centralny rejestr zamówień publicznych, w którym w 2018 r. wprowadzono nową metodologię deklarowania zrównoważonych środowiskowo zamówień publicznych. Nowa metodologia promuje wybieranie predefiniowanych kryteriów środowiskowych, a nie tylko swobodne dodawanie tekstu. Umożliwia to bardziej precyzyjne wykazanie zarówno ilości, jak i wartości zamówień uwzględniających kryteria ekologiczne. W raporcie wykazano, że całkowity udział zamówień zrównoważonych środowiskowo w liczbie wszystkich udzielonych zamówień poniżej i powyżej progów unijnych wyniósł: w 2018 r. 3,6%, w 2019 r. 0,8%, w 2020 r. 4%. Z kolei udział w zamówieniach powyżej i powyżej progów unijnych według wartości udzielonych zamówień wyniósł: w 2018 r. 8,9%, w 2019 r. 1,7%, w 2020 r. 13%⁴⁴⁵.

W Finlandii podejmowane są działania mające na celu m.in. usystematyzowanie podejścia do zielonych zamówień publicznych. W tym celu uruchomiono Centrum Kompetencji na rzecz Zrównoważonych i Innowacyjnych Zamówień (KEINO), które jednak nie rejestruje szczegółowych danych dotyczących stosowania zielonych zamówień. Jedyne dane jakie wykazano wskazują, że w 2018 r. mniej więcej 30% zamówień publicznych w Finlandii zawierało cele i kryteria zrównoważonego rozwoju, jednak wskazana liczba uwzględnia również zamówienia innowacyjne⁴⁴⁶.

Francja również prowadzi monitoring zrównoważonych zamówień publicznych, biorąc pod uwagę wszystkie zgłoszone zamówienia o wartości przekraczającej obowiązkowy krajowy próg 90 000 EUR bez podatku. W sprawozdaniu wykazano odsetek zamówień publicznych z klauzulą środowiskową, w podziale na kategorie nabywców publicznych w latach 2017-2019, biorąc pod uwagę państwo i szpitale, władze lokalne oraz pozostałych nabywców. Wykazano, że w sumie udzielono 13,6% zamówień uwzględniających kryteria środowiskowe, a stanowiły one 11,2% udziału w wartości zamówień w 2017 r.; odpowiednio 13,6% udziału w liczbie oraz 18,6% udziału w wartości zamówień w 2018 r.; 15,8% udziału w liczbie oraz 18,6% udziału w wartości zamówień w 2019 r. Autorzy raportu wykazali również zastosowanie klauzul środowiskowych w zamówieniach poniżej oraz powyżej progów unijnych. Zamówienia z uwzględnionymi klauzulami środowiskowymi o wartości

⁴⁴⁴ Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Denmark 2021, s. 24-25.

⁴⁴⁵ Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Estonia 2021, s. 24-25.

⁴⁴⁶ Finland Procurement monitoring Report Under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Finland 2021, s. 18-19.

przekraczającej progi unijne stanowiły w 2017 r. 10,5% udziału w liczbie zamówień oraz 10% udziału w wartości zamówień; 18,2% udziału w liczbie oraz 18,5% udziału w wartości zamówień w 2018 r.; 18,3% udziału w liczbie oraz 18,6% udziału w wartości zamówień w 2019 r. Z kolei w zamówieniach poniżej progów unijnych kryteria środowiskowe uwzględniono w 14,7% wszystkich zamówień, co stanowiło 14,9% wartości wszystkich zamówień w 2017 r.; 14,8% zamówień o wartości odpowiadającej 18,8% wartości wszystkich zamówień w 2018 r.; 14,5% udziału w liczbie oraz 18,9% udziału w wartości zamówień w 2019 r.⁴⁴⁷

W hiszpańskim sprawozdaniu wykazano odsetek zielonych zamówień publicznych we wszystkich udzielonych zamówieniach. W 2018 r. odsetek ukształtował się na poziomie 5,8%, w 2019 r. na poziomie 9,9%, a w 2020 r. osiągnął 11,5%. Ponadto wykazano procentowy udział kryteriów środowiskowych według zamówień poniżej oraz powyżej progów unijnych. W 2018 r. udzielono 7,2% zamówień powyżej progów unijnych, które uwzględniły kryteria środowiskowe, w 2019 r. było to 18,9%, a w 2020 r. 20,8%. Następnie wykazano, że w zamówieniach poniżej progów ten odsetek ustalony został na poziomie 5,6% w 2018 r., 8,1% w 2019 r. oraz 8,6% w 2020 r.⁴⁴⁸

Litwa w swoim raporcie wykazała stosowanie kryteriów środowiskowych na poziomie krajowym łącznie dla zamówień powyżej oraz poniżej progów unijnych, z wyłączeniem zamówień o niskiej wartości. Zamawiający mogą wykazać zastosowanie kryteriów środowiskowych skategoryzowanych według sektorów priorytetowych⁴⁴⁹. Całkowity udział zastosowanych kryteriów środowiskowych wynosił: 7% w 2018 r., 5,8% w 2019 r. oraz 5,5% w 2020 r. Z kolei całkowity udział zastosowanych kryteriów środowiskowych w wartości wszystkich udzielonych zamówień wyniósł: 9,3% w 2018 r., 7,2% w 2019 r. oraz 9,6% w 2020 r.⁴⁵⁰

Łotwa prowadzi monitoring na poziomie krajowym uwzględniając zamówienia powyżej oraz poniżej progów unijnych. Wykazywany jest odsetek postępowań o udzielenie zamówienia publicznego uwzględniających kryteria ekologiczne z całego wolumenu zamówień na poziomie krajowym oraz, jeśli to możliwe, dla grup produktów objętych GPP. W zamówieniach powyżej progów unijnych udzielonych w 2018 r. wykazano, że zielone zamówienia publiczne stanowiły 17,5% wszystkich udzielonych zamówień według ich liczby

⁴⁴⁷ Rapport à la Commission Européenne relatif à l'application de la Réglementation en Matière de Marchés Publics pour la période 2017-2019, s. 59.

⁴⁴⁸ Informe Trienal Relativo a la Contracción Pública en España en 2018, 2019 y 2020, 2021, s.67-69.

⁴⁴⁹ Wykaz sektorów priorytetowych został wymieniony w podrozdziale IV.III.

⁴⁵⁰ Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Lithuania 2021, s. 41.

oraz 20,1% według ich wartości. W 2019 r. odsetek ten ukształtował się na poziomie 17,4% według liczby oraz 14,9% według wartości zamówienia, a w 2020 r. 22,7% według liczby oraz 27,6% według wartości zamówienia. W zamówieniach poniżej progów unijnych stosowanie zielonych zamówień publicznych kształtuje się następująco: w 2018 r. 12,1% wszystkich udzielonych zamówień oraz 15,7% ich wartości; w 2019 r. 15,5% według liczby oraz 27% według wartości; w 2020 r. 18,7% według liczby oraz 29,8% według wartości⁴⁵¹.

Malta prowadzi szczegółową statystykę dotyczącą stosowania zielonych zamówień publicznych, zbierając i analizując dane pod różnym kątem. W 2018 r. udzielono 2317 zamówień, z czego 719 wchodziło w zakres zielonych zamówień, ale 502 (co stanowi 21,66% wszystkich udzielonych zamówień) były zgodne z wymaganiami środowiskowymi. Udzielone zielone zamówienia stanowiły 22,34% wszystkich udzielonych zamówień, co odpowiada 2,1% PKB Malty. W 2019 r. udzielono 2194 zamówień, z czego 598 wchodziło w zakres zielonych zamówień publicznych, a 384 (17%) było zgodne z kryteriami zielonymi. Porównując te dane z wartością udzielonych zamówień, zielone zamówienia stanowiły 28% wartości wszystkich udzielonych zamówień, co odpowiada 1,7% PKB Malty. W 2020 r. łączna liczba zamówień wynosiła 1941, z czego 536 wchodziło w zakres zielonych zamówień, ale zgodnych z kryteriami było 302 (15,55%) były zgodne z wymaganiami. W odniesieniu do wartości udzielonych zamówień, środowiskowe zamówienia stanowiły 36% wszystkich udzielonych zamówień, co odpowiada 1,17% PKB Malty. Co ciekawe, Malta wprowadziła obowiązkowość stosowania kryteriów środowiskowych dla kilku grup produktów, jednak nie we wszystkich w 2020 r. osiągnięty został pełny, stuprocentowy poziom stosowania: kopiowanie i papier-100%, biurowy sprzęt komputerowy-83,3%, tekstylia-88,9%, produkty i usługi ogrodnicze-67,5%, produkty i usługi sprzątające-86,1%. W zakresie grup produktów, w których brak jest obligatoryjności stosowania kryteriów środowiskowych, ustalono jednak pożądaną poziom stosowania na 30%. W niektórych z grup został on spełniony: transport- 75,6%, meble- 47,1%, budownictwo- 48,3%. W pozostałych grupach: żywność i dostawy żywności- 9,1%, pokrycia podłóg- 15,2%, okna, drzwi przeszkłone i świetliki- 19,1%, oświetlenie uliczne i sygnalizacja świetlna- 16,7%, roboty drogowe i znaki drogowe- 14,3%⁴⁵².

Niderlandzcy zamawiający nie mają obowiązku wykazywania zastosowania zrównoważonych zamówień publicznych, dlatego może występować zjawisko autoselekcji

⁴⁵¹ Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Latvia 2021, s. 22-23.

⁴⁵² Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Malta 2021, s. 26-35.

danych. W sprawozdaniu podkreślono, że podane wartości procentowe mają jedynie charakter orientacyjny. W 2018 r. narzędzie samooceny zrównoważonych zamówień publicznych (MVI-ZET) wypełniło 161 zamawiających, przy łącznej liczbie 1690 zamówień. Wykazano, że zrównoważone zamówienia udzielone na poziomie europejskim stanowiły 74%, a na poziomie narodowym 62% liczby wszystkich udzielonych zamówień, a w odniesieniu do udziału w wartości udzielonych zamówień 97% na poziomie europejskim oraz 77% na poziomie narodowym. W 2019 r. narzędzie wypełniło 162 zamawiających przy łącznej liczbie zamówień wynoszącej 1999. Z tej liczby udział zrównoważonych zamówień na poziomie europejskim wyniósł 72%, a na poziomie narodowym 78%. Udział w wartości udzielonych zamówień wyniósł 88% na poziomie europejskim oraz 82% na poziomie narodowym. W 2020 r. brano pod uwagę 164 zamawiających dla łącznej liczby zamówień 2411. 82% na poziomie europejskim stanowiły zamówienia z uwzględnionymi kryteriami zrównoważonymi, a 85% na poziomie narodowym. W odniesieniu do wartości udzielonych zamówień na poziomie europejskim zrównoważone zamówienia stanowiły 92%, a na poziomie narodowym 91% wartości udzielonych zamówień publicznych. Podkreślenia wymaga fakt, że dane uwzględniają wszystkie zrównoważone zamówienia publiczne, nie wyodrębniono z nich informacji dotyczących jedynie zielonych zamówień publicznych⁴⁵³.

Niemcy są kolejnym państwem, które uwzględnia dane o stosowaniu zielonych zamówień publicznych, przedstawiając je w podziale na zamówienia powyżej i poniżej progów unijnych. W zamówieniach powyżej progów unijnych wszystkie kryteria zrównoważonego rozwoju zostały uwzględnione w 18% wszystkich procedur udzielania zamówień, co stanowiło 30% wartości wszystkich udzielonych zamówień. Kryteria środowiskowe zostały uwzględnione w 10,83% sporządzonych specyfikacji technicznych w zamówieniach o wartości 10,43% wszystkich zamówień. W kryteriach kwalifikacji wykonawców aspekty środowiskowe były uwzględnione w 3,58% postępowań, co odpowiada 6,76% wartości wszystkich zamówień. Kryteria środowiskowe zostały wzięte również pod uwagę przy określaniu kryteriów udzielenia zamówienia w 4,4% postępowań o wartości odpowiadającej 3,48% zamówień. W warunkach realizacji zamówienia 5,9% postępowań obejmowało kryteria środowiskowe, co stanowiło 4,76% wartości zamówień. W zamówieniach poniżej progów unijnych kryteria zrównoważone uwzględniono w 11,37% wszystkich procedur, co odpowiadało 11,55% ich wartości. Kryteria środowiskowe stanowiły w tym odsetku 9,23% o wartości odpowiadającej 9,44%. Zarówno w zamówieniach powyżej,

⁴⁵³ Public Procurement Monitoring Report of the Netherlands, Netherlands 2021, s. 15-16.

jak i poniżej progów kryteria środowiskowe były najczęściej stosowane ze wszystkich kryteriów zrównoważonych⁴⁵⁴.

Słowacja, za pośrednictwem corocznej, dobrowolnej ankiety on-line przygotowanej przez agencję ochrony środowiska, opracowała dane dotyczące aspektów środowiskowych w zamówieniach dla lat 2018 oraz 2019. W 2018 r. zielone zamówienia na szczeblu administracji państwowej stanowiły 10,4% liczby wszystkich udzielonych zamówień, a pod względem wartości 2,34%. Z kolei na szczeblu lokalnym udzielono 3,03% zamówień zielonych, co odpowiadało 21,74% wartości udzielonych zamówień. W 2019 r. administracja państwowa udzieliła 0,87% zamówień uwzględniających aspekty środowiskowe, a władze lokalne jedynie 0,15 % zamówień. Odpowiednio udział w wartości wynosił 11,48% oraz 9,26% wartości wszystkich udzielonych zamówień⁴⁵⁵.

Słoweńskie sprawozdanie uwzględnia zastosowanie kryteriów zielonych w każdej grupie produktów osobno, biorąc pod uwagę w sumie zamówienia powyżej, jak i poniżej progów unijnych. W 2018 r. w wymienionych grupach produktów udzielono zielonych zamówień publicznych, których wartość stanowiła następujący odsetek całkowitej wartości udzielonych zamówień w danej grupie: elektryczność- 1,07%, żywność-28,28%, materiały biurowe-0,53%, sprzęt biurowy-1,41%, telewizory-0,07%, lodówki-0,55%, projektowanie budowlane-3,18%, meble-1,06%, środki czystości-1,56%, pojazdy drogowe-3,9%, opony-0,25%, lampy elektryczne-0,65%, wyroby włókiennicze-0,8%, podgrzewacze wody-0,31%, armatura sanitarna-0,47%, toalety-0,57%, panele ściennie-0,37%, projektowanie dróg-3,18%, oświetlenie drogowe-0,44%, usługi ogrodnicze-0,31%. 2019 r. dane prezentowały się następująco: elektryczność-1,09%, żywność-20,96%, materiały biurowe-0,56%, elektroniczny sprzęt biurowy-1,08%, telewizory-0,1%, lodówki-0,38%, projektowanie budowlane-1,31%, meble-0,91%, środki czystości-1,6%, pojazdy drogowe-2,32%, opony-0,25%, lampy elektryczne-0,62%, wyroby włókiennicze-0,29%, podgrzewacze wody-0,31%, armatura sanitarna-0,42%, toalety-0,4%, panele ściennie-0,41%, projektowanie dróg-1,25%, oświetlenie drogowe-0,2%, usługi ogrodnicze-0,15%. W 2020 r: elektryczność-0,69%, żywność-15,70%, materiały biurowe-0,87%, sprzęt biurowy-1,13%, telewizory-0,06%, lodówki-0,39%, projektowanie budowlane-1,11%, meble-0,74%, środki czystości-1,74%, pojazdy drogowe-1,38%, opony-0,15%, lampy elektryczne-0,65%, wyroby włókiennicze-0,16%, podgrzewacze

⁴⁵⁴ Monitoring- Bericht der Bunderegierung zur Anwendung des Vergaberechts 2021, Deutschland 2021, s. 40-42.

⁴⁵⁵ Procurement Monitoring Report- Slovakia, In view of the reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Slovakia 2021, s. 20.

wody-0,38%, armatura sanitarna-0,43%, toalety-0,44%, panele ściienne-0,28%, projektowanie dróg-1,43%, oświetlenie drogowe-0,29%, usługi ogrodnicze- 0,14%⁴⁵⁶.

Szwecja, zgodnie z informacją zawartą w sprawozdaniu, nie prowadzi statystyki uwzględniającej liczbowe stosowanie zielonych zamówień publicznych. Jednak w rozsyłanych do zamawiających ankiet uwzględniane są wskaźniki wykorzystywane do pomiaru rozwoju zielonych zamówień publicznych, które mogą pośrednio wskazywać na stopień stosowania zamówień środowiskowych. W 2020 r. 28% zamawiających przeprowadziło analizę wpływu zamówienia na klimat i środowisko, 11% uwzględniło koszt cyklu życia w zamówieniu, 58% zawarło środowiskowe wymagania w zamówieniu, 53% śledziło nieprawidłowości w dostawach, a 49% śledziło prawidłowość wykonania umowy przez dostawców, 20% przeanalizowało wpływ na środowisko poszczególnych kategorii zakupów, a 44% zastosowało cyfrowy proces zamawiania⁴⁵⁷.

Węgry prowadzą statystykę dotyczącą stosowania zielonych zamówień, uwzględniając ich udział w liczbie wszystkich udzielonych zamówień, sumarycznie poniżej oraz powyżej progów unijnych. Ten odsetek ukształtował się następująco: w 2018 r. 10,33%, w 2019 r. 7,4%, w 2020 r. 5,09%⁴⁵⁸.

Niektóre z państw, pomimo złożenia sprawozdań, nie wykazały żadnych danych dotyczących stosowania zielonych zamówień publicznych. Należą do nich: Austria, Czechy, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Rumunia oraz Włochy. Nie przesądza to o fakcie, że ten typ zamówień publicznych nie rozwija się w tych krajach. Działania jakie podejmowane są przez te państwa na rzecz rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych zostały opisane w złożonych sprawozdaniach⁴⁵⁹. Dodatkowo, jedno państwo- Portugalia, nie złożyło raportu lub nie został on udostępniony⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶ Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Slovenia 2021, s. 55-61.

⁴⁵⁷ Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Sweden 2021, s. 31-32.

⁴⁵⁸ Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Hungary 2021, s. 26.

⁴⁵⁹ Bundesministerium Justiz, Bericht der Republik Österreich gemäß den Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU für den Zeitraum August 2018 bis Ende 2020, 2021, s.5-6; Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020; ΕΚΘΕΣΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2018-2020, Σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ, 2014/25/ΕΕ και 2014/23/ΕΕ όπως ενσωματώθηκαν στους ν. 4412/2016 και ν. 4413/2016; IE Procurement Monitoring Report under the Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU and 2014/25/EU; Rapport de contrôle à l'attention de la Commission européenne sur les marchés publics et les contrats de concession (Années: 2018-2019-2020), 2021; Romania, Public Procurement Monitoring Report In Accordance With The Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU and 2014/25/EU, April 2021, s. 41-46.

⁴⁶⁰ Raporty dostępne w: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_en, dostęp: 13.03.2023 r.

7. Podsumowanie

Katastrofa klimatyczna i zapobieganie jej skutkom, to temat, który dominuje na unijnej arenie. UE podejmuje szereg działań, które mają zmierzać do wykonania głównego celu, czyli osiągnięcia neutralności klimatycznej, a na późniejszym etapie nawet utrzymania poziomu ujemnych emisji. Wszystkie te działania są konsekwencją przyjętego w 2015 r. Porozumienia Paryskiego. Unijne instytucje opracowały i ciągle rozwijają politykę klimatyczną, która wyznacza ramy aktywności państw członkowskich w tym zakresie. Aktem prawnym, stanowiącym podstawę tej aktywności jest Europejski Zielony Ład, na bazie którego przyjmowane są akty konkretyzujące dane zagadnienie. Istotnymi inicjatywami były: przyjęcie mechanizmu sprawiedliwej transformacji, utworzenie Nowego Europejskiego Bauhausu, określenie taksonomii zrównoważonych inwestycji, rozwijanie unijnego rynku handlu emisjami, a w końcu uregulowanie Europejskiego Prawa o Klimacie. Z dokonanej analizy wynika, że UE kreuje się jako lider w dziedzinie aktywności klimatycznej na arenie międzynarodowej, a podejmowane inicjatywy dotyczą różnych aspektów walki ze zmianami klimatycznymi. Wymienione akty prawne stanowią trzon polityki klimatycznej UE. W ten sposób podjęto próbę osiągnięcia pierwszego celu badawczego, czyli weryfikacji unijnej polityki klimatycznej.

W odniesieniu do drugiego celu badawczego, koncentrującego się na analizie aktów prawnych dotyczących zielonych zamówień publicznych, można również wysnuć kilka wniosków. W Europejskim Zielonym Ładzie, ale również w aktach o mniejszej randze, w której instytucje UE wyrażają swoje stanowiska w konkretnych sprawach, np. konkluzje, wprost odnoszono się do bardzo istotnej roli jaką pełnić powinny zrównoważone zamówienia publiczne w realizacji wszystkich założeń klimatycznych. UE optuje za dalszym rozwojem zrównoważonych zamówień publicznych.

Analiza rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych pozwala na postawienie kilku wniosków w tym zakresie. Po pierwsze, aspekty zrównoważonego rozwoju w ustawodawstwie unijnym w zakresie zamówień publicznych wzięły swój początek z orzecznictwa TSUE. TSUE w licznych orzeczeniach odnosił się do zasad, jakimi powinny kierować się instytucje zamawiające, w momencie, w którym mają do czynienia z czynnikami środowiskowymi czy społecznymi. To doprowadziło do wprowadzenia regulacji o szerokim zakresie do dyrektyw zamówieniowych z 2014 r., w szczególności dyrektywy klasycznej, która podlegała analizie w niniejszym opracowaniu.

Po drugie, z czasem ze zrównoważonych zamówień publicznych wyodrębniono i zdefiniowano zielone zamówienia publiczne, które koncentrują się tylko na korzyściach wynikających z dbałości o środowisko przy stosowaniu zamówień publicznych. W dyrektywie klasycznej znalazły się liczne odwołania do aspektów środowiskowych. Podstawowym przepisem, wyznaczającym kierunek stosowania oraz interpretacji jest art. 18 odnoszący się do zasad udzielania zamówień publicznych. Bardzo ważną zasadą, którą można wyodrębnić z tego przepisu jest właśnie zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada zrównoważonego rozwoju ma wpływ na stosowanie aspektów środowiskowych w specyfikacjach technicznych, etykietach, kryteriach wyboru, kryteriach wykluczenia, normach zapewnienia jakości i normach zarządzania środowiskowego, kryteriach wyboru oferty, rachunku koszty cyklu życia produktu, odrzuceniu oferty rażąco niskiej oraz warunkach realizacji zamówienia.

Po trzecie, wdrażanie zielonych zamówień publicznych odbywa się nie tylko za pomocą dyrektywy klasycznej. Stosując zielone zamówienia publiczne należy mieć na uwadze inne akty prawne, które precyzują oraz wspierają stosowanie aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych. Przyjęto dyrektywy w zakresie: wsparcia efektywności energetycznej w UE, poprawy charakterystyki energetycznej budynków, zapobiegania powstawaniu i zmniejszaniu ilości odpadów, promowania ekologicznie czystych, energooszczędnych pojazdów w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej. Aktami prawnymi w randze rozporządzenia uregulowano kwestie związane z: etykietowaniem opon pod kątem efektywności paliwowej i innych parametrów, etykietowania energetycznego sprzętów, w tym sprzętów biurowych za pomocą etykiety Energy Star, oznakowania ekologicznego UE Ecolabel, produkcji ekologicznej żywności, dobrowolnego udziału w systemie ekozarządzania i audytu wspólnotowego (EMAS). Nie należy również zapominać o komunikatach i zaleceniach, wśród których ważną rolę pełni podręcznik ekologicznych zakupów. Za pomocą komunikatów wyznaczono również zintegrowaną politykę produktową oraz zharmonizowano kryteria środowiskowe w różnych sektorach. W randze komunikatu wydano również strategię „Europa 2020”, która wyznaczała cele zrównoważonej Europy w 2020 r.

Po przeanalizowaniu polityki klimatycznej oraz ram prawnych dla funkcjonowania zielonych zamówień publicznych w UE, kolejnym celem badawczym była weryfikacja w jakim stopniu stosowane są omówione regulacje prawne. Po pierwsze, państwa członkowskie w większości realizują obowiązek sprawozdawczości nałożony na nie przepisami dyrektywy klasycznej. Wyjątek stanowi Portugalia. Jednak nie wszystkie państwa

członkowskie (Austria, Czechy, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Rumunia oraz Włochy) wykazały dane dotyczące stosowania zrównoważonych zamówień publicznych, w tym zielonych zamówień publicznych. Po drugie, z przedstawionych raportów wynika, że nie istnieje jednolita metodologia w odniesieniu do zrównoważonych zamówień publicznych, co skutkuje tym, że państwa członkowskie, które wykazały dane w tym zakresie, robiły to w bardzo różny sposób. Uniemożliwia to wyciągnięcie jednolitych wniosków w zakresie tego, które państwa członkowskie stosują zielone zamówienia publiczne z powodzeniem, a które stosują je na niskim poziomie. Po trzecie, wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jednolitej metodologii w zakresie zbierania oraz udostępniania danych o stosowaniu zielonych zamówień publicznych, co umożliwiłoby weryfikację rzeczywistego zastosowania szerokiego prawodawstwa unijnego dotyczącego aspektów środowiskowych.

Mając na uwadze trajektorię rozwoju podejścia do aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych, należy wnioskować, że aspekty te pełniły i pełnią istotną rolę w realizacji celów środowiskowych UE. Kluczowa pozostaje rola TSUE, który za pomocą kształtowanego orzecznictwa wpływa na politykę pozostałych instytucji unijnych, wyznaczając niejako kierunek przyszłego prawodawstwa. Nie bez znaczenia jest wyrok w sprawie TIM SpA, w którym TSUE potwierdził, że realizacja zasady zrównoważonego rozwoju stanowi w ogólnej systematyce dyrektywy klasycznej wartość kardynalną, nad przestrzeganiem której państwa członkowskie powinny czuwać na podstawie samej treści art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej. Otwartą zatem pozostaje kwestia, kiedy ewentualnie, instytucje unijne zdecydują się na dalsze rozszerzenie znaczenia aspektów środowiskowych oraz społecznych w zamówieniach, a być może nawet wprowadzenia obligatoryjności narzędzi zrównoważonych zamówień, a w kontekście niniejszego opracowania zwłaszcza zielonych zamówień publicznych. Nie bez znaczenia pozostają również coraz wyraźniejsze głosy doktryny sugerujące wprowadzenie obligatoryjności zielonych zamówień publicznych. Najważniejszą kwestią pozostaje to, aby stosowanie tego rodzaju zamówień było skuteczne, czyli przynosiło wymierne korzyści środowiskowe. Z polskiej perspektywy, w której zielone zamówienia publiczne stosuje się fakultatywnie, ale na niskim poziomie, istotne pozostaje to jaką drogę powinna przyjąć Polska, aby zmienić ten stan. Aby przybliżyć odpowiedź na to pytanie warto przyjrzeć się systemom państw członkowskich, które prezentują odmienne podejścia do zielonych zamówień publicznych. Takimi państwami mogą być Dania, która stosuje zielone zamówienia fakultatywnie, tak jak na szczeblu unijnym, ale wprowadza dodatkowe inicjatywy i poziom stosowania jest wysoki. Z kolei we Włoszech zdecydowano się na wprowadzenie obligatoryjności niektórych z dostępnych narzędzi w zakresie zielonych

zamówień publicznych. Analiza wskazanych systemów prawnych, począwszy od Polski, przez Danię, aż po Włochy, będzie przedmiotem kolejnych rozdziałów.

III. Zielone zamówienia publiczne w polskim prawie

1. Wprowadzenie

Polska, na mocy Traktatu Akcesyjnego⁴⁶¹, stała się członkiem Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Jedną z konsekwencji członkostwa jest uznanie tzw. *acquis communautaire*, czyli przyjęcia bez zastrzeżeń dorobku prawodawczego wspólnoty w postaci traktatów, ich celów politycznych, wszelkiego rodzaju decyzji podjętych po wejściu w życie traktatów, uznania priorytetowego charakteru przepisów wspólnotowych w stosunku do przepisów krajowych oraz uznania istnienia procedur zapewniających jednolitość interpretacji przepisów wspólnotowych⁴⁶². W praktyce oznacza to, że polskie prawodawstwo musi być zgodne z dorobkiem prawodawstwa unijnego. Dotyczy to oczywiście regulacji w zakresie zamówień publicznych, które są przedmiotem niniejszego opracowania.

System prawa zamówień publicznych należy rozumieć jako uporządkowany konstytucyjnie system aktów prawnych, które przedmiotem swej regulacji obejmują normy prawne dotyczące stosunków prawnych odnoszących się do postępowania związanego z przygotowaniem, przeprowadzeniem postępowania i udzieleniem zamówienia oraz jego realizacji wraz z problematyką kontroli wszystkich powyższych działań⁴⁶³. Pojęcie systemu obejmuje nie tylko ustawę regulującą zagadnienia związane z udzieleniem zamówienia publicznego, ale również liczne akty prawne różnej rangi, w tym ustawy, rozporządzenia oraz inne źródła⁴⁶⁴. System zamówień publicznych w Polsce, który funkcjonuje obecnie, ukształtował się po roku 1990 r. System ten opiera się na gospodarce wolnorynkowej i czerpie z założeń przedwojennych zamówień publicznych⁴⁶⁵. W latach 1948- 1989 funkcjonowały zamówienia publiczne oparte na gospodarce centralnie planowanej. Systemy te różniły się znacząco, jeśli chodzi o sposób udzielania zamówień czy podmioty, którym zamówienie mogło zostać udzielone. W gospodarce wolnorynkowej zamówienia publiczne nie są udzielane tylko podmiotom publicznym, co umożliwia konkurencję oraz uzyskanie

⁴⁶¹ Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji, Dziennik Urzędowy UE z 23.09.2003 r., L 236.

⁴⁶² D. Florea, N. Gales, P. Poxit- is the Exit of Poland from the EU a Viable Option?, *European Journal of Law and Public Administration*, 2021, Volume 8, Issue 1, p. 29-38, s. 30.

⁴⁶³ H. Nowicki, P. Nowicki, M. Wierzbowski, Nowe dyrektywy zamówieniowe a polskie prawo zamówień publicznych. Uwagi *de lege ferenda*, w: H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, Presscom, Wrocław 2015, p. 20.

⁴⁶⁴ E. Przeszło, System zamówień publicznych, w: E. Przeszło, A. Powałowski (red.), *Leksykon prawa zamówień publicznych. Podstawowe pojęcia*, C.H.Beck 2022, s. 159.

⁴⁶⁵ H. Zalewski, *System zamówień publicznych w Polsce*, ODDK Sp. z o.o., Gdańsk 2002, s. 13.

satisfakcjonującej ceny. Ponadto wydatkowanie środków pieniężnych odbywa się w sposób zorganizowany i jawny⁴⁶⁶.

Polski system zamówień publicznych podlega ciągłej transformacji. Podejmowane są działania mające na celu dostosowanie go do współczesnych realiów gospodarczych, czy do wyzwań jakie stawia współczesność. Wyzwaniem współczesności, do którego nawiązuje niniejsze opracowanie, są zmiany klimatyczne. Zgodnie z polityką UE, wyznaczoną wyrokiem TSUE w sprawie TIM SpA, realizacja zasady zrównoważonego rozwoju, której część stanowi ochrona środowiska, jest wartością nadrzędną, którą państwa członkowskie powinny realizować na podstawie samej treści art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej. Zielone zamówienia publiczne są uznawane za jedną z podstawowych polityk (celów) systemu zamówień publicznych, określanych przepisami prawa UE i prawa krajowego⁴⁶⁷. Tym samym, osiągnięcie efektów środowiskowych w zamówieniach publicznych, za pomocą zielonych zamówień publicznych, powinno zyskiwać na znaczeniu również w polskim systemie.

Fundament pod obecny system zamówień publicznych położyła ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁴⁶⁸. Kolejnym aktem prawnym, wyznaczającym ramy systemu udzielania zamówień publicznych w Polsce, była ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁶⁹, której przyjęcie było m. in. konsekwencją konieczności harmonizacji prawa polskiego z unijnym wraz z wejściem Polski do unijnych struktur. Ustawa z 2004 r. była kilkakrotnie nowelizowana, jednak największa i najważniejsza nowelizacja miała miejsce w 2016 r.⁴⁷⁰, kiedy to zaimplementowano do polskiego prawodawstwa dyrektywy unijne regulujące materię zamówień publicznych, w szczególności dyrektywę klasyczną, stanowiącą przedmiot analizy poprzedniego rozdziału. Ostatecznie podjęto decyzję o przyjęciu nowego aktu prawnego regulującego w kompleksowy i spójny sposób zamówienia publiczne, również uwzględniającego regulacje unijne. Nowa ustawa Prawo zamówień publicznych została przyjęta w 2019 r.⁴⁷¹, weszła w życie z początkiem 2021 r. i obowiązuje do dzisiaj. Z uwagi na cel opracowania, analizie w niniejszym rozdziale będą podlegały ustawy dotyczące prawa zamówień publicznych, a zatem: ustawa z 1994 r., ustawa z 2004 r., ustawa z 2004 r. po nowelizacji z 2016 r. implementującej dyrektywy unijne

⁴⁶⁶ Z. Czarnik, *Zamówienia publiczne - po nowelizacji*, Infor, Warszawa 1998 r., s. 7.

⁴⁶⁷ H. Nowicki, *Prawo zamówień publicznych instrumentem kreowania innowacyjnej gospodarki*, w: A. Powałowski (red), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, 2016.

⁴⁶⁸ Dz.U. z 1994 r. Nr 76 poz. 344.

⁴⁶⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177, ze zm.

⁴⁷⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1020.

⁴⁷¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1710.

oraz ustawa z 2019 r., a także związane z przedmiotem opracowania wybrane akty wykonawcze. Wymienione akty prawne będą analizowane pod kątem zielonych zamówień publicznych. Dodatkowo, analizie poddane zostaną Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu udzielania zamówień publicznych w Polsce od 1995 roku do 2021 r. Z wymienionych sprawozdań wybrane zostaną dane dotyczące stosowania zielonych zamówień publicznych w Polsce.

W trakcie lektury niniejszego rozdziału należy mieć na uwadze, że dla polskiego prawodawstwa aktualne pozostają wszelkie uwagi zarysowane w poprzednim rozdziale. Dlatego też w tej części, autorka nie będzie szczegółowo charakteryzowała poszczególnych instytucji zielonych zamówień publicznych, a jedynie przedstawi, jak zaimplementowano te rozwiązania, jak są rozumiane i stosowane w polskim porządku prawnym. Celem niniejszego rozdziału jest zapoznanie się z polskim, historycznym, ale obejmującym współczesne czasy (po 1990 r.) systemem udzielania zielonych zamówień publicznych oraz określenie, na jakim etapie rozwoju obecnie znajduje się polski system zielonych zamówień publicznych. Analiza tego systemu ma obejmować nie tylko regulacje prawne, które stanowiły ramy stosowania zielonych zamówień publicznych, ale również sprawozdania, z których wynika praktyczne, rzeczywiste zastosowanie dostępnych regulacji prawnych. Realizację celu umożliwią postawione pytania badawcze: Jak rozwijają się zielone zamówienia publiczne w polskim ustawodawstwie? Na jakim poziomie stosowane są zielone zamówienia publiczne w Polsce? Kluczowe pozostaje ustalenie, czy polski system zielonych zamówień jest skuteczny oraz czy jest zgodny z unijnym systemem.

2. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych

Ustawa o zamówieniach publicznych z 1994 r. określała zasady, formy i tryb udzielania zamówień publicznych, organ właściwy w sprawach o zamówienia publiczne, a także tryb rozpatrywania protestów i odwołań złożonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 1). Omawiana regulacja czerpała z dorobku legislacyjnego II Rzeczypospolitej⁴⁷² i zapoczątkowała tworzenie systemu rozwiązań prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych, regulujących udzielanie zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi finansowane ze środków publicznych⁴⁷³.

⁴⁷² Z. Czarnik, *Zamówienia publiczne*, s. 8.

⁴⁷³ T. Grzeszczyk, *Podręcznik zamówień publicznych. Polskie procedury- zarys systemu*, Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa 1995, s. 12.

Wskazuje się, że cele regulacji nie wynikały z niej wprost, ale należało je dedukować z ustawy⁴⁷⁴. Bezpośrednim celem omawianego aktu prawnego było wprowadzenie mechanizmów, sprzyjających racjonalnemu społecznie oraz efektywnemu ekonomicznie, gospodarowaniu środkami publicznymi⁴⁷⁵. Wprowadzane mechanizmy miały również sprzyjać wolnej, a zarazem uczciwej konkurencji, równości, jawności postępowania oraz możliwości wspierania krajowych dostawców i wykonawców⁴⁷⁶. Projekt ustawy oparty był o cztery główne źródła: Wzór Kodeksu Zamówień Publicznych stworzony przez UNCITRAL- komisję prawniczą ONZ, dyrektywy Wspólnot Europejskich, przedwojenne polskie przepisy o zamówieniach publicznych oraz w oparciu o doświadczenia praktyczne zebrane m. in. przez ankietę rozesłaną do ministrów i wojewodów⁴⁷⁷.

Ustawa Pzp1994 miała realizować bardzo podstawowe cele, dzięki którym system zamówień publicznych w Polsce oraz zaufanie do niego miały zostać odbudowane. W zakreślonych celach nie odnoszono się wprost do kwestii środowiskowych, jak również żaden z rozdziałów ani artykułów nie poruszał tych aspektów. Niektóre z przepisów były jednak sformułowane w ogólny sposób bądź stanowiły katalog otwarty, co teoretycznie umożliwiało zastosowanie zielonych zamówień publicznych. Analizując ustawę Pzp1994, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na art. 2 ust. pkt 8, który definiuje pojęcie najkorzystniejszej oferty, przez co należało rozumieć ofertę z najniższą ceną albo ofertę, która przedstawiała najkorzystniejszy bilans ceny oraz innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, w szczególności kosztów eksploatacji, parametrów technicznych, funkcjonalności oraz terminu wykonania. Tak zdefiniowane pojęcie najkorzystniejszej oferty dawało możliwość wyboru innych kryteriów zamówienia, np. środowiskowych, jednak ustawodawca nie uznał ich za istotne, aby zostały wymienione w przepisie, co podkreślałoby ich znaczenie dla ustawodawcy. Dodatkowo, zgodnie z treścią art. 27d ustawy Pzp1994 zamawiający wybierał najkorzystniejszą ofertę spośród nieodrzuconych ofert, wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert, określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zaproszeniu do udziału w postępowaniu albo zaproszeniu do składania ofert.

Ustawa Pzp1994 określiła również w art. 16, że zamawiający obowiązany był do traktowania, na równych prawach, podmioty ubiegające się o zamówienie publiczne i do

⁴⁷⁴ T. Grzeszczyk, Podręcznik zamówień publicznych., s. 29.

⁴⁷⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (druk 310 i 310A), tekst pierwotny Dz.U. nr 76, poz. 344.

⁴⁷⁶ H. Nowicki, Cele systemu zamówień publicznych, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 497, 2017, s. 58.

⁴⁷⁷ R. Antonów, Ewolucja zamówień publicznych w Polsce, w P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid (red.), Zamówienia publiczne, Wolters Kluwer 2021, s. 35.

prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. Kolejny przepis (art. 17), który mógłby być istotny z punktu widzenia zielonych zamówień publicznych i był jednocześnie rozwinięciem zasady uczciwej konkurencji, wyrażonej w art. 16, odnosi się do przedmiotu zamówienia, który zamawiający określał za pomocą obiektywnych cech technicznych i jakościowych przy przestrzeganiu Polskich Norm lub klasyfikacji wydanych na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁴⁷⁸, a w odniesieniu do robót budowlanych dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. Ponadto przedmiotu i warunków zamówienia nie wolno było określać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Nie stanowiło utrudnienia uczciwej konkurencji określenie przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia: 1) jeżeli ze względów technologicznych, ekonomicznych lub organizacyjnych zachodziła konieczność zachowania norm, parametrów lub standardów, jakimi charakteryzowały się posiadane przez zamawiającego maszyny lub urządzenia, a zamawiający dopuszcza składanie ofert równoważnych, 2) jeżeli obowiązek taki wynikał z odrębnych przepisów.

Postanowienia zamawiającego, co do określenia kryteriów koniecznych do wyboru najkorzystniejszej oferty oraz opisu przedmiotu zamówienia powinny być znaleźć się w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, która w myśl art. 35 ust. 1 zawierała m. in.: (...) 2) opis kryteriów i sposobów dokonywania oceny spełniania warunków wymaganych od dostawców i wykonawców, (...), 4) określenie przedmiotu zamówienia (w razie potrzeby również za pomocą planów, rysunków lub projektów), łącznie z wyszczególnieniem wszelkich dodatkowych usług, które mają być wykonane w ramach umowy, (...), 6) opis wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów. Ponadto ustawa dawała możliwość określenia w specyfikacji istotnych dla zamawiającego postanowień, które miały zostać wprowadzone do treści zawieranej umowy oraz wysokość kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 35 ust. 1 pkt 7). Otwierało to drogę do ustanowienia np. warunków realizacji zamówienia, które uwzględniałyby ekologiczne podejście.

Ustawa Pzp1994 była początkowo oceniana pozytywnie, jednak z czasem zaczęła wywoływać dużą falę krytyki, która pociągnęła za sobą potrzebę zmian⁴⁷⁹. W omawianej ustawie nie znalazły się również żadne rozwiązania, które odwoływałyby się do zamówień

⁴⁷⁸ Akt nieobowiązujący.

⁴⁷⁹ Z. Czarnik, *Zamówienia publiczne*, s. 7.

środowiskowych. Jednocześnie niektóre z przepisów pozostawiały możliwość zastosowania aspektów środowiskowych. Ustawa Pzp1994 była jednak zgodna z założeniami, jakie istniały w tamtym okresie względem zamówień publicznych, o czym świadczyć mogą źródła, na których oparto projekt regulacji.

3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

Na skutek licznych nowelizacji ustawa z 1994 r. stała się aktem nieprzejrzystym, niespójnym i nieprecyzyjnym⁴⁸⁰. Sprzyjało to powstawaniu niekorzystnych zjawisk w systemie zamówień publicznych, w tym świadomemu łamaniu zasad wydatkowania środków publicznych. Rozpoczęcie prac nad nową ustawą miało na celu ograniczenie takich praktyk. Regulacje dotyczące zamówień publicznych wymagały również gruntownej przebudowy z uwagi na proces dostosowywania polskiego prawa do wymogów UE, konieczność objęcia przepisami ustawy nowych grup podmiotów oraz zwiększającą się corocznie wielkością środków wydawanych w trybie ustawy. W konsekwencji powstałych okoliczności, w 2003 r. rozpoczęto proces tworzenia zupełnie nowego aktu prawnego⁴⁸¹.

Efektom tych starań było przyjęcie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Ustawa Pzp2004 określała zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Celami nowo wprowadzonej regulacji były: zapewnienie spójnej, kompleksowej regulacji dotyczącej zamówień publicznych, uwzględniającej zróżnicowanie mechanizmów udzielania zamówień zależnie od ich wartości; pełne dostosowanie polskiego prawa zamówień publicznych do wymogów Unii Europejskiej; rozszerzenie i umocnienie istniejących w systemie prawa mechanizmów ograniczających zjawiska korupcyjne; likwidacja zbędnych obciążeń biurokratycznych i wprowadzenie rozwiązań ułatwiających przedsiębiorcom dostęp do rynku zamówień⁴⁸².

Ustawodawca w ustawie Pzp2004 wyraził zasady, jakimi kierować się miały podmioty stosujące ustawę, czyli zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1), bezstronności i obiektywizmu (art. 7 ust. 2), legalizmu (art. 7 ust. 3), jawności (art. 8 ust. 1), pisemności. (art. 9 ust. 1) oraz prowadzenia postępowania

⁴⁸⁰ Uzasadnienie do Projektu ustawy Prawo zamówień publicznych w raz z projektami podstawowych aktów wykonawczych, Druk nr 2218 z 7 listopada 2003 r., s. 1.

⁴⁸¹ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2004 r., s. 5.

⁴⁸² H. Nowicki, Cele systemu zamówień publicznych, s. 58

w języku polskim (art. 9 ust. 2). W odniesieniu do definicji zawartych w słowniczku ustawowym, podobnie jak w ustawie Pzp1994, zawarto w nim pojęcie najkorzystniejszej oferty, jednak różniło się ono od tego zdefiniowanego w poprzednio obowiązującej ustawie. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 5 ustawy Pzp2004, przez najkorzystniejszą ofertę należało rozumieć ofertę, która przedstawiała najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo ofertę z najniższą ceną, a w przypadku zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można było z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący – ofertę, która przedstawiała najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego.

W podobny sposób, jak w ustawie Pzp1994, uregulowano zagadnienia związane z opisem przedmiotu zamówienia. W myśl art. 29 ust. 1 ustawy Pzp2004, przedmiot zamówienia opisywało się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Zgodnie z art. 30 zamawiający opisywał przedmiot zamówienia za pomocą cech technicznych i jakościowych, przy przestrzeganiu Polskich Norm przenoszących europejskie normy zharmonizowane. W przypadku braku Polskich Norm przenoszących europejskie normy zharmonizowane uwzględniało się: 1) europejskie aprobaty techniczne; 2) wspólne specyfikacje techniczne; 3) Polskie Normy przenoszące normy europejskie; 4) normy państw członkowskich Unii Europejskiej, przenoszące europejskie normy zharmonizowane; 5) Polskie Normy wprowadzające normy międzynarodowe; 6) Polskie Normy; 7) polskie aprobaty techniczne (art. 30 ust. 2).

W stosunku do sporządzania opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, zamawiający dokonywał tego za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (art. 31 ust.1 ustawy Pzp2004). Jeżeli przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane, zamawiający opisywał przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (art. 31 ust. 2). Z kolei program funkcjonalno-użytkowy obejmował opis zadania budowlanego, w którym podawało się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne (art. 31 ust. 3). Art. 31 nie odnosił się wprost do aspektów środowiskowych. Jednak art. 31 ust. 3 określał delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, który w drodze rozporządzenia określał szczegółowy zakres

i formę: 1) dokumentacji projektowej, 2) specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, 3) programu funkcjonalno-użytkowego - mając na względzie rodzaj robót budowlanych, a także nazwy i kody Wspólnego Słownika Zamówień. W Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno- użytkowego z dnia 2 września 2004 r.⁴⁸³, które jest już nieobowiązującym aktem, nie znajdowało się jednak zbyt dużo odniesień do aspektów środowiskowych. W omawianym rozporządzeniu wprost wskazano, że specyfikacje techniczne wykonania i odbioru zawierają informacje o terenie budowy, zawierające wszystkie niezbędne dane istotne z punktu widzenia ochrony środowiska (§14 ust.1. pkt 1d). Program funkcjonalno- użytkowy powinien uwzględniać dokumenty niezbędne do zaprojektowania robót budowlanych, potwierdzające zgodność zamierzenia budowlanego z wymaganiami wynikającymi z odrębnych przepisów oraz inne posiadane informacje o dokumenty niezbędne do zaprojektowania robót budowlanych, w szczególności: wyniki badań gruntowo-wodnych, inwentaryzację zieleni, dane dotyczące zanieczyszczeń atmosfery, niezbędne do analizy ochrony powietrza, jak też posiadane raporty, opinie lub ekspertyzy z zakresu ochrony środowiska, pomiary ruchu drogowego, hałasu i innych uciążliwości (§19 pkt 1 i 4). Nie ograniczało to oczywiście możliwości zastosowania aspektów środowiskowych w szerszym zakresie, jednak ustawodawca nie odniósł się do nich wprost w rozporządzeniu.

Kolejną instytucją prawa zamówień publicznych, w której możliwe było uwzględnienie aspektów środowiskowych, był wybór najkorzystniejszej oferty, który zgodnie z art. 91 ustawy Pzp2004 odbywał się na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W myśl art. 91 ust. 2 kryteriami oceny ofert były cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis, wpływ sposobu wykonania zamówienia na rynek pracy w miejscu wykonywania zamówienia oraz termin wykonania zamówienia.

W ustawie Pzp2004 ustawodawca w ogólny sposób odnosił się do aspektów środowiskowych, zakreślając, że jednym z kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia może być oddziaływanie na środowisko. W piśmiennictwie zaczęto zwracać uwagę na kryteria pozaekonomiczne, które pojawiły się w zamówieniach publicznych jako

⁴⁸³ Dz.U. 2004, Nr 202, poz.2072.

konsekwencja wydanych wyroków TSUE, m. in. w sprawie Beentjes⁴⁸⁴. Świadczy to o fakcie, że kryteria pozaekonomiczne zaczęły pojawiać się w świadomości uczestników rynku zamówień publicznych.

4. Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy- Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy- Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do polskiego systemu udzielania zamówień publicznych rozwiązania prawne przewidziane przez dyrektywy Parlamentu i Rady: dyrektywę 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/12/WE oraz dyrektywę 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, uchylającą dyrektywę 2004/12/WE. Transpozycja dyrektyw do polskiego porządku prawnego odbyła się z deficytem na poziomie 1,5%⁴⁸⁵. Ideą polskiego ustawodawcy było początkowo przyjęcie zupełnie nowego prawa zamówień publicznych i uchylenie ustawy z 2004 r. Jednak ostatecznie zrezygnowano z tego pomysłu, zmieniając w znaczącym stopniu ustawę Pzp2004⁴⁸⁶.

Do najważniejszych zmian wprowadzonych wyżej wymienionymi dyrektywami, ustawodawca, w zakresie aspektów pozaekonomicznych, zaliczył: promowanie i realne wykorzystywanie pozaekonomicznych celów zamówień publicznych, takich jak: ochrona środowiska, integracja społeczna czy wspieranie innowacyjności poprzez: położenie nacisku na wybór najkorzystniejszej oferty, czyli opartej również na efektywności kosztowej, jak również uwzględniającej nie tylko cenę lub koszt, ale także inne aspekty niż cena lub koszt oraz wprowadzenie możliwości ograniczenia stosowania kryterium najniższej ceny; użycie przyjaznych dla środowiska sposobów produktów, wprowadzenie nowej procedury-partnerstwa innowacyjnego, przeznaczonej do nabywania produktów i usług, które nie są jeszcze dostępne

⁴⁸⁴ A. Panasiuk, A. Mikołajczak, T. Siedlecki, Prawo zamówień publicznych- z komentarzem, Oficyna wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Warszawa 2004, s. 226.

⁴⁸⁵ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/poland_en#transposition, dostęp: 19.01.2023 r.

⁴⁸⁶ P. Bogdanowicz, Transposition of the Public Procurement Directives in Poland: evolution instead of revolution?, w: S. Treumer, R. Caranta (eds), Modernising Public Procurement. The Approach of EU Member States, Edward Elgar Publishing, 2018, s. 155.

na rynku oraz promowanie zatrudnienia osób defaworyzowanych przez obniżenie warunku poziomu zatrudniania tych osób z 50% do 30%⁴⁸⁷.

Ustawa wprowadziła szereg rozwiązań z zakresu zielonych zamówień publicznych. Słowniczek ustawowy uregulowany w art. 2 ustawy Pzp2004 został wzbogacony o ważne pojęcia. Pierwszym z tych pojęć jest cykl życia, przez który, zgodnie z art. 1 pkt 1) ppkt a) ustawy Pzp2016, należało rozumieć wszelkie możliwe kolejne lub powiązane fazy istnienia przedmiotu dostawy, usługi lub roboty budowlanej, w szczególności badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, testowanie, produkcję, transport, używanie, naprawę, modernizację, zmianę, utrzymanie przez okres istnienia, logistykę, szkolenie, zużycie, wyburzenie, wycofanie i usuwanie. Wprowadzenie definicji cyklu życia stanowiło wyraz implementacji art. 2 ust. 1 pkt 20 dyrektywy klasycznej. Takie działanie wiązało się z przyjęciem podejścia opartego na uwzględnianiu przy udzielaniu zamówień publicznych, nie tylko ceny nabycia przedmiotu umowy, ale również kosztów wszystkich faz istnienia przedmiotu dostawy, usługi lub roboty budowlanej⁴⁸⁸. Elementy tej definicji wykorzystywane były przez zamawiających przy określaniu kryteriów oceny ofert, ale również przy badaniu ofert pod kątem rażąco niskich kosztów. Zgodnie z treścią motywu 97 dyrektywy klasycznej, odwoływanie się do cyklu życia robót, dostaw lub usług pozwala na lepsze uwzględnienie kwestii społecznych i środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Kryteria i warunki odnoszące się do procesów produkcji lub dostarczania mogą np. zakładać, że przy produkcji zakupionych produktów nie stosowano toksycznych chemikaliów lub że zakupione usługi świadczone są z wykorzystaniem energooszczędnych urządzeń.

Kolejno, w art. 1 pkt 1) ppkt b) zmodyfikowano pojęcie najkorzystniejszej oferty, przez którą, zgodnie z nowym brzmieniem, należało rozumieć ofertę: a) która przedstawiała najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, w szczególności w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można było z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący lub która najlepiej spełniała kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena lub koszt jest stała albo b) z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt. Zmiana omawianej definicji koresponduje ze zmianami wprowadzonymi w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004 dotyczącymi katalogu kryteriów oceny

⁴⁸⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy- Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 366 z 24 marca 2016 r., s. 2.

⁴⁸⁸ G. Mazurek G., S. Zaręba, Ustawa o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz, Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2017, s. 15.

ofert. W doktrynie zauważa się, że nowelizacja zmieniła podejście do stosowania kryteriów oceny ofert⁴⁸⁹. Z przytaczanego brzmienia art. 91 ust. 2a wynikało, że tylko w szczególnych sytuacjach cena może być jedynym kryterium oceny ofert albo kryterium o wadze przekraczającej 60%. Regułą było natomiast dokonywanie oceny ofert przy zastosowaniu ceny i innych kryteriów określonych np. w art. 91 ust. 2.

W ustawie Pzp2016 zdefiniowano również pojęcie oznakowania, przez co należało rozumieć zaświadczenie, poświadczenie lub każdy inny dokument, potwierdzający, że obiekt budowlany, produkt, usługa, proces lub procedura spełniają określone wymogi (art. 1 pkt 1 ppkt e) ustawy Pzp2016). Definicja oznakowania odpowiadała definicji etykiety zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 23 dyrektywy klasycznej, a różnica w nazewnictwie wynikała z uwzględnienia uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji publicznych projektu nowelizacji, wskazujących, że przepisy materialne nie posługują się pojęciem etykiety⁴⁹⁰. Polski ustawodawca ograniczył się jedynie do implementacji definicji etykiety, a zrezygnował z implementacji definicji wymogu lub wymogów dotyczących etykiet, pomimo że w przepisach szczegółowych, dotyczących oznakowania, użyto pojęcia „wymagania dotyczące oznakowania”. Szczegóły dotyczące stosowania oznakowania określono w dodanym do ustawy Pzp2004 art. 30a. Nowelizacja ustawy Pzp2004 rozszerzyła również katalog zasad udzielania zamówień publicznych. W art. 7 ust. 1 Pzp2004 obok podstawowej zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców wprowadzono obowiązek zachowania proporcjonalności oraz przejrzystości.

Aspekty środowiskowe nabrały również znaczenia przy określaniu przesłanek wykluczenia wykonawców. Istotą wykluczenia jest eliminacja z postępowania wykonawców niespełniających określonych warunków, odnoszących się do cech podmiotowych, nawet jeśli ich oferta jest najkorzystniejsza⁴⁹¹. Odrzucenie następuje z mocy prawa i nie wymaga od zamawiającego dokonywania dodatkowej czynności, poza czynnością wykluczenia⁴⁹². Podstawy wykluczenia stanowią zamknięty katalog i dzielą się na obligatoryjne i fakultatywne. Do obligatoryjnych przesłanek wykluczenia, uregulowanych w art. 24 ust. 1 ustawy Pzp2004, dodano możliwość wykluczenia wykonawcy będącego osobą fizyczną, którego prawomocnie skazano za przestępstwa przeciwko środowisku uregulowane w art.

⁴⁸⁹ J. Pieróg, *Prawo Zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2019, s. 18, nb. 10.

⁴⁹⁰ Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy Prawo Zamówień Publicznych i niektórych innych ustaw z dnia 24 lutego 2016 r., s. 3.

⁴⁹¹ J. Pieróg, *Prawo Zamówień publicznych*, s. 203, nb. 1.

⁴⁹² Wyrok KIO z 22 lutego 2012 r., KIO 267/12, niepubl.

181-188 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁴⁹³ (art. 1 pkt 35 ppkt a ustawy Pzp2016). Do katalogu przestępstw przeciwko środowisku należą: zniszczenie środowiska przyrodniczego; zanieczyszczenie wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją zagrażającą życiu lub zdrowia człowieka; składowanie, usuwanie, przetwarzanie, dokonywanie odzysku, transport odpadów wbrew przepisom; niezgodne z przepisami posługiwanie się materiałami promieniotwórczymi; użytkowanie urządzeń zabezpieczających wbrew przepisom; zniszczenie, poważne uszkodzenie lub istotne zmniejszenie wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu; szkodliwa działalność na terenach objętych ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych, bądź w ich otulinie. Zgodnie z art. 24 ust.4 ustawy Pzp2004, ofertę wykonawcy wykluczonego z postępowania uznawało się za odrzuconą.

Fakultatywne przesłanki wykluczenia uregulowane w art. 24 ust. 5 ustawy Pzp2004 również zostały wzbogacone o przesłanki oparte o aspekty środowiskowe. Fakultatywność przesłanek nie oznacza jednak, że zamawiający ma swobodę w zakresie wykluczenia wykonawcy. Swoboda ta istnieje jedynie na etapie przygotowawczym, gdy zamawiający decyduje czy stosuje przesłanki fakultatywne, a jeśli tak, to które z nich⁴⁹⁴. Na podstawie nowo wprowadzonych przesłanek opartych o aspekty środowiskowe, z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający mógł wykluczyć wykonawcę: (...), 5) będącego osobą fizyczną, którego prawomocnie skazano za wykroczenie przeciwko prawom pracownika lub wykroczenie przeciwko środowisku, jeżeli za jego popełnienie wymierzono karę aresztu, ograniczenia wolności lub karę grzywny nie niższą niż 3000 złotych; 6) jeżeli urzędującego członka jego organu zarządzającego lub nadzorczego, współnika spółki w spółce jawnej lub partnerskiej albo komplementariusza w spółce komandytowej lub komandytowo-akcyjnej lub prokurenta prawomocnie skazano za wykroczenie, o którym mowa w pkt 5; 7) wobec którego wydano ostateczną decyzją administracyjną o naruszeniu obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy, prawa ochrony środowiska lub przepisów o zabezpieczeniu społecznym, jeżeli wymierzono tą decyzją karę pieniężną nie niższą niż 3000 złotych (art. 1 pkt 35 ppkt c ustawy Pzp2016). Opisane regulacje odnosiły się do możliwości wykluczenia wykonawcy z powodu popełnienia wykroczenia przeciwko środowisku oraz z powodu naruszenia obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska. Wykroczenia przeciwko środowisku wynikały m. in. z ustaw⁴⁹⁵: ustawa z dnia 18

⁴⁹³ Dz.U. z 2022 r., poz. 1138.

⁴⁹⁴ J. Pieróg, Prawo zamówień publicznych, s. 203, nb. 2.

⁴⁹⁵ Ustawy obowiązujące w czasie uchwalania omawianych zmian w ustawie Pzp2004.

lipca 2001 r.- Prawo wodne⁴⁹⁶- np. korzystanie z wody lub wykonywanie urządzeń wodnych lub innych czynności wymagających pozwolenia wodnoprawnego bez wymaganego pozwolenia albo z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym; ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych⁴⁹⁷- np. nieskładanie marszałkowi województwa sprawozdania o opakowaniach przy imporcie, eksporcie lub wewnątrzspółnotowym nabyciu; ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴⁹⁸- wykroczenia określone w art. 171-192, np. bezprawne zbieranie odpadów, nieprowadzenie ewidencji odpadów, bezprawne postępowanie z odpadami; ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁹⁹ zawierająca katalog wykroczeń w art. 329-360, do których należą np. niezapewnienie ochrony środowiska w trakcie prac budowlanych, nieprowadzenie badań zanieczyszczenia gleby, naruszenie dopuszczalnego poziomu hałasu. Odpowiedzialność za wykroczenie musiała być związana z faktycznie wymierzoną karą za wykroczenie w postaci aresztu (niezależnie od wysokości) lub ograniczenia wolności albo karą grzywny w wysokości co najmniej 3000 zł⁵⁰⁰. Z kolei w odniesieniu do naruszenia obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska, naruszenie obowiązków nie musiało być związane z wykroczeniem, a podstawą stwierdzenia naruszenia była ostateczna decyzja administracyjna o naruszeniu obowiązków⁵⁰¹. Wprowadzenie przesłanek wykluczenia nawiązujących do aspektów środowiskowych było konsekwencją regulacji przewidzianej w art. 56 ust. 1 dyrektywy klasycznej, dotyczącej możliwości wykluczenia wykonawcy, jeśli jego oferta narusza zasady określone w art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej, w tym m. in. naruszające obowiązki w dziedzinie ochrony środowiska. Polska transpozycja ma charakter bardziej szczegółowy, ale jednocześnie zawężający możliwość wykluczenia tylko do konkretnie wskazanych w ustawach przypadków. Polska wykorzystała swoje uprawnienie, decydując o sposobie transpozycji, który był zgodny z polskim prawodawstwem, wskazując odpowiedniki określonych w dyrektywie przesłanek wykluczenia, w krajowych aktach prawnych⁵⁰².

⁴⁹⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.; obecnie obowiązuje ustawa Prawo wodne z 20 lipca 2017 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 2625.

⁴⁹⁷ Dz.U. z 2001 r., nr 63, poz. 638 ze zm.- akt uchylony. Ustawa zastąpiona Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz.U. z 2023 r., poz. 160.

⁴⁹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.; najnowsza wersja aktu: Dz.U. z 2022 r., poz. 699, 1250, 1726, 2127, 2722, z 2023 r., poz. 195.

⁴⁹⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 672, najnowsza wersja aktu: Dz.U. z 2022 r., poz. 2556.

⁵⁰⁰ J. Pieróg, Prawo zamówień publicznych, s. 227.

⁵⁰¹ G. Mazurek., S. Zaręba, Ustawa o zmianie ustawy, s. 174.

⁵⁰² A. Sołtyńska, H. Talago-Sławoj, Europejskie Prawo zamówień publicznych. Komentarz., Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 476.

Kolejną zmodyfikowaną instytucją był opis przedmiotu zamówienia. Zgodnie z art. 1 pkt 42 ppkt c) ustawy Pzp2016, zmieniającym art. 29 ust. 4 Pzp2004 Zamawiający mógł określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogły obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością lub zatrudnieniem. Wprowadzone zmiany były wynikiem implementacji art. 70 dyrektywy klasycznej. W odróżnieniu jednak od przepisu unijnego, polski przepis nie zawierał postanowień o konieczności powiązania wprowadzonego przez zamawiającego wymogu z przedmiotem zamówienia⁵⁰³. Unijny przepis uznaje za powiązane z przedmiotem zamówienia takie kryteria, które dotyczą przedmiotu zamówienia we wszystkich jego aspektach oraz na wszystkich etapach jego cyklu życia, i obejmuje czynniki związane z określonym procesem produkcji, dostarczania lub wprowadzania przedmiotu zamówienia na rynek albo też z określonym procesem dotyczącym innego etapu cyklu życia przedmiotu, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem⁵⁰⁴.

Zmianie, za sprawą art. 1 pkt 43 ppkt a) ustawy Pzp2016, uległ również art. 30 ust. ustawy Pzp2004. Poszczególne przepisy, znajdujące się w nowym art. 30, odpowiadały treści art. 42 dyrektywy klasycznej odnoszącego się do specyfikacji technicznych. Niezależnie od rodzaju zamówienia, zamawiający miał obowiązek opisać przedmiot zamówienia przy pomocy jednego ze sposobów określonych w art. 30 ust.1. W myśl art. 30 ust. 1 zamawiający opisywał przedmiot w jeden z następujących sposobów. Po pierwsze, poprzez określenie wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych, które muszą być dostatecznie precyzyjne, aby umożliwić wykonawcom ustalenie przedmiotu zamówienia, a zamawiającemu udzielenie zamówienia. Po drugie, przez określenie wymagań dotyczących cech materiału, produktu lub usługi, w kolejności preferencji: polskich norm przenoszących normy europejskiej, norm innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego przenoszących normy europejskie, europejskich ocen technicznych, wspólnych specyfikacji technicznych, norm międzynarodowych, specyfikacji technicznych, innych systemów referencji technicznych ustanowionych przez europejskie organizacje normalizacyjne. Cechy te mogły, zgodnie z art. 30 ust. 8, którego treść również jest nowością w uregulowaniach ustawy Pzp2004, dotyczyć m. in.: określonych poziomów oddziaływania na środowisko i klimat, określonego opakowania i oznakowania, określonej etykiety, np. ekologicznej, procesów i metod produkcji na każdym etapie cyklu życia obiektów budowlanych. Przepis ten określał wymagania szczególne dla robót budowlanych, jakie

⁵⁰³ G. Mazurek, S. Zaręba., Ustawa o zmianie ustawy, s. 209.

⁵⁰⁴ A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, Europejskie Prawo zamówień publicznych, s. 602.

zamawiający mógł postawić wykonawcom. W odniesieniu do aspektów środowiskowych, były to fakultatywne wymagania. W praktyce te szczególne wymagania odpowiadały w całości definicji pojęcia „specyfikacja techniczna”⁵⁰⁵. Trzecim sposobem opisu przedmiotu zamówienia był opis poprzez odniesienie do norm, europejskich ocen technicznych i systemów referencji technicznych oraz do wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności. Trzeci sposób stanowił mieszane rozwiązanie uwzględniające rozwiązania z dwóch poprzednich opisywanych sposobów. Po czwarte, opis przedmiotu zamówieniach można dokonać w kategoriach wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, przy jednoczesnym odniesieniu do norm. Formuła ta oparta była na założeniu, że oferty, których przedmiot spełnia określone normy, były objęte domniemaniem spełnienia parametrów określonych w dokumentach zamówienia dotyczących wydajności lub funkcjonalności⁵⁰⁶.

Nowe brzmienie zyskał również art. 30 ust. 3, który stanowił, że w przypadku braku Polskich Norm przenoszących normy europejskie, norm innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego przenoszących normy europejskie oraz norm, europejskich ocen technicznych, specyfikacji technicznych i systemów referencji technicznych, o których mowa w ust.1 pkt 2, przy opisie przedmiotu zamówienia uwzględniano się w kolejności: 1) Polskie Normy; 2) polskie aprobaty techniczne; 3) polskie specyfikacje techniczne dotyczące projektowania, wyliczeń i realizacji robót budowlanych oraz wykorzystania dostaw; 4) krajowe deklaracje zgodności oraz krajowe deklaracje właściwości użytkowych wyrobu budowlanego lub krajowe oceny techniczne wydawane na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 883, z 2015 r. poz. 1165 oraz z 2016 r. poz. 542). Zgodnie ze znowelizowanym art. 30 ust. 4, dokonano zmiany w zakresie dopuszczenia równoważności. Dotychczas zamawiający obowiązany był wskazać, że dopuszcza rozwiązania równoważne⁵⁰⁷. Nowelizacja wprowadziła dodatkowy obowiązek, zgodnie z którym takiemu wskazaniu muszą towarzyszyć wyrazy „lub równoważne” (art. 1 pkt 43) ppkt c ustawy Pzp2016). Opisane rozwiązania dotyczyły rozwiązań zastępczych w przypadku braku norm, o których mowa w ustępach 1 i 2 art. 30 oraz o niezwykle ważnym dopuszczaniu równoważności stosowanych norm. Zamawiający powinien dopuścić równoważne rozwiązania, jednak to po stronie wykonawcy leżał ciężar wykazania, że proponowany przez niego w ofercie przedmiot

⁵⁰⁵ J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych*, s. 281, nb. 14.

⁵⁰⁶ A. Matusiak, *Komentarz do art. 101*, w: M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2021, s. 295.

⁵⁰⁷ G. Mazurek, S. Zaręba, *Ustawa o zmianie ustawy*, s. 216.

zamówienia spełniał wymagania określone przez zamawiającego⁵⁰⁸. Zamawiający ma swobodę uznania przy ocenie tego, co jest równoważnym dowodem potwierdzającym spełnienie określonych wymagań⁵⁰⁹, jeśli jednak oferent udowodni, że jest to rozwiązanie równoważne, zamawiający zobowiązany jest rozpatrzyć ofertę⁵¹⁰.

Nowością wprowadzoną przez ustawę Pzp2016 w art. 1 pkt 44 była instytucja oznakowania używana w trakcie opisywania przedmiotu zamówienia. Oznakowanie jest dokumentem przedmiotowym o charakterze środka dowodowego. Omawiany przepis stanowi implementację art. 43 dyrektywy klasycznej. Zgodnie z nowym art. 30a ustawy Pzp2004, w przypadku zamówień o szczególnych cechach, zamawiający mógł określić w opisie przedmiotu zamówienia, w kryteriach oceny ofert lub w warunkach realizacji zamówienia określone oznakowanie, jeżeli spełnione były łącznie następujące warunki: 1) wymagania dotyczące oznakowania dotyczyły wyłącznie kryteriów, które były związane z przedmiotem zamówienia i były odpowiednie dla określenia cech robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem tego zamówienia; 2) wymagania dotyczące oznakowania były oparte na obiektywnie możliwych do sprawdzenia i niedyskryminujących kryteriach; 3) warunki przyznawania oznakowania były przyjmowane w drodze otwartej i przejrzystej procedury, w której mogą uczestniczyć wszystkie zainteresowane podmioty, w tym podmioty należące do administracji publicznej, konsumenci, partnerzy społeczni, producenci, dystrybutorzy oraz organizacje pozarządowe; 4) oznakowania były dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron; 5) wymagania dotyczące oznakowania były określane przez podmiot trzeci, na który wykonawca ubiegający się o oznakowanie nie mógł wywierać decydującego wpływu. W przypadku, gdy zamawiający nie wymagał, aby roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniały wszystkie wymagania dotyczące oznakowania, wskazywał poszczególne wymagania dotyczące oznakowania (art. 30a ust.2 ustawy Pzp2004). Jeżeli wymagane było przedstawienie określonego oznakowania, zamawiający akceptował wszystkie oznakowania potwierdzające, że dane roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniają równoważne wymagania (art. 30a ust. 3 ustawy Pzp2004). W przypadku gdy wykonawca z przyczyn od niego niezależnych nie może uzyskać określonego przez zamawiającego oznakowania lub oznakowania potwierdzającego, że dane roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniają równoważne wymagania, zamawiający w terminie przez siebie wyznaczonym akceptował inne odpowiednie środki dowodowe, w szczególności dokumentację techniczną producenta,

⁵⁰⁸ J. Pieróg, Prawo zamówień publicznych, s. 280, nb. 10.

⁵⁰⁹ Wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2010 r., T-331/06, Legalis nr 248385.

⁵¹⁰ G. Mazurek, S. Zaręba, Ustawa o zmianie ustawy, s. 217.

o ile dany wykonawca udowodnił, że roboty budowlane, dostawy lub usługi, które mają zostać przez niego wykonane, spełniają wymagania określonego oznakowania lub określone wymagania wskazane przez zamawiającego (art. 30a ust. 4). Jeżeli dane oznakowanie, które spełniało warunki określone w ust. 1 pkt 2– 5, zawierało również wymagania niezwiązane z przedmiotem zamówienia, zamawiający nie mógł żądać tego oznakowania. W takim przypadku zamawiający mógł opisać przedmiot zamówienia przez odesłanie do tych wymagań oznakowania lub w razie potrzeby, do tych jego części, które były związane z przedmiotem zamówienia i były odpowiednie dla określenia cech zamawianych robót budowlanych, dostaw lub usług (art. 30a ust. 5).

Aspekty środowiskowe zyskały również na znaczeniu przy ocenie rażąco niskiej ceny lub kosztu. Art. 90 ust. 1 ustawy Pzp2004, poza zmodyfikowanym wstępem do wyliczenia, wzbogacony został o nowe podstawy żądania wyjaśnień wykonawcy w sytuacji, gdy cena budzi zastrzeżenia zamawiającego. Treść omawianego artykułu brzmiała następująco: Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu, w szczególności w zakresie: (...), 4) wynikającym z przepisów prawa ochrony środowiska (art. 1 pkt 93 ustawy Pzp2016). Wskazuje się, że zaoferowanie niskiej ceny lub kosztu mogło usprawiedliwiać cechy i okoliczności zindywidualizowane, właściwe dla konkretnego wykonawcy, ale muszą mieć one charakter obiektywny⁵¹¹. Wykonawca nie mógł powoływać się na stosowanie niższych marż, zaopatrywanie się bezpośrednio u producentów czy posiadanie stałego kręgu kontrahentów, bo to nie są obiektywnie właściwe i wyjątkowe tylko dla konkretnego wykonawcy okoliczności⁵¹². Omawiana regulacja wdrażała postanowienia art. 69 dyrektywy klasycznej.

Ustawa nowelizująca Pzp2016 dała zamawiającemu możliwość uwzględnienia aspektów środowiskowych w kryteriach oceny ofert. Istotne, w zakresie wyboru najkorzystniejszej oferty i kryteriów wyboru zmiany implementowały rozwiązania przewidziane w art. 67 oraz art. 68 dyrektywy klasycznej. Zmiany polegały na rozbudowaniu katalogu możliwych kryteriów oceny ofert, a podstawową różnicą było wprowadzenie pojęcia

⁵¹¹ J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych*, s. 507, nb. 20.

⁵¹² Tamże, za: Wyrok SO w Warszawie z 5.01.2017 r., sygn. akt: V Ca 2214/06, niepubl.

kosztu obok pojęcia „ceny”⁵¹³. Zgodnie ze zmienionym art. 91 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp2004, kryteriami oceny ofert były cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia (art. 1 pkt 94 ppkt a ustawy Pzp2016). Wprowadzanie aspektów środowiskowych jako kryteriów oceny ofert miało na celu m. in. ograniczenie lub uniknięcie degradacji środowiska naturalnego, a tam, gdzie to możliwe, również jego poprawę poprzez redukcję emisji CO₂, zmniejszenie hałasu, zmniejszenie ilości substancji szkodliwych, jakie mogą być emitowane do środowiska. Kryteria te mogły przyczynić się do wymiernych oszczędności finansowych, co mogło nastąpić chociażby przez redukcję kosztów eksploatacji urządzeń czy też nabywanie produktów, które powodują zmniejszenie zużycia energii elektrycznej, gazu, wody⁵¹⁴.

Ponadto w art. 91 ust. 2a ustawy Pzp2004 określono, że zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 (jednostki sektora finansów publicznych oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), a także ich związki, mogły zastosować kryterium ceny, jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli określiły w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykazały w załączniku do protokołu w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia. Nie dotyczyło to trybów zapytania o cenę oraz licytacji elektronicznej. Regulacja ta była oceniana jako niedoskonała fikcja prawna⁵¹⁵. Fikcja polegała na tym, że zakładano, że przyjęcie wagi kryterium cenowego na poziomie 60% oraz wagi kryteriów pozacenowych na poziomie 40% de facto uwzględnia rachunek kosztów cyklu życia. W praktyce regulacja pozostała bez większego wpływu na jakość przedmiotu zamówienia, a użycie kryteriów pozacenowych miało charakter pozorny, ponieważ główną rolę w ocenie ofert odgrywało kryterium ceny⁵¹⁶.

Jednak to nie jedyna zmiana jaka nastąpiła w zakresie kryteriów oceny ofert. Na mocy art. 1 pkt 94 ppkt ustawy Pzp2016 dodano ust. 3b-3d, 5a oraz 7a-7c do art. 91 ustawy Pzp2004, które wprowadziły kryterium kosztu cyklu życia produktu. Zgodnie z przywołanymi przepisami kryterium kosztu można było określić z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia (art. 91 ust. 3b). Rachunek kosztów cyklu życia mógł

⁵¹³ G. Mazurek, S. Zaręba, Ustawa o zmianie ustawy, s. 386.

⁵¹⁴ J. Pieróg, Prawo zamówień publicznych, s. 518, nb. 10

⁵¹⁵ P. Nowicki, Aksjologia prawa zamówień publicznych, s. 262.

⁵¹⁶ P. Nowicki, Aksjologia prawa zamówień publicznych, s. 263; oraz przywołany tam: Raport z oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych, Warszawa 2018, Urząd Zamówień Publicznych, s. 50-53.

obejmować w szczególności koszty: 1) poniesione przez zamawiającego lub innych użytkowników związane z: nabyciem, użytkowaniem, w szczególności zużycie energii i innych zasobów, utrzymaniem, wycofaniem z eksploatacji, w szczególności koszty zbierania i recyklingu; 2) przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym związane z cyklem życia produktu, usługi lub robót budowlanych dotyczące emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz inne związane z łagodzeniem zmian klimatu, o ile ich wartość pieniężną można określić i zweryfikować (art. 91 ust. 3c). W przypadku, gdy zamawiający szacował koszty z wykorzystaniem podejścia opartego na rachunku kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia, określał w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dane, które miały przedstawić wykonawcy oraz metodę, którą zastosuje do określenia kosztów cyklu życia na podstawie tych danych (art. 91 ust. 3d). Jeżeli jednak w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w którym jedynym kryterium oceny ofert był koszt rozumiany jako suma kosztu nabycia i innych kosztów cyklu życia, nie można było dokonać wyboru najkorzystniejszej oferty ze względu na to, że zostały złożone oferty o takim samym koszcie, zamawiający wybiera ofertę: 1) z niższym kosztem nabycia albo 2) z niższymi innymi kosztami cyklu życia – jeżeli przewidział to w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 91 ust. 5a).

Do art. 91 dodano również, na mocy art. 1 pkt 94 ppkt g ustawy Pzp 2016, przepisy dotyczące metody określenia kosztów przypisywanych ekologicznym efektom zewnętrznym. Zgodnie z nowo wprowadzonym art. 91 ust. 7a metoda określenia kosztów przypisywanych ekologicznym efektom zewnętrznym spełniała łącznie następujące warunki: 1) oparta była na kryteriach obiektywnie możliwych do zweryfikowania i niedyskryminujących; 2) dostępna była dla wszystkich zainteresowanych stron; 3) dostarczenie danych przez wykonawców działających z należytą starannością nie było nadmiernie uciążliwe, także dla wykonawców z państw trzecich będących stronami Porozumienia Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych lub innych umów międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami, rachunek kosztów cyklu życia mógł obejmować m. in. koszty przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym. Jeżeli zamawiający wykorzystywał podejście oparte na rachunku kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia, określał w specyfikacji warunków zamówienia metodę, którą zastosował dla ustalenia tych kosztów. Art. 91 ust. 7a określał zatem warunki, jakim ta metoda musiała odpowiadać.

W art. 91 ust. 7c uregulowana została również dyspozycja dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, który określić miał, w drodze rozporządzenia, metodę kalkulacji kosztów cyklu życia

budynków oraz sposób przedstawiania informacji o tych kosztach, kierując się potrzebą zapewnienia ujednolicenia i wiarygodności tych kalkulacji. Na mocy tego przepisu Minister Inwestycji i Rozwoju wydał w dniu 11.07.2018 r. Rozporządzenie w sprawie kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach⁵¹⁷. Zgodnie z treścią omawianego rozporządzenia, kalkulację kosztów cyklu życia budynków obliczało się jako sumę kosztów nabycia, użytkowania oraz utrzymania budynku, obliczoną według wzoru zawartego w rozporządzeniu. Za okres obliczeniowy przyjmowało się 30-letni okres życia budynku. Rozporządzenie wyjaśniało również, w jaki sposób należy kalkulować poszczególne elementy kosztotwórcze, a także jakie informacje dotyczące tych elementów należało zamieścić w dokumentach zamówienia.

Ustawa nowelizująca Pzp2016 stanowiła miły krok w rozwoju zielonych zamówień publicznych w Polsce. Po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie aspekty środowiskowe zyskały tak duże uznanie. Jednak przyjęta forma implementacji przepisów unijnych, polegająca na wprowadzeniu zmian do obowiązującej ustawy, spowodowała duże trudności w jej stosowaniu, czyniąc ustawę Pzp2004, aktem nieprzystającym do wymagań, jakie stawia jej rynek zamówień publicznych.

5. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych

Ustawa Pzp2004, znowelizowana ustawą Pzp2016, i przewidziane w niej regulacje przestały nadążać za zmieniającą się rzeczywistością prawną i gospodarczą. Ten akt prawny stał się również nieczytelny oraz niespójny, z uwagi na liczne zmiany wprowadzane na skutek transpozycji dyrektyw unijnych⁵¹⁸. Wskazywano również na konieczność wprowadzenia bardziej precyzyjnej regulacji, co przynieść miałyby korzyści zarówno zamawiającym, jak i wykonawcom⁵¹⁹. Sugerowano opracowanie nowej ustawy, która odzwierciedlałaby również aktualne badania, trendy, najlepsze praktyki oraz problemy z jakimi mierzymy się jako społeczeństwo⁵²⁰. Jako pożądaną zmianę wskazywano również na modyfikację przepisów określających zasady, w tym także cele prawa zamówień publicznych poprzez nadanie im

⁵¹⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1357 ze zm. - akt nieobowiązujący.

⁵¹⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo zamówień publicznych z 11 września 2019 r., druk nr 3624 z dnia 12 lipca 2019 r., s. 1.

⁵¹⁹ P. Bogdanowicz, *Transposition of the Public Procurement Directives in Poland*, s. 172.

⁵²⁰ B. Faracik, *Non-Legal Barriers to Sustainable Public Procurement in Poland*, EPPPL, 3/2018, s. 184- 197, s.188.

charakteru normatywnego⁵²¹. Powstałe okoliczności wywołały potrzebę uchwalenia nowej, kompleksowej regulacji, którą jest obecnie obowiązująca ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

Ustawodawca, opracowując nową ustawę, miał na celu implementację rozwiązań opartych na efektywności i przejrzystości udzielanych zamówień publicznych, z uwzględnieniem potrzeby wsparcia sektora małych i średnich przedsiębiorców, roli zamówień publicznych w kształtowaniu polityki państwa oraz innowacyjności produktów i usług. Ponadto ustawa Pzp2019 ma wdrażać założenia Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁵²², co przyczynić się ma do zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego kraju przez prowadzenie zrównoważonej polityki gospodarczej sprzyjającej zapobieganiu wykluczenia społecznego i gospodarczego⁵²³. Strategia to kluczowy dokument w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej⁵²⁴, która uznaje zamówienia publiczne za strategiczne narzędzie regulacyjne w zakresie kreowania pożądanego zachowania ze strony przedsiębiorców⁵²⁵. Zamówienia publiczne zostały również uznane jako narzędzie wspierania ochrony środowiska⁵²⁶. Zgodnie z rozważaniami zawartymi w poprzednich rozdziałach, częścią zamówień publicznych, która uwzględnia ochronę środowiska są zielone zamówienia publiczne. Wynika z tego, że polski ustawodawca, uchwalając ustawę Pzp2019, miał również na uwadze aspekty środowiskowe, a wręcz stały się one celem systemu zamówień publicznych⁵²⁷.

Nieefektywne zarządzanie procesem zakupowym od planowania udzielenia zamówienia, przez przygotowanie postępowania, aż po podsumowanie jego realizacji, wybieranie rozwiązań najtańszych zamiast najbardziej efektywnych czy koncentracja zamawiających na spełnieniu wymogów formalnych zamiast na uzyskaniu najlepszego jakościowo produktu lub usługi, to kilka z problemów jakie zostały zidentyfikowane jako wymagające nowych rozwiązań⁵²⁸. Konsekwencją zidentyfikowanych problemów było wprowadzenie do ustawy zasady efektywności jako jednej z zasad udzielania zamówień publicznych, jak również wielu

⁵²¹ H. Nowicki, Cele systemu zamówień publicznych, s. 62.

⁵²² Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.; Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., M.P. 2017, poz. 260.

⁵²³ Uzasadnienie do projektu ustawy PZP 2019, s. 1.

⁵²⁴ R. Stapiński, Efektywność realizacji polityki środowiskowej państwa w ramach systemu zamówień publicznych- stan obecny i perspektywa zmian, w: M. Lemonnier, H. Nowak (red.), *Dziś i jutro zamówień publicznych*. XII Konferencja Naukowa, 7-8 października 2019 r., Olsztyn, Urząd Zamówień Publicznych, 2019, s. 170

⁵²⁵ Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, s. 221.

⁵²⁶ Tamże, s. 81.

⁵²⁷ R. Stapiński, Efektywność realizacji polityki środowiskowej państwa, s. 168.

⁵²⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy Pzp 2019, s. 2.

instrumentów, które tę efektywność mają realizować. Zasada efektywności jest znana w polskim ustawodawstwie, ponieważ jest stosowana zgodnie z ustawą o finansach publicznych⁵²⁹. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem m.in. zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków, służących osiągnięciu zamierzonych celów. Jednak treść zasady efektywności, określona w przepisach finansowych, różni się od treści tejże zasady wyrażonej w ustawie zamówieniowej. Różnica polega na tym, że zasada efektywności wyrażona w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp2019 uwzględnia dodatkowo, że środki publiczne mają być wydatkowane w celu realizacji efektów środowiskowych, społecznych oraz gospodarczych⁵³⁰. Wyrażenie przez ustawodawcę wprost, że efektywność oznacza również realizację wskazanych wyżej efektów jest zgodna z zasadniczymi celami, które spełniać ma nowa regulacja⁵³¹.

Zasada efektywności wyrażona w art. 17 ust. 1 jest krajowym odpowiednikiem zasady *Best Value For Money*, którą na gruncie unijnego prawa zamówień publicznych interpretuje się z art. 67 dyrektywy klasycznej, stanowiącego, że instytucje zamawiające opierają udzielenie zamówień na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie⁵³². Zasada *Best Value For Money* oznacza uzyskiwanie najlepszych efektów z angażowanych środków⁵³³. Jednym z efektów, jakie mają być osiągnięte w trakcie udzielania zamówienia publicznego, jest efekt środowiskowy. Zgodnie z art. 17 ust. 1 zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający: 1) najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz 2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów. Obowiązek dążenia przez zamawiającego do zapewnienia najlepszej jakości i najlepszych efektów zamówienia nie ma charakteru bezwzględnie, ponieważ zamawiający powinien uwzględnić środki, które mogą być przeznaczone na jego realizację: finansowe, osobowe, techniczne, organizacyjne,

⁵²⁹ Art. 44 ust. 3 pkt 1 ppkt a ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634).

⁵³⁰ M. Kania, Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych, PZP 1/2020, s. 3-13, s. 4.

⁵³¹ Tamże, s. 4.

⁵³² H. Nowicki, P. Nowicki, Aksjologia prawa zamówień publicznych, w: A. Powalowski (red), Aksjologia publicznego prawa gospodarczego, C.H.Beck, 2022, s. 117.

⁵³³ W. Hartung, Tytuł I- Zakres stosowania, definicje i zasady ogólne, w: W. Hartung, M. Bağaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck, 2015, wyd.1, s. 14.

oraz efekty, jeśli są one możliwe do uzyskania w stosunku do poniesionych nakładów⁵³⁴. Jednak zasada efektywności powinna stanowić podstawę aksjologiczną dla nowej regulacji i zajmować centralne miejsce wśród wszystkich norm prawnych zawartych w ustawie Pzp2019. Takie umiejscowienie zasady efektywności powinno również znaleźć odzwierciedlenie w procesie stosowania przepisów ustawy Pzp2019 przez zamawiających, organy kontrolujące, KIO oraz sąd zamówień publicznych⁵³⁵. Pomimo faktu, że zasada efektywności na gruncie ustawy Pzp obowiązuje dopiero od wejścia w życie ustawy Pzp2019, w orzecznictwie KIO wyrażano już konieczność kierowania się przy wyborze ofert najlepszą jakością dostaw i uzyskaniem najlepszych efektów zamówienia względem poniesionych nakładów⁵³⁶, np. wyrok KIO 2183/15 z 26.10.2015 r.⁵³⁷ lub KIO 462/13 z 19.03.2013 r.⁵³⁸ Zasada efektywności znajduje również uznanie w wyrokach KIO wydawanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy, np. KIO 1929/22⁵³⁹. Warto dodać, że stosowanie środowiskowych kryteriów nie stoi w sprzeczności z efektywnością ekonomiczną danego zamówienia, a wręcz może służyć jej zwiększeniu, przy pełnym zrozumieniu podejścia wykraczającego poza samą cenę lub koszt nabycia przedmiotu zamówienia⁵⁴⁰.

Zasady udzielania zamówień publicznych potwierdzają podstawy aksjologiczne ustawy Pzp, do których możemy zaliczyć zgodność z prawem, uczciwą konkurencję, zrównoważony rozwój oraz efektywność ekonomiczną⁵⁴¹. Wyszczególnienie zasady efektywności w ustawie Pzp2019, o rozszerzonym rozumieniu efektywności środowiskowej, m.in. o względy

⁵³⁴ M. Jaworska, Komentarz do art. 17, w: M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck, Warszawa 2021, s. 100.

⁵³⁵ M. Kania, Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych, s. 10.

⁵³⁶ W. Gonet, Zasady zamówień publicznych, w: P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid (red.), Zamówienia publiczne, Wolters Kluwer 2021, s. 82.

⁵³⁷ Legalis nr 1370822; „Istotą przetargu ograniczonego jest wybór najlepszych z najlepszych i taką możliwość stwarza właśnie etap oceny wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Sposób dokonywania wyboru wykonawców to mechanizm zbliżony do kryteriów oceny ofert, choć dotyczy właściwości podmiotowych wykonawcy. Oba te mechanizmy prowadzą do zawężenia kręgu osób i ofert, które zostaną wybrane, a więc siłą rzeczy muszą prowadzić do wyeliminowania jednych wykonawców i pozostawienia innych i tak jak przy ocenie ofert wygra najtańszy, najekonomiczniejszy, najszybszy, zapewniający najlepszą jakość, najbardziej ekologiczny, czy najmniej kosztowny w eksploatacji, tak również przy ocenie sposoby dokonywania wyboru wykonawców zamawiający powinien przewidzieć jacy wykonawcy w największym stopniu będą dawać gwarancję należytego wykonania zamówienia.”

⁵³⁸ Legalis nr 744155; „Z uwagi na specyfikę przeznaczenia tego sprzętu do wykorzystania w Systemie Powiadamiania Ratunkowego może oczekiwać zagwarantowania możliwie najlepszej jakości dźwięku. Zamawiający podawał także, że powyższy wymóg uzasadniony jest koniecznością obsługi komunikatów głosowych oraz możliwością wykorzystania w przyszłości komputerów do innych celów Zamawiającego. Ponadto okoliczność, że są to wymagania powyżej rozwiązań standardowych, nie oznacza ograniczenia konkurencji. Odwołujący nie wykazał, że przedmiotowy parametr faworyzuje określonego producenta czy typ urządzenia, a jedynie wskazywał na niemożność posłużenia się standardowym sprzętem przeznaczonym do użytku biurowego.”

⁵³⁹ Wyrok KIO z 22 sierpnia 2022 r., KIO 1929/22, Legalis nr 2715642.

⁵⁴⁰ R. Stapiński, Efektywność realizacji polityki środowiskowej państwa, s. 177.

⁵⁴¹ H. Nowicki, P. Nowicki, Aksjologia prawa zamówień publicznych, s. 116.

środowiskowe, jest niewątpliwie odpowiedzią na zidentyfikowane problemy XXI wieku, którym powinny sprostać również zamówienia publiczne. Katalog pozostałych zasad udzielania zamówień publicznych nie zmienił się i nadal możemy do nich zaliczyć: zasadę uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1), zasadę przejrzystości (art. 16 pkt 2), zasadę proporcjonalności (art. 16 pkt 3), zasadę legalizmu (art. 17 ust. 2), zasadę bezstronności i obiektywizmu (art. 17 ust. 3), zasadę jawności (art. 18 ust. 1), zasadę pisemności (art. 20 ust. 1) oraz zasadę prymatu języka polskiego (art. 20 ust. 2).

Etap przygotowania uwzględniający sporządzenie różnych wariantów opisu przedmiotu zamówienia i szacowanie jego wartości oceniany jest jako mogący najskuteczniej przysłużyć się realizacji zasady efektywności i pozwalający na określenie realnego dla zamawiającego poziomu jakości, na jaki może sobie pozwolić w swoich granicach finansowych⁵⁴². Zatem odpowiednie zaplanowanie oraz przygotowanie zamówienia przed jego udzieleniem powinno być urzeczywistnieniem zasady efektywności⁵⁴³. Odpowiednio zaplanowane zamówienie gwarantuje również zachowanie przejrzystości, celowości oraz zbilansowanie wydatków z realnymi możliwościami dochodowymi⁵⁴⁴. Dlatego w ustawie Pzp2019 przewidziano narzędzia, ułatwiające realizację tego zadania. Etap planowania zamówień wyznacza rozwiązanie dotychczas nieznanym polskim ustawom zamówieniowym, czyli realizacja polityki zakupowej państwa. Polityka zakupowa państwa, jest rodzajem polityki publicznej. Stanowi zespół działań podejmowanych przez administrację publiczną w celu osiągnięcia zamierzonych korzyści w przyszłości. Polityka zakupowa państwa jest zatem narzędziem interwencji państwa w określone obszary funkcjonowania gospodarki, tam, gdzie sam rynek nie jest sobie w stanie poradzić samodzielnie z pojawiającymi się problemami⁵⁴⁵. Polityka zakupowa pełni również ważną funkcję z perspektywy integralności systemu prawa zamówień publicznych poprzez identyfikowanie określonych wartości jako nadrzędnych dla dokonywanych zakupów⁵⁴⁶.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Pzp2019 polityka zakupowa państwa określa priorytetowe działania Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze zamówień publicznych, a także pożądany

⁵⁴² J. Gola, Zasada efektywności w zamówieniach publicznych w: E. Przeszło, A. Powalowski (red.), *Leksykon prawa zamówień publicznych. Podstawowe pojęcia*, C.H.Beck, 2022, s. 284.

⁵⁴³ M. Jaworska, *Komentarz do art. 17*, s. 100.

⁵⁴⁴ R. Szostak, *Zamówienia publiczne instrumentem stymulacji rozwoju gospodarczego*, w: A. Powalowski, *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, 2016, s. 281.

⁵⁴⁵ A. Panasiuk, *Polityka zakupowa państwa instrumentem stymulacji rozwoju gospodarczego*, *Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych*, 1/2022, s. 32.

⁵⁴⁶ H. Nowicki, *Nowe Prawo Zamówień Publicznych a system prawa zamówień publicznych. Integracja systemu*, w: M. Lemonnier, H. Nowak (red.), *Dziś i jutro zamówień publicznych. XII Konferencja Naukowa*, 7-8 października 2019 r., Olsztyn, *Urząd Zamówień Publicznych*, 2019, s. 163

kierunek działań zamawiających w zakresie udzielanych zamówień, który obejmuje w szczególności zakup innowacyjnych lub zrównoważonych produktów oraz usług, z uwzględnieniem: 1) aspektów normalizacyjnych; 2) kalkulacji kosztów cyklu życia produktów; 3) społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców; 4) upowszechniania dobrych praktyk i narzędzi zakupowych; 5) stosowania aspektów społecznych i zdrowotnych. Polityka zakupowa jest opracowywana raz na 4 lata, a przyjmowana przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 21 ust. 2 i 4 ustawy Pzp2019). Pierwsza polityka zakupowa, przyjęta na podstawie omawianych przepisów, obowiązuje od 2022 do 2025 roku⁵⁴⁷. W polityce zakupowej określono 3 priorytety- profesjonalizację zamówień publicznych, rozwój potencjału MŚP oraz zrównoważone i innowacyjne zamówienia publiczne. Określono programy oraz instrumenty realizacji, a także narzędzia i systemy realizacji polityki zakupowej. W zakresie programu realizacji priorytetu dotyczącego zrównoważonych zamówień określono, że niezbędne jest: powiązanie celów polityki zakupowej państwa, w tym zakresie z wydatkowaniem środków pochodzących z państwowych funduszy celowych, pozostających w dyspozycji ministra lub innego organu administracji rządowej oraz programów rządowych; budowanie potencjału zamawiających dla szerszego realizowania zamówień zrównoważonych, alokacja budżetu zamawiających⁵⁴⁸ oraz powołanie zespołu ds. zielonych zamówień⁵⁴⁹. Jako instrumenty realizacji wskazane zostały: współpraca horyzontalna i wertykalna- pomiędzy zamawiającymi oraz innymi, wyspecjalizowanymi instytucjami, rachunek kosztów cyklu życia, system zarządzania środowiskowego oraz weryfikacja technik środowiskowych (ETV)⁵⁵⁰. Narzędziami realizacji, według twórców polityki zakupowej, mają być: opis przedmiotu zamówienia, pozacenowe kryteria oceny ofert, umowa ramowa, Building Information Model (BIM)⁵⁵¹, analiza potrzeb i wymagań oraz wstępne konsultacje rynkowe⁵⁵².

Ustawa Pzp2019 wprowadziła kolejny, będący nowością, instrument planowania zamówienia publicznego. Tym instrumentem jest analiza potrzeb i wymagań, uregulowana w art. 83 ustawy Pzp2019. Analiza potrzeb i wymagań stanowi narzędzie zarządcze

⁵⁴⁷ Polityka zakupowa państwa- załącznik do Uchwały nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa, Monitor Polski- Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, dnia 2 lutego 2022 r., poz. 125.

⁵⁴⁸ 30% wszystkich zamówień uwzględniać będzie aspekty środowiskowe, w: Polityka zakupowa państwa, s. 48.

⁵⁴⁹ Tamże, s. 47-49.

⁵⁵⁰ Tamże, s. 65-67, 87-93.

⁵⁵¹ Uporządkowany sposób zbierania danych dotyczących obiektów budowlanych, który może ułatwić zbadanie ofert pod kątem ich wpływu na środowisko, w: Polityka zakupowa państwa, s. 119.

⁵⁵² Tamże, s. 94-97, 101, 106-109, 111-117, 123-124.

zamawiającego, które służy również realizacji zasady efektywności⁵⁵³. Zgodnie z treścią art. 83 ust. 1 zamawiający publiczny przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia. Analiza obejmuje w szczególności: 1) badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych; 2) rozeznanie rynku: a) w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb; b) w aspekcie możliwych wariantów realizacji zamówienia albo wskazuje, że jest wyłącznie jedna możliwość wykonania zamówienia. Rozeznanie rynku przeprowadzane jest w sytuacji, gdy zamówienie nie będzie mogło być zrealizowane przy pomocy zasobów własnych zamawiającego. Takie badanie ma dawać szansę na kreatywne skonfrontowanie założeń zamawiającego z rzeczywistością rynkową⁵⁵⁴. W kontekście ochrony środowiska istotny jest art. 83 ust. 3 pkt 4, zgodnie z którym analiza wskazuje możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia. Sporządzenie analizy ma przyczynić się do lepszego przygotowania procesu udzielania zamówienia publicznego. Zwrócono tym samym uwagę na zwiększenie roli etapu przygotowania zamówienia, który rzutuje bezpośrednio na wszystkie następną etapy procesu zakupowego⁵⁵⁵.

Zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy Pzp2019, odstępianie od dokonania analizy jest możliwe jedynie w ściśle określonych ustawowo przypadkach: gdy zachodzi podstawa udzielenia zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, o której mowa w art. 209 ust. 1 pkt 4⁵⁵⁶, lub w trybie zamówienia z wolnej ręki, o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 5⁵⁵⁷. Obowiązek sporządzenia analizy potrzeb i wymagań dotyczy postępowań o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, niezależnie od zastosowanego trybu udzielenia zamówienia publicznego. Ustawodawca, w art. 266 ustawy Pzp2019, zastrzegł, że do przygotowania i prowadzenia przez zamawiających publicznych postępowań o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne nie stosuje się przepisów art. 83.

⁵⁵³ Wyrok KIO z dnia 11 czerwca 2021 r., KIO 1343/21, Legalis nr 2594603.

⁵⁵⁴ A. Prigan, Art. 83 w: Nowe PZP. Komentarz dostępny w internecie: <https://komentarzpzp.pl/strona-glowna/dzial-ii/rozdzial-1/oddzial-1/art-83/komentarz-do-art-83-ustawy>, dostęp: 27.01.2023.

⁵⁵⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy PZP 2019, str. 27.

⁵⁵⁶ Art. 209. 1. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: (...) 4) ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem; (...).

⁵⁵⁷ Art. 214. 1. Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: (...) 5) ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia; (...).

Ustawodawca nie określił formy, w jakiej sporządzona powinna być analiza, jak też brak jest postanowień co do terminu na jej wykonanie. Ustawa określa jedynie, że analiza ma być dokonana przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W odniesieniu do formy, sugestia znajduje się w uzasadnieniu do projektu ustawy Pzp⁵⁵⁸, zgodnie z którą analiza nie musi być sporządzana w postaci oddzielnego dokumentu, przygotowywanego wyłącznie w związku z dyspozycją przedmiotowego przepisu⁵⁵⁹. W związku z tym, analiza może być połączona np. z dokumentem odnoszącym się do szacowania wartości zamówienia⁵⁶⁰. Zamawiający, w trakcie dokonywania analizy, powinien w pierwszej kolejności zidentyfikować swoje potrzeby. Zgodnie z ustawą Pzp2019 analiza powinna zostać dokonana przed wszczęciem postępowania. Wskazuje się, że z uwagi na racjonalność działań zamawiającego powinna ona wyprzedzać opis zamówienia⁵⁶¹.

W odniesieniu do ogólnych ram postępowania, żaden z trybów udzielania zamówień publicznych nie jest skonstruowany wprost, jako mający zastosowanie do aspektów środowiskowych, tak jak np. partnerstwo innowacyjne dla wdrożenia innowacji. Jednak niektóre z dostępnych trybów, np. wspomniane partnerstwo innowacyjne czy dialog konkurencyjny, dają duże możliwości zamawiającemu w zakresie inicjowania działań na rzecz ochrony środowiska⁵⁶², ale również ukształtowania w ich ramach stosunku pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, tak aby współpraca z nim prowadziła do należytej realizacji określonego zamówienia⁵⁶³. Tryby negocjacyjne powinny być wykorzystywane w większym stopniu, co było również intencją prawodawcy przy tworzeniu ustawy Pzp2019⁵⁶⁴.

Przechodząc do analizy kolejnych możliwości zastosowania aspektów środowiskowych, można wskazać, że aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące opisu przedmiotu zamówienia nie wprowadzają szczególnych zmian w porównaniu do poprzednio obowiązującej ustawy. Nadal przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą

⁵⁵⁸ A. Matusiak, Komentarz do art. 83, w: M. Jaworska, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck, 2021, s. 235.

⁵⁵⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy Pzp 2019, s. 28.

⁵⁶⁰ A. Matusiak, Komentarz do art. 83, s. 235.

⁵⁶¹ M. Stręciwilk, Analiza potrzeb i wymagań w przygotowaniu zamówienia publicznego, Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych, numer 4(71)/2021, s. 41.

⁵⁶² E. Przeszło, Zielone zamówienia publiczne jako instrument rozwoju przedsięwzięć ekologicznych, w: A. Powalowski (red.), Gospodarka w synergii prawa gospodarczego, finansowego i prawnej ochrony środowiska, C.H. Beck, 2022, s. 57.

⁵⁶³ M. Kania, Rola zamówień publicznych w kontekście geostrategii i wyzwań współczesności, w: M. Lemonnier, H. Nowak (red.), Dziś i jutro zamówień publicznych. XII Konferencja Naukowa, 7-8 października 2019 r., Olsztyn, Urząd Zamówień Publicznych, 2019, s. 78.

⁵⁶⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy Pzp2019, s. 7. Zgodnie ze Sprawozdaniem Prezesa UZP na temat funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r., tryby negocjacyjne były stosowane w mniej niż 1% udzielonych zamówień (negocjacje z ogłoszeniem- 0,06%, dialog konkurencyjny- 0,02%, negocjacje bez ogłoszenia- 0,11%, partnerstwo innowacyjne-0%, s. 34; w 2021 r. odpowiednio: 0,09%, 0,05%, 0,16%, 0,003%, w: Sprawozdanie Prezesa UZP za 2021 r., s. 30.

dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności, mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 99 ust. 1 ustawy Pzp2019). Dookreślono, że prawidłowo opracowany opis przedmiotu zamówienia dotyczyć powinien cech dostaw, usług lub robót budowlanych, które odnosić się mogą w szczególności do określonego procesu, metody produkcji, realizacji wymaganych dostaw, usług lub robót budowlanych, lub do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeśli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem, że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalne do jego wartości i celów (art. 99 ust. 2). Zgodnie z dość ugruntowanym orzecznictwem zbudowanym na odpowiednich przepisach ustawy Pzp2004, które pozostaje aktualne także w obecnym stanie prawnym, niejasność lub nieprecyzyjność opisu przedmiotu zamówienia może stanowić podstawę unieważnienia postępowania⁵⁶⁵.

Ustawodawca uznał za istotne zachowanie zasad uczciwej konkurencji przy sporządzaniu opisu przedmiotu zamówienia. Zgodnie ze stanowiskiem KIO⁵⁶⁶: każdy opis przedmiotu zamówienia niesie za sobą ograniczenie konkurencji, pośrednio lub bezpośrednio, preferując jednych wykonawców i dyskryminując innych. Natomiast konieczność zachowania naczelnych zasad prawa zamówień publicznych w postępowaniu nie oznacza, że zamawiający nie ma prawa opisać przedmiotu zamówienia w sposób, które nie będzie uwzględniał jego obiektywnych potrzeb. Niemniej jednak potrzeby te muszą być obiektywne i uzasadnione, a zarazem niedyskryminujące. Zdaniem ustawodawcy, utrudnienie uczciwej konkurencji może mieć miejsce w szczególności poprzez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeśli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowanie niektórych wykonawców lub produktów (art. 99 ust. 5). Opisanie przedmiotu zamówienia w sposób scharakteryzowany w poprzednim zdaniu jest możliwe, jeśli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny” oraz zamawiający wskazuje kryteria stosowane w celu oceny równoważności (art. 99 ust. 5 i 6). Ta ostatnia kwestia jest wynikiem wdrożenia do krajowego porządku prawnego utrwalonej linii orzeczniczej KIO⁵⁶⁷, np. KIO 328/16⁵⁶⁸., KIO 2130/17⁵⁶⁹, KIO 2297/20⁵⁷⁰,

⁵⁶⁵ Wyrok KIO z 11 czerwca 2021 r., KIO 1343/21, Legalis nr 2594603; wyrok KIO z 25 września 2017 r., KIO 1869/17, Legalis nr 1696517; wyrok KIO z 4 sierpnia 2017 r., KIO 1507/17, Legalis nr 1673666.

⁵⁶⁶ Wyrok KIO z 3 października 2019 r., KIO 1828/19, Legalis nr 2256738.

⁵⁶⁷ W. Bereszko, Postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, w: P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid (red.), Zamówienia publiczne, Wolters Kluwer 2021, s. 232.

⁵⁶⁸ Wyrok KIO z 22 marca 2016 r., KIO 328/16, Legalis nr 1456812.

która jest kontynuowana, np. KIO 1584/22⁵⁷¹. Ciężar udowodnienia, że wymagane właściwości i parametry danego produktu czy rozwiązania są zgodne z warunkami zamówienia, spoczywa na wykonawcy, który może użyć wszelkich dostępnych sobie środków⁵⁷².

Ustawa Pzp2019, w tożsamy do ustawy Pzp2016 sposób, określa w art. 101 cztery sposoby opisanie przedmiotu zamówienia. Podobnie jak uregulowane obecnie w art. 102 cechy materiału, produktu lub usługi. Zgodnie ze stanowiskiem KIO: Zamawiający ma prawo wyboru takiego sposobu opisu przedmiotu zamówienia, który zapewni zachowanie uczciwej konkurencji oraz zagwarantuje uzyskanie optymalnego rozwiązania technicznego, spełniającego jego oczekiwania. Nie można domagać się od zamawiającego opisanie przedmiotu zamówienia w inny sposób, który w przekonaniu odwołującego byłby dla tego przedmiotu zamówienia bardziej preferowany, tj. za pomocą minimalnych rozwiązań funkcjonalnych⁵⁷³.

Opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, z uwagi na swoje skomplikowanie, wymaga sporządzenia za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót (art. 103 ust. 1). Dodatkowo, jeśli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane⁵⁷⁴, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (art. 103 ust. 2 ustawy Pzp2019). Podobnie jak w ustawie Pzp2004, art. 103 ust. 4 zawiera dyspozycję ustawową do wydania rozporządzenia precyzującego kwestie dotyczące dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót oraz programu funkcjonalno-użytkowego. Obecnie obowiązującym jest Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁵⁷⁵. W porównaniu do poprzednio obowiązującego rozporządzenia, rozszerzono zakres elementów, w których można uwzględnić aspekty środowiskowe. W projekcie wykonawczym można uwzględnić ekologiczne kwestie w zakresie: przygotowania terenu pod budowę; robót budowlanych w zakresie wznoszenia kompletnych obiektów budowlanych lub ich części oraz

⁵⁶⁹ Wyrok KIO z 29 listopada 2017 r., KIO 2130/17, Legalis nr 1707066.

⁵⁷⁰ Wyrok KIO z 9 października 2020 r., KIO 2297/20, Legalis nr 2521406.

⁵⁷¹ Wyrok KIO z 5 lipca 2022 r., KIO 1584/22, Legalis nr 2846051.

⁵⁷² Wyrok KIO z 23 kwietnia 2015 r., KIO 709/15, Legalis nr 1303727.

⁵⁷³ Wyrok KIO z 15 marca 2017 r., KIO 386/17, Legalis nr 1581056.

⁵⁷⁴ Dz.U. z 1994 Nr 89 poz. 414 ze zm.; Akt jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, z 2022 r. poz. 88, 1557,1768, 1783, 1846, 2206, 2687.

⁵⁷⁵ Dz. U. z 2021 poz. 2454.

robót w zakresie inżynierii lądowej i wodnej, włącznie z robotami wykończeniowymi w zakresie obiektów budowlanych; robót w zakresie instalacji budowlanych; robót związanych z zagospodarowaniem terenu. W specyfikacji technicznej z kolei: w informacjach o terenie budowy i jego zabezpieczeniu; wymaganiach dotyczących właściwości wyrobów budowlanych oraz niezbędnych wymagań związanych z ich przechowywaniem, transportem, warunkami dostawy, składowaniem i kontrolą jakości; wymaganiach dotyczących transportu; wymaganiach dotyczących wykonania robót budowlanych z podaniem sposobu wykończenia poszczególnych elementów tolerancji wymiarowych i szczegółów technologicznych oraz niezbędnych informacji dotyczących odcinków robót budowlanych, przerw i ograniczeń, a także wymagania specjalne. Program funkcjonalno-użytkowy powinien uwzględniać dokumenty potwierdzające zgodność zamierzenia budowlanego z wymaganiami wynikającymi z odrębnych przepisów środowiskowych oraz wyniki badań gruntowo-wodnych, inwentaryzację zieleni, dane dotyczące zanieczyszczeń atmosfery niezbędne do analizy ochrony powietrza, jak też posiadane raporty, opinie lub ekspertyzy z zakresu ochrony środowiska, pomiary ruchu drogowego, hałasu i innych uciążliwości.

Kolejną możliwością zastosowania aspektów środowiskowych, jaką przewidział prawodawca w ustawie Pzp2019, jest zastosowanie wymagań związanych z realizacją zamówienia. Zgodnie z treścią art. 96 ust. 1 ustawy Pzp2019 zamawiający może określić w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia innych niż w art. 95 ust. 1⁵⁷⁶ wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogą obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością, zatrudnieniem lub zachowaniem poufnego charakteru informacji przekazanych wykonawcy w toku realizacji zamówienia. Wskazany w art. 96 ust. 1 aspekt środowiskowy może mieć różny charakter. W Rozporządzeniu nr 1221/2009⁵⁷⁷ aspekt środowiskowy został zdefiniowany jako składnik działalności, produktów lub usług organizacji, który wpływa lub może wpływać na środowisko. Przykładowymi wymaganiami w tym zakresie mogą być np. oszczędzanie zużycia wody, energii, segregowanie odpadów, realizacja dostaw poza godzinami szczytu.

⁵⁷⁶ Art. 95 ust. 1 ustawy Pzp2019.: Zamawiający określa w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania związane z realizacją zamówienia w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, 1043 i 1495).

⁵⁷⁷ Art. 2 pkt 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału w systemie ek zarządzania i audycie we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2002 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, Dziennik Urzędowy UE L.2009.342.1.

W art. 96 ust. 2 pkt 1 zawarto otwarty katalog wymagań. W kontekście zielonych zamówień publicznych wyszczególniono zastosowanie określonych środków zarządzania środowiskowego. Zgodnie z definicją, zawartą w Rozporządzeniu nr 1221/2009, system zarządzania środowiskowego oznacza część ogólnego systemu zarządzania, która obejmuje strukturę organizacyjną, czynności planowania, zakres odpowiedzialności, praktyki, procedury, procesy i zasoby służące rozwijaniu, wdrażaniu, osiągnięciu, przeglądowi i utrzymaniu polityki środowiskowej oraz zarządzaniu aspektami środowiskowymi (art. 2 pkt 13). Na podstawie określonego wymogu wykonawcy powinni być w stanie ustalić, czy działania i procesy wdrożone w ich przedsiębiorstwie służące minimalizowaniu negatywnego wpływu na środowisko są tożsame ze środkami, jakie w ogłoszeniu lub dokumentacji zamówienia określił zamawiający, a co za tym idzie- czy będą w stanie ten wymóg spełnić na etapie realizacji zamówienia⁵⁷⁸.

Praktyka żądania przez zamawiających od wykonawców legitymowania się wdrożeniem odpowiedniego systemu zarządzania środowiskowego- wspólnotowego systemu ek zarządzania i audytu (EMAS) lub standardów zarządzania środowiskowego, jest uznawana za częstą, z uwagi m.in. na liczbę postępowań odwoławczych dotyczących tej kwestii⁵⁷⁹. Zarzuty wykonawców opierają się np. na nieuzasadnionym żądaniu środków zarządzania środowiskiem, a przykładowo można wskazać na rozstrzygnięcie KIO, zgodnie z którym „zamawiający jest zobowiązany do określenia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wymagań odnoszących się do norm dotyczących środowiska, zgodnie z którymi wykonawca ma realizować przedmiot zamówienia, a jeśli tego nie zrobi, to za nieuprawnione należy uznać żądanie przedstawienia przez wykonawców stosownych dokumentów w tym zakresie”⁵⁸⁰. Kolejnym przykładowym zarzutem w tym zakresie jest naruszenie przepisów dotyczących równoważności. KIO, w jednym z wyroków, uznało argumentację odwołującego, który zarzucił zamawiającemu, że pomimo określenia przez niego, że warunkiem udziału wykonawcy w postępowaniu jest wykazanie posiadania zaświadczenia o wdrożeniu i stosowaniu systemu zarządzania środowiskiem i audytu (EMAS) lub innego równoważnego systemu zarządzania środowiskiem, w rzeczywistości zamawiający dopuszcza możliwość realizacji przedmiotu zamówienia wyłącznie przez wykonawców dysponujących zaświadczeniem o wdrożeniu i stosowaniu systemu zarządzania środowiskiem i audytu

⁵⁷⁸ A. Matusiak, Komentarz do art. 96, w: M. Jaworska (red), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck 2021, s. 265.

⁵⁷⁹ M. Filipek, Zielone zamówienia publiczne w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, t. XIV, 16(1) 2019, s.17-30, s. 22.

⁵⁸⁰ Wyrok KIO z 24 listopada 2014 r., KIO 2358/14, Legalis nr 1186443.

(EMAS). Zdaniem odwołującego, wynikało to stąd, że zamawiający wymagał, aby czynności określone w specyfikacji były zrealizowane zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 marca 2001 r., które określa procedury zarządzania środowiskowego wymagane w ramach certyfikacji EMAS, a więc wyłącznie zgodnie z EMAS, bez dopuszczenia rozwiązań równoważnych. Izba uznała odwołanie za uzasadnione, stwierdzając m.in., że zamawiający naruszył przepisy ustawy poprzez wprowadzenie wadliwego postanowienia specyfikacji, które mogło być potraktowane przez wykonawców jako żądanie posiadania przez nich systemu zarządzania środowiskowego EMAS, z wyłączeniem rozwiązań równoważnych⁵⁸¹.

Z opisem przedmiotu, warunkami realizacji, ale również kryteriami oceny, związane jest pojęcie etykiety. W ustawie Pzp2019 ustawodawca dokonał zmiany wcześniej stosowanej terminologii: oznakowanie zostało zastąpione etykietami. Definicja oznakowania, znajdująca się w art. 2 pkt 16 ustawy Pzp2004, została w swej treści przyjęta jako definicja etykiety, znajdująca się w art. 104 ust. 2 ustawy Pzp2019, i należy przez to rozumieć każdy dokument, w tym zaświadczenie lub poświadczenie, który potwierdza, że obiekt budowlany, produkt, usługa, proces lub procedura spełniają wymagania konieczne do uzyskania etykiety. Zmiana ta nie pociąga za sobą znaczących konsekwencji, ale należy ją ocenić pozytywnie, ponieważ terminologia została tym samym ujednoczona z terminologią używaną w dyrektywach unijnych. Etykiety, za sprawą umiejscowienia w oddziale 5 ustawy, zostały zakwalifikowane do przedmiotowych środków dowodowych. W myśl definicji, zawartej w art. 7 pkt 20 ustawy Pzp2019, są to środki służące potwierdzeniu zgodności oferowanych dostaw, usług lub robót budowlanych z wymaganiami, cechami lub kryteriami określonymi w opisie przedmiotu zamówienia lub opisie kryteriów oceny ofert, lub wymaganiami związanymi z realizacją zamówienia.

Zgodnie z art. 104 ust. 1, w przypadku zamówień o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych, zamawiający, w celu potwierdzenia zgodności oferowanych robót budowlanych, dostaw lub usług z wymaganymi cechami, może w opisie przedmiotu zamówienia, opisie kryteriów oceny ofert lub w wymaganiach związanych z realizacją zamówienia żądać od wykonawcy określonej etykiety. Jest to możliwe, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: 1) wymagania etykiety dotyczą wyłącznie kryteriów, które są związane z przedmiotem zamówienia i są odpowiednie dla określenia cech robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem tego zamówienia;

⁵⁸¹ Wyrok KIO z 24 września 2012 r., KIO 1951/12, KIO 1953/12, Legalis nr 617182, 617183.

2) wymagania etykiety są oparte na obiektywnie możliwych do sprawdzenia i niedyskryminujących kryteriach; 3) wymagania etykiety są opracowywane i przyjmowane w drodze otwartej i przejrzystej procedury, w której mogą uczestniczyć wszystkie zainteresowane podmioty, w tym podmioty należące do administracji publicznej, konsumenci, partnerzy społeczni, producenci, dystrybutorzy oraz organizacje pozarządowe; 4) etykiety oraz wymagania etykiety są dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron; 5) wymagania etykiety są określone przez podmiot trzeci, na który wykonawca ubiegający się o etykietę nie może wywierać decydującego wpływu. Analizując związek kryteriów, będących składową poszczególnych etykiet z przedmiotem zamówienia, należy mieć na uwadze, że warunek związku z przedmiotem zamówienia wyklucza kryteria dotyczące ogólnej polityki firmy. Zamawiający nie może zatem wymagać od wykonawców, aby prowadzili określoną politykę środowiskowej odpowiedzialności przedsiębiorstwa⁵⁸². Na polskim rynku aktualne pozostają przykłady ekologicznych oznakowań wymienione w rozdziale drugim. Jednak istnieją również polskie etykiety ekologiczne, np. Znak ekologiczny EKO⁵⁸³ oraz Znak BIO, potwierdzający zgodność wyrobu z wymaganiami rolnictwa ekologicznego⁵⁸⁴.

Aspekty środowiskowe mogą znaleźć również zastosowanie w podmiotowych elementach procedury udzielania zamówienia publicznego, czyli wymogach stawianych przez zamawiającego, a dotyczących udziału konkretnego wykonawcy w postępowaniu i przesłanek jego wykluczenia⁵⁸⁵. Zamawiający może określić warunki udziału w postępowaniu, które mogą dotyczyć np. zdolności technicznej lub zawodowej (art. 112 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp2019). Ta zdolność techniczna lub zawodowa może dotyczyć spełniania wymagań odpowiednich systemów lub norm zarządzania środowiskowego, wskazanych w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia (art. 116 ust. 1 ustawy Pzp2019). Zamawiający ma również możliwość wykluczenia wykonawcy, a wykluczenie zostało uregulowane przy pomocy przesłanek obligatoryjnych i fakultatywnych.

Ustawodawca zdecydował się na zmianę w odniesieniu do określonych przesłanek obligatoryjnych, w porównaniu do ustawy Pzp2004. Nie zmienił się podział na przesłanki obligatoryjne (art. 108 ustawy Pzp2019) oraz fakultatywne (art. 109 ustawy Pzp2019). Jednak w odniesieniu do kwestii środowiskowej, zdecydowano o rezygnacji z wykluczenia wykonawcy z powodu popełnienia przestępstw określonych w art. 181-188 Kodeksu karnego.

⁵⁸² Opracowania w zakresie oznakowań ekologicznych i społecznych, w: Informator Urzędu Zamówień Publicznych, Nr 4/2018, s. 14.

⁵⁸³ Więcej: <https://www.pcbc.gov.pl/pl/uslugi/certyfikacja-wyrobow/kosmetyki/znak-ekologiczny-eko-2.>, dostęp: 23.01.2023 r.

⁵⁸⁴ Więcej: <https://www.pcbc.gov.pl/znak-certyfikowanego-rolnictwa-ekologicznego-bio>, dostęp: 23.01.2023 r.

⁵⁸⁵ E. Przeszło, Zielone zamówienia publiczne jako instrument rozwoju przedsięwzięć ekologicznych, s.59.

Zmiana jest tłumaczona faktem dostosowania katalogu przestępstw do katalogu wskazanego w art. 57 dyrektywy klasycznej, co ma ułatwić wypełnianie jednolitego dokumentu w zakresie podstaw wykluczenia, który bazuje na wyliczeniu przestępstw wskazanych właśnie w art. 57 dyrektywy klasycznej⁵⁸⁶. Ustawodawca utrzymał fakultatywną przesłankę wykluczenia wykonawcy, odnoszącą się do prawomocnego skazania za przestępstwo lub ukarania za wykroczenie w zakresie prawa ochrony środowiska. Przesłanka wykluczenia obejmuje przestępstwa z rozdziału XXII Kodeksu karnego⁵⁸⁷ lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego. Takie rozszerzenie katalogu o przepisy obce ma na celu włączenie pod przesłanki wykluczenia każdego wykonawcy, niezależnie od tego, czy dopuścił się czynu w Polsce czy za granicą i podlega pod przepisy prawa obcego, np. w zakresie ochrony środowiska. Wskazuje się jednak na niedoskonałość tego rozwiązania, z uwagi na fakt, że ocena, czy dany czyn popełniony za granicą, kwalifikowany zgodnie z prawem obcym, odpowiada jednemu z czynów określonych w polskiej ustawie, może być niezwykle trudna⁵⁸⁸. Utrzymano również przesłankę wykluczenia wykonawcy, będącego osobą fizyczną, któremu wymierzono karę aresztu, ograniczenia wolności lub grzywnę za wykroczenia przeciwko środowisku. Na bazie nowych przepisów bez znaczenia pozostaje jednak wysokość wymierzonej grzywny. Podobnie bez znaczenia pozostaje wysokość nałożonej kary pieniężnej przy trzeciej przesłance wykluczenia, polegającej na wykluczeniu wykonawcy, wobec którego wydano ostateczną decyzję administracyjną o naruszeniu obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska.

W odniesieniu do kwestii wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny albo kosztu, uregulowanej w art. 224 ustawy Pzp2019, nadal istnieje możliwość żądania wyjaśnień od wykonawcy w zakresie zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Istnieje taka możliwość, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Ciężar dowodu w zakresie wykazania, że oferta nie jest rażąco niska, spoczywa nadal na wykonawcy. Dla uporządkowania warto przypomnieć, że „wyjaśnienia wykonawcy

⁵⁸⁶ J. Jarnicka, Komentarz do art. 108, w: M. Jaworska (red), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck 2021, s. 318.

⁵⁸⁷ Dz.U. z 2022 r. poz 1138, Rozdział XXII- przestępstwa przeciwko środowisku. Przemysły przeciwko środowisku oraz wykroczenia przeciwko środowisku zostały omówione w podrozdziale dotyczącym ustawy Pzp2004.

⁵⁸⁸ J. Jarnicka, Komentarz do art. 108, s. 318.

nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, zawierającej ogólne informacje o działalności wykonawcy lub deklaracje co do realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę, nieoparte stosownymi dowodami. Wyjaśnienia wykonawcy muszą być na tyle konkretne i szczegółowe, aby na ich podstawie zamawiający był w stanie dowiedzieć się, jakie okoliczności właściwe wzywaniem do wyjaśnień wykonawcy, spowodowały obniżenie ceny jego oferty, w jaki sposób okoliczności te spowodowały obniżenie ceny i jakich oszczędności wykonawca mógł dzięki nim dokonać. W zależności od przedmiotu zamówienia, wykonawca powinien wykazać przykładowo: ceny poszczególnych materiałów, ceny ofertowe dostawców, przyjętą technologię i organizację robót, usług, koszty wynagrodzeń, koszty podwykonawców, koszty stałe (paliwa, energia), koszty zarządzania, koszty zabezpieczenia należytego wykonania umowy, koszty ubezpieczenia, rezerwę, zysk. Obowiązkiem wykonawcy jest zatem przedstawienie tych składników i wykazanie indywidualnych czynników wpływających na to, że wykonawca mógł zaoferować tak niską cenę. Dodatkowo, ustawodawca wymaga, aby wskazane w wyjaśnieniach informacje były poparte dowodami, którymi - w zależności od rodzaju zamówienia i treści wyjaśnień - mogą być przykładowo oferty uzyskane od dostawców, w tym zawierające uzgodnione upusty, umowy wstępne z podwykonawcami, umowy o pracę, czy zawarte w samych wyjaśnieniach obliczenia wskazujące na prawidłowość kalkulacji cenowej i zysk.”⁵⁸⁹

Ważnym uregulowaniem w zakresie zielonych zamówień publicznych są przepisy regulujące wybór najkorzystniejszej oferty. Zgodnie z art. 239 ustawy Pzp2019 zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia. Najkorzystniejsza oferta to: 1) oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny; 2) ewentualnie oferta z najniższą ceną lub kosztem. Wynika z tego, że- co do zasady- jednym z kryteriów zawsze musi być cena lub koszt, a pozostałe kryteria to tzw. kryteria jakościowe. Nadrzędny dla ustawodawcy stał się aspekt jakościowy nad ekonomicznym, m.in. z uwagi na wprowadzoną do ustawy Pzp2019 zasadę efektywności, która uwzględnia aspekty środowiskowe, społeczne oraz gospodarcze⁵⁹⁰.

Ustawodawca stworzył otwarty katalog kryteriów jakościowych (art. 242 ust. 2 ustawy Pzp2019), w którym istotne pod kątem zielonych zamówień publicznych pozostaje odwołanie się do aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia oraz serwisu posprzedażnego, pomocy technicznej, warunków dostaw takich jak termin,

⁵⁸⁹ Wyrok KIO z 16 stycznia 2020 r., KIO 2664/19, Legalis nr 2300970.

⁵⁹⁰ D. Grześkowiak-Stojek, Komentarz do art. 241, s. 661.

sposób lub czas dostawy, oraz okres realizacji. Konkretnie przykłady kryteriów uwzględniających aspekty środowiskowe można znaleźć np. w orzecznictwie KIO⁵⁹¹: kryterium związane z recyklingiem odpadów komunalnych⁵⁹²; premiowanie posiadania certyfikowanego systemu zarządzania środowiskiem, zgodnym z międzynarodowym standardem ISO 14001, z uwagi na fakt, że nie dotyczy ono właściwości wykonawcy, ale dotyczy wprost realizacji przedmiotu zamówienia, postępowania z odpadami, który zgodny jest ze światowymi standardami⁵⁹³; premiowanie dbałości o to, aby przedmiot zamówienia realizowany był środkami (pojazdami) jak najnowszymi lub legitymującymi się jak najwyższymi normami emisji spalin, tak aby faktyczna dbałość o ochronę środowiska znalazła swoje rzeczywiste odzwierciedlenie⁵⁹⁴. Innymi przykładowymi kryteriami promującymi rozwiązania ekologiczne mogą być: wydruk na papierze z recyklingu lub na papierze pochodzącym z drewna ze zrównoważonej gospodarki drzewnej; obowiązek eliminowania toksycznych chemikaliów w procesie produkcji; świadczenie usług z wykorzystaniem energooszczędnych urządzeń; uwzględnienie ekologicznego sposobu dostawy określonych produktów czyli sposób pakowania produktów, rodzaj opakowań czy poziom emisji szkodliwych gazów przez pojazdy świadczące usługę transportową⁵⁹⁵. Stosowanie kryteriów jakościowych zawsze było dopuszczalne, jednak zamieszczenie szerokiego katalogu przykładowych kryteriów oceny ofert ma zwiększyć popularność ich stosowania. Kryteria jakościowe nie są zbyt popularne wśród zamawiających z uwagi na trudność w ich opisanu oraz wyjaśnieniu powodu ich zastosowaniu w przypadku ewentualnej kontroli⁵⁹⁶. Co jednak istotne- zgodnie stanowiskiem KIO- zastosowanie kryteriów jakościowych nie może być uzasadnione względami interesu publicznego, a musi być odpowiednie dla zagwarantowania realizacji celu, któremu służą; kryteria nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu⁵⁹⁷. Stosowanie kryteriów środowiskowych musi również być podporządkowane ochronie środowiska, a nie stanowić mechanizmu preferowania określonych wykonawców⁵⁹⁸. Takie stanowisko wyraziła KIO⁵⁹⁹,

⁵⁹¹ D. Grześkowiak-Stojek, Komentarz do art. 242, w: M. Jaworska (red), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck, 2021, s. 668.

⁵⁹² Wyrok KIO z 19 lipca 2019 r., KIO 1187/19, KIO1199/19, KIO 1201/19, Legalis nr 1576666.

⁵⁹³ Wyrok KIO z 24 listopada 2016 r., KIO 2101/16, Legalis nr 1544069.

⁵⁹⁴ Wyrok KIO z 16 stycznia 2018 r., KIO 7/18, Legalis nr 1743508.

⁵⁹⁵ A. Górczyńska, Aspekty ekologiczne w zamówieniach publicznych, w: M. Olczak-Królikowska (red.), Sektory infrastrukturalne- problematyka prawna, C.H.Beck 2018, s. 445-461.

⁵⁹⁶ K. Śliwak, Art. 242 w: Nowe PZP. Komentarz dostępny w internecie: <https://komentarzpzp.pl/strona-glowna/dzial-ii/rozdzial-7/art-242/komentarz-do-art-242-ustawy>, dostęp: 27.01.2023.

⁵⁹⁷ Wyrok KIO z 10 listopada 2021 r., KIO 2827/21, Legalis nr 2700874.

⁵⁹⁸ A. Chrisidu-Budnik, Zielone zamówienia publiczne w perspektywie transformacji energetyczno-klimatycznej, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis, vol 11(2), 2022, s. 73-83, s. 80.

nakazując zmianę kryteriów w przetargu na odbiór śmieci. Zamawiający postanowił promować pojazdy, które w jak najmniejszym stopniu zanieczyszczają środowisko, przyznając różną liczbę punktów za poszczególne rodzaje silników (zasilane gazem ziemnym/biogazem spełniające normę Euro 6 lub wyższą/elektryczne- 5 pkt, silniki benzynowe spełniające tę samą normę-2 pkt, spełniające normę emisji spalin Euro 5 -1 pkt). Premiowane były jednak tylko te podmioty gospodarcze, które otrzymały co najmniej 10 pkt. KIO podzieliła argumenty wykonawców, że przyznawanie dodatkowych punktów wyłącznie po przekroczeniu określonego ich limitu, nie może być uzasadnione troską o środowisko. Dodatkowo, sformułowanie przez zamawiającego takiego wymogu, stawia wybranych przedsiębiorców w uprzywilejowanej pozycji. Zgodnie z wymogami, dodatkową punktację zdobywał podmiot, który posiadał dwa pojazdy na gaz spełniające normę Euro 6, a żadnych dodatkowych punktów nie otrzymałby wykonawca, mający cztery samochody spełniające tę samą normę, ale z silnikami benzynowymi. Ten pierwszy mógłby zaoferować cenę o kilka milionów niższą, choć ogólne zanieczyszczenie spowodowane przez jego flotę nie byłoby mniejsze. KIO wskazała, że podziela intencję zamawiającego w premiowaniu wykonawców, którzy chcieli wprowadzić do realizacji zamówienia pojazdy oparte na rozwiązaniach sprzyjających ograniczeniu negatywnego wpływu na środowisko, jednak uznała, że przyjęte przez zamawiającego rozwiązania w zakresie punktacji nie gwarantują osiągnięcia zamierzonego celu. KIO uznała, że przy wykorzystaniu skonstruowanego przez zamawiającego wzoru do obliczania liczby punktów zasada ich przyznawania w istocie nie przyczynia się do realizacji celów środowiskowych, a skutkuje jedynie premiowaniem niektórych wykonawców. Dlatego też nakazała wykreślenie wymogu, zgodnie z którym premiowane mogły być jedynie firmy już posiadające określone pojazdy lub też deklarujące dysponowanie nimi od momentu rozpoczęcia realizacji umowy. Byłoby to bowiem niewykonalne, gdyż jak dowiedli wykonawcy, na dostawę takich pojazdów czeka się pół roku⁶⁰⁰.

W odniesieniu do ogólnych zasad dotyczących kryteriów oceny ofert, ich opis musi być jednoznaczny i zrozumiały, kryteria nie mogą pozostawiać zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru najkorzystniejszej oferty oraz muszą umożliwiać weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawionych w ofertach (art. 240 ust. 1 i 2 ustawy Pzp2019). Istotną

⁵⁹⁹ Wyrok KIO z 8 października 2018 r., KIO 1878/18, KIO 1879/19, KIO 1880/19, Legalis nr 1866048.

⁶⁰⁰ A. Chrisidu-Budnik, Zielone zamówienia publiczne w perspektywie transformacji energetyczno-klimatycznej, s. 81.

kwestią pozostaje również sporządzenie klarownych kryteriów co do sposobu przyznawania punktów przy ocenie kryteriów pozacenowych, ponieważ- jak podkreśla KIO- brak szczegółowego opisu sposobu dokonania oceny w ramach poszczególnych subkryteriów całkowicie uniemożliwia obiektywną, a tym samym prawidłową ocenę ofert. Brak tego opisu uniemożliwia także wykonawcom przygotowanie ofert w sposób optymalny, biorąc pod uwagę dane kryterium w kontekście całego sposobu oceny ofert oraz co istotne- dokonanie weryfikacji prawidłowości oceny przeprowadzonej przez zamawiającego, co zdaniem Izby wprost narusza zasadę uczciwej konkurencji i przejrzystości⁶⁰¹. Zachowanie konkurencyjności i równowagi przy ustalaniu kryteriów oceny ofert KIO uznaje za bardzo istotne, ale umożliwiające również dbałość o jakość przedmiotu zamówienia, tłumacząc, że: jeżeli dla zamawiającego pewne wymagania funkcjonalne, użytkowe, a więc odnoszące się do jakości przedmiotu zamówienia, są bardziej istotne od innych, to może i powinien opisać je w ramach kryteriów oceny ofert. Odpowiednie określenie kryteriów i ich wag, przy jednoczesnym obniżeniu warunków, pozwala na wybór oferty zapewniającej najkorzystniejszy bilans ceny i jakości w warunkach maksymalnie konkurencyjnych⁶⁰².

Ponadto kryteria muszą być związane z przedmiotem zamówienia (art. 241 ust. 1). Związek z przedmiotem zamówienia istnieje wówczas, gdy kryteria te dotyczą robót budowlanych, dostaw lub usług, będących przedmiotem zamówienia w dowolnych aspektach oraz w odniesieniu do dowolnych etapów ich cyklu życia, w tym do elementów składających się na proces produkcji, dostarczania lub wprowadzania na rynek, nawet jeżeli elementy te nie są istotną cechą przedmiotu zamówienia. Ustawa Pzp2019 definiuje w art. 7 pkt 2 pojęcie cyklu życia jako wszelkie możliwe kolejne lub powiązane fazy istnienia przedmiotu dostawy, usługi lub roboty budowlanej, w szczególności badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, testowanie, produkcję, transport, używanie, naprawę, modernizację, zmianę, utrzymanie przez okres istnienia, logistykę, szkolenie, zużycie, wyburzenie, wycofanie i usuwanie. Odwołanie się do cyklu życia produktu pozwala przyjąć szerokie rozumienie pojęcia związku z przedmiotem zamówienia. Oznacza to, że kryteria oceny ofert mogą odnosić się nie tylko do parametrów głównych przedmiotu zamówienia, terminu wykonania przedmiotu zamówienia bądź wydłużenia gwarancji udzielanej na przedmiot zamówienia, lecz również mogą dotyczyć etapu dalszego użytkowania przedmiotu, jego utrzymania, a nawet kosztów wycofania

⁶⁰¹ Wyrok KIO z 8 października 2019 r., KIO 1885/19, Legalis nr 2258231.

⁶⁰² Wyrok KIO z 4 października 2021 r., KIO 2142.21, Legalis nr 2660944.

z eksploatacji⁶⁰³. Cykl życia jest istotny z uwagi na jego związek z kryterium kosztu, które może być oparte na metodzie efektywności kosztowej, jaką jest rachunek kosztów cyklu życia (art. 245 ust.1 ustawy Pzp2019).

W doktrynie wskazuje się, że kalkulator kosztów cyklu życia to narzędzie, za pomocą którego możliwe jest wyjście poza wąski zakres informacji o produkcie i jego cenie, a uwzględnienie kosztów pośrednich łańcucha dostaw, np. środowiskowych, a także korzyści związanych z produkcją, nabywaniem i użytkowaniem produktów⁶⁰⁴. Jego zastosowanie może przynieść nie tylko pozytywne rezultaty, związane z ekologicznie zrównoważonym rozwojem, lecz również oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych, o ile zamawiający w swoich politykach zakupowych będą w stanie uwzględnić, że oszczędności będą generowane w dłuższej perspektywie czasowej, związanej z procesem eksploatacji przedmiotu zamówienia⁶⁰⁵. Rachunek kosztów cyklu życia może obejmować w odpowiednim zakresie niektóre lub wszystkie koszty ponoszone w czasie cyklu życia produktu, usługi lub robót budowlanych (art. 245 ust. 2 ustawy Pzp2019). Do kosztów, o których mowa w ust. 1, należą w szczególności koszty: 1) poniesione przez zamawiającego lub innych użytkowników, związane z: nabyciem, użytkowaniem, w szczególności zużyciem energii i innych zasobów, utrzymaniem, wycofaniem z eksploatacji, w szczególności koszty rozbiórki i recyklingu; 2) przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym, związane z produktem, usługą lub robotami budowlanym w okresie ich cyklu życia, o ile ich wartość pieniężną można określić i zweryfikować, w szczególności koszty emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz inne związane z łagodzeniem zmian klimatu (art. 242 ust. 3 ustawy Pzp2019). Uwzględnienie wszystkich lub niektórych kosztów jest uzależnione od przedmiotu zamówienia i przewidywanego ponoszenia przez zamawiającego (użytkownika) kosztów związanych z cyklem życia. W zależności od przedmiotu zamówienia, kosztami cyklu życia mogą być objęte nawet wcześniejsze fazy cyklu życia dostawy, usługi lub roboty budowlanej niż samo nabycie, np. koszty związane z fazą badania, rozwoju, projektowania przemysłowego, testowania albo produkcji⁶⁰⁶. Zastosowanie tego narzędzia wiąże się ze spełnieniem określonych warunków. Po pierwsze, w dokumentach zamówienia należy

⁶⁰³ K. Śliwak, Art. 241 w: Nowe PZP. Komentarz dostępny w internecie: <https://komentarzppz.pl/strona-glowna/dzial-ii/rozdzial-7/art-241/komentarz-do-art-241-ustawy>, dostęp: 27.01.2023.

⁶⁰⁴ M. Andhov, R. Caranta, A. Wiesbrock, Foreword- Editor's note, w: Andhov M., Caranta R., Wiesbrock A, Cost and EU Public Procurement Law, Life-cycle costing for sustainability, Londyn 2020.

⁶⁰⁵ P. Nowicki, Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom organizatora”, Toruń 2019, s. 261.

⁶⁰⁶ H. Nowak, M. Winiarz (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Urząd Zamówień Publicznych, 2021, s. 754.

określić dane, które mają przedstawić wykonawcy, oraz metodę, którą zastosuje zamawiający do oszacowania kosztów cyklu życia na podstawie tych danych (art. 245 ust.4 ustawy Pzp2019). Ponadto metoda szacowania kosztów przypisywanych ekologicznym efektom zewnętrznym musi: opierać się na kryteriach obiektywnie możliwych do zweryfikowania i niedyskryminujących; być dostępna dla wszystkich zainteresowanych stron oraz zapewniać, aby dostarczanie danych przez wykonawców działających z należytą starannością nie było nadmiernie uciążliwe, także dla wykonawców z państw trzecich, będących stronami Porozumienia Światowej Organizacji Handlu, w sprawie zamówień rządowych lub innych umów międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska (art. 245 ust. 5 ustawy Pzp2019).

Ustawa Pzp2019 zawiera również delegację ustawową do określenia w drodze rozporządzenia metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków, uwzględniających koszty określone w art. 245 ust. 3 oraz sposób przedstawiania informacji o tych kosztach, kierując się potrzebą zapewnienia ujednolicenia i wiarygodności tych kalkulacji (art. 245 ust. 7 ustawy Pzp2019). Obecnie obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest 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 kosztach⁶⁰⁷. Treść rozporządzenia nie odbiega od treści poprzedniej regulacji w tym zakresie.

Tytułem podsumowania tej części rozważań, można stwierdzić, że zamówienia publiczne wyewoluowały z procedury wydatkowania środków publicznych do instrumentu polityki gospodarczej państwa, w której inteligentny zamawiający, świadomy zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych oraz ryzyk dla zróżnicowania biologicznego, uwzględnia w swoich zamówieniach ekologiczne ograniczenia wpływające w sposób konieczny i uzasadniony na rozwój społeczno-gospodarczy⁶⁰⁸. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie zielone zamówienia publiczne są instrumentem realizującym zasadę zrównoważonego rozwoju⁶⁰⁹, politykę klimatyczną oraz założenia ustawodawcy co do zapewnienia lepszej jakości zamówień publicznych⁶¹⁰. Jednak w polskim ustawodawstwie brak jest preferencyjnych uregulowań proceduralnych dla zielonych zamówień publicznych. Stosowane są rozwiązania przewidziane dla pozostałych rodzajów zamówień, a jedynie

⁶⁰⁷ Dz.U. z 2021, poz. 2276.

⁶⁰⁸ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych*, s. 233.

⁶⁰⁹ M. Królikowska-Olczak, *Wpływ zasad prawa zamówień publicznych na efektywność ekonomiczną zamówień publicznych*, w: K. Kiczek, W. Małecki (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2022, s. 943.

⁶¹⁰ E. Przeszło, *Zielone zamówienia publiczne jako instrument rozwoju przedsięwzięć ekologicznych*, s. 60.

wskazywane są możliwości zastosowania aspektów środowiskowych w określonych instrumentach. Uzupełnienie tego braku mogłoby wzmocnić tendencję do preferencji zielonych zamówień publicznych⁶¹¹.

6. Funkcjonowanie systemu udzielania zielonych zamówień publicznych w latach 1995-2021

Polski ustawodawca uznaje istotną rolę sprawozdań dotyczących funkcjonowania systemu udzielania zamówień publicznych. Świadczy o tym fakt, że uregulowania w tym zakresie znalazły się już w pierwszej ustawie zamówieniowej po dokonanej transformacji ustrojowej i powtarzają się w kolejnych ustawach. W ustawie Pzp1994 kompetencja do przedkładania Radzie Ministrów rocznego sprawozdania o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych została przydzielona Prezesowi Urzędu Zamówień publicznych (art. 9 ust.1 pkt 3 ustawy Pzp1994). Ustawa nie zawierała jednak obowiązku dla zamawiających do przedkładania rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych. Dane niezbędne do stworzenia sprawozdania przez Prezesa UZP pochodzą z ewidencji zawartych umów oraz zrealizowanych zamówień publicznych wszczętych za pomocą publikacji ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych⁶¹².

Obowiązek sprawozdawczości zamawiających został z kolei zawarty w ustawie Pzp2004. Określa go art. 98 ust. 1 stanowiąc, że zamawiający są zobowiązani do przedkładania rocznych sprawozdań. W tym przepisie, w ustępie 4, zawarto również delegację ustawową do wydania rozporządzenia określającego zakres tego sprawozdania. Pierwsze z rozporządzeń wydane na tej podstawie⁶¹³ nie zawierało obowiązku zawierania w sprawozdaniach informacji na temat zrównoważonych zamówień publicznych. Zobowiązanie do uwzględniania takich danych w sprawozdaniu pojawiło się dopiero w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania⁶¹⁴ wydanego w efekcie nowelizacji ustawy w 2016 r. implementującej postanowienia dyrektyw zamówieniowych z 2014 r. W związku z tym,

⁶¹¹ Tamże, s. 60.

⁶¹² Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 1995 roku, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 1996, s. 70.

⁶¹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych oraz jego wzoru, Dz. U. z 2004 r. Nr 50, poz. 479. Akt nieobowiązujący.

⁶¹⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 2038. Akt nieobowiązujący

obowiązek ujawniania danych o zrównoważonych zamówieniach publicznych dotyczył jedynie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które zostały wszczęte po 28 lipca 2016 r., tj. po wejściu w życie przepisów ustawy nowelizującej z 2016 r.⁶¹⁵ Obecnie obowiązującym aktem prawnym regulującym zakres danych sprawozdania jest Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania⁶¹⁶. Wykaz informacji dotyczących zamówień uwzględniających aspekty środowiskowe lub innowacyjne, które zamawiający mają obowiązek ujawnić, znajduje się w §1 ust. 1 pkt 8⁶¹⁷.

W związku z powyższym, dopiero sprawozdanie z funkcjonowania systemu udzielania zamówień publicznych w 2017 r. zawierało pełne, całoroczne dane dotyczące zrównoważonych zamówień publicznych⁶¹⁸. Informacje o zrównoważonych zamówieniach publicznych podzielono na społeczne zamówienia publiczne oraz zielone lub innowacyjne zamówienia publiczne. Dopiero sprawozdanie za 2021 r. uwzględnia każdy z rodzajów zrównoważonych zamówień osobno. W tabeli poniżej przedstawiono całościowe ujęcie udziału zielonych lub innowacyjnych zamówień publicznych w ogólnej liczbie oraz ogólnej wartości zamówień publicznych w latach 1995-2021, z uwzględnieniem faktu, że dane te były ujawniane w sprawozdaniach dopiero od 2017 r. Zakres czasowy zestawionych danych odnosi

⁶¹⁵§4 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania.

⁶¹⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 2463.

⁶¹⁷ W przypadku zamówień, do których stosuje się przepisy ustawy, uwzględniających aspekty środowiskowe lub innowacyjne – wykaz postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia ze wskazaniem: a) numeru ogłoszenia o wyniku postępowania w Biuletynie Zamówień Publicznych albo ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, b) rodzaju zamówienia, c) przedmiotu zamówienia ze wskazaniem kodów określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień, d) trybu udzielenia zamówienia albo zawarcia umowy ramowej, e) wartości zawartej umowy bez podatku od towarów i usług, f) czy w opisie przedmiotu zamówienia określono wymagania środowiskowe zgodnie z art. 101 ustawy, g) czy, w odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej wykonawców, określono wymóg spełniania wymagań odpowiednich systemów lub norm zarządzania środowiskowego zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy, h) czy w kryteriach oceny ofert określono aspekty środowiskowe: – przez odwołanie się do aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia, o których mowa w art. 242 ust. 2 ustawy, – przez zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 245 ust. 1 ustawy, i) czy w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia określono wymagania związane z realizacją zamówienia obejmujące aspekty środowiskowe, o których mowa w art. 96 ust. 1 ustawy, j) czy określono etykietę związaną z aspektami środowiskowymi albo inny przedmiotowy środek dowodowy, o których mowa w art. 104 ustawy, k) czy w kryteriach oceny ofert określono aspekty innowacyjne, o których mowa w art. 242 ust. 2 ustawy, l) czy w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia określono wymagania związane z realizacją zamówienia obejmujące aspekty związane z innowacyjnością, o których mowa w art. 96 ust. 1 ustawy – w odniesieniu i z podziałem na zamówienia klasyczne, zamówienia sektorowe oraz zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

⁶¹⁸ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 roku, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2018, s. 91.

się do początku stosowania pierwszej ustawy zamówieniowej w nowym systemie gospodarczym, aż do najnowszego, opublikowanego sprawozdania Prezesa UZP.

Tabela 1: Stosowanie zielonych lub innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce w latach 1995-2021

Rok referencyjny	Udział zielonych lub innowacyjnych zamówień publicznych w ogólnej liczbie udzielonych zamówień publicznych	Udział zielonych lub innowacyjnych zamówień publicznych w ogólnej wartości udzielonych zamówień publicznych
1995	b/d	b/d
1996	b/d	b/d
1997	b/d	b/d
1998	b/d	b/d
1999	b/d	b/d
2000	b/d	b/d
2001	b/d	b/d
2002	b/d	b/d
2003	b/d	b/d
2004	b/d	b/d
2005	b/d	b/d
2006	b/d	b/d
2007	b/d	b/d
2008	b/d	b/d
2009	b/d	b/d
2010	b/d	b/d
2011	b/d	b/d
2012	b/d	b/d
2013	b/d	b/d
2014	b/d	b/d
2015	b/d	b/d
2016	0,46% *dane częściowe- postępowania wszczęte po 28.07.2016 r.	0,97% *dane częściowe- postępowania wszczęte po 28.07.2016 r.
2017	0,87%	1,98%
2018	1,02%	4,86%
2019	1%	3%
2020	1%	7%
2021	1% *tylko aspekty zielone	4% *tylko aspekty zielone

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych za lata 1995- 2021.

Dane w Tabeli 1 przedstawiają ogólny udział zielonych lub innowacyjnych aspektów w udzielanych zamówieniach publicznych. Te dane są opracowywane na podstawie szczegółowych informacji, których obowiązek ujawnienia spoczywa na zamawiających. Informacja na temat postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia uwzględniających aspekty środowiskowe lub innowacyjne prezentowana jest w tabeli nr VII formularza rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach. Sporządzając wykaz zielonych zamówień publicznych, zamawiający informują o: odwołaniu się do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu; aspektach środowiskowych określonych w opisie przedmiotu zamówienia, w tym odwołaniu się do aspektów środowiskowych związanych z realizacją zamówienia i odwołania do oznakowania, związanego z aspektami środowiskowymi; zastosowania kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia przez odwołanie się do innych aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia. W tabeli nr VII ujmowane są również informacje na temat unieważnionych postępowań przetargowych, w których zamawiający zastosował aspekty środowiskowe lub innowacyjne⁶¹⁹. W Tabeli 2 przedstawiono udział zamówień z danym aspektem środowiskowym w ogólnej liczbie oraz w ogólnej wartości zielonych i innowacyjnych zamówień publicznych w latach 2017-2020 oraz odpowiednio w ogólnej liczbie i wartości zielonych zamówień w 2021 r.

⁶¹⁹ Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r., s. 12.

Tabela 2: Udział zamówień z danym aspektem środowiskowym w ogólnej liczbie oraz w ogólnej wartości zielonych zamówień publicznych w latach 2017-2021

Rok referencyjny	Aspekt zielony	Rok referencyjny					
		2017	2018	2019	2020	2021	
L. p.	1. Określenie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań środowiskowych	Udział w ogólnej wartości zamówień zielonych	-	-	-	-	29,94%
		Udział w ogólnej liczbie zamówień zielonych	-	-	-	-	44,27%
2.	Wymagania związane z realizacją zamówienia	Udział w ogólnej wartości zamówień zielonych	-	-	-	-	58,53%
		Udział w ogólnej liczbie zamówień zielonych	-	-	-	-	36,22%
3.	Inne aspekty środowiskowe w kryteriach oceny ofert, w tym efektywność energetyczna	Udział w ogólnej wartości zamówień zielonych	-	-	-	-	27,76%
		Udział w ogólnej liczbie zamówień zielonych	-	-	-	-	30,34%
4.	Oznakowanie związane z aspektami środowiskowymi	Udział w ogólnej wartości zamówień zielonych	-	-	-	-	5,45%
		Udział w ogólnej liczbie zamówień zielonych	-	-	-	-	9,18%
5.	Określenie wymogu spełniania wymagań odpowiednich systemów i środków zarządzania środowiskowego	Udział w ogólnej wartości zamówień zielonych	-	-	-	-	8,19%
		Udział w ogólnej liczbie zamówień zielonych	-	-	-	-	11,51%
6.	Zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia	Udział w ogólnej wartości zamówień zielonych	-	-	-	-	1,01%
		Udział w ogólnej liczbie zamówień zielonych	-	-	-	-	1,65%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu udzielania zamówień publicznych za lata 2017-2021.

*Suma udziałów zamówień z zastosowaniem poszczególnych aspektów środowiskowych w ogólnej liczbie i wartości zamówień zielonych jest większa, niż łączna liczba i wartość zamówień środowiskowych ze względu na przypadki zastosowania więcej niż jednego aspektu środowiskowego w jednym zamówieniu.

Z powyższych danych wynika, że udział zielonych zamówień, zarówno w ogólnej liczbie, jak i ogólnej wartości wszystkich udzielonych zamówień publicznych jest bardzo niski. Niestety, nie odnotowano wzrostu ich stosowania o charakterze skokowym, co wskazywano jako pożądany, aczkolwiek wstępny symptom skuteczności rozwiązań wprowadzonych przez ustawę Pzp2019⁶²⁰. Najczęściej stosowanym instrumentem do 2020 r. było odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do aspektów środowiskowych w ramach wymagań związanych z realizacją zamówienia. Może to wynikać z faktu, że instrumenty próśrodoowiskowe najczęściej stosowane są w zamówieniach publicznych na usługi⁶²¹. W 2021 r. na popularności zyskało określenie wymagań środowiskowych w opisie przedmiotu zamówienia, które zostało pierwszy raz wykazane w sprawozdaniu za ten rok. Niezmiennie najrzadziej stosowanym aspektem pozostaje kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że zastosowanie tego narzędzia wymaga większej wiedzy i umiejętności implementacji na potrzeby konkretnego zamówienia publicznego, m.in. wskazania w dokumentach zamówienia danych, które muszą przedstawić w swoich dokumentach wykonawcy oraz opisanie metody, którą zamawiający stosuje do określenia kosztów życia na podstawie tych danych⁶²².

Bariery w stosowaniu zrównoważonych zamówień publicznych nie wynikają z istnienia ograniczeń prawnych czy niskiej jakości obowiązującego prawa⁶²³. Ustawodawstwo, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym przewiduje, rozwija oraz wzmacnia znaczenie narzędzi próśrodoowiskowych w zamówieniach publicznych, co jest udowodniane również w niniejszym opracowaniu. Jednak sama implementacja tych rozwiązań do systemów prawnych nie gwarantuje zwiększenia prawdopodobieństwa stosowania tych przepisów, nawet jeśli ich wdrażanie jest wspierane politykami publicznymi czy strategiami działania⁶²⁴. W 2015 r. przeprowadzono badania na polskim rynku zamówień

⁶²⁰ M. Kania, Kilka uwag o nadchodzącej ewaluacji pierwszego roku obowiązywania ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 roku, w: K. Kiczek, W. Małecki (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2022, s. 905.

⁶²¹ Sprawozdanie Prezesa UZP za 2021 r., s. 50.

⁶²² P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych*, s. 261.

⁶²³ B. Faracik, *Non-Legal Barriers*, s. 191.

⁶²⁴ Tamże, s. 185-186.

publicznych, które wykazały liczne bariery pozaprawne we wdrażaniu rozwiązań zrównoważonych do zamówień publicznych⁶²⁵. W katalogu zidentyfikowanych, pozaprawnych barier znalazły się: dość niska, ogólna jakość dokumentacji zamówień publicznych, w której nawet standardowe i techniczne aspekty nie są prawidłowo opisane; brak świadomości pełnego potencjału systemowego wykorzystania zrównoważonych zamówień do wspierania realizacji celów innych polityk; zbyt mała świadomość dostępnych rozwiązań (potrzeba edukacji i podnoszenia świadomości); brak rozwiązań systemowych, które wymagałyby uwzględnienia zrównoważonego wpływu zamówień publicznych i przyjęcia podejścia zorientowanego na zrównoważoną zdolność, niezależnie od tego, czy osoba kierująca daną organizacją/instytucją uważa to za ważne, czy nie; strach przed popełnieniem błędu i posądzeniem o nieostrożne gospodarowanie środkami publicznymi i działanie wbrew dyscyplinie finansów publicznych, a tym samym narażenie się na karę lub zarzuty; niska świadomość specyfiki klauzul zrównoważonych wśród osób odpowiedzialnych za kontrolę i nadzór nad prawidłowością procesu udzielania zamówień publicznych (np. pracownicy KIO, prokuratorzy itp.); mentalność decydentów, którzy nie akceptują faktu, że zamówienia publiczne mogą być droższe, ale przyniosą inne korzyści⁶²⁶. Innymi przyczynami mogą być również: niewielka wiedza na temat celów stosowania aspektów środowiskowych, brak dokumentów programowych i regulaminów dotyczących uwzględniania aspektów środowiskowych w jednostkach zamawiających, niewielkie doświadczenie zamawiających w stosowaniu aspektów środowiskowych⁶²⁷.

Pozytywnie należy ocenić liczne inicjatywy, które podejmowane są przez Urząd Zamówień Publicznych, polegające na organizacji szkoleń czy wydawaniu materiałów, które mogą ułatwić stosowanie aspektów zrównoważonych⁶²⁸. Jednak porównując te działania do danych przedstawionych powyżej, odnoszących się do stosowania zielonych zamówień publicznych, wydaje się, że nadal brak jest wiedzy lub chęci do ich zastosowania. Istnieje ryzyko, że tylko obligatoryjne rozważenie klauzul zielonych oraz innych rozwiązań mających

⁶²⁵ B. Faracik, J. Szymonek, *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie*. Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu, 2015 r.

⁶²⁶ Tamże, s. 46-47.

⁶²⁷ R. Stapiński, *Efektywność realizacji polityki środowiskowej państwa*, s. 174

⁶²⁸ Więcej: <https://www.gov.pl/web/uzp/>, dostęp: 19 stycznia 2023 r., przykładowo: *Etykiety ekologiczne*, Urząd Zamówień Publicznych, 2022 r.; *Pozacenowe kryteria oceny ofert. Poradnik z katalogiem dobrych praktyk*. Ver. 2.0., Urząd Zamówień publicznych 2020 r.; *Przewodnik po rynku produktów ekologicznych. Poradnik zamawiającego*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z Urzędem Zamówień publicznych, 2022 r.; E. Wiktorowska, *Stosowanie kryterium kosztu opartego na LCC z zastosowaniem metody kalkulacji kosztów cyklu życia dla budynków w oparciu o przepisy 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), Urząd Zamówień Publicznych, 2022 r.

na celu zwiększenie wpływu danego zamówienia na zrównoważony rozwój w każdym przypadku, w którym to nastąpi, może znacząco wpłynąć na zwiększenie zastosowania omawianych aspektów⁶²⁹. Takie rozwiązania są już stosowane na polskim rynku, zamówień publicznych, choć na szczeblu samorządowym, np. w Częstochowie⁶³⁰, Łodzi⁶³¹ czy Warszawie⁶³². To właśnie szczebel lokalny oceniany jest jako ten, na którym efektywność ekonomiczna zielonych zamówień publicznych będzie najszybciej widoczna⁶³³.

7. Podsumowanie

Polska jest krajem członkowskim UE, co wiąże się m.in. z faktem podlegania pod unijny dorobek prawodawczy. Jednocześnie Polska powinna dążyć do jak najpełniejszej realizacji polityki klimatycznej wyznaczanej przez unijne instytucje. W zakresie zamówień publicznych unijny prawodawca nie pozostawia wątpliwości- państwa członkowskie powinny konsekwentnie i w pełnym stopniu realizować zasadę zrównoważonego rozwoju w procesie udzielania zamówień publicznych. Unijny ustawodawca nie narzuca jednak środków do realizacji tych założeń, pozostawiając państwom członkowskim swobodę w tym zakresie.

Polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie obligatoryjnych rozwiązań w zakresie zielonych zamówień publicznych, choć takie propozycje pojawiają się na szczeblu lokalnym. Podstawowym pytaniem pozostaje zatem, czy mimo tego polski system jest w tym obszarze skuteczny, czy jego rozwiązania są przystające do systemu europejskiego, a w konsekwencji ewentualnie jakich zmian wymaga. Weryfikacja tych założeń umożliwi realizację postawionego celu, który rysuje się wokół zapoznania z polskim, współczesnym systemem udzielania zielonych zamówień publicznych oraz określenia, na jakim etapie rozwoju obecnie znajduje się polski system zielonych zamówień publicznych. Pomocne w tym obrębie pozostają również pytania badawcze zakreślone na wstępie.

⁶²⁹ B. Faracik, *Non-Legal Barriers*, s. 194; Badanie jakościowe w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r., raport końcowy, Urząd Zamówień Publicznych, 2022 r., s. 95.

⁶³⁰ Zarządzenie Nr 1366.2021 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie stosowania zrównoważonych zamówień publicznych.

⁶³¹ Zarządzenie Nr 6146/VIII/20 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych z zastosowaniem klauzul społecznych i środowiskowych w Urzędzie Miasta Łodzi.

⁶³² Zarządzenie Nr 1504/2021 Prezydenta m.st. Warszawy z 24 sierpnia 2021 r. w sprawie stosowania klauzul społecznych oraz społecznych kryteriów oceny ofert w zamówieniach publicznych udzielanych w Urzędzie m.st. Warszawy i wybranych jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy.

⁶³³ P. Nowicki, *Aksjologia zamówień publicznych*, s. 299.

Pierwsze z postawionych pytań badawczych dotyczyło tego, jak rozwijają się zielone zamówienia publiczne w Polsce. Zielone zamówienia publiczne nabrały znaczenia w polskim prawodawstwie dopiero wraz z wprowadzeniem nowelizacji implementującej rozwiązania przewidziane dyrektywą klasyczną. Wcześniej, pierwsza z ustaw budująca współczesny polski system zamówień publicznych, ustawa Pzp1994, nie przewidywała żadnych rozwiązań uwzględniających aspekty środowiskowe. Ustawa nie negowała takiej możliwości, jednak ustawodawca wprost nie wprowadził takich rozwiązań. Następnie, w drugiej w kolejności obowiązywania, w ustawie Pzp2004 przewidziano szczerkowe rozwiązania uwzględniające aspekty środowiskowe. Dopiero ustawa nowelizująca Pzp2016 wprowadziła do polskiego ustawodawstwa zielone zamówienia publiczne w pełnym zakresie. Ustawa Pzp2016 wprowadziła przede wszystkim metodologię kosztów cyklu życia produktu, która istotnie wpływa na wybór najkorzystniejszej oferty oraz na określenie kosztów przedmiotu zamówienia. Ponadto wprowadzono przepisy umożliwiające wykluczenie wykonawcy, który naruszył przepisy ochrony środowiska. Rozwinięto instytucje opisu przedmiotu zamówienia, pozaekonomicznych kryteriów wyboru oferty, warunków realizacji zamówienia, oceny oferty pod kątem rażąco niskiej ceny lub kosztów, oznakowania, które uwzględniają aspekty środowiskowe. Dalszy rozwój nastąpił z wykorzystaniem ustawy Pzp2019. Fundamentalną zmianą było wprowadzenie do zamówień publicznych zasady efektywności, polegającej na uzyskaniu najlepszej jakości zamówienia, w ramach środków, którymi dysponuje zamawiający, ale jednocześnie z uzyskaniem najlepszych efektów zamówienia, w tym środowiskowych. Pozostałe nowe rozwiązania prawne, które wprowadził ustawodawca, koncentrują się na realizacji efektywności zamówienia publicznego poprzez zwrócenie większej uwagi na etap przygotowawczy. Urzeczywistnieniem tych założeń było wprowadzenie analizy potrzeb i wymagań zamawiającego oraz obowiązek sporządzania polityki zakupowej państwa. Pozostałe uregulowania prawne w zakresie zielonych zamówień publicznych są w swym ogólnym zarysie zbieżne z rozwiązaniami wprowadzonymi ustawą nowelizującą z 2016 r.

Wynika z tego, że polskie prawo w zakresie zielonych zamówień publicznych w pełni implementuje rozwiązania unijne, jest z nim zbieżne. Oznacza to, że polski system nadąża za zmianami wprowadzanymi do unijnego ustawodawstwa, a jego poziom rozwoju należy ocenić jako bardzo dobry. Uczestnicy rynku zamówień publicznych w Polsce mają w rękach wszelkie niezbędne instrumenty do tego, aby wdrażać aspekty środowiskowe do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Z tym stwierdzeniem powiązane jest drugie pytanie badawcze koncentrujące się wokół tego na jakim poziomie stosowane są zielone zamówienia publiczne w Polsce? Czy jeśli polskie prawodawstwo przewiduje niezbędne narzędzia do wdrażania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych, to faktycznie ma miejsce? Niestety, odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Wynika to wprost z danych, przedstawianych corocznie przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w sprawozdaniach dotyczących funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce. Od 2017 r., czyli od momentu, w którym od początku roku można było zweryfikować dane dotyczące stosowania zielonych zamówień publicznych, udział zielonych lub innowacyjnych zamówień publicznych w ogólnej liczbie udzielonych zamówień publicznych oscylował w granicach 1%. W odniesieniu do udziału w ogólnej wartości udzielonych zamówień publicznych, dane wahały się między 1,98% a rekordowymi 7% w 2020 r., żeby w 2021 r. osiągnąć poziom 4%. O wiele bardziej niepokojące są dane dotyczące udziału w ogólnej liczbie udzielonych zamówień, ponieważ świadczy to o bardzo rzadkim stosowaniu aspektów środowiskowych w zamówieniach. Zwiększenie poziomu udziału w wartości udzielonych zamówień może być spowodowane nawet jednym projektem, który ma po prostu dużą wartość. Ważną kwestią pozostaje zatem jak zmienić ten stan rzeczy, jak spowodować, że udział zielonych zamówień publicznych znacząco się zwiększy. Urząd Zamówień Publicznych podejmuje inicjatywy, które mają na celu zwiększenie świadomości i wiedzy na ten temat jednak, póki co nie przynosi to oczekiwanych rezultatów. Oczywistym jest, że adaptacja do rozwiązań przewidzianych ustawą Pzp2019 wymaga czasu i na podstawie danych z tylko jednego raportu nie możemy wyciągać końcowych wniosków. Co nie zmienia faktu, że w zestawieniu ze zidentyfikowanymi barierami pozaprawnymi, na które wskazali sami uczestnicy rynku zamówień publicznych, te dane nie napawają optymizmem i konieczne jest wprowadzenie zmian mających na celu zwiększenie udziału zielonych zamówień publicznych w rynku zamówień publicznych w Polsce. Pomocne, w zakresie opracowania propozycji legislacyjnych, mogą okazać się rozwiązania, które przewidziane są w innych systemach państw unijnych.

Kolejny rozdział będzie miał na celu przybliżenie dwóch systemów zamówień publicznych, o odmiennym podejściu do zagadnień środowiskowych. W pierwszym z nich, we Włoszech, prawodawca zdecydował się na obligatoryjność niektórych z narzędzi zielonych zamówień publicznych. Z kolei w drugim państwie, w Danii, zielone zamówienia publiczne również pozostają fakultatywne, jednak są stosowane na wyższym poziomie niż

w Polsce. Kluczowym pytaniem pozostaje zatem, czy w systemie prawnym kryją się inne, określone rozwiązania legislacyjne, które wpływają na taki stan rzeczy.

IV. Zielone zamówienia publiczne w ustawodawstwach Danii oraz Włoch

1. Wprowadzenie

W poprzednich rozdziałach obejmujących analizy prawne scharakteryzowano unijny oraz polski system zielonych zamówień publicznych. Opracowanie w zakresie unijnego systemu stanowi bazę względem krajowych systemów prawnych omawianych w kolejnych rozdziałach i wynika z niego, że aspekty środowiskowe w zamówieniach publicznych nabierają coraz większego znaczenia, a trajektoria zmian zmierza ku ich obligatoryjności. Z kolei z analizy polskiego systemu udzielania zielonych zamówień publicznych wynika, że stosowane dotychczas narzędzia są niewystarczające i konieczne jest wzmocnienie roli zielonych zamówień, które przyczyni się do zwiększenia ich stosowania. Z tego względu zasadnym jest odniesienie do innych systemów prawnych działających w ramach UE, z których możliwe jest ewentualne zaczerpnięcie rozwiązań prawnych, wpływających pozytywnie na pobudzenie stosowania zielonych zamówień publicznych w Polsce.

Z uwagi na zidentyfikowane problemy w stosowaniu wynikające z niskiej wiedzy, świadomości, ale również braku poczucia konieczności dostosowywania zamówień publicznych do aspektów środowiskowych przez zamawiających, pomocne może okazać się rozważenie różnych wariantów legislacyjnych. Z jednej strony, zwrócenie uwagi na to, jakie jeszcze inicjatywy mogą zostać podjęte w celu popularyzacji zielonych zamówień publicznych, a z drugiej czy i w jaki sposób można zaimplementować obligatoryjność takich rozwiązań. Rozważenie takich opcji zwiększa szansę na osiągnięcie sukcesu, czyli zwiększenie udziału zielonych zamówień publicznych na rynku polskim.

Celem niniejszego rozdziału jest wybór i analiza rozwiązań prawnych możliwych do zaczerpnięcia i zaimplementowania w polskim systemie prawnym, które wpłyną na zwiększenie udziału zielonych zamówień publicznych w Polsce. Spełnienie postawionego celu umożliwia dokonanie analizy porównawczej wybranych systemów prawnych. Z uwagi na zidentyfikowane problemy związane ze stosowaniem zielonych zamówień publicznych w Polsce, analizie podlegać będą systemy prawne, w których odpowiednio: istnieje duża sieć pozaprawnego wsparcia zielonych zamówień, która wpływa na ich efektywne stosowanie oraz aspekty środowiskowe są stosowane w obligatoryjny sposób. Tymi systemami są system duński oraz włoski. Analiza tak różnych podejść i odmiennych rozwiązań gwarantuje szerokie spojrzenie na problematykę zastosowania aspektów środowiskowych oraz zwiększa szansę na wybór adekwatnych propozycji legislacyjnych. Osiągnięcie postawionego celu będą

wspomagać również postawione pytania badawcze: czy ustawodawstwa Włoch oraz Danii zawierają odmienne od dyrektywy klasycznej rozwiązania prawne w zakresie zielonych zamówień publicznych zidentyfikowane w rozdziale II opracowania? Jakie rozwiązania prawne mogą wpływać na efektywne stosowanie zielonych zamówień publicznych w Danii? W jaki sposób uregulowana jest obligatoryjność stosowania kryteriów środowiskowych we Włoszech?

Analizie podlegać będą akty prawne, które wyznaczają ramy funkcjonowania systemów zamówień publicznych w omawianych państwach: duńska Ustawa o zamówieniach publicznych z dnia 15 grudnia 2015 r.⁶³⁴ oraz włoskie ustawy Kodeks Kontraktów publicznych z 2016 r.⁶³⁵ oraz z 2023 r.⁶³⁶ Dwoistość przedmiotu analizy włoskich aktów wynika z faktu, że ustawa z 2023 r. weszła w życie 1 kwietnia 2023 r., ale nabiera mocy obowiązującej dopiero 1 lipca 2023 r. Do tego czasu obowiązuje ustawa z 2016 r. Dokumentem źródłowym stanowiącym podstawę analizy przepisów duńskiej ustawy jest Uzasadnienie do projektu Ustawy o zamówieniach publicznych⁶³⁷. Umotywowane jest to faktem, że prace przygotowawcze mają w prawie duńskim duże znaczenie. Sądy powszechne i Rada ds. Skarg na Zamówienia Publiczne orzekają zgodnie z interpretacjami zawartymi w tych pracach, które są postrzegane jako odzwierciedlenie intencji ustawodawcy⁶³⁸. Prace przygotowawcze do Ustawy o zamówieniach publicznych zostały opracowane przez urzędników państwowych, ale stanowiły integralną część ustawy, która została przyjęta w parlamencie. Odmierna sytuacja zachodzi we Włoszech, gdzie materiały przygotowawcze nie są powszechnie stosowane i nie mają takiego znaczenia jak w Danii⁶³⁹. Z tego względu nie zostaną wykorzystane do analizy przepisów ustaw.

⁶³⁴ Akt nr 1564 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 204 z dnia 5 marca 2019 r., ustawy nr 1251 z dnia 30 listopada 2019 r., działu nr 1 ustawy nr 884 z dnia 21 czerwca 2022 r. oraz ustawy nr 10 z 6 stycznia 2023 r.

⁶³⁵ Dekret Legislacyjny z 18 kwietnia 2016 r. Kodeks Kontraktów Publicznych, nr 50/2016, G.U.R.I. nr 91 z 19.04.2016, Zwyczajny dodatek (Ordinary Supplement) nr 10, w: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-04-18;50>, dostęp: 22.03.2023 r.

⁶³⁶ Dekret Legislacyjny z 31 marca 2023 r. Kodeks Kontraktów Publicznych w wykonaniu art. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2022 r., nr 78/2022, upoważniającej rząd do działania w sprawach umów publicznych nr 36/2023, G.U.R.I. z 31.03.2023 r. Zwyczajny Dodatek nr 12, Seria Generalna nr 77, w: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-03-31&atto.codiceRedazionale=23G00044&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo=10&qId=0a8678d0-1b78-49d3-bd4f-e72973810d88&tabID=0.9926478090328439&title=lbl.dettaglioAtto>, dostęp: 4.04.2023 r.

⁶³⁷ Uzasadnienie do projektu Ustawy o zamówieniach publicznych, projekt ustawy nr L 19 (w oryginale: Forslag til Udbudsloven, lovforslag nr. L 19).

⁶³⁸ S. Treumer, Into the grey area: implementation of the public procurement Directive in Denmark, w: S. Treumer, M. Comba (eds), *Modernising Public Procurement: The Approach of EU Member States*, Edward Elgar Publishing, 2018, s. 12.

⁶³⁹ M. Comba, S. Richetto, Transposition of the 2014 Public Procurement Package in Italy: meeting the deadline without really doing so, w: S. Treumer, M. Comba (eds), *Modernising Public Procurement: The Approach of EU Member States*, Edward Elgar Publishing, 2018, s. 137.

2. Zielone zamówienia publiczne w Danii

2.1. System udzielania zamówień publicznych

Analizie prawnej w niniejszej części opracowania będzie podlegać system udzielania zielonych zamówień publicznych w Danii. Poprzedzi ją jednak krótka weryfikacja ogólnego systemu udzielania zamówień publicznych. Zamówienia publiczne w Danii udzielane są na szczeblu centralnym oraz lokalnym. W odniesieniu do szczebla lokalnego, 98 gmin⁶⁴⁰ jest odpowiedzialnych za dostarczenie podstawowych usług publicznych, jak budowa dróg, utrzymanie porządku, usługi społeczne związane z funkcjonowaniem przedszkoli, szkół, opieki nad starszymi czy osobami niepełnosprawnymi⁶⁴¹. Jednocześnie, zamówienia publiczne są scentralizowane przez państwo, które realizuje je za pomocą centralnych jednostek zakupujących, np. SKI-Urząd Zamówień Publicznych Państwa i Gmin (Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S)⁶⁴². W ramach działania SKI zawierane są tzw. umowy ramowe, które oceniane są jako efektywne narzędzie wspierające wdrażanie zrównoważonych zamówień publicznych⁶⁴³. Większa część zamówień publicznych jest realizowana na szczeblu lokalnym⁶⁴⁴. Wsparcie udzielania zamówień na szczeblu lokalnym realizowane jest również przez przystąpienie gmin do wspólnych organizacji zamówień komunalnych, które składają się minimum z 2, a maksymalnie 16 członków i obejmują swoim zasięgiem większość Danii⁶⁴⁵. Zawieranie umów ramowych w ramach SKI oraz wspólnych organizacji zamówień komunalnych jest traktowane priorytetowo przez gminy, dlatego realizują one zamówienia w pierwszej kolejności poprzez przystąpienie do porozumień SKI, następnie do porozumień w ramach wspólnych organizacji zamówień komunalnych, a w ostateczności dokonują zamówień indywidualnie w danej gminie⁶⁴⁶. Korzystanie z tych wspólnych umów ramowych stało się instytucjonalną praktyką w zakresie zamówień publicznych w Danii, a niektóre

⁶⁴⁰About municipalities and regions, Ministry of the Interior and Housing, w: <https://english.im.dk/responsibilities-of-the-ministry/governance-of-municipalities-and-regions/about-municipalities-and-regions>, dostęp: 9.02.2023 r.

⁶⁴¹ M. Andrecka, Corporate Social Responsibility and Sustainability in Danish Public Procurement, EPPPL 3/2017, s. 333-345, s. 335.

⁶⁴² Więcej: <https://www.ski.dk/>, dostęp: 9.02.2023 r.

⁶⁴³ M. Andhov, Sustainable Public Procurement Under Framework Agreements, in: B. Sjøfjell & A. Wiesbrock (eds), Sustainable Public Procurement Under EU Law - New Perspectives on the State as Stakeholder, 2016 Cambridge University Press, Chapter 6.

⁶⁴⁴ C.A. Lundsgaard, P.M.S. Hansen, J.M. Pedersen, J. Viegan, Prisen for Cirkulære Indkøb, Danish Environmental Protection Agency, 2020.

⁶⁴⁵H.S.Kristensen, M.A. Mosgaard, A. Remmen, Circular public procurement practices in Danish municipalities, Journal of Cleaner Production, 281 (2021), 124962, s. 6.

⁶⁴⁶Tamże, s. 6.

zielone kryteria i wymogi zostały włączone do tych wspólnych umów. Nie oznacza to jednak, że gminy nie realizują zamówień samodzielnie, ponieważ spora ich część świadomie zdecydowała się nie korzystać z niektórych porozumień SKI, dlatego że cele jakie gmina chciała osiągnąć nie były zgodne ze wspólnymi zamówieniami, np. w zakresie asortymentu, priorytetów lub aspektów środowiskowych⁶⁴⁷.

W duńskim systemie prawnym istnieje oparcie na niskokosztowym rozwiązywaniu sporów przez wyspecjalizowane organy administracyjne, ale o charakterze sądowym⁶⁴⁸. Istnieje możliwość zaskarżenia decyzji wydawanych w toku postępowania i udzielenie zamówienia publicznego poprzez złożenie skargi do sądu krajowego lub do Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne. Izba ds. Skarg na zamówienia publiczne jest krajowym organem odwoławczym, będącym niezależnym organem administracyjnym, który odpowiada nie tylko za rozpatrywanie skarg dotyczących zamówień publicznych, ale również utrzymanie jednolitej interpretacji przepisów krajowych⁶⁴⁹. Od wyroków Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne można się odwołać do Sądów Miejskich (tzw. byretterne) lub w pewnych okolicznościach do Sądów Wyższych (tzw. landsretterne)⁶⁵⁰. Działanie duńskiej Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne oceniane jest jako bardzo efektywne⁶⁵¹. Orzeczenia Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne są wiążące dla stron i mają wpływ na uczestników rynku, co nadaje im dużego znaczenia praktycznego, ponieważ przyczyniają się do ustabilizowania postrzeganego stanu prawnego, a Izba ds. Skarg na Zamówienia Publiczne jest często pierwszą i ostatnią instancją w sporach dotyczących zamówień publicznych⁶⁵². Tylko niewielka część decyzji Izby jest zaskarżana do sądów, np. w 2020 r. było to tylko 7 z 44 decyzji⁶⁵³.

⁶⁴⁷Tamże, s. 6; Dla wyjaśnienia tego problemu można również poprzeć przytoczoną w artykule wypowiedź pracownika jednej z gmin, która podlegała badaniu: „Ze względu na objętość i zakres umów SKI, trzeba zawierać kompromisy dla wszystkich uczestniczących gmin, regionów i państwa. Wolimy dostosowywać przetargi do naszych konkretnych potrzeb, np. w przypadku komputerów, gdzie umowa SKI pociągała za sobą 25 różnych modeli, a my potrzebowaliśmy tylko trzech modeli, więc zrobiliśmy własne zamówienie, aby uzyskać lepszą ofertę dla naszych konkretnych potrzeb.”

⁶⁴⁸G. Skovgaard Ølykke, J. Nyström, Defining Abnormally Low Tenders: A Comparison Between Sweden And Denmark, *Journal of Competition Law & Economics*, 13(4),2018, 666–709, s. 701.

⁶⁴⁹Więcej: Danish Complaint System, w: <https://www.en.kfst.dk/public-procurement/danish-complaint-system/>, dostęp: 9.02.2023 r.

⁶⁵⁰G. Skovgaard Ølykke, J. Nyström, Defining Abnormally Low Tenders, s. 680; więcej: C. Risvig Hamer, (2015). *Lov om håndhævelse af udbudsreglerne—Med kommentarer af Carina Risvig Hamer*, København: Juristog Økonomforbundets Forlag., 2015.

⁶⁵¹C. Risvig Hamer, Remedies for breaches of the public procurement rules in Denmark - Is the Danish enforcement system effective?, *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 1, 2020, 1-15. <https://www.urt.cc/?q=node/255>, dostęp: 9.02.2023 r.

⁶⁵²G. Skovgaard Ølykke, J. Nyström, Defining Abnormally Low Tenders, s. 701.

⁶⁵³The Complaints Board for Public Procurement, Annual Report 2020, s. 8.

W Danii działają również różne jednostki wzmacniające funkcjonowanie zamówień publicznych. Duński Urząd Konkurencji i Konsumentów odgrywa bardzo istotną rolę poprzez wsparcie procesu legislacyjnego w zakresie zamówień publicznych, wydawanie wskazówek oraz nadzorowanie postępowania, jednak bez możliwości nakładania sankcji, a jedynie z możliwością składania skarg do Duńskiej Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne⁶⁵⁴. Urząd jest odpowiedzialny również za wdrażanie unijnych przepisów oraz prowadzi duński portal internetowy dotyczący zamówień publicznych⁶⁵⁵. Ponadto uwagi wymaga również Ministerstwo Finansów, w obrębie którego funkcjonują komórki organizacyjne, wykonujące zadania z zakresu zamówień publicznych: Duńska Agencja ds. Spraw Gospodarczych, która jest odpowiedzialna za program zamówień publicznych i wnosi swój wkład jako wiodąca instytucja zamawiająca; oraz Jednostka Doradcza będąca centrum kompetencji i wiedzy, które wspomaga instytucje państwowe doradztwem prawnym w zakresie dokonywania zakupów, zlecenia zadań w postępowaniu oraz zawierania umów⁶⁵⁶.

Duński system zamówień publicznych podlega pod unijne uregulowania. Każda z dyrektyw jest wdrożona do duńskiego porządku prawnego za pomocą odrębnych aktów prawnych. Duński ustawodawca implementował dyrektywy UE bezpośrednio oraz poprzez wyjaśnienie, które przepisy fakultatywne mają zastosowanie w Danii⁶⁵⁷. Ramy prawne działań w zakresie zamówień publicznych wyznacza Ustawa o zamówieniach publicznych z dnia 15 grudnia 2015 r. Ustawa o zamówieniach publicznych wdraża dyrektywę klasyczną i reguluje udzielanie zamówień publicznych powyżej oraz poniżej progów unijnych. Duński ustawodawca nie skorzystał z możliwości, jaką pozostawił unijny ustawodawca i nie uzupełnił przepisów dyrektyw w uregulowaniach, w których była taka możliwość. Jednak niektóre przepisy zostały przeformułowane za pomocą bardziej szczegółowego uregulowania kilku kwestii w postaci tzw. „gold-plating”, czyli wprowadzenia bardziej restrykcyjnych wymogów oraz szybkiego wdrożenia dyrektyw⁶⁵⁸. Uzupełniająco, w zakresie nieuchylonym

⁶⁵⁴ M. Andrecka, *Corporate Social Responsibility*, s. 336.

⁶⁵⁵ Więcej: <https://www.en.kfst.dk/public-procurement/about-public-procurement/>, dostęp: 9.02.2023 r.

⁶⁵⁶ Więcej: <https://oes.dk/indkoeb/raadgivningsenheden-statens-indkoeb/>, dostęp: 9.02.2023 r.

⁶⁵⁷ G. Skovgaard Ølykke, J. Nyström, *Defining Abnormally Low Tenders*, s. 686.

⁶⁵⁸ S. Treumer, *Into the grey area*, s. 14. Jako przykład „gold-platingu” autor wskazuje: art. 160- omówiony w dalszej części, oraz art. 185 ust.2: Jeżeli decyzja o udzieleniu zamówienia została unieważniona na mocy ostatecznej decyzji lub wyroku, instytucja zamawiająca rozwiązuje umowę lub umowę ramową zawartą na podstawie tej decyzji z zachowaniem odpowiedniego okresu wypowiedzenia, chyba że istnieją szczególne warunki, które uzasadniają kontynuację kontaktu. Przepis ten nie ma zastosowania w przypadku, gdy zastosowanie mają sekcje 16 lub 17 Ustawy o Duńskiej Radzie ds. Skarg na Zamówienia Publiczne. Wszelkie decyzje instytucji zamawiającej w sprawie kontynuacji umowy publikowane są w tym samym miejscu, co dokumenty dotyczące zamówienia, nie później niż 7 dni kalendarzowych po opublikowaniu ostatecznej decyzji lub wyroku, Więcej na temat tzw. sankcji nieskutecznej umowy, w: *The Complaints Boards for Public Procurement, Annual Report 2021*, s. 11.

przez ustawę o zamówieniach publicznych, do zamówień poniżej progów unijnych nadal stosuje się Ustawę o ogłaszaniu przetargów na niektóre zamówienia publiczne wspierane ze środków publicznych z dnia 7 grudnia 2007 r.⁶⁵⁹ Aktem prawnym wdrażającym dyrektywę sektorową jest Ustawa konsolidacyjna dotycząca postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sektorze gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych z dnia 15 grudnia 2015 r.⁶⁶⁰ Postępowania w sprawie koncesji reguluje Ustawa konsolidacyjna w sprawie udzielania umów koncesyjnych z dnia 15 grudnia 2015 r.⁶⁶¹, wdrażająca dyrektywę koncesyjną. Dyrektywa w sprawie obronności i bezpieczeństwa jest implementowana za pomocą Ustawy konsolidacyjnej w sprawie udzielania przez podmioty zamawiające niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa z dnia 17 sierpnia 2011 r.⁶⁶² Ponadto obowiązuje jeszcze Ustawa o konsolidacji w zakresie wykorzystania komunikacji elektronicznej w zamówieniach publicznych i ogłaszaniu zamówień publicznych poniżej progów z wyraźnym interesem transgranicznym z dnia 30 listopada 2016 r.⁶⁶³ Ostatnim, nie mniej ważnym aktem jest Ustawa o Izbie ds. Skarg na Zamówienia Publiczne z dnia 2 czerwca 2016 r.⁶⁶⁴ Ustawa reguluje prawo do składania skarg dotyczących udzielania zamówień publicznych oraz ich rozpatrywanie przez Izbę ds. Skarg na Zamówienia Publiczne. Ustawa wdraża postanowienia dyrektywy 2007/66/WE w zakresie poprawy skuteczności procedur skargowych w związku z zawieraniem umów publicznych.

2.2. Zielone zamówienia publiczne w duńskim systemie prawnym

W niniejszym opracowaniu analizie podlegać będzie ustawa o zamówieniach publicznych z 2015 r. Uznaje się, że zgodnie z art. 1 celem niniejszej ustawy jest ustalenie praktyk w zakresie zamówień publicznych, a tym samym umożliwienie optymalnego wykorzystania środków publicznych poprzez efektywną konkurencję. Ta klauzula celowa oznacza, że ustawa ma pomóc w stworzeniu jak najlepszych ram dla skutecznej konkurencji w zamówieniach publicznych tak, aby można było je realizować jak najbardziej efektywnie, w tym przy

⁶⁵⁹ Akt nr 1410 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 618 z dnia 14 czerwca 2011 r., z ustawy nr 1234 z dnia 18 grudnia 2012 r., z ustawy nr 1564 z dnia 15 grudnia 2015 r., z ustawy nr 884 z dnia 21 czerwca 2022 r.

⁶⁶⁰ Akt nr 1624 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 1078 z dnia 29 czerwca 2022 r.

⁶⁶¹ Akt nr 1625 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 689 z dnia 8 czerwca 2016 r. oraz ustawy nr 1080 z dnia 29 czerwca 2022 r.

⁶⁶² Akt nr 892 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 1293 z dnia 12 listopada 2013 r. oraz ustawy nr 1077 z dnia 29 czerwca 2022 r.

⁶⁶³ Akt nr 1572 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 1094 z dnia 29 czerwca 2022 r.

⁶⁶⁴ Akt nr 593 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 884 z dnia 21 czerwca 2022 r.

najniższych kosztach zamówienia dla instytucji zamawiających i oferentów, jednak nie może ona być powoływana jako samodzielne prawo⁶⁶⁵. Oznacza to, że duńska Izba ds. Skarg na Zamówienia Publiczne nie jest właściwa do rozstrzygania spraw związanych z celem udzielania zamówień. Skutkuje to tym, że ocena czy dana procedura stwarza wystarczającą konkurencję, nie jest przedmiotem decyzji Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne. Instytucja zamawiająca może swobodnie decydować, co chce kupić i na jakich warunkach, nawet jeśli ta decyzja czy zakup wiąże się z ograniczeniem (ale nie wykluczeniem) konkurencji⁶⁶⁶.

Zasady ogólne, jakimi kierować powinni się zamawiający, zostały określone w art. 2. Zgodnie z tym przepisem w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający przestrzega zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności zgodnie z tytułem II-IV. Ponadto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie może być zaprojektowane w celu wyłączenia z zakresu obowiązywania niniejszej ustawy lub ograniczenia konkurencji w sposób sztuczny. Art. 2 stanowi implementację art. 18 ust. 1 dyrektywy klasycznej, a jego rozumienie i stosowanie jest zgodne z unijnymi standardami⁶⁶⁷. Jednak podkreślenia wymaga fakt, że duński prawodawca nie zdecydował się na dokonanie transpozycji art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej wśród zasad udzielania zamówień publicznych, które mają duże znaczenie w kontekście uwzględniania zrównoważonych aspektów w zamówieniach publicznych. Z tego powodu w doktrynie powstała wątpliwość dotycząca prawidłowości transpozycji dyrektywy klasycznej do duńskiego porządku prawnego⁶⁶⁸. W związku z faktem, że w przepisach przygotowawczych nie ma odniesienia do konkretnych środków lub przepisów wdrażających art. 18 ust. 2, prawdopodobnie ustawodawca uznał, że duński system spełnia już w tej dziedzinie odpowiednie wymogi⁶⁶⁹. W pośredni sposób art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej został wdrożony w innych przepisach odnoszących się do niego, np. fakultatywne wykluczenie oferentów (art. 137 ust. 1 ustawy Dzp2015), ogólne uprawnienie do nieudzielenia zamówienia w przypadku niezgodności z obowiązkami wynikającymi z prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego czy prawa pracy (art. 157 ust. 2 ustawy Dzp2015), obowiązek zapewnienia przestrzegania tych wymagań przez podwykonawców (art. 177 Ustawy Dzp2015), obowiązek odrzucenia rażąco

⁶⁶⁵ Uzasadnienie do projektu Ustawy o zamówieniach publicznych, s. 56.

⁶⁶⁶ C. Risvig Hamer, M. Andhov, Commentary to Article 18, w: R. Caranta, A. Sanches-Graells (eds), European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021, s. 198; Decyzja Duńskiej Izby ds. Skarg na Zamówienia publiczne w sprawie New Mind Tell US A/S przeciwko Partnerska bet Det Digitale Turisme Danmark c/o Visit Denmark, 29.07.2015, nr 2015-8294.

⁶⁶⁷ Uzasadnienie do projektu Ustawy, s. 58.

⁶⁶⁸ C. Risvig Hamer, M. Andhov, Commentary to Article 18, s. 207.

⁶⁶⁹ S. Treumer, Into the grey area, s. 32.

niskiej ceny w przypadku niezgodności z wymaganiami określonymi w art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej. Do brzmienia art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej nie odwołują się z kolei przepisy dotyczące specyfikacji technicznych czy warunków realizacji zamówienia. Duńska Izba ds. Skarg na Zamówienia Publiczne wykazała się również wykładnią promującą wartości zrównoważone, np. w sprawie Dansk Byggeri przeciwko Region Hovedstaden, uznając, że nie jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności to, że projekt umowy warunkowej zawierał postanowienia, zgodnie z którymi główny wykonawca musi zapłacić karę na rzecz regionu, jeżeli podwykonawca nie spełnia wymogów dotyczących wynagrodzenia i warunków pracy⁶⁷⁰.

W art. 24 ustawy Dzp2015 umiejscowiono słowniczek ustawowy, który zawiera istotne z punktu widzenia zielonych zamówień publicznych definicje. Pierwszą z nich jest definicja cyklu życia, która w brzmieniu ustawy rozumiana jest jako wszystkie następujące po sobie lub powiązane ze sobą etapy, w tym badania i rozwój, które należy przeprowadzić, produkcja, handel i jego warunki, transport, użytkowanie i konserwacja, w całym okresie istnienia produktu lub utworu lub świadczenia usługi, od nabycia surowców lub wytworzenia zasobów do ich zbycia, rozliczenia i zakończenia użytkowania lub wykorzystania (pkt 20). W art. 24 pkt 21 zdefiniowano etykietę jako każdy dokument lub certyfikat lub jakiegokolwiek zaświadczenie potwierdzające, że roboty budowlane lub dostawy, usługi, procesy lub procedury są zgodne z określonymi wymogami dotyczącymi etykiety. Wymagania dotyczące etykiety są z kolei rozumiane, zgodnie z art. 24 pkt 22, jako wymagania, które muszą być spełnione przez dane roboty budowlane, produkty, usługi, procesy lub procedury w celu uzyskania danego znaku.

W ustawie Dzp2015 zawarto uregulowania dotyczące specyfikacji technicznych. Zgodnie z art. 40 ust. 1 zamawiający podaje w dokumentach zamówienia specyfikacje techniczne zgodnie z definicjami zawartymi w pkt 1 załącznika VII do dyrektywy klasycznej. Na podstawie art. 40 ust. 2 zamawiający określa cechy wymagane od robót budowlanych, usług b dostaw w specyfikacjach technicznych. Instytucja zamawiająca może nałożyć wymagania tyczące określonego procesu lub metody produkcji lub dostawy proponowanych robót budowlanych, dostaw lub usług oraz wymagania dotyczące praw własności intelektualnej, tym przeniesienia praw własności intelektualnej. W przypadku wszystkich zakupów przeznaczonych do użytku przez osoby fizyczne, specyfikacje techniczne określają dostęp osób niepełnosprawnych lub projekt dla wszystkich użytkowników, poza

⁶⁷⁰ Decyzja Duńskiej Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Dansk Byggeri przeciwko Regionowi Hovedstaden, 2.08.2016, J. nr 2015-8029, s. 23.

wyjątkowymi, należycie uzasadnionymi przypadkami. W przypadku wymagań dotyczących dostępu, które są obowiązkowe zgodnie z przepisami UE, wymagania dotyczące dostępu osób niepełnosprawnych lub projektu dla wszystkich użytkowników ustala się poprzez odniesienie do odpowiednich przepisów UE (art. 40 ust. 3). W art. 40 ust. 4 podkreślono również, że specyfikacje techniczne muszą zapewniać wykonawcom równy dostęp do postępowania o udzielenie zamówienia i nie mogą powodować nieuzasadnionych przeszkód dla otwarcia zamówień publicznych na konkurencję. Ustanowienie przez zamawiającego specyfikacji technicznych, które mają skutek antykonkurencyjny, będzie zatem możliwe tylko wtedy, gdy zamawiający będzie w stanie przedstawić racjonalne powody postawienia takich wymagań⁶⁷¹. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że zamawiający może sporządzić specyfikacje techniczne, które umożliwiają odzwierciedlenie w ofertach szerokiego zakresu opcji technicznych, norm i specyfikacji technicznych dostępnych na rynku, w tym tych sporządzonych na podstawie kryteriów wydajności związanych z cyklem życia i zrównoważonym charakterem procesów produkcyjnych. Ustawodawca wskazał również na istotę określenia cech dotyczących oddziaływania na środowisko i klimat zarówno w odniesieniu do robót budowlanych, jak i dostaw oraz usług⁶⁷².

W ustawie Dzp2015 w art. 41 ust. 1 określono, podobnie jak w dyrektywie klasycznej, cztery sposoby przygotowania specyfikacji technicznych w dokumentach zamówienia. Zamawiający sporządza specyfikacje techniczne w jeden z określonych sposobów, chyba że ustanowiono duńskie przepisy techniczne zgodne z prawem UE, które zamawiający jest zobowiązany stosować. Przykładem takich przepisów są regulaminy techniczne dotyczące gniazdek elektrycznych, w których dopuszcza się stosowanie gniazdek z różnymi, ale równoważnymi systemami uziemienia⁶⁷³. Zamawiający może określić specyfikacje techniczne: 1) poprzez opis wymogu funkcji lub wymagań dotyczących funkcjonalności, wymogu technicznego lub innych wymagań, pod warunkiem, że opis jest wystarczająco precyzyjny, aby umożliwić kandydatom lub oferentom zidentyfikowanie przedmiotu zamówienia; 2) poprzez odniesienie do jednej lub więcej następujących norm w kolejności, gdzie po każdym odniesieniu następuje wyrażenie „lub podobne”: a) normy krajowe służące wdrożeniu norm europejskich, b) europejskie oceny techniczne, c) wspólne oceny techniczne, d) normy międzynarodowe, e) inne referencje techniczne przygotowane przez europejskie organy normalizacyjne, f) normy krajowe, g) krajowe aprobaty techniczne, h) krajowe

⁶⁷¹Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie MAN Truck & Bus Danmark A/S przeciwko The Danish Emergency Management Agency, 14.12.2020, J. Nr: 19/08277.

⁶⁷² Uzasadnienie do projektu Ustawy, s. 85.

⁶⁷³ Tamże, s. 86.

specyfikacje techniczne dotyczące projektowania, obliczania i realizacji robót oraz wykorzystania dostaw. Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 3 zamawiający może sporządzić specyfikacje techniczne za pomocą kombinacji metod, o których mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 i 2. Regulacja zawarta w art. 41 ust. 3, w celu ułatwienia udziału w zamówieniach publicznych oferentom z innych państw członkowskich, zapewnia, że stosowanie krajowych norm i specyfikacji jest możliwe wyłącznie w przypadku braku norm europejskich lub innych międzynarodowych norm lub specyfikacji⁶⁷⁴.

Z kolei art. 42 ust. 1 ustawy Dzp2015 odnosi się do ograniczeń nałożonych na zamawiającego przy określaniu specyfikacji technicznych. Zgodnie z treścią tego przepisu zamawiający nie może: 1) wskazywać konkretnej marki, pochodzenia lub procesu produkcyjnego charakteryzującego produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę w specyfikacjach technicznych, lub 2) odwoływać się do konkretnej marki lub patentu albo konkretnego typu, pochodzenia lub procesu produkcyjnego, co skutkowałoby faworyzowaniem lub eliminowaniem niektórych wykonawców lub dostaw. Jednakże w należycie uzasadnionych przypadkach instytucja zamawiająca może stosować odniesienia, o których mowa w ust. 1, jeżeli nie jest możliwe wystarczająco precyzyjne i zrozumiałe opisanie przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 41 ust. 1. Po takim odniesieniu następuje wyrażenie „lub równoważny” (art. 42 ust. 2). Jako przykładową, uzasadnioną sytuację ustawodawca duński wskazał przypadek, w którym zamawiający potrzebuje, aby zamówienie było kompatybilne z produktami, które już posiada, co uprawnia go, w odpowiednich okolicznościach, do odwołania się do istniejącego produktu, z którym ma być kompatybilne wnioskowane zamówienie⁶⁷⁵. W tym kontekście podmiot zamawiający może powołać się na konkretny znak towarowy w celu sprecyzowania potrzeby podmiotu zamawiającego. Takie stanowisko ustawodawcy wynika m.in. z decyzji Duńskiej Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne, która w sprawie Brøndum A/S przeciwko Ringgården orzekła, że odniesienie się przez instytucję zamawiającą do konkretnej marki sprzętu hydraulicznego jest uzasadnione, jeśli instytucja zamawiająca chce zapewnić, że komponenty lub materiały wykorzystywane w ramach konserwacji lub naprawy istniejących budynków dokładnie odzwierciedlają te, które już istnieją⁶⁷⁶. Sprawa ta jest jak dotąd jedyną, w której Izba uznała, że odniesienie do

⁶⁷⁴ Tamże, s. 86.

⁶⁷⁵ Tamże, s. 87.

⁶⁷⁶ Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Brøndum A/S przeciwko Ringgården, 5.11.2008, J. nr 2008-0017108.

konkretnej marki jest uzasadnione na mocy dyrektywy⁶⁷⁷. W pozostałych sprawach⁶⁷⁸ Izba przykładowo wskazywała, że jeżeli zamówienie można opisać za pomocą specyfikacji technicznych⁶⁷⁹ lub w kategoriach funkcjonalnych⁶⁸⁰, wówczas odniesienie do konkretnej marki jest niedozwolone. Ponadto Izba wymaga, aby instytucja zamawiająca skorzystała z pomocy technicznej, jeżeli sama nie posiada kompetencji do sporządzenia specyfikacji technicznych⁶⁸¹. Dodatkowo to na zamawiającym ciąży ciężar dowodu w sprawie wykazania, że konkretny produkt, na który powołuje się w specyfikacji technicznej, jest jedynym kompatybilnym z istniejącymi produktami⁶⁸².

Rozwinięcie na temat równoważności rozwiązań stosowanych w specyfikacji technicznej znajduje się dodatkowo w art. 43 ustawy Dzp2015, zgodnie z którym w przypadku gdy zamawiający przygotowuje specyfikacje techniczne zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 2, czyli poprzez odniesienie do jednej lub więcej następujących norm w kolejności, gdzie po każdym odniesieniu następuje wyrażenie „lub równoważne” zamawiający nie może odrzucić oferty na tej podstawie, że roboty budowlane, dostawy lub usługi będące przedmiotem oferty nie są zgodne z podaną normą lub specyfikacją, jeżeli oferent udowodnił za pomocą odpowiednich środków, w tym dokumentacji określonej w art. 47, że oferowane rozwiązania spełniają wymagania określone w normie lub specyfikacji, o której mowa w podobny sposób. Zamawiający nie może również odrzucić oferty, w przypadku gdy przygotowuje specyfikacje techniczne zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 1, a która jest zgodna z jedną ze specyfikacji podanych w pkt 1-5, jeżeli specyfikacje te spełniają wymagania dotyczące funkcji lub wymagania dotyczące funkcjonalności, które zamawiający określił w: 1) normie krajowej dotyczącej wdrożenia normy europejskiej, 2) europejskiej aprobacie technicznej, 3) wspólnej specyfikacji technicznej, 4) normie międzynarodowej lub 5) referencjach technicznych przygotowanych przez europejski organ normalizacyjny (art. 44 ust. 1 ustawy Dzp2015).

Kolejnym narzędziem, które ułatwia zastosowanie aspektów środowiskowych są etykiety. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy Dzp2015 w specyfikacji technicznej, kryteriach udzielenia

⁶⁷⁷ C. Risvig Hamer, Commentary to Article 42, R. Caranta, A. Sanches-Graells (eds), European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021, s. 469.

⁶⁷⁸ Wybór spraw za: C. Risvig Hamer, Commentary to Article 42.

⁶⁷⁹ Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Hørkram przeciwko Roskilde Kommune, 21.06.2011, J. nr 2011-0023564; Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Anker Hansen przeciwko Rudersdal Kommune, 19.05.2009, J. nr 2009-0018469.

⁶⁸⁰ Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Georg Berg A/S v Køge Kommune, 5.08.2003, nr 02-234.844.

⁶⁸¹ Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Enemærke & Petersen A/S v Fælles organisationens Boligforening Slagelse, 1.03.1999, J. nr 98-107.489.

⁶⁸² Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Omada A/S v Copenhagen Municipality, 18.08.2017, J. nr. 17/0281.

zamówienia lub warunkach realizacji zamówienia zamawiający może wymagać, aby zakup był opatrzony określoną etykietą jako dokumentacja określonych cech, jeżeli: 1) wymagania dotyczące etykiety są związane wyłącznie z wymaganiami dotyczącymi przedmiotu zamówienia i są odpowiednie do określenia cech robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem zamówienia, 2) wymagania dotyczące etykiet są oparte na obiektywnie weryfikowalnych i niedyskryminujących kryteriach, 3) etykiety zostały ustanowione w ramach otwartej i przejrzystej procedury, w której mogą uczestniczyć wszystkie właściwe zainteresowane strony mogą uczestniczyć, 4) etykiety są dostępne dla wszystkich potencjalnych oferentów oraz 5) wymogi dotyczące oznakowania są ustalane przez stronę trzecią, na którą wykonawca ubiegający się o oznakowanie nie może wywierać decydującego wpływu. W art. 46 ustawy Dzp2015 uregulowano również inne sytuacje jakie mogą być związane z zastosowaniem etykiet. Kolejno w przypadku, gdy instytucja zamawiająca nie może wymagać spełnienia wszystkich wymogów dotyczących etykiet, instytucja zamawiająca odnosi się do odpowiednich wymogów dotyczących etykiet w dokumentach specyfikujących zamówienie (art. 46 ust. 2). Ponadto instytucja zamawiająca, która wymaga określonej etykiety, jest zobowiązana do zaakceptowania wszystkich etykiet, które spełniają podobne wymagania dotyczące etykiet (art. 46 ust. 3). Dodatkowo instytucja zamawiająca zawsze akceptuje inną odpowiednią dokumentację, jeżeli: 1) oferent nie może uzyskać wymaganej etykiety lub podobnej etykiety w wyznaczonym terminie z przyczyn, które nie leżą po stronie tego oferenta, lub 2) oferent nie posiada wymaganej etykiety, nawet gdyby była ona możliwa do uzyskania w przewidzianym terminie, a instytucja zamawiająca jest przekonana, że wymogi dotyczące etykiety zostały spełnione, a zasoby wydane przez instytucję zamawiającą w konkretnej ocenie nie przekraczają zasobów, które instytucja zamawiająca musiałaby wydać w celu sprawdzenia, czy oferent był w posiadaniu wymaganej etykiety w stopniu nieadekwatnym (art. 46 ust. 4). Takie rozwiązanie oparte na zastosowaniu zasady proporcjonalności, przyjęte przez duńskiego ustawodawcę, ma na celu ograniczenie obciążeń dla instytucji zamawiającej, wynikających z faktu, że podczas akceptacji innych odpowiednich środków dowodowych w celu spełnienia wymogów etykiety zamawiający stają się funkcjonalnie instytucjami certyfikującymi i może brakować im niezbędnej wiedzy specjalistycznej do przeprowadzania takich ocen⁶⁸³. Zgodnie z rozważaniami zawartymi w rozdziale drugim, etykiety stanowią ważne narzędzie wdrażające aspekty ekologiczne do zamówień publicznych. Stosowanie eko-etykiet w Danii wzrosło od czasów transpozycji

⁶⁸³ M. Andhov, Commentary to Article 43, w: R. Caranta, A. Sanches-Graells (eds), European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021, s. 479.

przepisów dyrektywy klasycznej oraz rozwinięcia wsparcia przez wytyczne i narzędzia opracowane przez Ecolabelling DK⁶⁸⁴. Dania jako oficjalną, krajową eko-etykiętę, uznała przykładowo powstałą z inicjatywy Nordyckiej Rady Ministrów w 1989 r., eko-etykiętę Nordic Swan⁶⁸⁵. Odwołanie się do eko-etykięt jest uznawane przez przedstawicieli gmin za przynoszące znaczące korzyści, wzmacniające zaufanie do oferentów oraz ułatwiające procedurę oceny wymagań⁶⁸⁶.

Potwierdzenie spełnienia określonych kryteriów może być również brane pod uwagę w odniesieniu do norm zapewnienia jakości i norm zarządzania środowiskowego. Transpozycja art. 62 dyrektywy klasycznej znajduje się w art. 158 ustawy Dzp2015. Zgodnie z art. 158 instytucja zamawiająca może wymagać od kandydata lub oferenta przedstawienia zaświadczeń od niezależnych podmiotów potwierdzających, że kandydat lub oferent spełnia określone systemy zarządzania środowiskowego lub normy zarządzania środowiskowego. W przypadku gdy zamawiający wymaga zgodności z określonymi systemami zarządzania środowiskowego lub normami zarządzania środowiskowego, zamawiający odwołuje się do ustaleń unijnych regulujących system zarządzania środowiskowego i audytu (EMAS) lub innych uznanych systemów zarządzania środowiskowego na podstawie art. 45 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1221/2009⁶⁸⁷, lub innych norm zarządzania środowiskowego opartych na odpowiednich normach europejskich lub międzynarodowych wydanych przez zatwierdzone jednostki. Zamawiający ma obowiązek akceptacji podobnych certyfikatów od organów z innych państw członkowskich. Ponadto zamawiający musi zaakceptować inne formy udokumentowania zgodności z systemami lub normami zarządzania środowiskowego. Wnioskodawca lub oferent musi wykazać, że proponowane środki są równoważne do środków wymaganych od wnioskodawcy lub oferenta. Ciężar udowodnienia, że pozostałe dowody są odpowiednie do wykazania zgodności z wymaganymi systemami lub normami zarządzania środowiskowego, spoczywa na wnioskodawcy lub oferencie. Inne dowody uznaje się za odpowiednie, jeżeli właściwie poinformowana i zwykle sumienna instytucja zamawiająca może ustalić, bez nieproporcjonalnego wykorzystania zasobów, że

⁶⁸⁴ H.S. Kristensen, Circular Public Procurement, s. 7.

⁶⁸⁵ Więcej: <https://www.ecolabel.dk/en>, dostęp: 17.03.2023 r.

⁶⁸⁶ Tamże, s. 7.

⁶⁸⁷ Art. 45 ust.1: „Państwa członkowskie mogą przedłożyć Komisji pisemny wniosek o uznanie istniejących systemów zarządzania środowiskowego lub ich części, certyfikowanych zgodnie ze stosownymi procedurami certyfikacji uznanymi na poziomie krajowym lub regionalnym, za spełniające odpowiednie wymogi niniejszego rozporządzenia”. W kolejnych częściach art. 45 opisano dalszą procedurę uznania.

spełnione są wymagane systemy zarządzania środowiskowego lub normy zarządzania środowiskowego⁶⁸⁸.

Aspekty środowiskowe mogą być również brane pod uwagę przy ocenie czy oferent może podlegać wykluczeniu. Duńskie ustawodawstwo nie wprowadza, w porównaniu do unijnego ustawodawstwa, zmian w zakresie redakcji tej przesłanki. W myśl art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy Dzp2015, zamawiający określa w ogłoszeniu o zamówieniu, czy kandydat lub oferent zostanie wykluczony z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, jeżeli zamawiający może udowodnić, że kandydat lub oferent zignorował obowiązki obowiązujące w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy wynikających z prawa unijnego, prawa krajowego, układów zbiorowych lub obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy wynikających z konwencji określonych w załączniku X do dyrektywy klasycznej lub podlegające aktom przyjętym przez Komisję Europejską na podstawie art. 57 ust. 4 oraz art. 88 dyrektywy klasycznej. Duński prawodawca zwrócił uwagę na zastosowanie zasady proporcjonalności oraz rozłożenia ciężaru dowodu przy ocenie podstaw wykluczenia. Zwrócono uwagę, że zgodnie z zasadą proporcjonalności, jedynie naruszenia o określonej istotności lub naruszenia powtarzające się mogłyby uzasadniać wykluczenie. Ponadto ciężar udowodnienia, że oferent nie wywiązał się ze wskazanych obowiązków spoczywa na zamawiającym. Okolicznościami uzasadniającymi mogą być np. skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo dotyczące środowiska, spraw społecznych lub zatrudnienia; uchybienie obowiązków potwierdzone orzeczeniem arbitrażowym, nakazem inspektoratu pracy lub decyzją organu sądowo-administracyjnego⁶⁸⁹. Na podstawie art. 177 ust. 5 ustawy Dzp2015 określone w art. 137 zasady fakultatywnego wykluczenia zamawiający może zastosować również do podwykonawców.

Opisane powyżej przepisy odnosiły się do ustalenia dokumentacji zamówienia i warunków, jakie powinny być spełnione przez oferentów. Kolejna grupa przepisów odnosi się do procedury wyboru oferty najkorzystniejszej dla zamawiającego. Zgodnie z art. 159 ust. 1 ustawy Dzp2015 zamawiający powinien wybrać najkorzystniejszą ofertę zgodnie z przepisami odnoszącymi się do kryteriów udzielenia zamówienia (art. 161-165 ustawy Dzp2015), przepisami dotyczącymi kalkulacji kosztów cyklu życia (art. 166-168 ustawy Dzp2015), jeśli ich zastosowanie jest adekwatne dla danego zamówienia oraz przepisami dotyczącymi rażąco niskiej oferty (art. 169 ustawy Dzp2015). Ustawodawca, na podstawie art. 159 ust. 7 ustawy Dzp2015, pozostawił również możliwość pominięcia oferty

⁶⁸⁸ Uzasadnienie do projektu Ustawy, s. 179.

⁶⁸⁹ Tamże, s. 153.

najkorzystniejszej ekonomicznie, jeśli po wysłuchaniu oferenta, zamawiający może udowodnić, że oferta nie jest zgodna z obowiązkami wynikającymi z prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy zgodnie z prawem UE, prawem krajowym lub układami zbiorowymi lub zgodnie z obowiązkami w zakresie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy wynikającymi z konwencji określonych w załączniku X do dyrektywy klasycznej.

Począwszy od ustalenia kryteriów zamówienia, zgodnie z art. 160 ust. 1 ustawy Dzp2015 zamawiający podaje w dokumentach zamówienia kryteria udzielenia zamówienia, opisuje metodę oceny i opisuje elementy mające znaczenie przy ocenie oferty. Metoda oceny opisana w dokumentach zamówienia zgodnie z ust. 1 nie może być pominięta przez komisje odwoławcze i sądy, o ile jest przejrzysta i przestrzega zasady równego traktowania. Za nietransparentną, niejednoznaczną i uniemożliwiającą wybór najkorzystniejszej oferty duńska Izba ds. Skarg na Zamówienia Publiczne uznała sytuację, w której zamawiający opisał kategorie produktów za pomocą odniesienia do produktów o nazwanych markach/znakach towarowych, które teoretycznie miały być tylko przykładem tego o jaką jakość produktu chodzi zamawiającemu, ale w praktyce niejasne było to jaką minimalną jakość oferenci mogliby zaoferować, przy jednoczesnym zapewnieniu, że oferowany produkt zostałby również oceniony jako „porównywalny” i tym samym uwzględniony przez zamawiającego. Ponadto metodologia oceny również okazała się nieprzejrzysta. Kryterium udzielenia zamówienia była „cena”. Pomimo tego warunkiem konstrukcji udzielenia zamówienia było dokonanie oceny jakościowej oferowanych produktów w celu ustalenia, które z nich są „porównywalne”, a następnie mogą być uwzględnione w ocenie na podstawie kryterium „cena”. Jeśli oferent zaoferował kilka porównywalnych produktów, wybierano najtańszy. Wynika z tego, że warunkiem udzielenia zamówienia było dokonanie oceny jakościowej, ale parametry tej oceny nie były jawne dla oferentów⁶⁹⁰. Nie oznacza to jednak, że zamawiający jest pozbawiony uznania w zakresie oceny ofert. W innej sprawie Izba ds. Skarg na Zamówienia Publiczne oceniła, że zgodnie z utrwaloną praktyką Izba może uchylić dyskrecję, z której skorzystała instytucja zamawiająca przy ocenie spełniania przez oferentów kryteriów jakościowych, jedynie w przypadku, gdy instytucja zamawiająca przekroczyła szeroki limit mający zastosowanie do szacunków zamawiającego lub działała w sposób niedbały. Za przekroczenie takiego limitu nie uznano oceny wymogu konkursowego dla podkryterium „Jakość i środowisko”. Jeden z oferentów otrzymał 6 z 8 możliwych punktów, ponieważ nie

⁶⁹⁰ Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie A-Sport A/S przeciwko The City of Copenhagen, 3.01.2020, J. Nr: 19/09022.

wszystkie wymogi w zakresie określenia ekwiwalentu CO₂ oferowanych produktów zostały, zdaniem zamawiającego, określone w sposób zgodny z ogłoszeniem, czyli nie wiadomo było czy wszystkie produkty są zgodne z normami ISO, co było warunkiem postawionym przez zamawiającego⁶⁹¹.

Instytucja zamawiająca udziela zamówienia oferentowi, który złożył najkorzystniejszą ekonomicznie ofertę (art. 161 ustawy Dzp2015). Z kolei zgodnie z art. 162 ust.1 ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie zamawiający ustala na podstawie jednego z kryteriów: 1) cena, 2) koszty lub 3) najkorzystniejszy stosunek ceny do jakości. W kolejnych częściach art. 162 ustawy Dzp2015 ustawodawca doprecyzował zastosowanie poszczególnych kryteriów: w przypadku zastosowania kryterium kosztu wszystkie rodzaje kosztów mogą być uwzględnione, w tym ceny i koszty cyklu życia, ustalone na podstawie art. 166 ustawy (art. 162 ust. 2 ustawy Dzp2015); w przypadku zastosowania kryterium udzielenia zamówienia najlepszego stosunku ceny do jakości, oferta opiera się na podstawowych kryteriach, takich jak kryteria jakościowe, środowiskowe i społeczne. Podkryteria mogą obejmować: 1) jakość, w tym wartość techniczna, cechy estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników, cechy społeczne, środowiskowe i innowacyjne oraz handel i jego warunki, 2) organizację personelu, który będzie wykonywał zamówienie oraz jego kwalifikacje i doświadczenie, w przypadku gdy jakość personelu, który będzie wykonywał zamówienie może mieć wpływ na poziom wykonania zamówienia w znacznym stopniu, lub 3) obsługa klienta, pomoc techniczna i warunki dostawy (art. 162 ust. 3 ustawy Dzp2015); w przypadku zastosowania kryteriów udzielenia zamówienia określonych w art. 162 ust.1 pkt 3 ustawy Dzp2015 zamawiający może ustalić cenę lub koszty w taki sposób, aby zapewnić, że konkurencja odbywa się wyłącznie w oparciu o kryteria jakościowe (art. 162 ust. 4 ustawy Dzp2015).

W art. 163 ustawy Dzp2015 uregulowano istotną kwestię, czyli konieczność związku podkryteriów zamówienia z przedmiotem zamówienia. Podkryteria są związane z przedmiotem zamówienia, jeżeli dotyczą robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być dostarczone w ramach zamówienia, w odniesieniu do każdego aspektu i każdego etapu ich cyklu życia, w tym czynników stanowiących część: 1) określonego procesu produkcji lub dostawy lub handlu robotami budowlanymi, dostawami lub usługami, których dotyczą, lub 2) określonego procesu dla innego etapu ich cyklu życia. Zgodnie z art. 163 ust. 3 ustawy

⁶⁹¹Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie HørkramFoodservice A/S przeciwko Region of Southern Denmark, 22.08.2022, J.nr.: 22/03867.

Dzp2015 podkryteria są związane z przedmiotem zamówienia nawet wtedy, gdy czynniki określone w art. 162 ust. 2 ustawy Dzp2015 nie stanowią istotnej, materialnej części zamówienia. Zgodnie z intencją ustawodawcy, oznacza to, że nawet jeśli te czynniki nie wpływają na wykonanie lub funkcję zamówienia, ale mają pośrednią wartość dodaną, na przykład efektywność środowiskową lub włączenie społeczne, to również są związane z przedmiotem zamówienia⁶⁹². To właśnie chęć lepszego uwzględnienia kwestii społecznych i środowiskowych w zamówieniach publicznych jest powodem wprowadzenia tego przepisu do duńskiej ustawy⁶⁹³. Jako przykłady takich kryteriów ustawodawca wskazuje: brak stosowania toksycznych substancji chemicznych przy produkcji zakupionych towarów lub fakt, że zakupione usługi są świadczone przy użyciu energooszczędnych maszyn. Jako przykład podkryterium niezwiązanego z konkretnym procesem produkcji lub dostaw, ustawodawca wskazał odniesienie do ogólnej polityki jednostki w zakresie odpowiedzialności społecznej lub środowiskowej⁶⁹⁴.

Stosując kryteria udzielenia zamówienia oparte na kosztach lub najlepszym stosunku ceny do jakości, do których odnosi się art. 162 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy Dzp2015, zamawiający może uwzględnić koszty cyklu życia. Obliczanie kosztów cyklu życia może obejmować część lub całość następujących kosztów cyklu życia dostaw, usług lub robót budowlanych: 1) koszty ponoszone przez zamawiającego lub innych użytkowników, w tym: a) koszty związane z nabyciem, b) koszty związane z użytkowaniem, takie jak zużycie energii i innych zasobów, c) koszty utrzymania oraz d) koszty związane z unieszkodliwianiem, np. zbiórka i odzysk; 2) koszty, które można przypisać zewnętrznym skutkom środowiskowym i które są związane z dostawami, usługami lub robotami budowlanymi w trakcie cyklu życia, jeżeli ich wartość pieniężną można określić i zweryfikować. Koszty te mogą obejmować koszty związane z emisją gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz inne koszty związane z przeciwdziałaniem zmianom klimatu. Art. 166 ustawy Dzp2015 stanowi transpozycję art. 68 ustawy dyrektywy klasycznej i dzięki transpozycji po raz pierwszy znalazł się w duńskim prawodawstwie⁶⁹⁵. Kolejne artykuły precyzują zastosowanie kalkulacji kosztów cyklu życia. Zgodnie z treścią art. 167 ustawy Dzp2015 zamawiający określa w ogłoszeniu o zamówieniu informacje, które ma przedstawić oferent oraz metodę stosowaną przez zamawiającego do obliczania kosztów cyklu życia, jeżeli zamawiający ocenia koszty w oparciu o koszty cyklu życia. Metoda stosowana do oceny kosztów związanych z oddziaływaniem na środowisko

⁶⁹² Uzasadnienie do projektu Ustawy, s. 186.

⁶⁹³ Tamże, s. 187.

⁶⁹⁴ Tamże, s. 187.

⁶⁹⁵ Tamże, s. 189.

zewewnętrzne powinna spełniać następujące warunki: 1) metoda opiera się na niedyskryminujących kryteriach, które mogą być obiektywnie zweryfikowane, w szczególności gdy nie jest przygotowana do wielokrotnego lub nieprzerwanego stosowania; 2) metoda nie może prowadzić do niesłusznego faworyzowania określonych podmiotów gospodarczych lub powodować mniej korzystnej dla nich pozycji; 3) metoda jest dostępna dla wszystkich wykonawców; 4) wymagane informacje muszą być możliwe do uzyskania przy dołożeniu należytych starań przez wykonawców, w tym oferentów z państw trzecich będących stronami Porozumienia w sprawie zamówień rządowych (GPA) lub innych umów międzynarodowych wiążących UE (art. 168 ustawy Dzp2015). Duńskie Ministerstwo Środowiska i Żywności opracowało przykładową metodologię LCC skupiającą się na grupach produktów takich jak maszyny samoobsługowe, żarówki i system oświetlenia, biurowy sprzęt IT, lodówki i zamrażarki⁶⁹⁶. Zastosowanie metodologii LCC może być pomocne również przy ocenie tego czy oferta przedłożona przez wykonawcę jest rażąco niska i powinna podlegać wykluczeniu⁶⁹⁷.

Kolejnym narzędziem, w którym wykorzystane mogą być aspekty środowiskowe jest odrzucenie oferty z uwagi na rażąco niską cenę. Naruszenie obowiązków w zakresie prawa ochrony środowiska może mieć wpływ na odrzucenie oferty. Zgodnie z art. 169 ust. 3 ustawy Dzp2015 instytucja zamawiająca odrzuca ofertę, jeżeli jest ona rażąco niska, ponieważ oferent lub podwykonawca oferenta zlekceważył obowiązki obowiązujące w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy zgodnie z prawem UE, prawem krajowym lub układami zbiorowymi lub zgodnie z obowiązkami w zakresie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy wynikającymi z konwencji określonych w załączniku X do dyrektywy klasycznej. Ustawa nie pozostawia zamawiającemu wyboru i w przypadku stwierdzenia naruszenia, oferent musi zostać wykluczony. Aspekt rozłożenia ciężaru dowodu nie był częstym przedmiotem rozpatrywanym przez Izbę ds. Skarg na Zamówienia Publiczne⁶⁹⁸, jednak wypracowano rozwiązanie opierające się na tym, że instytucja zamawiająca musi wykazać, że spełnione zostały warunki odrzucenia oferty jako rażąco niskiej⁶⁹⁹, a ryzyko braku wystarczających wyjaśnień niskiej ceny spoczywa na

⁶⁹⁶ M. Andhov et. al. The European Union Law of Life-cycle costing, w: M. Andhov, R. Caranta, A. Wiesbrock (eds), Cost and EU Public Procurement Law. Life-cycle costing for sustainability, Routledge Research in International Economic Law, 2020, s. 30.

⁶⁹⁷ Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Elbit Systems Ltd. przeciwko the Ministry of Defence's Materiel and Procurement Agency, 24.01.2020, J. Nr: 19/07070.

⁶⁹⁸ G. Skovgaard Ølykke, J. Nyström, Defining Abnormally Low Tenders, s. 701.

⁶⁹⁹ Decyzja Duńskiej Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Kongsvang Rengøring sservice A/S przeciwko Eega Gymnasium, 13.05.2020, J. Nr: 19/03966; Decyzja Duńskiej Izby ds. Skarg na Zamówienia

wykonawcy⁷⁰⁰. W odniesieniu do wyjaśnień niskich cen, gdy zamawiający chce zaakceptować ofertę, w Danii obowiązuje bardzo łagodne podejście wobec oceny oferty, ponieważ wszystkie wyjaśnienia są akceptowane przez Izbę ds. Skarg na Zamówienia Publiczne⁷⁰¹. Jednocześnie, w duńskiej praktyce nie ma wyraźnego przywiązania do podejścia opartego na ryzyku niewykonania lub pokrycia kosztów, dlatego też ważnymi parametrami brany pod uwagę przy ocenie, są cena całkowita oferty, porównanie jej z innymi ofertami, oraz to, czy wykonawca w przekonujący, szczegółowy sposób wyjaśnił niską cenę⁷⁰².

Duński ustawodawca nie zapomniał również o możliwości ustalenia warunków związanych z realizacją zamówienia i określeniu, że zamawiający może ustalić szczególne warunki realizacji zamówienia. Warunki te muszą być związane z przedmiotem zamówienia i muszą być określone w ogłoszeniu o zamówieniu lub dodatkowych dokumentach zamówienia. Warunki takie mogą obejmować względy finansowe, innowacyjne, środowiskowe, społeczne lub dotyczące zatrudnienia (art. 176 ustawy Dzp2015). Prawodawca w uzasadnieniu do ustawy wyraźnie podkreślił wagę włączenia do procedury rozważań dotyczących kwestii społecznych i środowiskowych⁷⁰³. Przepis ten umożliwi podmiotowi zamawiającemu stosowanie warunków realizacji zamówienia do robót budowlanych, dostaw i usług, które mają być świadczone na podstawie umowy, w odniesieniu do wszystkich aspektów i na każdym etapie ich cyklu życia, od wydobycia surowców do czasu utylizacji produktu, w tym czynniki właściwe dla określonego procesu wytwarzania i dostarczania oraz handlu i warunków związanych z danymi robotami budowlanymi, towarami lub usługami lub określonym procesem na późniejszym etapie ich cyklu życia, nawet jeżeli czynniki te nie stanowią części ich istotnej treści. Przykładowe warunki realizacji zamówienia w odniesieniu do kwestii środowiskowych mogą obejmować na przykład dostawę, pakowanie i utylizację produktów, a w odniesieniu do zamówień na roboty budowlane i usługi - minimalizację odpadów lub efektywne gospodarowanie zasobami⁷⁰⁴. Dla warunków realizacji zamówienia aktualne pozostają uwagi poczynione do art. 163 ustawy Dzp2015 związane z interpretacją przepisów dotyczących związku z przedmiotem zamówienia.

Publiczne w sprawie NFB Transport Systems A/S v przeciwko Moderniserings styrelsen, 14.01.2013, J. nr.: 2012-0033257.

⁷⁰⁰ Decyzja Duńskiej Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie SDI Media A/S przeciwko Danmarks Radio, 04.02.2013, J. nr.: 2012-032317.

⁷⁰¹ G. Skovgaard Ølykke, J. Nyström, Defining Abnormally Low Tenders, s. 705.

⁷⁰² Tamże, s. 704; Decyzja Duńskiej Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie MMEC Mannesmann GmbH przeciwko Energinet Gas TSO A/S, 23.04.2020, J. Nr: 20/04052.

⁷⁰³ Uzasadnienie do projektu Ustawy, s. 196.

⁷⁰⁴ Tamże, s. 197.

2.3. Inicjatywy wspierające funkcjonowanie zielonych zamówień publicznych

Duńska ustawa nie zawiera dodatkowych, względem dyrektywy klasycznej, rozwiązań, które w większym stopniu promowałyby zielone rozwiązania w zamówieniach publicznych. Jednak kluczem pozostaje interpretacja i stosowanie omawianych przepisów. Prośrodowiskowa interpretacja kieruje zatem zainteresowanie na inicjatywy wspierające i rozwijające zielone zamówienia publiczne. Omówienie takich inicjatyw będzie przedmiotem kolejnej części opracowania.

W Danii zamówienia publiczne odpowiadają za 14% PKB i 28% całkowitych wydatków publicznych.⁷⁰⁵ Duński rząd dostrzega potencjał zamówień publicznych w promowaniu produkcji i zakupów z mniejszym wpływem na środowisko naturalne. Już w 2003 r. powołano Panel Profesjonalnych Zamówień Publicznych Świadomych Ekologicznie. Jego celem była promocja świadomych ekologicznie zamówień publicznych, zarówno w sektorze publicznym, jak i w prywatnym. Panel został zastąpiony Forum Zrównoważonych Zamówień Publicznych⁷⁰⁶. Forum jest siecią współpracy non-profit pomiędzy organizacjami z różnych branż i sektorów, której celem jest uwidocznienie korzyści płynących ze zrównoważonych zamówień publicznych dla społeczeństwa, przedsiębiorstw i organizacji. Forum gromadzi i rozpowszechnia wiedzę i narzędzia, przypadki najlepszych praktyk i aktualizuje wiadomości o zrównoważonych zamówieniach z kraju i zagranicą. Ponadto Forum prowadzi szereg grup tematycznych, składających się z serii spotkań z prezentacjami, wymianą wiedzy i warsztatami w ramach konkretnych, aktualnych tematów. Grupy tematyczne Forum działają przez około pół roku, organizując zazwyczaj 3-4 wydarzenia. Grupy tematyczne gromadzą wiedzę i doświadczenie uczestników na określony temat w ramach zrównoważonych zamówień publicznych, a produktem końcowym jest zbiór konkretnych instrukcji działania, które mogą być wykorzystane przez innych nabywców. Jednostką organizacyjną działającą w ramach Forum jest Sekretariat ds. Zamówień Publicznych⁷⁰⁷. Członkami komitetu zarządzającego są: samorząd lokalny Danii reprezentowany przez gminę Frederiksberg, regiony duńskie, regionalni urzędnicy ds. zamówień publicznych, Stowarzyszenie Kupców Publicznych, Duńskie Stowarzyszenie Budownictwa, Konfederacja Przemysłu Duńskiego, Duńska Federacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Duńska Rada Zrównoważonego

⁷⁰⁵ OECD, Government at a Glance (OECD Publishing, Paris, 2021), s. 163, w: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1c258f55-en/index.html?itemId=/content/publication/1c258f55-en>, dostęp: 16.04.2023 r.

⁷⁰⁶ Więcej: <https://eng.mst.dk/sustainability/sustainable-consumption-and-production/sustainable-procurement/panel-for-environmentally-conscious-procurement/>, dostęp: 15.02.2023 r.

⁷⁰⁷ Więcej: <https://denansvarligeindkober.dk/forum>, dostęp: 15.02.2023 r.

Rozwoju Biznesu, Uniwersytet Kopenhaski, Partnerstwo na rzecz Zielonych Zamówień Publicznych, Duńskie Forum Zakupów i Logistyki, Centrum Oszczędzania Energii, Ecolabelling Dania oraz Agencja Ochrony Środowiska⁷⁰⁸.

Kolejną inicjatywą wspierającą zrównoważone inwestycje jest Partnerstwo na rzecz Zielonych Zamówień Publicznych. Zadaniem Partnerstwa jest zrzeczenie gmin, regionów i organizacji publicznych, które mają promować zrównoważone rozwiązania i kupować w zrównoważony sposób, aby napędzać rynek w tym samym kierunku zakupu mniej szkodliwych dla środowiska produktów i rozwiązań. W praktyce odbywa się to poprzez opracowanie wspólnych celów zakupowych, które stanowią podstawę dla indywidualnej polityki zakupowej i umów zakupowych członków Partnerstwa. Istniejące cele zakupowe pogrupowane są w kategorie: dostawa żywności, transport, budownictwo, zrównoważone drewno, sprzątanie, artykuły dla dzieci, sprzęt IT, oświetlenie, druk, wyposażenie kuchni komercyjnych i domowych, tekstylia⁷⁰⁹. Ponadto, w ramach tych kryteriów, w połączeniu z kryteriami Komisji Europejskiej dotyczącymi zielonych zamówień publicznych, opracowano konkretne klauzule, definicje i opisy, które można wykorzystać przy sporządzaniu ofert⁷¹⁰.

Opisane inicjatywy stanowią wsparcie w rozwoju zielonych zamówień publicznych, jednak rząd duński podejmuje również dalsze kroki. W 2020 r., dzięki zaangażowaniu ministerstwa finansów, rząd zdecydował o tym, że sektor publiczny musi stać na czele zielonej transformacji, przyjmując dokument „Zielone zamówienia dla zielonej przyszłości-strategia dla zielonych zamówień publicznych”⁷¹¹. Podstawą skupienia się właśnie na zielonych zamówieniach publicznych była wielkość sektora usług publicznych oraz chęć realizacji celów klimatycznych między innymi poprzez zmniejszenie śladu klimatycznego zamówień publicznych. Strategia zawiera trzy wymiary: działania podejmowane od razu po przyjęciu strategii, działania długoterminowe oraz wdrożenie zielonych narzędzi i wiedzy.

W pierwszym wymiarze strategii wyróżniono konkretne inicjatywy, które już zostały wdrożone⁷¹². Pierwszym z nich jest wprowadzenie rekompensaty klimatycznej dla wszystkich lotów rządowych w związku z podróżami służbowymi przez wpłacanie składek na

⁷⁰⁸<https://eng.mst.dk/sustainability/sustainable-consumption-and-production/sustainable-procurement/forum-on-sustainable-procurement/>, dostęp: 15.02.2023 r.

⁷⁰⁹ Więcej: <https://denansvarligeindkoeb.dk/pogi>, dostęp: 15.02.2023 r.

⁷¹⁰ Więcej: <https://denansvarligeindkoeb.dk/baeredygtighedskrav>, dostęp: 15.02.2023 r.

⁷¹¹ Green Procurement for a Green Future- strategy for green public procurement, Denmark, Ministry of Finance, 2020.

⁷¹² Realizacja inicjatyw określonych w dokumencie „Zielone zamówienia dla zielonej przyszłości - strategia zielonych zamówień publicznych”, w: [https://oes.dk/indkoeb/strategi-for-groenne-offentlige-indkoeb/](https://oes.dk/indkoeb/strategi-for-groenne-offentlige-indkoeb/implementering-af-regeringens-strategi-for-groenne-offentlige-indkoeb/), dostęp: 15.02.2023 r.

Klimatyczny Fundusz Leśny⁷¹³. Następną inicjatywą jest ustanowienie wspólnej polityki żywnościowej na podstawie oficjalnych wytycznych dietetycznych, która ma polegać na: znacznym ograniczeniu stosowania żywności szkodliwej dla środowiska np. poprzez zalecenie wprowadzenia dwóch czysto wegetariańskich dni posiłków w tygodniu, podawanie wołowiny lub jagnięciny nie częściej niż raz w tygodniu; wprowadzenie w stołówkach rządowych żywności ekologicznej na poziomie co najmniej 60%, co odpowiada srebrnemu poziomowi Etykiety Kuchni Organicznej⁷¹⁴, wprowadzenie wymogów dotyczących minimalizacji marnotrawstwa żywności. Polityka żywnościowa ma być zorganizowana w taki sposób, aby zapewnić mniejszym firmom możliwość uczestnictwa, także w charakterze podwykonawców oraz powinna zostać objęta corocznym obowiązkiem sprawozdawczym. Trzecią, wyróżnioną inicjatywą jest wprowadzenie obowiązku wyboru produktów ze znakami ekologicznymi lub produktów spełniających podobne wymagania przy zamówieniach dla rządu, jeśli zapewniona jest konkurencja i nie istnieje znacząca różnica w cenie. Początkowo wymóg ma dotyczyć zakupu środków czystości, papieru, mydła i innych produktów higienicznych oraz druku. Lista grup produktów objętych tym obowiązkiem ma być aktualizowana i rozszerzana raz do roku. Czwartą inicjatywą jest wymiana wszystkich systemów oświetlenia na LED. Ostatnią z inicjatyw w tej grupie jest ustalenie większego nacisku na koszty w całym cyklu życia produktów poprzez wprowadzenie obowiązku stosowania całkowitego kosztu posiadania jako ekonomicznego parametru cenowego w związku z zamówieniami rządowymi. Początkowo ten wymóg dotyczy 14 obszarów zamówień, w których dostępne są oficjalne narzędzia do oceny całkowitego kosztu posiadania. Rząd zobowiązał się podejmować wysiłki, aby opracować kolejne narzędzia dla większej ilości obszarów.

Kolejnym wymiarem strategii jest realizacja długoterminowego rozwoju ekologicznego. W jego ramach rząd wzmacnia koordynację i rozwój zielonych zamówień publicznych poprzez powołanie stałej grupy realizacyjnej z udziałem Krajowego Związku Gmin i duńskich regionów; wprowadza zamówienia bez wylesiania w największym możliwym

⁷¹³ Klimatyczny Fundusz Leśny promuje i finansuje efektywne kosztowo i solidne zalesianie oraz odłogowanie gleb nizinnych w celu wsparcia realizacji celów klimatycznych Danii. Fundusz umożliwi obywatelom, firmom i władzom publicznym wniesienie wkładu w klimat, który będzie działał jako dodatek do inicjatyw rządowych. Budżet Klimatycznego Funduszu Leśnego wynosił 100 milionów DKK w 2020 r., czyli ok. 64 miliony złotych wg kursu NBP z dnia 15.02.2023 r.

⁷¹⁴ Organic Cuisine Label jest bezpłatnym, kontrolowanym przez państwo systemem znakowania lokali gastronomicznych. Etykieta kuchni ekologicznej pokazuje całkowity udział (w %) ekologicznych surowców i napojów użytych do przygotowania całego menu. W ramach programu Organic Cuisine Label mogą być certyfikowane zarówno publiczne, jak i prywatne jadalnie. Organic Cuisine Label jest dostępny w trzech wersjach; Złoty (90-100%), Srebrny (60-90%) i Brązowy (30-60%), więcej: <https://www.organicdenmark.com/organic-cuisine-label>, dostęp: 15.02.2023 r.

stopniu nie później niż do 2025 r. – początkowo dla produkcji oleju palmowego i soi, a z czasem również dla innych produktów rolnych np. kawy czy kakao. Rząd przygotowuje również plan stopniowej konwersji całej floty pojazdów publicznych na pojazdy bezemisyjne do 2030 r., z wyjątkiem pojazdów operacyjnych. Największe gminy już zawarły takie umowy, co oznacza, że od 2021 r. nowo zamawiane autobusy miejskie i samochody muszą być bezemisyjne. Zaproponowano również zawarcie porozumienia dotyczącego zamówień rządowych dla taksówek, w których parametry ekologiczne staną się głównym elementem oceny. Ekologiczne wymagania mają dotyczyć również transportu dla dostawców towarów dla sektora publicznego. Dla zakupu samochodów ministerialnych zwiększono dopuszczalną klasę energetyczną pojazdów z klasy B do klasy A++, co w praktyce wykluczy możliwość zakupu samochodów z silnikiem diesla i określi, że mogą być zamawiane tylko samochody elektryczne lub hybrydowe. Oprócz wprowadzenia obowiązku dla urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, aby wybierali produkt z oznakowaniem ekologicznym lub produkt spełniający podobne wymagania, rząd stawia sobie za cel, aby wszystkie zamówienia publiczne w obszarach z oficjalnymi systemami oznakowania były oznakowane ekologicznie lub spełniały odpowiednie wymagania do 2030 roku. W celu wsparcia większej liczby firm, które będą w stanie spełnić wymagania dotyczące ekologicznie oznakowanych zamówień publicznych, wzmocnione są działania doradcze dla małych i średnich przedsiębiorstw, które chcą zredukować i udokumentować swój wpływ na środowisko i klimat za pomocą ekologicznych etykiet i zielonych standardów. Kolejno rząd inicjuje rozwój centrów danych poprzez przechowywanie i przetwarzanie danych przyjaznych środowisku i klimatowi. W związku z tym rząd będzie współpracował z firmami, które mają już doświadczenie w tworzeniu ekologicznych centrów danych w Danii. Prace te muszą zapewnić możliwość stworzenia zupełnie nowych i innowacyjnych sposobów pracy z przechowywaniem i przetwarzaniem danych. Opisana inicjatywa wiąże się również z kolejną, dotyczącą digitalizacji zamówień publicznych. Rząd będzie promował handel elektroniczny w sektorze publicznym i będzie go wykorzystywał do zachęcania do ekologicznych zachowań w zakresie zamówień, na przykład przy pomocy wyróżniania towarów w e-katalogach opartych na oficjalnych systemach zielonych etykiet. Cyfrowy standard dla e-katalogów będzie stale aktualizowany, aby dostawcy, w tym małe i średnie firmy, miały możliwość podawania czynników ekologicznych, takich jak eko-etykiety lub podobne. Celem jest zwiększenie popytu na produkty ekologiczne poprzez umożliwienie dostawcom dostarczenia informacji o ekologicznych danych produktu w porównywalny sposób, tak aby mogły one zostać podkreślone przez urzędników odpowiedzialnych za

zamówienia publiczne podczas dokonywania zamówień online. Następną inicjatywą jest wprowadzanie większych oszczędności energii w budynkach rządowych w okresie 2021-2030. Założenie obejmuje cele dotyczące zmniejszenia zużycia energii w budynkach rządowych oraz wymóg przygotowania przez ministerstwa planów efektywności energetycznej, które m.in. uwzględniają dobrowolne wycofanie kotłów olejowych i gazowych. Kolejnymi sektorami objętymi zmianami są sektory tekstyliów oraz produktów jednorazowego użytku i opakowań. Trwają prace nad opracowaniem nowych wymogów, kryteriów jakości, modeli zamówień lub podobnych rozwiązań. Aby wzmocnić priorytetowe znaczenie zamówień publicznych, rząd podjął także inicjatywę ustanowienia szeregu wspólnych standardów jakości dla profesjonalnych zamówień publicznych w Karcie Dobrych i Zielonych Zamówień Publicznych, nad której opracowaniem prace trwają. Karta będzie zawierała wymierne inicjatywy w zakresie zielonych zamówień, umiejętności w zakresie zamówień publicznych, organizacji i ukierunkowania na zarządzanie, do których będą się zobowiązywać organizacje stowarzyszone. Wszystkie ministerstwa będą zobowiązane do przystąpienia do Karty, a gminy, regiony i instytucje samorządowe będą do tego zachęcane. W celu polepszenia pozycji zielonych innowacji rząd zainicjował również prace mające na celu opracowanie metod wspierających urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne przy sporządzaniu umów dających dostawcom zielone zachęty, jak też stosowanie bardziej elastycznych umów, np. umów ramowych. Ogólny rozwój kompetencji takich urzędników w zakresie zielonych zamówień publicznych został uznany za niezwykle istotny. Potwierdza to fakt uruchomienia programu rozwoju kompetencji, który ma być realizowany dzięki ogólnym kursom, ale również kursom o konkretnym celu handlowym i ekologicznym. Taką funkcję ma spełniać również Sekretariat ds. Zielonych Zamówień Publicznych, którego kompetencje zostaną rozszerzone. Sekretariat ma stać się autorytetem w dziedzinie zielonych zamówień i wspierać zarówno instytucje publiczne, jak i prywatne przedsiębiorstwa we wspólnym zadaniu zielonej tranzycji w zamówieniach publicznych.

Trzeci sektor strategii dotyczących zielonych zamówień publicznych koncentruje się na wdrażaniu wiedzy i narzędzi o śladzie klimatycznym jaki wywołują zamówienia publiczne. Duński rząd stawia ambitny plan, aby jako jeden z pierwszych krajów na świecie wyznaczyć cel redukcji śladu klimatycznego zamówień publicznych. Wiedza duńskich władz na ten temat jest na razie niekompletna. Przykładowo, wiadomo jaki był ogólny ślad klimatyczny publicznych zamówień żywności w 2019 roku, jednak nie wiadomo jaki ślad został wygenerowany konkretnie przez zamówienia na wołowinę, a jaki na fasolę. Nie wiadomo zatem, ile emisji pochodzi z kategorii żywności, które są mniej lub bardziej szkodliwe dla

klimatu. Oznacza to również, że obecnie nie jest możliwe oszacowanie, ile ton emisji gazów cieplarnianych udałooby się zaoszczędzić, gdyby zamawiana była tylko żywność mniej szkodliwa dla klimatu. Z tego względu konieczne jest podjęcie prac nad modelem obliczeniowym pomocnym w ocenie śladu klimatycznego. Konkretnymi inicjatywami zaplanowanymi w związku z tym są: prowadzenie corocznych obliczeń i prognoz dotyczących śladu klimatycznego zamówień publicznych i dalszy rozwój obliczeń polegający na projekcji śladu klimatycznego do 2030 r. oraz na rozwoju modelu obliczenia tego, jaki będzie efekt przejścia na bardziej ekologiczne zamówienia w dłuższej perspektywie. Kolejno zaplanowano rozwój cyfrowych rozwiązań umożliwiających znalezienie zamawiającym odpowiednich narzędzi zielonych. W tym celu internetowy portal wiedzy urzędnika ds. zamówień publicznych zostanie przekształcony w zautomatyzowane rozwiązanie tak, aby użytkownikom przedstawiano odpowiednie narzędzia poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania, a nie konieczność samodzielnej identyfikacji narzędzi. Rozwiązanie zostanie rozpowszechnione za pośrednictwem istniejących, centralnych opcji doradczych dostępnych w sektorze publicznym. Cyfrowe rozwiązania mają zostać również wprowadzone do procedury obliczania całkowitych kosztów zamówień, aby wesprzeć upowszechnianie zamówień opartych na tej metodzie. Rząd ma również zapewnić przygotowanie i wdrożenie wytycznych w zakresie wymagań dotyczących przedłużenia gwarancji i możliwości napraw, aby zapewnić dłuższą żywotność produktów, np. sprzętu elektronicznego, urządzeń, mebli i środków transportu. Wytyczne będą zawierały konkretne propozycje, które mogą być wykorzystane w materiałach przetargowych. Ostatnią propozycją jest przygotowanie wytycznych, które pomogą urzędnikom odpowiedzialnym za zamówienia publiczne wykorzystać możliwości ustawy o zamówieniach publicznych w celu zabezpieczenia kwestii ekologicznych w związku z zamawianiem zarówno towarów, jak i usług. Wstępnie określono już możliwości nadania priorytetu aspektom ekologicznym w istniejącej ustawie. Ustalono, że ustawa o zamówieniach publicznych stwarza dość szerokie ramy dla nadawania priorytetów zielonym aspektom w zamówieniach publicznych, a treść zamówień publicznych może być stosunkowo swobodnie określona w polityce zamówień publicznych. Ponadto można ustalać wymagania dla oferentów, produktów, procesów produkcyjnych, o ile są one związane z przedmiotem zamówienia, np. można wymagać wykonania określonego zadania w określony sposób przyjazny dla klimatu/środowiska lub transportu w specjalny sposób. Wskazano również na możliwość korzystania z fakultatywnych podstaw wykluczenia zastosowanych względem oferentów, którzy naruszyli istniejące obowiązki w zakresie ochrony środowiska. Wśród ograniczeń ustawy w odniesieniu do klimatu i środowiska

wskazano na zakaz stawiania wymagań, które nie są bezpośrednio związane z przedmiotem zamówienia, czyli np. wymaganie od dostawcy realizacji ogólnej polityki środowiskowej.

Stosowanie zielonych praktyk w zamówieniach publicznych w Danii potrzebowało wielu lat, aby się ustabilizować, ale obecnie środowiskowe wymogi są akceptowane jako zwykła część zamówień publicznych, która staje się coraz bardziej zinstytucjonalizowana. Przedstawiciele gmin duńskich wskazali zielone zamówienia publiczne jako powszechną praktykę⁷¹⁵. Nie oznacza to, że w zakresie środowiskowych aspektów w duńskich zamówieniach publicznych rozwinięto wszelkie możliwe ścieżki. Dostrzegane są inne problemy wynikające z faktu, że obecne praktyki zamówień publicznych są zakorzenione w przestrzeganiu prawa, spełnianiu oczekiwań użytkowników końcowych oraz stosowaniu narzędzi takich jak eko-etykiety w celu integracji aspektów środowiskowych, podczas gdy istnieje możliwość rozwoju np. cyrkularnych zamówień publicznych, z którymi niektóre z duńskich gmin już eksperymentują i próbują je wdrażać⁷¹⁶. Jest to kierunek rozwoju zgodny z unijnymi wyznacznikami polityki środowiskowej⁷¹⁷. Barrierami dla dalszego rozwoju wszelkich nowych form wsparcia ekologicznych aspektów w zamówieniach publicznych w Danii mogą być⁷¹⁸: dystans organizacyjny (fizyczny i kulturowy) pomiędzy scentralizowanym departamentem a nabywcami, ponieważ zakupy odbywają się w poszczególnych instytucjach, a działy zaopatrzenia mają ograniczone możliwości wpływania na decyzje zakupowe w kierunku ekologicznych lub cyrkularnych produktów i rozwiązań; obecny krótkoterminowy, zdecentralizowany model budżetu miejskiego, co skutkuje tym, że instytucje do końca roku wydają to, co pozostało w ich budżetach, aby mieć pewność, że w kolejnym roku nie doświadczą cięć budżetowych, a w ten sposób dokonują nadmiernych zakupów w obawie przed utratą budżetu, który przeważa nad względami środowiskowymi lub cyrkularnymi; konieczność równoważenia różnych interesów, co rodzi dwoistość spełniania celów funkcjonalnych oraz celów cyrkularnych i powoduje napięcia oraz potencjalne kompromisy, np. zakup miejskiej odzieży roboczej, gdzie zapotrzebowanie użytkowników końcowych na mnogość kolorów i kształtów zderza się z ekologicznym dążeniem do zmniejszenia liczby koszulek; kultura unikania ryzyka, która dominuje na rynku zamówień publicznych i jest obecna wewnątrz w gminach oraz jest

⁷¹⁵ H.S. Kristensen et. al, Circular Public Procurement, s. 7.

⁷¹⁶ Tamże, s.8.

⁷¹⁷ Komisja Europejska, Public procurement for a circular economy. Good practice and guidance, 2017, w: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf, dostęp: 16.04.2023 r.; Komisja Europejska, Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe, 2020, w: https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf, dostęp: 16.04.2023 r.

⁷¹⁸ H.S. Kristensen et. al, Circular Public Procurement, s. 9-11.

wzmacniana przez siły zewnętrzne w postaci skarg ze strony przemysłu; skomplikowany charakter przepisów dotyczących zamówień publicznych, które faworyzują praktyki koncentrujące się na zapewnieniu prawidłowego stosowania prawa, a nie na strategicznym projektowaniu i efektywnym wykorzystaniu zamówień publicznych⁷¹⁹. W rezultacie preferowana praktyka skupia się na włączeniu kryteriów środowiskowych jako minimalnego wymogu, aby uniknąć konieczności jakościowej oceny wysiłków środowiskowych firm składających oferty. Pomimo zidentyfikowanych barier, system zielonych zamówień publicznych w Danii należy ocenić jako funkcjonujący efektywnie, na wysokim poziomie oraz z inicjatywą do wdrażania kolejnych zmian.

3. Zielone zamówienia publiczne we Włoszech

3.1. System udzielania zamówień publicznych

Kolejnym systemem prawnym w zakresie zielonych zamówień publicznych, który zostanie omówiony w niniejszym opracowaniu, jest system włoski. Analiza rozpocznie się od krótkiego wstępu dotyczącego ogólnych informacji o prawodawstwie regulującym udzielanie zamówień publicznych we Włoszech, informacjach o obowiązującym akcie prawnym oraz wprowadzanych zmianach, przez opis poszczególnych instrumentów zielonych zamówień publicznych charakterystycznych zarówno dla kraju członkowskiego UE, jak też odmiennych od niego rozwiązań prawnych. We Włoszech zamówienia publiczne odpowiadają za 12% PKB i 22% całkowitych wydatków publicznych⁷²⁰. System udzielania zamówień publicznych we Włoszech podlega pod niezwykle skomplikowany obszar normatywny⁷²¹. O skomplikowaniu systemu świadczy fakt, że regulacje prawne przeplatają się lub częściowo nakładają na inne skodyfikowane obszary prawa administracyjnego, prawa cywilnego, karnego czy też prawa pracy. Ponadto w trakcie stosowania prawa zamówień publicznych należy brać pod uwagę również inne regulacje sektorowe w zakresie ochrony i bezpieczeństwa pracy, walki z korupcją czy przepisy antymafijne. Nie bez znaczenia

⁷¹⁹ E. Iossa, F. Biagi, P. Valbonesi, Pre-commercial procurement, procurement of innovative solutions and innovation partnerships in the EU: rationale and strategy. *Econ. Innovat. N. Technol.* 8 (27), 2018, 752-771, s. 756.

⁷²⁰ OECD, *Government at a Glance* (OECD Publishing, Paris, 2021), s. 163, w: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1c258f55-en/index.html?itemId=/content/publication/1c258f55-en>, dostęp: 16.04.2023 r.

⁷²¹ B. Nuzzo, *Reforma Pzp we Włoszech - analiza najważniejszych zmian*, w: M. Lemonnier, H. Nowak (red.) *Dziś i jutro zamówień publicznych*. XII Konferencja Naukowa 7-8 października 2019 r., Olsztyn, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2019, s. 34.

pozostaje również ustawodawstwo regionalne, któremu nadano duże znaczenie, a zdarza się, że nie jest ono kompatybilne z krajowym systemem normatywnym. Włoski system cechuje również mnogość uregulowań przejściowych oraz niejednolitość wykładni⁷²². Choć obowiązuje prawo jest takie samo w całych Włoszech, faktyczne zarządzanie procedurami udzielania zamówień jest w większości zdecentralizowane⁷²³. Organy krajowe i regionalne oraz ich jednostki podrzędne, w tym lokalne organy opieki zdrowotnej, są właściwe do udzielania zamówień publicznych. Ustawodawca stopniowo wprowadzał środki centralizacji⁷²⁴. Wszystkie instytucje zamawiające mogą udzielać zamówień publicznych na roboty budowlane (poniżej 150 000 euro) oraz zamówień na dostawy i usługi (poniżej 40 000 euro), ale powyżej tych progów mogą to robić tylko w przypadku posiadania określonych kwalifikacji⁷²⁵. Ewentualnie mogą zwrócić się do centralnych jednostek zakupujących. Spośród 32 kwalifikowanych centralnych jednostek zakupowych, Consip S.p.A.⁷²⁶ jest najbardziej reprezentatywna na poziomie krajowym, działając jako krajowa centralna jednostka zakupowa dla często kupowanych dostaw i usług na podstawie umów ramowych⁷²⁷.

Zamówienia publiczne zakwalifikowano jako sprawy administracyjne i procedura odwoławcza w tym zakresie odbywa się pod jurysdykcją sądów administracyjnych⁷²⁸. Sądami właściwymi są regionalne trybunały administracyjne⁷²⁹ oraz Rada Stanu⁷³⁰. Nadzór nad zamówieniami publicznymi sprawuje Krajowy Urząd Antykorupcyjny⁷³¹. Jest to niezależny organ administracyjny, który ma za zadanie zapobiegać i zwalczać korupcję we wszystkich

⁷²²Tamże, s.34-35.

⁷²³ G. Botta, Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement through Minimum Environmental Criteria, w: W.A. Janssen, R. Caranta (eds.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*. Oxford, publikacja planowana na 5.10.2023 r.

⁷²⁴ G. Racca, Central Purchasing Bodies in Italy: Reluctance and Challenges, w: C. Risvig Hamer, M. Comba (eds), *Centralising Public Procurement: The Approach of EU Member States*, Edward Elgar, 2021.

⁷²⁵ G. Botta, Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement.

⁷²⁶ Koncesjonariusz Usług Informacji Publicznych (wł. Concessionaria Servizi Informativi Pubblici) - spółka akcyjna utworzona przez Ministerstwo Gospodarki i Finansów, które jest jedynym udziałowcem spółki. Misją CONSIP jest wspieranie wykorzystania środków publicznych w bardziej efektywny i przejrzysty sposób, poprzez dostarczenie narzędzi i umiejętności administracji publicznej. Celem jest umożliwienie im dokonywania zakupów publicznych, a jednocześnie stymulowanie konkurencyjnego udziału przedsiębiorstw w przetargach publicznych, więcej: <https://www.consip.it/>, dostęp: 30.03.2023 r.

⁷²⁷ G. Botta, Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement.

⁷²⁸ Więcej: https://e-justice.europa.eu/16/PL/national_justice_systems?ITALY&member=1, dostęp: 7.04.2023 r.

⁷²⁹ TAR- Tribunali Amministrativi Regionali, więcej: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/mappa>, dostęp: 7.04.2023 r.

⁷³⁰ Consiglio di Stato, więcej: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/consiglio-di-stato1>, dostęp: 7.04.2023 r.

⁷³¹ ANAC- Autorita Nazionale Anticorruzione, Krajowy Urząd Antykorupcyjny- jest niezależnym organem administracyjnym, którego misja instytucjonalna jest określona w działaniu na rzecz zapobiegania korupcji we wszystkich obszarach działalności administracyjnej. Działalność ANAC jest prowadzona poprzez nadzór na różnych frontach: stosowanie przepisów antykorupcyjnych i przestrzeganie zobowiązań w zakresie przejrzystości, nadawanie urzędów publicznych, konflikty interesów urzędników, udzielanie i realizacja zamówień publicznych, więcej: <https://www.anticorruzione.it/contratti-pubblici>, dostęp: 7.04.2023 r.

obszarach administracji publicznej. ANAC działa na podstawie Ustawy nr 190 z 2012 r.⁷³², w której zawarty jest katalog uprawnień m.in. w zakresie zamówień publicznych, do którego należą: sprawowanie nadzoru nad zamówieniami publicznymi, w tym o znaczeniu regionalnym oraz nad systemem kwalifikacji wykonawców; sprawowanie nadzoru kooperacyjnego realizowanego po podpisaniu protokołów ustaleń z instytucjami zamawiającymi; pełnienie funkcji doradczych poprzez wydawanie opinii na temat prawodawstwa oraz opinii przedprocesowych, również o charakterze wiążącym; pełnienie funkcji regulacyjnych dzięki przyjmowaniu wytycznych, ustandaryzowanych ofert, ustandaryzowanych specyfikacji, ustandaryzowanych umów i innych elastycznych instrumentów regulacyjnych; zarządzanie rejestrem administracji i podmiotów, które wykonują zadania in-house; przetwarzanie standardowych kosztów prac oraz cen referencyjnych towarów i usług; sprawowanie funkcji kontrolnych za pomocą żądania informacji lub przedstawiania dokumentów i danych; wykonywanie uprawnień do nakładania sankcji o charakterze pieniężnym i/lub dyskwalifikacji wobec podmiotów, które odmawiają lub nie przekazują żądanych informacji, a także wobec wykonawców w przypadku fałszywego oświadczenia lub dokumentacji w trakcie przetargu.

Ramy prawne w zakresie funkcjonowania zamówień publicznych wyznacza ustawa Kodeks Kontraktów Publicznych z 18 kwietnia 2016 r.⁷³³ Za pomocą omawianej ustawy włoski prawodawca wdrożył do porządku prawnego dyrektywy unijne z 2014 r.: dyrektywę klasyczną, dyrektywę sektorową oraz dyrektywę koncesyjną. Ustawa Kkp2016 w części IV reguluje również funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego. Kodeks Kontraktów Publicznych został przyjęty za pomocą tzw. dekretu legislacyjnego, który jest formą regulacji prawnej pewnych materii, niezastrzeżonych do wyłącznego uregulowania ustawowego. Dzięki niej Izby Parlamentu mogą zdecydować, że z powodu braku odpowiednich kompetencji technicznych, czy też braku czasu nie będą dokonywać szczegółowego

⁷³² Ustawa z 6 listopada 2012 r. o przepisach dotyczących zapobieganiu i zwalczaniu korupcji i bezprawia w administracji publicznej, nr 190/2012, G.U.R.I. nr 265 z 13.11.2012 r., w: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-11-13&atto.codiceRedazionale=012G0213&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo=10&qId=f9d7939c-ccda-4268-86ad-e58f48e31212&tabID=0.725861381521868&title=lbl.dettaglioAtto>, dostęp: 4.04.2023 r.

⁷³³ Dekret Legislacyjny z 18 kwietnia 2016 r. Kodeks Kontraktów Publicznych, nr 50/2016, G.U.R.I. nr 91 z 19.04.2016, Zwyczajny dodatek (Ordinary Supplement) nr 10, w: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-04-18;50>, dostęp: 22.03.2023 r. Analizie podlega wersja aktu z uwzględnionymi ostatnimi zmianami z 29.12.2022 r., wprowadzonymi Dekretem z 29 grudnia 2022 r., nr 198/2022 (G.U.R.I. z 29.12.2022. r. nr 303), przekształconym w ustawę Ustawą z 24 lutego 2023 r. nr 14/2023, G.U.R.I. z 27.02.2023 r. nr 49, w: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-02-27&atto.codiceRedazionale=23G00021&atto.articolo.numero=1&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.tipoArticolo=0>, dostęp: 22.03.2023 r.

unormowania określonej materii, lecz przekażą ją do uregulowania rządowi, ustalając jednak zasady i kryteria, w ramach których będzie on dokonywał wspomnianej regulacji⁷³⁴.

Podkreślenia wymaga fakt, że czas obowiązywania omawianej ustawy jest ograniczony. Na podstawie art. 226 ust. 1 Dekretu Legislacyjnego z 31 marca 2023 r.⁷³⁵ ustawa Kkp2016 straci moc prawną z dniem 1 lipca 2023 r. Ustawa Kkp2023, na podstawie art. 229 ust. 1 i 2, weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2023 r. Jednak dopiero z dniem 1 lipca 2023 r. dyspozycje kodeksu wraz z odnośnymi załącznikami uzyskają moc obowiązującą, co oznacza, że włoscy zamawiający będą zobowiązani do stosowania przepisów nowej ustawy, a przepisy ustawy Kkp2016 będą stosowane jedynie do postępowań, które zostały wszczęte przed 1 lipca 2023 r. Ze względu na fakt, że w momencie redakcji niniejszej rozprawy obowiązuje nadal ustawa Kkp2016, ten akt będzie podstawą rozważań w części opracowania. Z uwagi jednak na okoliczność, że ustawa Kkp2023 weszła w życie, a wkrótce jej postanowienia nabiorą mocy prawnej, omówione zostaną najważniejsze kierunki jej zmian oraz ewentualne modyfikacje w zakresie zielonych zamówień publicznych i ich znaczenie.

Ustawa Kkp2023 została przyjęta na mocy ustawy przekazującej rządowi kompetencje w zakresie zamówień publicznych i jest częścią reformy zamówień publicznych rozpoczętej w 2021 r. w ramach wdrażania Krajowego Planu Odbudowy i Odporności⁷³⁶. Krajowy Plan Odbudowy i Odporności jest odpowiedzią na pandemię COVID-19 i jej skutki oraz opiera się o fundusze unijne w ramach programu Next Generation EU⁷³⁷. Celem programu Next Generation EU jest promowanie solidnego ożywienia gospodarki europejskiej pod hasłem transformacji ekologicznej, cyfryzacji, konkurencyjności, szkoleń oraz włączenia społecznego, terytorialnego i płciowego. W rozporządzeniu ustanawiającym Instrument nad

⁷³⁴ B. Nuzzo, *Reforma Pzp we Włoszech*, przypis nr 2, s. 34.

⁷³⁵ Dekret Legislacyjny z 31 marca 2023 r. Kodeks Kontraktów Publicznych w wykonaniu art. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2022 r., nr 78/2022, upoważniającej rząd do działania w sprawach umów publicznych nr 36/2023, G.U.R.I. z 31.03.2023 r. Zwyczajny Dodatek nr 12, Seria Generalna nr 77, w: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-03-31&atto.codiceRedazionale=23G00044&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=0a8678d0-1b78-49d3-bd4f-e72973810d88&tabID=0.9926478090328439&title=lbl.dettaglioAtto>, dostęp: 4.04.2023 r.

⁷³⁶ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, w: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, dostęp: 4.04.2023 r.

⁷³⁷ Włochy są pierwszym beneficjentem, pod względem wartości bezwzględnej, dwóch głównych instrumentów programu Next Generation EU: Instrumentu Odbudowy i Odporności (RRF) oraz Pakietu pomocy na rzecz naprawy gospodarczej dla spójności i terytoriów europejskich (REACT-EU). Sam RRF gwarantuje środki w wysokości 191,5 mld EUR, które zostaną wykorzystane w latach 2021-2026, z czego 68,9 mld EUR to bezzwrotne dotacje. Włochy zamierzają również w pełni wykorzystać swoje możliwości finansowania poprzez pożyczki z RRF, które dla Włoch szacowane są na 122,6 mld. Więcej: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, w: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, s. 3.

rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁷³⁸ określono sześć głównych obszarów interwencji (filarów), na których krajowe plany powinny się skupić: zielona transformacja; transformacja cyfrowa; inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy, w tym spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe; rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnymi MŚP; spójność społeczna i terytorialna; opieka zdrowotna i odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna, w celu między innymi zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego; polityka na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży.

Włoski Plan Odbudowy zawiera liczne działania, które zgodne są z jego ogólną, wyznaczoną misją: przeprowadzenia rewolucji cyfrowej w celu modernizacji kraju i osiągnięcia: uproszczonej administracji publicznej, bardziej konkurencyjnego sektora produkcyjnego oraz większych inwestycji w turystykę i kulturę. Za jeden z kluczowych sektorów realizacji zaplanowanych zmian uznano reformę systemu udzielania zamówień publicznych oraz koncesji⁷³⁹. W ramach reformy zaplanowano kilka etapów wprowadzania zmian⁷⁴⁰: w czerwcu 2021 r. wszedł w życie dekret upraszczający system postępowań w ramach kontraktów publicznych, który objął następujące zmiany: skrócenie czasu pomiędzy poszczególnymi fazami budowy obiektu budowlanego (publikacja ogłoszenia, rozstrzygnięcie postępowania, faza wykonawcza); dane o zamówieniach są rejestrowane w antykorupcyjnej bazie danych ANAC; rozwój alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów; działanie biur ułatwiających stosowanie procedur zamówień publicznych w ministerstwach, regionach i miastach. W grudniu 2021 r. reforma objęła: utworzenie „pokoju kontrolnego” dla koordynacji zamówień publicznych, dynamiczne systemy nabywania, udostępniane przez Consip; system monitorowania czasu wykonywania prac; rejestrację danych wszystkich umów w ANAC; dokończenie wdrażania działań biur ds. procedur zamówień publicznych. W czerwcu 2022 r. znowelizowano przepisy ustawy Kkp2016, na mocy których ograniczono rozdrobnienie instytucji zamawiających; określono sposoby digitalizacji procedur dotyczących wszystkich zamówień publicznych i koncesji oraz określono wymogi w zakresie interoperacyjności i łączności, jak również rozpoczęto

⁷³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/241z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument nad rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dziennik Urzędowy UE L.2021.57/17.

⁷³⁹ A. Iurascu, The New Italian Public Contract Code: Setbacks, Innovation, and New SPP Requirements, w: <https://sapiensnetwork.eu/the-new-italian-public-contract-code-setbacks-innovation-and-new-spp-requirements/>, dostęp: 17.04.2023 r.

⁷⁴⁰ Więcej: <https://www.italiadomani.gov.it/en/Interventi/riforme/riforme-abilitanti/legge-delega-per-la-riforma-del-codice-in-materia-di-contratti-p.html>, dostęp: 4.04.2023 r.

stopniowe zmniejszanie ograniczeń w zakresie podwykonawstwa. Na grudzień 2023 r. zaplanowano kolejne istotne działania, których realizacja będzie kontynuowana w 2024 r. Do tych działań należy: wdrożenie pełnego funkcjonowania krajowego systemu e-zamówień, skrócenie średniego czasu między publikacją ogłoszenia a udzieleniem zamówienia do mniej niż 100 dni, obowiązujące dla zamówień powyżej progów określonych w dyrektywach UE dotyczących zamówień publicznych; skrócenie o co najmniej 15% średniego czasu między udzieleniem zamówienia a budową infrastruktury (etap wykonawczy); przeszkolenie co najmniej 20% pracowników administracji publicznej dzięki strategii profesjonalizacji nabywców publicznych. Odsetek uwzględnia ogół pracowników aktywnie zaangażowanych w procesy zamówień publicznych, tj. 100 000 nabywców publicznych zarejestrowanych w Krajowym Systemie e-Zamówień zarządzanym przez Consip. W grudniu 2024 r. ta liczba wynosić ma co najmniej 35%. Następnie, korzystanie przez co najmniej 15% zamawiających z dynamicznych systemów zakupowych. Cel dotyczy zamawiających administracji centralnej (250 podmiotów administracji publicznej zarejestrowanych w krajowym systemie e-zamówień, do grudnia 2024 r. liczba ma się zwiększyć do co najmniej 20%.

Uznano, że niezbędnym elementem tej reformy jest wprowadzenie nowej regulacji w zakresie kontraktów publicznych. Jest to najważniejsze działanie zaplanowane na 2023 r. Parlament w ustawie z dnia 21 czerwca 2022 r.⁷⁴¹ określił zasadnicze wytyczne oraz cele jakie spełniać ma nowa regulacja dotycząca kontraktów publicznych oraz powierzył rządowi zadanie opracowania nowego kodeksu kontraktów publicznych. Jest to ustawa formalna i nie może ona zostać uznana za prace przygotowawcze, ale można się do niej odwoływać w celu interpretacji regulacji kodeksowej⁷⁴². Cel reformy ujmuje w ramy różne tematy i realizuje różne potrzeby w zakresie uproszczenia, cyfryzacji i przejrzystości, w tym: zmniejszenie rozdrobnienia instytucji zamawiających, ustanowienie podstawowych elementów systemu kwalifikacji, stworzenie e-platformy jako podstawowego wymogu uczestnictwa w krajowej ocenie zdolności do udzielania zamówień oraz przyznanie ANAC szczególnych uprawnień w zakresie monitorowania wyników instytucji zamawiających; ustanowienie zachęt do korzystania z istniejących profesjonalnych centrów zakupów; promowanie cyfryzacji procedur zakupów centralnych; stopniowe zmniejszanie ograniczeń w zakresie podwykonawstwa; określenie sposobów cyfryzacji procedur dotyczących wszystkich

⁷⁴¹ Ustawa z 21 lipca 2022 r. Delagacja dla rządu w sprawie kontraktów publicznych, nr 78/2022, G.U.R.I. z 24.06.2022 r., nr 146, w: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-06-24&atto.codiceRedazionale=22G00087>, dostęp: 4.04.2023 r.

⁷⁴² M. Comba, S. Richetto, *Transposition of the 2014 Public Procurement Package in Italy*, s.137.

zamówień publicznych i koncesji, zapewnienie odpowiednich wymogów w zakresie interoperacyjności i wzajemnego połączenia między bazami danych. Wytyczne zostały określone w art. 1 ustawy delegacyjnej i koncentrują się na: pełnym dostosowaniu i synergii z prawem Unii Europejskiej; wzmocnieniu uprawnień nadzorczych ANAC; zapewnieniu pełnego przestrzegania zasady konkurencji i przejrzystości w zamówieniach publicznych na roboty budowlane, usługi i dostawy; uporządkowanie systemu kwalifikacji stanowisk zamawiających, ich łączenie i ponowne grupowanie w celu zwiększenia efektywności; promowanie udziału małych i średnich przedsiębiorstw w postępowaniach w zakresie zamówień publicznych i koncesji; promowanie mechanizmów i narzędzi, w tym nagradzania, w celu osiągnięcia równości pokoleniowej, płci i możliwości włączenia zawodowego osób niepełnosprawnych lub znajdujących się w niekorzystnej sytuacji; skrócenie czasu związanego z procedurami przetargowymi i zawieraniem umów również poprzez standardowe umowy przygotowane przez ANAC; wzmocnienie bazy danych wszystkich umów zarządzanych przez ANAC; uproszczenie i cyfryzacja procedur centralnej jednostki zakupującej oraz interoperacyjność powiązanych danych; zmniejszenie obciążeń dla podmiotów uczestniczących w procedurach; ochrona stabilności zatrudnionego personelu; rozszerzenie i wzmocnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów na drogę sądową.

Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania interesujące pozostają ewentualne zmiany w przepisach dotyczących kontraktów publicznych uwzględniające kwestie środowiskowe. W wymienionym powyżej katalogu wytycznych, jakie powinny być wzięte pod uwagę przy uchwalaniu nowej regulacji znajduje się również założenie uproszczenia procedur dotyczących zamówień poniżej progów unijnych oraz zwiększenie inwestycji w zielone technologie, zrównoważony rozwój energetyczny, środowiskowy i cyfrowy, również w celu realizacji Agendy ONZ 2030. Za ważny element uznano również zapewnienie środków umożliwiających spełnienie kryteriów odpowiedzialności za energię i środowisko przy udzielaniu zamówień publicznych i umów koncesyjnych, w szczególności poprzez określenie minimalnych kryteriów środowiskowych, które mają być obowiązkowo przestrzegane, zróżnicowanych w zależności od rodzajów i kwot umów oraz wyceniane ekonomicznie w procedurach udzielania zamówień, oraz wprowadzenie systemów sprawozdawczości w zakresie celów energetyczno-środowiskowych (art.1 ust.1. pkt 3f ustawy delegacyjnej). Uwzględnianie środków zapewniających zgodność z minimalnymi kryteriami środowiskowymi uznano również za istotne w przypadku realizacji dostaw z krajów członkowskich UE oraz krajów spoza UE (art. 1 ust.1. pkt 3i ustawy delegacyjnej). Zapewnienie przestrzegania minimalnych kryteriów środowiskowych nie jest nowością we

włoskim systemie prawnym, ale podkreślono wagę MKŚ i ich rolę w zrównoważonym procesie udzielania zamówień publicznych i koncesji. MKŚ zostaną szerzej opisane w dalszej części opracowania.

W taki sposób zarysowane zostały wytyczne reformy, jednak warte podkreślenia są również przykładowe, nowatorskie elementy procedury wprowadzone do kodeksu na podstawie tych wytycznych. Ustawa Kkp2023 ma na celu uchylenie wszystkich poprzednich aktów prawnych związanych z zamówieniami publicznymi i wprowadzenie całego procesu udzielania zamówień publicznych w nowy tekst. Za istotne przykłady wcielające w życie reformę uznano m.in. zmiany w zakresie zamówień publicznych łączących projektowanie i wykonawstwo robót⁷⁴³. Poprzedni kodeks dopuszczał udzielenie zamówienia zintegrowanego tylko wtedy, gdy rodzaj zamówienia publicznego obejmował technologiczny lub innowacyjny element zamawianych robót, który był dominujący dla całkowitej wartości robót. Art. 44 ustawy Kkp2023 umożliwia udzielanie zamówień zintegrowanych na roboty budowlane, pozostawiając zamawiającemu decyzję, czy przedmiotem zamówienia będzie projekt wykonawczy i wykonanie robót na podstawie uprzednio zatwierdzonego projektu techniczno-ekonomicznego wykonalności. Opcja umowy zintegrowanej musi być uzasadniona pod względem wymagań technicznych i zawsze uwzględniać ryzyko ewentualnych odchyłeń kosztów w fazie realizacji. Dodatkowo, art. 44 ustawy Kkp2023 stanowi, że oferty dotyczące zamówień zintegrowanych należy oceniać wyłącznie przy użyciu kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie w oparciu o najlepszy stosunek jakości do ceny oraz że zintegrowanie w jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych należy wskazać oddzielnie. Kolejną, wyszczególnioną zmianą są modyfikacje w zakresie udzielania zamówień publicznych poniżej progów unijnych. Zmiany w obrębie zasad, które wprowadza nowy kodeks mają też zastosowanie do zamówień poniżej progów unijnych. Jednak nowy przepis art. 48 ust. 2 ustawy Kkp2023 przewiduje zróżnicowany system prawny, który instytucja zamawiająca musi stosować do zamówień poniżej progów unijnych, gdy stwierdza istnienie interesu transgranicznego. Przepis ten uwzględnia orzecznictwo TSUE, zgodnie z którym zamówienia poniżej progów unijnych, choć nie podlegają szczególnym zasadom dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, muszą być udzielane w sposób przejrzysty i konkurencyjny, jeżeli przedstawiają transgraniczny interes⁷⁴⁴. Ponadto wprowadzono nowe zasady udzielania

⁷⁴³ A. Iurascu, The New Italian Public Contract Code.

⁷⁴⁴ Tamże.

zamówień publicznych oraz odmienne regulacje w zakresie osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Te zmiany zostaną opisane w dalszej części opracowania.

3.2. Zielone zamówienia publiczne w Kodeksie Kontraktów Publicznych

Ustawa Kkp2016 zawiera regulacje zgodne z dyrektywą klasyczną z 2014 r. Oznacza to, że zaimplementowano wszelkie rozwiązania prawne przewidziane w unijnym prawodawstwie. Analizie poddane zostaną przepisy, które stanowią odpowiednik unijnych regulacji w dziedzinie zamówień zielonych, które zostały scharakteryzowane w rozdziale II opracowania. Analiza zostanie wzbogacona o rozwiązania, których dyrektywa klasyczna nie przewiduje, czyli o obowiązkowe, minimalne kryteria środowiskowe. Ponadto, z uwagi na specyficzny, przejściowy okres w prawodawstwie zamówieniowym we Włoszech, analiza będzie uwzględniać przepisy ustawy Kkp2023. Z uwagi na ograniczenia przedmiotowe analiza ograniczy się do wskazania odpowiadających poszczególnym instytucjom artykułów w nowej ustawie i ewentualnych różnic w porównaniu do ustawy Kkp2016.

Zgodnie z art. 1 ustawy Kkp2016 niniejszy kodeks reguluje postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych i umów koncesyjnych przez instytucje zamawiające i inne podmioty zobowiązane do stosowania ustawy, których przedmiotem jest nabycie usług, dostaw, robót budowlanych, a także publicznych konkursów projektowych. Podobnie jak w ustawie Kkp2016, włoski ustawodawca w ustawie Kkp2023 w art. 13 określił, że postanowienia kodeksu stosuje się do zawierania umów zamówień publicznych oraz koncesji.

W ustawie Kkp2016, w art. 30, wyodrębniono zasady, jakimi mają kierować się zamawiający, przy udzielaniu i realizacji zamówień publicznych oraz umów koncesji. Zgodnie z ustawą Kkp2016 postępowanie ma gwarantować jakość usług i odbywać się z zachowaniem zasad gospodarności, efektywności, terminowości i uczciwości. Przy udzielaniu zamówień i koncesji wykonawcy przestrzegają również zasad wolnej konkurencji, niedyskryminacji, przejrzystości, proporcjonalności, a także jawności. Zasada gospodarności może być podporządkowana, w zakresie wyraźnie dopuszczonym przez obowiązujące przepisy i ustawę Kkp2016, kryteriom określonym w ofercie, inspirowanym potrzebami społecznymi, a także ochroną zdrowia, środowiska i kultury dziedzictwa oraz promowaniem zrównoważonego rozwoju, także w aspekcie energetycznym. W art. 30 ust. 2 ustawy Kkp2016 wyrażono również zakaz sztucznego ograniczania konkurencji w celu nieuzasadnionego faworyzowania lub pokrzywdzenia niektórych wykonawców. Włoski prawodawca odniósł się również do spełnienia przez wykonawców przy realizacji zamówień

publicznych i koncesji obowiązków w zakresie ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy ustanowionych przez przepisy europejskie i krajowe, przez układy zbiorowe lub przepisy międzynarodowe wymienione w załączniku X dyrektywy klasycznej (art. 30 ust. 3 ustawy Kkp2016). Art. 30 ust. 3 ustawy Kkp2016 stanowi transpozycję art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej. W sytuacji, gdy postanowienia ustawy Kkp2016 są wyłączone, zgodnie z art. 4 ustawy Kkp2016, udzielanie zamówień publicznych dotyczących robót budowlanych, usług i dostaw, wyłączonych w całości lub w części z zakresu obiektywnego stosowania niniejszego kodeksu, odbywa się z zachowaniem zasad gospodarności, efektywności, bezstronności, równego traktowania, przejrzystości, proporcjonalności, jawności, ochrony środowiska i efektywności energetycznej.

W ustawie Kkp2023 widoczny jest od razu rozbudowany katalog zasad znajdujący się w Księdze I, Części I, Tytule I, liczący 12 artykułów. Szerokie skodyfikowanie zasad ma wspierać większą inicjatywę i samoopowiedzialność zamawiających, zwiększenie ich autonomii i uznaniowości w zakresie technicznym i administracyjnym⁷⁴⁵. Zgodnie z art. 1 ustawy Kkp2023 i wyrażonej w niej zasadzie rezultatu zamawiający dąży do osiągnięcia wyniku udzielenia zamówienia i jego realizacji w optymalnym czasie i przy zachowaniu jak najlepszej relacji między jakością a ceną, zgodnie z zasadami legalności, przejrzystości i konkurencji. Ponadto konkurencja między wykonawcami ma charakter funkcjonalny w celu osiągnięcia jak najlepszego wyniku przy udzielaniu i realizacji zamówienia. Przejrzystość funkcjonuje w celu maksymalnego uproszczenia i szybkości w prawidłowym stosowaniu zasad ustawy Kkp2023 i zapewnia jego pełną weryfikowalność. Zasada rezultatu stanowi realizację zasady dobrego wykonania oraz związanych z nią zasad skuteczności, efektywności i gospodarności. Jest ona realizowana w interesie społeczności i dla osiągnięcia celów Unii Europejskiej (art. 1 ust. 3 ustawy Kkp2023). Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy Kkp2023 zasada rezultatu stanowi nadrzędne kryterium przy wykonywaniu władzy dyskrecyjnej oraz przy określaniu reguły w konkretnym przypadku, jak również dla: (a) oceny odpowiedzialności pracowników pełniących funkcje administracyjne lub techniczne w zakresie programowania, projektowania, udzielania i realizacji zamówień; (b) przydzielania zachęt zgodnie z trybami przewidzianymi w negocjacjach zbiorowych. Za niezwykle istotną uznano również zasadę zaufania wyrażoną w art. 2 ustawy Kkp2023, zgodnie z którą przypisywanie i sprawowanie władzy w sektorze zamówień publicznych opiera się na zasadzie wzajemnego zaufania do zgodnego z prawem, przejrzystego i prawidłowego działania administracji, jej urzędników

⁷⁴⁵ A. Iurascu, The New Italian Public Contract Code.

i wykonawców. Za trzecią zasadę stanowiącą filar nowego systemu uznano zasadę dostępu do rynku i w art. 3 ustawy Kkp2023 wyrażono, że instytucje zamawiające sprzyjają, zgodnie z metodami wskazanymi przez kodeks, dostępowi do rynku wykonawców zgodnie z zasadami konkurencji, bezstronności, niedyskryminacji, jawności i przejrzystości, proporcjonalności. W myśl art. 4 ustawy Kkp2023 te trzy zasady stanowią kryterium interpretacyjne i aplikacyjne, bowiem przepisy kodeksu są interpretowane i stosowane w oparciu o zasady określone w art. 1, 2 i 3. Włoski ustawodawca położył większy nacisk na działanie administracji publicznej, stanowiąc, że koniecznym jest zastosowanie w postępowaniu zasad dobrej wiary i ochrony zaufania⁷⁴⁶, solidarności i subsydiarności poziomej⁷⁴⁷, samoorganizacji administracji⁷⁴⁸, autonomii kontraktowej administracji⁷⁴⁹, zachowania równowagi kontraktowej⁷⁵⁰, obligatoryjności przyczyn wykluczenia wykonawców⁷⁵¹ oraz zastosowania krajowych, sektorowych układów zbiorowych⁷⁵². W ustawie Kkp2023 zmieniła

⁷⁴⁶ Art. 5 ust. 1: W postępowaniu przetargowym zamawiający, podmioty udzielające dotacji oraz wykonawcy zachowują się wobec siebie zgodnie z zasadami dobrej wiary i ochrony zaufania. Ust. 2. W postępowaniu przetargowym, jeszcze wcześniej od udzielenia zamówienia, istnieje oczekiwanie wykonawcy na zgodne z prawem sprawowanie władzy oraz na zgodność zachowania administracji z zasadą dobrej wiary.

⁷⁴⁷ Art. 6: 1. W ramach realizacji zasad solidarności społecznej i subsydiarności horyzontalnej, administracja publiczna może zapewnić, w odniesieniu do działań o wyraźnej wartości społecznej, modele organizacyjne administracji dzielonej, bez relacji synallagmatycznych, oparte na dzieleniu funkcji administracyjnej z podmiotami Trzeciego Sektora, o których mowa w Kodeksie Trzeciego Sektora, o którym mowa w Dekrecie ustawodawczym nr 117 z dnia 3 lipca 2017 r., pod warunkiem, że przyczyniają się one do realizacji celów społecznych na równych warunkach, w sposób skuteczny i przejrzysty oraz w oparciu o zasadę rezultatu. Instytucje podlegające tytułowi VII Kodeksu Trzeciego Sektora, o którym mowa w dekrete ustawodawczym nr 117 z 2017 r., nie wchodzą w zakres niniejszego Kodeksu.

⁷⁴⁸ Art. 7 ust.1: Administracja publiczna organizuje autonomicznie wykonanie robót lub dostarczenie towarów i usług poprzez samodzielną produkcję, outsourcing i współpracę w poszanowaniu dyscypliny wynikającej z kodeksu i prawa Unii Europejskiej.

⁷⁴⁹ Art. 8 ust 1: Realizując swoje cele instytucjonalne i publiczne administracja posiada autonomię kontraktową i może zawierać wszelkie umowy, nawet nieodpłatne, z zastrzeżeniem zakazów wyraźnie przewidzianych w kodeksie i innych przepisach prawa.

⁷⁵⁰ Art. 9 ust.1: W przypadku wystąpienia nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych okoliczności, niezwiązanych z normalnymi wahaniami gospodarczymi i ryzykiem rynkowym, które w istotny sposób zmieniają pierwotną równowagę kontraktową, strona pokrzywdzona, która nie przyjęła dobrowolnie odpowiedniego ryzyka, ma prawo do renegotjacji warunków kontraktu w dobrej wierze. Koszty renegotjacji zostaną pokryte na rzecz wykonawcy z dostępnych kwot wskazanych w ramach gospodarczych interwencji, w ramach pozycji nieprzewidziane wydatki i rezerwy oraz, w razie potrzeby, również z wykorzystaniem oszczędności wynikających z rabatów przetargowych.

⁷⁵¹ Art. 10 ust. 1: Zamówień publicznych nie powierza się wykonawcom, wobec których stwierdzono istnienie przyczyn wykluczenia wyraźnie określonych w kodeksie. Ust. 2. Przyczyny wykluczenia, o których mowa w art. 94 i 95, mają charakter obligacyjny i uzupełniają ogłoszenia i pisma z mocy prawa; klauzule przewidujące dalsze przyczyny wykluczenia są nieważne i tak należy uznać, że nie zostały zamieszczone. Ust. 3. Bez uszczerbku dla wymagań dotyczących kwalifikacji niezbędnych do prowadzenia działalności zawodowej, instytucje zamawiające i organy udzielające licencji mogą wprowadzić specjalne wymagania o charakterze ekonomiczno-finansowym i techniczno-zawodowym, odpowiednie i proporcjonalne do przedmiotu zamówienia, mając na uwadze interes publiczny jak największej liczby potencjalnych konkurentów oraz faworyzując, o ile jest to zgodne z usługami, które mają zostać nabyte, oraz z potrzebą osiągnięcia korzyści skali funkcjonalnej celu ograniczenia wydatków publicznych, dostępu do rynku i możliwości rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

⁷⁵² Art. 11 ust.1: 1. Personel zatrudniony przy pracach, usługach i dostawach będących przedmiotem zamówień publicznych i koncesji podlega krajowemu i terytorialnemu układowi zbiorowemu pracy obowiązującemu dla

się dotychczasowa transpozycja art. 18 ust. 2 dyrektywy klasycznej⁷⁵³. Nowa ustawa nie zawiera już sformułowania odnoszącego się wprost do jego treści i treści załącznika X dyrektywy klasycznej. Zamiast tego odniesienie do kwestii zrównoważonych znajduje się w poszczególnych artykułach kodeksu, które po kolei zostaną omówione, a w szczególności art. 57 ust. 2 ustawy Kkp2023 i odpowiadający mu art. 34 ust. 2 ustawy Kkp2016, którym poświęcony został odrębny podrozdział. Odniesienia znajdują się również w załącznikach II.13 i II.14.

Włoska ustawa Kkp2016 zawiera instrumenty umożliwiające planowanie zamówień publicznych. W polskim ustawodawstwie zastosowano podobne rozwiązanie, w art. 21 ustawy Pzp2019, jednak odnosi się ono do polityki zakupowej państwa, która ma sprzyjać realizacji zasady efektywności zamówień publicznych. Włoska ustawa nakłada obowiązek przyjmowania programu zakupów dla instytucji zamawiających. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Kkp2016, instytucje zamawiające przyjmują dwuletni program zakupów towarów i usług oraz trzyletni publiczny program robót budowlanych, a także odpowiednie coroczne aktualizacje. Programy są zatwierdzane zgodnie z dokumentami planistycznymi i zgodnie z budżetem, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z przepisami, które regulują planowanie ekonomiczno-finansowe jednostek. Ponadto niedokończone roboty publiczne są włączone do harmonogramu na okres trzech lat, o którym mowa w ust. 1, w celu ich ukończenia lub określenia alternatywnych rozwiązań, takich jak ponowne wykorzystanie, również zmniejszone, przekazanie jako wynagrodzenie za budowę innych robót publicznych, sprzedaż lub rozbiórka (art. 21 ust. 2 ustawy Kkp2016). Podobne rozwiązanie przewiduje też ustawa Kkp2023, z tą jednak różnicą, że zarówno program robót budowlanych, jak i program zakupów towarów i usług zamawiający są zobowiązani przyjąć na trzyletni okres wraz z corocznymi aktualizacjami (art. 37 ust. 1 ustawy Kkp2023).

Z planowaniem w kontekście środowiskowym ważne pozostaje również uwzględnianie wymienionych w ustawie Kkp2016 poziomów planowania dla zamówień publicznych oraz koncesji. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy Kkp2016 planowanie w dziedzinie robót publicznych dzieli się według trzech poziomów kolejnych wglądów technicznych na: projekt wykonalności technicznej i ekonomicznej, projekt końcowy oraz projekt wykonawczy i mają na celu zapewnienie: a) zaspokojenie potrzeb społeczności; b) jakości architektonicznej

sektora i obszaru, na którym praca jest wykonywana, określonego przez najbardziej reprezentatywne stowarzyszenia pracodawców i pracowników na szczeblu krajowym oraz temu, którego zakres stosowania jest ściśle związany z daną działalnością, którego zakres stosowania jest ściśle związany z działalnością przedmiotu umowy lub koncesji wykonywanej przez przedsiębiorstwo, nawet w przeważającej przewadze.

⁷⁵³ A. Iurascu, The New Italian Public Contract Code.

i techniczno-funkcjonalnej oraz relacyjnej w kontekście dzieła; c) zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, urbanistyki i ochrony dóbr kultury i krajobrazu, a także respektowanie tego, co jest wymagane przez przepisy dotyczące ochrony zdrowia i bezpieczeństwa; d) ograniczonego zużycia gleby; e) zgodności z ograniczeniami hydrogeologicznymi, sejsmicznymi i leśnymi, jak również z innymi istniejącymi ograniczeniami; f) oszczędności i wydajności oraz odzysku energii w realizacji i w późniejszym okresie eksploatacji obiektu, a także ocena cyklu życia i możliwości utrzymania obiektu; g) zgodności z archeologicznym stanem poprzedzającym roboty; h) racjonalizacji działań planistycznych i związanych z nimi kontroli poprzez stopniowe stosowanie metod i specjalnych narzędzi elektronicznych, takich jak narzędzia do modelowania konstrukcji i infrastruktury; i) geologicznej, geomorfologicznej i hydrogeologicznej zgodności prac; j) dostępności i możliwości adaptacji zgodnie z postanowieniami obowiązujących przepisów dotyczących barier architektonicznych. Dodatkowo, w art. 23 ust. 2 ustawy Kkp2016, w przypadku projektowania obiektów budowlanych o szczególnym znaczeniu w zakresie architektonicznym, środowiskowym, krajobrazowym, o profilu agronomicznym, leśnym, historyczno-artystycznym, konserwatorskim, a także technologicznym, umożliwiono zamawiającym korzystanie z wewnętrznych specjalistów, pod warunkiem posiadania odpowiednich kompetencji w zakresie tematyki objętej projektem. W ustawie Kkp2023, w art. 42 ust. 1 projektowanie robót publicznych podzielono na dwa poziomy szczegóły technicznych: projekt wykonalności i projekt wykonawczy. Cele jakie mają spełniać projekty nieznacznie się różnią w porównaniu do ustawy z 2016 r.- zawierają więcej odniesień do kwestii środowiskowych. Zgodnie z ustawą Kkp2023 projekty mają zapewnić dodatkowo: efektywność energetyczną i minimalizację wykorzystania nieodnawialnych zasobów materiałowych w całym cyklu życia robót; poszanowanie zasad zrównoważonego rozwoju gospodarczego, terytorialnego, środowiskowego i społecznego interwencji, również w celu przeciwstawienia się zużyciu gleby, zachęcając do odzyskiwania, ponownego wykorzystania i waloryzacji istniejącego dziedzictwa budowlanego i tkanki miejskiej; racjonalizację działań projektowych i związanych z nimi kontroli poprzez stopniowe stosowanie metod i narzędzi do cyfrowego zarządzania informacjami o konstrukcjach, o których mowa w art. 43 ustawy Kkp2023⁷⁵⁴.

⁷⁵⁴ Art. 43 ust.1 ustawy Kkp2023: „Od dnia 1 stycznia 2025 r. zamawiający przyjmują metody i narzędzia cyfrowego zarządzania informacją o budowach na potrzeby projektowania i realizacji nowych obiektów budowlanych oraz dla robót na istniejących obiektach budowlanych dla kwoty przetargowej przekraczającej 1 mln euro. Przepis, o którym mowa w zdaniu pierwszym, nie ma zastosowania do zwykłych i nadzwyczajnych robót konserwacyjnych, chyba że nie dotyczą robót wykonanych uprzednio przy użyciu wyżej wymienionych

Kolejnym etapem postępowania, w którym uwzględnione mogą zostać aspekty środowiskowe jest określenie specyfikacji technicznych. Włoski ustawodawca nie przewidział odmienności w tym zakresie, w porównaniu do dyrektywy klasycznej. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy Kkp2016 specyfikacje techniczne zdefiniowane w załączniku XIII są włączane do dokumentów przetargowych i określają cechy planowanych robót budowlanych, usług lub dostaw. Takie cechy mogą również odnosić się do konkretnego procesu lub metody produkcji lub świadczenia wymaganych robót budowlanych, dostaw lub usług, lub do konkretnego procesu dla innego etapu ich cyklu życia, nawet jeśli czynniki te nie należą do ich istotnej treści, pod warunkiem że są związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do jego wartości i celów. We włoskiej ustawie podkreślono również istotę zapewnienia równego dostępu wykonawców oraz zakaz zawierania bezpośrednio lub pośrednio nieuzasadnionych przeszkód w otwarciu zamówień publicznych na konkurencję (art. 68 ust. 4 ustawy Kkp2016). Podobnie jak w dyrektywie klasycznej, w ustawie Kkp2016, w art. 68 ust. 5, określono cztery metody tworzenia specyfikacji technicznych: a) w zakresie wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności, w tym właściwości środowiskowych, pod warunkiem że parametry są wystarczająco dokładne, aby oferenci mogli określić przedmiot zamówienia, a instytucje zamawiające udzielić zamówienia; b) poprzez odniesienie do specyfikacji technicznych oraz, w kolejności preferencji, do norm stanowiących transpozycję norm europejskich, do europejskich ocen technicznych, wspólnych specyfikacji technicznych, załączników do norm międzynarodowych, do innych systemów referencji technicznych przyjętych przez europejskie organy normalizacyjne lub, w przypadku ich braku, do norm, aprobat technicznych lub specyfikacji technicznych, krajowych, w zakresie projektowania, obliczania i realizacji robót budowlanych wykorzystania dostaw. Każde odniesienie musi zawierać wyrażenie „równoważne”; c) pod względem wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, o których mowa w lit. a), z odniesieniem do specyfikacji wymienionych w lit. b) jako środka zakładającego zgodność z takimi wymaganiami wydajnościowymi lub funkcjonalnymi; d) poprzez odniesienie do specyfikacji technicznych, o których mowa w lit. b) w odniesieniu do niektórych charakterystyk oraz wymagań dotyczących wykonania lub funkcjonalności pomocy, o których mowa w lit. a), w odniesieniu do pozostałych charakterystyk. W specyfikacjach technicznych zabroniono również odwoływania się do produkcji, szczególnego pochodzenia, szczególnego procesu, znaku towarowego, patentu, które mogłyby faworyzować lub eliminować niektórych wykonawców lub niektóre produkty,

metod i narzędzi zarządzania informacją cyfrową.” Kolejne ustępy art. 43 precyzują informacje dotyczące stosowania metod i narzędzi do cyfrowego zarządzania informacją.

chyba że wystarczająco precyzyjny opis i zrozumiały charakter przedmiotu zamówienia nie jest możliwy, a zamawiający uwzględni wyrażenie „lub równoważne” (art. 68 ust. 6 ustawy Kkp2016). W ustawie Kkp2023 włoski ustawodawca, na podstawie art. 79, zdecydował się na uregulowanie wszelkich norm dotyczących specyfikacji technicznych w załączniku II.5 do ustawy. Załącznik II.5 do ustawy Kkp2023 nie zawiera odmienności względem ustawy Kkp2016 w zakresie specyfikacji technicznych.

Na etapie przygotowawczym zamawiający włoski ma również możliwość zastosowania etykiet. Podobnie jak względem specyfikacji technicznych, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie znacznych różnic. Etykietowanie, zgodnie z art. 3iii ustawy Kkp2016, to każdy dokument, certyfikat lub zaświadczenie potwierdzające, że dane roboty budowlane, produkty, usługi, procesy lub procedury spełniają określone wymogi. Zgodnie z art. 69 ust.1 ustawy Kkp2016, instytucje zamawiające, które zamierzają dokonać zakupu robót budowlanych, dostaw lub usług o szczególnej charakterystyce środowiskowej, społecznej lub innej, mogą określić w specyfikacjach technicznych, kryteriach udzielenia zamówienia lub powiązanych warunkach realizacji zamówienia specjalne oznakowanie jako środek dowodowy, że roboty budowlane, dostawy lub usługi odpowiadają wymaganej charakterystyce. Zastosowanie etykiet jest możliwe pod warunkiem, że: a) wymogi dotyczące etykietowania są odpowiednie do określenia cech robót budowlanych, dostaw i usług objętych zamówieniem i dotyczą wyłącznie kryteriów z nim związanych; b) wymogi w zakresie etykietowania są oparte na kryteriach, obiektywne, weryfikowalne i niedyskryminacyjne; c) oznakowanie jest ustalane w ramach określonego, otwartego i przejrzystego procesu, w którym mogą uczestniczyć wszystkie zainteresowane strony, w tym organy publiczne, konsumenci, partnerzy społeczni, producenci, dystrybutorzy i organizacje pozarządowe; d) etykiety są dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron; e) wymogi dotyczące etykietowania są ustalane przez strony trzecie, na które podmiot gospodarczy występujący o etykietowanie nie może wywierać decydującego wpływu. Istnieje również możliwość powołania się na część wymagań danej etykiety, przy obowiązku wskazania, na które konkretnie (art. 69 ust. 2 ustawy Kkp2016). Zamawiający ma obowiązek zaakceptowania równoważnych oznakowań oraz innych środków dowodowych, w tym dokumentację techniczną producenta zdolną wykazać, że roboty budowlane, dostawy lub usługi, które dany wykonawca musi spełnić, wypełniają specyfikację wymagań w zakresie oznakowania lub konkretne wymagania wskazane przez zamawiającego (art. 69 ust. 3 ustawy Kkp2016). W ustawie Kkp2023 również znalazły się, na podstawie art. 80, postanowienia dotyczące etykiet do Załącznika II.5. Postanowienia są tożsame w porównaniu do ustawy Kkp2016.

W tożsamy do dyrektywy klasycznej sposób włoski ustawodawca zaimplementował przepisy dotyczące certyfikacji jakości. Na podstawie art. 87 ust.1 ustawy Kkp2016, jeżeli zamawiający żądają przedstawienia certyfikatów wydanych przez niezależne podmioty w celu poświadczenia, że wykonawca spełnia określone normy jakości, w tym dostępności dla osób niepełnosprawnych, zamawiający odwołują się do systemów zapewniania jakości opartych na serii norm europejskich w tym zakresie, certyfikowanych przez jednostki akredytowane. Zamawiający uznają odpowiedniki certyfikatów wydane przez jednostki mające siedzibę w innych państwach członkowskich. Dopuszczają również inne dowody dotyczące stosowania środków równoważnych pod względem jakości, w przypadku gdy zainteresowani wykonawcy nie mieli możliwości uzyskania takich certyfikatów w wymaganych terminach z przyczyn niezależnych od samych wykonawców, pod warunkiem, że wykonawcy wykażą, że proponowane środki zapewnienia jakości spełniają wymagane normy jakości. W odniesieniu do systemów lub norm zarządzania środowiskowego, zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy Kkp2016, zamawiający, żądając ich przedstawienia, powołują się na system ekozarządzania i audytu (EMAS) lub inne systemy zarządzania środowiskiem w zakresie, w jakim są one zgodne z art. 45 rozporządzenia (WE) nr 1221/2009 lub innymi przepisami dotyczącymi zarządzania środowiskiem opartymi na odpowiednich normach europejskich lub międzynarodowych, certyfikowanych przez akredytowane jednostki do tego celu, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008. Instytucje zamawiające uznają równoważne certyfikaty wydane przez organy mające siedzibę w innych państwach członkowskich. Jeżeli wykonawcy wykazali, że nie mają dostępu do tych certyfikatów lub nie mają możliwości ich uzyskania w wymaganych terminach z przyczyn nieleżących po ich stronie, instytucja zamawiająca akceptuje również inne dokumenty potwierdzające środki zarządzania środowiskowego, o ile wykonawcy wykażą, że środki te są równoważne środkom wymaganym w ramach obowiązującego systemu lub normy zarządzania środowiskowego. Dodatkowo, we włoskiej ustawie uregulowano sytuację, w której zamawiający żąda od wykonawców przedstawienia certyfikatów wydanych przez organy niezależne w celu poświadczenia zgodności z minimalnymi kryteriami środowiskowymi, Zamawiający odwołuje się wtedy do jednostek oceniających zgodność akredytowanych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008, zgodnie z normami UNI CEI EN ISO/IEC serii 17000 (art. 87 ust. 3 ustawy Kkp2016). W ustawie Kkp2023 regulacje dotyczące certyfikatów jakości, na podstawie art. 105, zostały przeniesione do załącznika II.8. W wymienionym załączniku włoski ustawodawca w podobny sposób uregulował kwestię wykorzystania certyfikatów jakości.

Posiadanie certyfikatów jakości zyskało jednak na znaczeniu w przypadku zabezpieczenia ofert. Na podstawie art. 106 ustawy Kkp2023 z reguły składane oferty są zabezpieczone tymczasowym zabezpieczeniem w wysokości 2% całkowitej wartości postępowania, jak wskazano w zaproszeniu do składania ofert. Ustawa Kkp2023 przewiduje dodatkowo, że kwota gwarancji jest obniżona maksymalnie o 20%, z możliwością łączenia z innymi obniżkami- do 30% w przypadku wykorzystania certyfikatów EN 45000, ISO 9000; lub w przypadku MŚP lub tymczasowych grup składających się wyłącznie z MŚP do 50%- gdy przedsiębiorca certyfikuje określone etykiety, takie jak ISO 14001 (system zarządzania środowiskowego), ISO 45001 (systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy), oznakowania ekologiczne Ecolabel, system EMAS i inne wymienione szczegółowo w załączniku II.13 (art. 106 ust. 8 ustawy Kkp2023)⁷⁵⁵.

Po ustaleniu wymogów przedmiotowych, istotne pozostają również wymogi podmiotowe. Aspekty środowiskowe mogą nabrać znaczenia przy ustalaniu podstaw wykluczenia. Na podstawie art. 80 ust. 5 pkt a) ustawy Kkp2016 zamawiający wykluczają wykonawcę z udziału w postępowaniu, jeżeli zamawiający jest w stanie wykazać za pomocą odpowiednich środków istnienie należycie stwierdzonych poważnych naruszeń przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz obowiązków, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Kkp2016, czyli obowiązków w zakresie ochrony środowiska, socjalnych i społecznych, ustanowionych przez ustawodawstwo europejskie i krajowe, umowy zbiorowe lub przez przepisy międzynarodowe wymienione w załączniku X do dyrektywy klasycznej. Jest to przykład fakultatywnej przesłanki wykluczenia. Ustawa Kkp2023 również odnosi się do przyczyn nieautomatycznego wykluczenia, określonych w art. 95 ust.1 pkt a), które odnoszą się do możliwości wykluczenia wykonawcy na podstawie naruszenia tych samych obowiązków.

Bardzo ważnym etapem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest wybór najkorzystniejszej oferty. Oferta może zostać wybrana, jeśli spełnia wymagania, warunki i kryteria wskazane w ogłoszeniu, jak również w dokumentacji przetargowej oraz pochodzi od oferenta, który nie podlega wykluczenia i spełnia kryteria kwalifikacji określone przez zamawiającego (art. 94 ust. 1 ustawy Kkp2016). Pomimo tego zamawiający może podjąć decyzję o nieudzieleniu zamówienia oferentowi, który złożył ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie, jeżeli stwierdzono, że oferta ta nie spełnia zobowiązań, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Kkp2016. Podstawę takiej decyzji stanowi art. 94 ust. 2 ustawy

⁷⁵⁵ A. Iurascu, The New Italian Public Contract Code.

Kkp2016. Omawiane przepisy znalazły miejsce również w ustawie Kkp2023 i znajdują się w art. 107.

Zamawiający ma obowiązek określenia kryteriów wyboru oferty. Zgodnie z art. 95 ust. 1 nie przyznają one jednak zamawiającemu nieograniczonego prawa wyboru oferty. Gwarantują one możliwość skutecznej konkurencji i są dołączone do specyfikacji, które pozwalają na skuteczną weryfikację informacji podawanych przez oferentów w celu oceny stopnia spełnienia kryteriów udzielenia zamówienia. Instytucje zamawiające weryfikują dokładność informacji dowodów przedstawionych przez oferentów. Udzielenie zamówienia ma odbywać się zgodnie z zasadami przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania, na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie zidentyfikowanej na podstawie najlepszego stosunku jakości do ceny lub na podstawie na podstawie elementu ceny lub kosztu, kierując się kryterium porównania efektywności kosztowej, takim jak koszt cyklu życia, uregulowanym w art. 96 (art. 95 ust.2 ustawy Kkp2016). Element kosztowy, o których mowa w ust. 2, może mieć formę stałej ceny lub kosztu, na podstawie których wykonawcy będą konkurować wyłącznie w oparciu o kryteria jakościowe (art. 95 ust. 7 ustawy Kkp2016). Istotnym pozostaje również fakt, że zgodnie z treścią art. 95 ust. 6 ustawy Kkp2016, dokumenty przetargowe określają kryteria udzielenia oferty, adekwatne do charakteru, przedmiotu i charakterystyki zamówienia. W szczególności oferta najkorzystniejsza ekonomicznie określona na podstawie najlepszego stosunku jakości/ceny, jest oceniana na podstawie kryteriów celów, takich jak aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne, związanych z przedmiotem zamówienia. Te kryteria mogą dotyczyć: a) jakości, która obejmuje wartość techniczną, cechy estetyczne i funkcjonalne, dostępność dla osób niepełnosprawnością, odpowiedni design dla wszystkich użytkowników, certyfikaty i świadectwa w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, takie jak ISO 18001, cechy społeczne i środowiskowe, ograniczanie zużycia energii i zasobów środowiska pracy lub produktu, cechy innowacyjne, marketingu i warunków pokrewnych; b) posiadania oznakowania ekologicznego EU Ecolabel w odniesieniu do towarów lub usług objętych zamówieniem, równego lub większego niż 30 % wartości dostaw lub usług objętych samym zamówieniem; c) kosztów użytkowania i konserwacji, również z uwzględnieniem zużycia energii i zasobów naturalnych, emisji zanieczyszczeń oraz kosztów ogólnych, w tym kosztów zewnętrznych i łagodzenia skutków zmiany klimatu, zgłoszone do całego cyklu życia obiektu budowlanego, towaru lub usługi, mając na celu strategii bardziej efektywnego wykorzystania zasobów i gospodarki cyrkularnej, która promuje środowisko i zatrudnienie; d) rekompensaty za emisję gazów cieplarnianych związanej z działalnością przedsiębiorstwa, obliczoną

zgodnie z metodami ustalonych na podstawie zalecenia Komisji nr 2013/179/UE⁷⁵⁶, dotyczącego stosowania wspólnych metodologii do mierzenia i komunikowania efektów działalności środowiskowej w trakcie cyklu życia produktów i organizacji; e) organizacji, kwalifikacji i doświadczenia personelu faktycznie wykorzystywanego w realizacji zamówienia, jeżeli jakość powołanego personelu może mieć znaczący wpływ na poziom realizacji zamówienia; f) serwisu posprzedażnego i pomocy techniczna; g) warunków dostawy, takich jak data dostawy, proces dostawy oraz termin dostawy lub wykonania zamówienia. Ustalając kryteria wyboru oferty istnieje możliwość przypisania wag, ustalenia podkryteriów i wag częściowych (art. 95 ust. 8 i 9 ustawy Kkp2016), a kryteria muszą być związane z przedmiotem zamówienia (art. 95 ust. 11 ustawy Kkp2016). W sytuacji, w której zamawiający chciałby zapewnić skuteczną identyfikację najlepszego stosunku jakości do oceny, na podstawie art. 95 ust. 10-bis ustawy Kkp2016, możliwe jest wzmocnienie elementów jakościowych oferty i określenie kryteriów, zapewniających skuteczną konkurencję w zakresie aspektów technicznych. W tym celu instytucja zamawiająca ustanawia pułap dla wyniku ekonomicznego w granicach 30 %. Włoska ustawa z 2016 r. w szczególności sposób odnosi się do jakościowych, środowiskowych kryteriów wyboru oferty. W ustawie Kkp2023 ramy dotyczące ustalania kryteriów wyboru nie zmieniły się, jednak ustawodawca zrezygnował z tak szczegółowego wyliczenia kryteriów jakościowych i postanowił, że dokumentacja przetargowa określa kryteria udzielenia zamówienia, które są adekwatne do charakteru, przedmiotu i właściwości zamówienia. W szczególności oferta najkorzystniejsza ekonomicznie, wyłoniona na podstawie kryterium najkorzystniejszej oferty, podlega ocenie na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne, związane z przedmiotem zamówienia. Instytucja zamawiająca, w celu zapewnienia skutecznej identyfikacji najkorzystniejszej oferty, wzmacnia elementy jakościowe oferty oraz określa kryteria gwarantujące skuteczną konkurencję w zakresie aspektów technicznych (art. 108 ust. 4 ustawy Kkp2023). Ponadto element kosztowy, również w przypadkach, zastosowania kosztu cyklu życia, może mieć formę stałej ceny lub kosztu, na podstawie których podmioty gospodarcze będą konkurować ze sobą wyłącznie na podstawie kryteriów jakościowych (art. 108 ust.5 ustawy Kkp2023).

Włoska ustawa nie pomija uregulowań dotyczących kosztów cyklu życia produktu. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3hhh ustawy Kkp2016 cykl życia to wszystkie następujące

⁷⁵⁶ Zalecenie Komisji z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie stosowania wspólnych metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz informowania o niej, 2013/179/UE, Dziennik Urzędowy UE z 4.05.2013 r., L 124/1.

po sobie lub powiązane ze sobą fazy, w tym badania i rozwój, które należy przeprowadzić, produkcja, handel i związane z nim warunki, transport, użytkowanie i konserwacja, okres życia produktu lub obiektu budowlanego lub świadczenia usługi, od nabycia surowca lub od wytworzenia zasobów do ich utylizacji, albo demontażu oraz po zakończeniu obsługi lub użytkowania. Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy Kkp2016 koszty cyklu życia obejmują, odpowiednio, wszystkie następujące koszty lub ich części, związane z cyklem życia produktu, usługi lub obiektu budowlanego: a) koszty ponoszone przez instytucję zamawiającą lub przez innych użytkowników, takie jak: 1) koszty związane z nabyciem; 2) koszty związane z użytkowaniem, takie jak zużycie energii i innych zasobów; 3) koszty utrzymania; 4) koszty wycofania z eksploatacji, takie jak koszty zbierania, unieszkodliwiania i recyklingu; b) koszty przypisane do środowiskowych efektów zewnętrznych związanych z produktami, usługami lub obiektami budowlanymi w trakcie cyklu życia, o ile ich wartość pieniężną można określić i zweryfikować. Takie koszty mogą obejmować koszty emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń, jak również inne koszty związane z łagodzeniem zmian klimatu. W przypadku oceny kosztów z wykorzystaniem systemu kalkulacji kosztów cyklu życia, zamawiający wskazują w dokumentacji przetargowej dane, które oferenci muszą dostarczyć, oraz metodę, którą wykonawca zastosuje w celu określenia kosztów cyklu życia na podstawie tych danych. Z kolei w przypadku oceny kosztów obciążających środowiskowych efektów zewnętrznych, metoda musi spełniać wszystkie następujące warunki następujące warunki: a) musi być oparta na obiektywnych kryteriach, weryfikowalnych i niedyskryminujących. Jeżeli metoda nie jest przeznaczona do powtarzalnego lub ciągłego stosowania, nie może ona faworyzować ani nadmiernie szkodzić niektórym podmiotom gospodarczym; b) musi być dostępna dla wszystkich zainteresowanych stron; c) dane, o które wystąpiono z wnioskiem, muszą być możliwe do dostarczenia przy uzasadnionym wysiłku ze strony zwykle starannie działających podmiotów gospodarczych, w tym podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich, strony państw trzecich GPA lub innych umów międzynarodowych, którymi UE jest związana lub ratyfikowanych przez Włochy. W ustawie Kkp2023 uregulowania dotyczące kosztów cyklu życia zostały przeniesione do załącznika II.8. i ich treść nie odbiega od uregulowań ustawy Kkp2016.

Ważnym instrumentem dyscyplinującym wykonawcę, którym dysponuje zamawiający jest możliwość weryfikacji rażąco niskiej oferty. Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy Kkp2016 wykonawcy udzielają, na wniosek zamawiającego, wyjaśnień dotyczących ceny lub kosztów zaproponowanych w ofertach, jeżeli wydają się one rażąco niskie, na podstawie oceny na temat zgodności, powagi naruszeń, zrównoważoności i wykonalności oferty.

Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą w szczególności odnosić się do:

- a) ekonomiczności procesu wytwarzania wyrobów, świadczonych usług lub metody budowy;
- b) wybranych rozwiązań technicznych lub wyjątkowych warunków dostępnych oferentowi w celu dostarczenia produktów, świadczenia usług lub wykonania robót;
- c) oryginalności robót budowlanych, dostaw lub usług proponowanych przez oferenta.

W ustawie Kkp2023 również uregulowana została taka możliwość. Z tymże w odmienny sposób potraktowano kwestię podstawy odrzucenia oferty w oparciu o zrównoważoność. Zgodnie z art. 110 ust. 5 pkt a) ustawy Kkp2023 zamawiający wyklucza ofertę, jeżeli udzielone wyjaśnienia (na podstawie art. 110 ust.1) nie uzasadniają w wystarczający sposób poziomu zaproponowanych cen lub kosztów, lub jeżeli oferta jest rażąco niska, ponieważ nie spełnia obowiązków środowiskowych, społecznych i pracowniczych ustanowionych przez prawo europejskie i krajowe, układy zbiorowe lub przepisy międzynarodowego prawa pracy określone w załączniku X do dyrektywy klasycznej.

Ostatnim elementem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym aspekty środowiskowe mogą odgrywać znaczącą rolę, jest możliwość ustalenia wymagań dotyczących realizacji zamówienia. Na podstawie art. 100 ust. 1 ustawy Kkp2016, instytucje zamawiające mogą zażądać spełnienia szczególnych wymagań w zakresie realizacji zamówienia, pod warunkiem że są one zgodne z prawem europejskim oraz z zasadami równego traktowania, niedyskryminacji, przejrzystości, proporcjonalności, innowacyjności oraz są określone w zaproszeniu do składania ofert lub w zaproszeniu w przypadku procedur bez ogłoszenia lub w specyfikacji. Warunki te mogą być zgodne w szczególności w szczególności z potrzebami społecznymi i środowiskowymi. Identyczne uregulowanie znalazło się w ustawie Kkp2023 w art. 113 ust.1. W trakcie realizacji zamówienia aspekty środowiskowe, w nowej ustawie, nabierają znaczenia nie tylko przy ustalaniu wymogów realizacji, ale również nadzoru nad nimi. Na podstawie art. 114 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy Kkp2023 wykonaniem umów dotyczących robót, usług lub dostaw kieruje menadżer projektu odpowiedzialny za projektowanie, przydział i wykonanie każdego etapu postępowania podlegającego przepisom ustawy oraz kontrolę poziomu jakości wykonania. Menadżer projektu współpracuje m.in. z kierownikiem robót, odpowiedzialnym za nadzór nad prawidłowym wykonaniem robót. Na oba te podmioty, postanowieniami załącznika II.14, ustawodawca nałożył szereg obowiązków: kierownik robót musi zapewnić, aby dokumentacja techniczna, wyniki badań laboratoryjnych oraz certyfikaty spełniały wymagania krajowego planu działań na rzecz zrównoważenia środowiskowego administracji publicznej oraz przeprowadzić wszystkie kontrole i testy wymagane przez obowiązujące normy krajowe

i europejskie, sporządzając w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości raport. Z kolei menadżer projektu dokonuje oceny jakości i adekwatności dostawy lub usługi na podstawie norm jakościowych, ze szczególnym uwzględnieniem norm środowiskowych, przewidzianych w umowie⁷⁵⁷.

3.3. Minimalne kryteria środowiskowe

Ustawa Pkp2016 implementuje wszystkie rozwiązania przewidziane dyrektywą klasyczną. Jednak jeden aspekt zawarty w ustawie Pkp2016 wyróżnia ją na tle dyrektywy klasycznej. Ustawa Pkp2016 zawiera wymóg określenia tzw. minimalnych kryteriów środowiskowych. Minimalne kryteria środowiskowe to wskazania techniczne dotyczące głównie kwestii środowiskowych z uwzględnieniem etycznych i społecznych aspektów rynku pracy, związane z różnymi etapami procedury udzielenia zamówienia publicznego, np. zakres zamówienia, specyfikacje techniczne, kryteria udzielenia zamówienia, warunki realizacji zamówienia⁷⁵⁸. Kryteria są opracowane w celu promowania i zapewnienia: efektywności i oszczędności w wykorzystaniu zasobów, ograniczenia stosowania substancji niebezpiecznych, ilościowego zmniejszenia ilości produktów odpadowych⁷⁵⁹. Kryteria środowiskowe zostały określone jako „minimalne” z uwagi na fakt, że stanowią bazowe elementy kwalifikacji przedsięwzięć preferowanych ze względu na środowisku oraz sumę elementów technicznych, które mogą zagwarantować odpowiednią zmianę na rynku zamówień publicznych⁷⁶⁰. Dodatkowo można również argumentować, że ustanawiając ograniczenia jedynie w odniesieniu do minimalnych wskaźników, nic nie wyklucza ewentualnego odstępstwa i zastosowania ich w mniejszym zakresie, o ile przestrzegane są podstawowe zasady zamówień publicznych⁷⁶¹. Poza dodaniem wartości do jakości środowiska i zgodności z kryteriami społecznymi, stosowanie MKŚ odpowiada również

⁷⁵⁷A. Iurascu, The New Italian Public Contract Code.

⁷⁵⁸Ministry of the Environment and the Protection of Natural Resources, Action Plan for the Environmental Sustainability of Consumption in the Public Administration Sector (or National Action Plan on Green Public Procurement- PAN GPP), 21.12.2007 r., przyjęty dekretem międzyresortowym z dnia 11 kwietnia 2008 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym nr 107 z dnia 8 maja 2008 r., s. 13.

⁷⁵⁹U. Iyer- Raniga, M. Finamore, Green public procurement: learnings from Pesaro city, Italy, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 855 (2021), 012006, s.6.

⁷⁶⁰Ministry of the Environment and the Protection of Natural Resources, Action Plan, s. 14.

⁷⁶¹ A. Iurascu, How Will the Adoption of Mandatory GPP Criteria Change the Game?, Lessons from the Italian Experience, EPPPL 1/2023, s. 1-11, s. 5.

potrzebie administracji publicznej w zakresie racjonalizacji zużycia energii i zmniejszenia wydatków tam, gdzie jest to możliwe⁷⁶².

Ramy funkcjonowania MKŚ zostały zdefiniowane w Planie działania na rzecz zrównoważenia środowiskowego konsumpcji w sektorze administracji publicznej⁷⁶³. Początkowo MKŚ cechował nieobligatoryjny charakter i miały zastosowanie do procedur zakupów powyżej i poniżej progów UE dla jedenastu kategorii produktów, zainspirowanych unijnymi kryteriami zielonych zamówień publicznych⁷⁶⁴. Obligatoryjnego charakteru MKŚ nabrały wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej ustawę Kkp2016 w 2017 r.⁷⁶⁵ Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 34 ustawy Kkp2016 instytucje zamawiające przyczyniają się do osiągnięcia celów środowiskowych przewidzianych w Planie działania na rzecz zrównoważenia środowiskowego konsumpcji w administracji sektora publicznego poprzez włączenie do projektu dokumentacji i ogłoszenia co najmniej specyfikacji technicznych i klauzul umownych zawartych w minimalnych kryteriach środowiskowych. Minimalne kryteria środowiskowe, w szczególności kryteria udzielenia zamówienia, są uwzględniane również do celów sporządzania dokumentów przetargowych w celu zastosowania kryterium najkorzystniejszej ekonomicznie oferty, zgodnie z art. 95 ust. 6 (art. 34 ust. 2 ustawy Kkp2016). W art. 95 ust. 6 ustawy Kkp2016 zawarto dokładne wskazania w zakresie aspektów jakościowych, środowiskowych i społecznych związanych z zamówieniami na roboty budowlane, takich jak: zmniejszenie zużycia energii i potrzebnych zasobów budynków lub produkcji produktów; wykorzystanie produktów posiadających oznakowanie ekologiczne UE; koszt eksploatacji i utrzymania, w tym zużycie energii, emisja zanieczyszczeń i koszty całkowite, w tym koszty łagodzenia skutków zmiany klimatu, odnoszące się do całego cyklu życia oferowanego składnika majątku, w celu zachęcenia do efektywnego wykorzystania zasobów i podejścia opartego na gospodarce cyrkularnej, aby chronić środowisko i zapewnić sprawiedliwe zatrudnienie; kompensacji emisji gazów cieplarnianych związanych z działalnością firmy obliczonej przy użyciu metod ustanowionych na podstawie Zalecenia Komisji w sprawie stosowania wspólnych metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz

⁷⁶²U. Iyer- Raniga, M. Finamore, Green public procurement: learnings from Pesaro city, s.6.

⁷⁶³ Ministry of the Environment and the Protection of Natural Resources, Action Plan.

⁷⁶⁴ G. Botta, Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement.

⁷⁶⁵ Obowiązkowy charakter MKŚ wprowadzony w art. 23 Ustawy Nowelizującej z 19 kwietnia 2017 r.- Przepisy uzupełniające i korygujące do dekretu ustawodawczego nr 50 z dnia 18 kwietnia 2016 r., nr 56/2017, w: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-05-05&atto.codiceRedazionale=17G00078>, dostęp: 30.03.2023 r.

informowania o niej⁷⁶⁶. W orzecznictwie uznaje się, że obowiązkowy charakter dotyczy specyfikacji technicznych i klauzul dotyczących wykonania umowy, a uwzględnienie MKŚ przy ustalaniu kryteriów udzielenia zamówienia jest jedynie zaleceniem, z uwagi na sposób redakcji przepisu⁷⁶⁷. Obowiązek zastosowania MKŚ dotyczy zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane o dowolnej wysokości (art. 34 ust. 3 ustawy Kkp2016). Oznacza to, że obowiązki lub odpowiednio zalecenia uwzględnienia MKŚ określone w art. 34, mają zastosowanie do udzielenia jakiegokolwiek zamówienia, niezależnie od jego wartości, w odniesieniu do określonego przedmiotu MKŚ. Treść art. 34 została przeniesiona do art. 57 ust. 2 ustawy Kkp2023, z jedną modyfikacją: nowy przepis nie precyzuje, że obowiązki w nim zawarte stosowane są dla zamówień powyżej i poniżej progów UE. Istnieje jednak szansa, że podejście oparte na uznaniu, że MKŚ mają zastosowanie do zamówień zarówno powyżej, jak i poniżej progów unijnych, zostanie utrzymane w praktyce, ponieważ zostało potwierdzone w orzecznictwie⁷⁶⁸.

Plan działania na rzecz zrównoważenia środowiskowego konsumpcji w sektorze administracji publicznej określa procedurę przyjmowania poszczególnych kryteriów środowiskowych dla danych kategorii oraz wymogi jakie powinny spełniać, aby zostać uznane za MKŚ. Za przygotowanie i wdrożenie MKŚ odpowiada Komitet Zarządzający, a jego pracami koordynuje Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych. Obecny skład Komitetu Zarządzającego ustala Rozporządzenie Ministra Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych⁷⁶⁹: przedstawiciele ministerstw Środowiska, Rozwoju Gospodarczego i Finansów, przedstawiciele ISPRA⁷⁷⁰, CONSIP⁷⁷¹, ENEA⁷⁷², eksperci ARPA⁷⁷³ oraz dwóch przedstawicieli regionów.

⁷⁶⁶ Zalecenie Komisji z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie stosowania wspólnych metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz informowania o niej (nr 2013/179/UE), Dziennik Urzędowy UE z 4.05.2013 r., L 124/1.

⁷⁶⁷ Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego Abruzzo–Pescara z 20.11.2017 r., sekcja. I, nr 330; Wyrok Rady Stanu z 17.04.2018 r., sekcja. III, nr 2317.

⁷⁶⁸ A. Iurascu, How Will the Adoption of Mandatory GPP Criteria Change The Game?, s. 6, za: Wyrok Rady Stanu z 3.02.2021 r., sekcja V, nr 972.

⁷⁶⁹ Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 21 września 2016 r., G.U.R.I. z 21.09.2016 r., nr 247.

⁷⁷⁰ Włoski Instytut Badań i Ochrony Środowiska (wł. Istituto Superiore per la protezione e la Ricerca Ambientale), więcej: <https://www.isprambiente.gov.it/en>, dostęp: 30.03.2023 r.

⁷⁷¹ Więcej: patrz przypis nr 726.

⁷⁷² Krajowa Agencja Nowych Technologii, Energii i Zrównoważonego Rozwoju Gospodarczego (ang. Italian National Agency for New Technologies, Energy and Sustainable Economic Development)- organ publiczny mający na celu badania, innowacje technologiczne i świadczenie zaawansowanych usług dla przedsiębiorstw, administracji publicznej i obywateli w sektorach energii, środowiska i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, więcej: <https://www.enea.it/en/enea/about-us>, dostęp: 30.03.2023 r.

⁷⁷³ Regionalna Agencja Ochrony Środowiska (wł. Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale)- Agencja podzielona na regiony. Poszczególne Agencje podlegają administracji regionalnej lub prowincjonalnej, a ich główną rolą jest naturalna ochrona środowiska we Włoszech, z zadaniem utrzymania pod kontrolą środowiska

Komitet Zarządzający ustala roczny program prac, określający kategorie dostaw, usług i robót budowlanych, którymi należy się zająć, przy czym harmonogram prac opiera się na dojrzałości danego sektora gospodarczego oraz na konsolidacji konkretnych źródeł normatywnych. Zgodnie z Planem działania na rzecz zrównoważenia środowiskowego konsumpcji w sektorze administracji publicznej w trakcie definiowania poszczególnych MKŚ należy wziąć pod uwagę, że muszą one być naukowo uzasadnione, możliwe do zweryfikowania przez instytucje zamawiające i osiągalne dla oferentów. W związku z tym, identyfikacja kryteriów powinna rozpocząć się od analizy rynku danego sektora i czerpać z szerokiego zakresu wymagań, w tym zaproponowanych przez Komisję Europejską w unijnym zestawie narzędzi zielonych zamówień publicznych⁷⁷⁴, związanych z oficjalnymi znakami jakości ekologicznej, jak również uwzględniająca wszelkie zasady funkcjonowania wspólnego rynku, w tym zapewnienie uczciwej, niezakłóconej konkurencji. Głównym bowiem celem, jakie spełnić ma określenie struktury i procedury MKŚ, jest ułatwienie zamawiającym przyjęcia i realizacji polityki zielonych zamówień publicznych⁷⁷⁵.

Twórcy omawianych procedur zwracają uwagę na kilka innych funkcji, które powinny zostać wzięte pod uwagę przy ustalaniu MKŚ. Cechy środowiskowe uwzględniane w procedurze udzielania zamówienia publicznego, które nie są jeszcze dostępne na krajowym rynku, mogą być oceniane poprzez przyznanie większej liczby punktów w trakcie oceny oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Ta kategoria informacji odgrywałaby bardzo ważną rolę: dostarczanie na rynek krajowy punktów odniesienia dla trendów wynikających z wymogów technicznych i normatywnych, zwykle pochodzących z unijnego rynku, które w przyszłości staną się wiążące i w praktyce będą oznaczać, że produkty niespełniające tych wymogów nie będą już dopuszczalne w jego granicach. Ta klasa kryteriów miałaby na celu stymulowanie sektorów zajmujących się innowacjami w zakresie ochrony środowiska oraz przewidywanie tendencji w zakresie popytu publicznego w UE, który coraz częściej skłania do wyboru produktów, usług i robót budowlanych w zależności od ich przyjazności dla środowiska. Zestaw kryteriów środowiskowych, które zostaną określone w ramach planu działania, będzie ponadto stanowił ramy odniesienia nie tylko dla rynku, ale również dla urzędów ogłaszających postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Twórcy planu działania stawiają duży nacisk na poruszenie innowacyjnych inicjatyw. Wskazują, że w celu zachęcenia wykonawców do proponowania innowacyjnych rozwiązań, w trakcie ustalania

naturalnego i weryfikacji przepisów środowiskowych. Więcej: np. Strona internetowa agencji regionu Piemont: <http://www.arpa.piemonte.it/>, dostęp: 30.03.2023 r.

⁷⁷⁴ Więcej: https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm, dostęp: 30.03.2023 r.

⁷⁷⁵ Ministry of the Environment and the Protection of Natural Resources, Action Plan, s. 15.

dokumentacji zamówienia należy brać pod uwagę wymogi funkcjonalności i efektów eksploatacyjnych, a nie rozwiązań wycinkowych. Stawianie wymagań opartych na produkcie lub rezultacie, a nie na konkretnym rozwiązaniu, stanowi dla firm wyzwanie do generowania pomysłów i innowacji, np. w zakresie procesu, produktu, przesyłki. W ten sposób identyfikuje się potrzebę, która ma być zaspokojona, a wykonawcy są zapraszani do proponowania różnych rozwiązań⁷⁷⁶. Warty podkreślenia jest fakt, że kryteria określone w Planie działania nie uniemożliwiają wprowadzenia bardziej zaawansowanych kryteriów przez podmioty działające już w ramach systemu zielonych zamówień publicznych lub mających dostęp do bardziej rozbudowanych przepisów dotyczących ochrony środowiska. Aby ułatwić wdrożenie dalszych kryteriów lub bardziej zaawansowanych działań w zakresie ochrony środowiska, opracowywane są szczegółowe informacje dla każdego sektora, które podlegają aktualizacji. Zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej, Plan działania musi być poddawany przeglądowi co trzy lata⁷⁷⁷. MKŚ, pomimo swojego technicznego charakteru, postrzegane są jako elastyczne instrumenty, właśnie dzięki okresowej aktualizacji i dostosowaniu do rynku⁷⁷⁸.

Dotychczas MKŚ zostały przyjęte dla 19 kategorii produktów. Szczegółowe wymagania charakterystyczne dla każdej z dziedzin przyjmowane są odrębnymi rozporządzeniami. Zgodnie z zaplanowanymi działaniami w ramach reformy systemu zamówień publicznych we Włoszech uchwalone mają zostać nowe rozporządzenia ministerialne w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych, z zapewnieniem okresu przejściowego i rozsądnym terminem rozpoczęcia ich stosowania⁷⁷⁹. Dodatkowo, zgodnie z treścią art. 226 ust. 5 ustawy Kkp2023 wszelkie odniesienia w istniejących przepisach ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych do ustawy Kkp2016, uznaje się za odniesienia do odpowiednich przepisów ustawy Kkp2023 lub, w przypadku ich braku, do zasad możliwych do wywnioskowania z samego kodeksu. Ustawa daje zatem możliwość dalszego funkcjonowania rozporządzeń wydanych na jej podstawie, nawet po utracie mocy obowiązującej ustawy Kkp2016.

Rozporządzenia wdrażające konstruowane są w podobny sposób. W preambule znajduje się odniesienie do prawodawstwa dotyczącego środowiska i ewentualnie kwestii społecznych, sugestie proponowane instytucjom zamawiającym wspomagające analizę potrzeb, wskazówki odnoszące się do przeprowadzenia postępowania o udzielenie

⁷⁷⁶ Ministry of the Environment and the Protection of Natural Resources, Action Plan, s. 14.

⁷⁷⁷ Zgodnie z informacją udostępnioną w dokumencie Komisji Europejskiej „GPP National Action Plans” z kwietnia 2022 r., poprawki do włoskiego planu działania w zakresie GPP są na etapie konsultacji, w: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP%20NAPs_April%202022.pdf, dostęp: 30.03.2023 r., s. 30.

⁷⁷⁸ G. Botta, Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement.

⁷⁷⁹ Art. 1 ust.1 pkt 3f Ustawy z 21 lipca 2022 r. Delegacji adla rządu w sprawie kontraktów publicznych.

zamówienia publicznego oraz, w przypadku dokumentu wsparcia technicznego, podejście zastosowane w celu zdefiniowania MKŚ. Instytucje zamawiające powinny zawsze wskazywać w przedmiocie zamówienia rozporządzenie ministerialne zatwierdzające stosowane kryteria środowiskowe⁷⁸⁰. W kolejnej części kryteria są szczegółowo opisywane pod względem merytorycznym, odnosząc się do kryteriów określenia przedmiotu zamówienia, wyboru oferentów, specyfikacji technicznych, warunków realizacji zamówienia oraz kryteriów udzielenia zamówienia. W przypadku uchwalenia rozporządzenia w zakresie MKŚ w danym sektorze, zamawiający nie może już autonomicznie decydować czy realizować cele środowiskowe lub jak je realizować, a zamiast tego muszą one być realizowane co najmniej w sposób przewidziany w przyjętych rozporządzeniach⁷⁸¹. MKŚ wdrożone zostały w następujących kategoriach: wyposażenie wnętrz⁷⁸², elementy infrastruktury ulicznej⁷⁸³, środki higieniczne dla osób z inkontynencją⁷⁸⁴, buty robocze i akcesoria skórzane⁷⁸⁵, papier⁷⁸⁶, tonery do drukarki⁷⁸⁷, budynki⁷⁸⁸, wydarzenia kulturalne⁷⁸⁹, oświetlenie publiczne (dostawa i projektowanie)⁷⁹⁰, oświetlenie publiczne (serwis)⁷⁹¹,

⁷⁸⁰ Więcej: <https://gpp.mite.gov.it/Home/Cam>, dostęp: 29.03.2023 r.

⁷⁸¹ Wyrok Rady Stanu z 3.02.2021 r., Sekcja 5, nr 972.

⁷⁸² Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 23 czerwca 2022 r. o minimalnych kryteriach środowiskowych dla kontraktowania usługi dostawy, wynajmu i przedłużenia życia wyposażenia wnętrz, G.U.R.I. z 8.08.2022, n.184.

⁷⁸³ Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z dnia 5 lutego 2015 r. o minimalnych kryteriach środowiskowych przy zakupie wyposażenia infrastruktury ulicznej, G.U.R.I. z 2.03.2015, n.50.

⁷⁸⁴ Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 24 grudnia 2015 w sprawie przyjęcia minimalnych kryteriów środowiskowych przy zlecaniu usług projektowania i robót budowlanych w zakresie nowej budowy, remontu i utrzymania budynków administracji publicznej oraz minimalnych kryteriów środowiskowych przy dostawie sprzętu pomocniczego dla osób nietrzymających moczu, G.U.R.I. z 21.01.2016, n. 16.

⁷⁸⁵ Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 17 maja 2018 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla dostaw obuwia roboczego i wyrobów skórzanych z DPI, artykułów i akcesoriów skórzanych, G.U.R.I. z 31.05.2018 r., n. 125.

⁷⁸⁶ Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 4 kwietnia 2013 r., w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych przy zakupie papieru kopiającego i graficznego - aktualizacja 2013, G.U.R.I. z 3.05.2013, nr 102.

⁷⁸⁷ Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 17 października 2019 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dotyczących dostaw tonerów i wkładów atramentowych; minimalne kryteria środowiskowe dotyczące udzielania zamówień na zintegrowane usługi w zakresie odbioru zużytych tonerów i wkładów atramentowych, przygotowania do ponownego użycia oraz dostaw zregenerowanych tonerów i wkładów atramentowych, G.U.R.I. z 7.11.2019, nr 261.

⁷⁸⁸ Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 23 lipca 2022 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dotyczących udzielania zamówień na usługi projektowe w zakresie interwencji budowlanych, udzielania zamówień na roboty budowlane w zakresie interwencji budowlanych oraz wspólnego udzielania zamówień na projektowanie i roboty budowlane w zakresie interwencji budowlanych, G.U.R.I. z 6.08.2022, nr 183.

⁷⁸⁹ Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 19 października 2022 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla usługi organizowania i przeprowadzania imprez, G.U.R.I. z 2.12.2022 r., nr 282.

⁷⁹⁰ Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 27 września 2017 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla zamówień na źródła światła dla oświetlenia publicznego, zamówień

ogrzewanie/ chłodzenie budynków⁷⁹², pranie przemysłowe i wynajem tekstyliów i materacy⁷⁹³, odpady komunalne i sprzątanie ulic⁷⁹⁴, zbiorowe żywnienie⁷⁹⁵, dezynfekcja⁷⁹⁶, drukarnie⁷⁹⁷, tekstylia⁷⁹⁸, pojazdy⁷⁹⁹, zielen publiczna⁸⁰⁰.

Pionierskim przykładem realizacji inwestycji w zrównoważony sposób, z wykorzystaniem MKŚ, jest miasto Pesaro we Włoszech⁸⁰¹. Ambicją władz miasta było przejście na gospodarkę cyrkularną, co miało mieć miejsce dzięki wdrożeniu pilotażowego programu w sektorze budowlanym, czyniącym kryteria środowiskowe obowiązkowymi w procesie udzielania zamówień publicznych. Zdecydowano się na budowę nowej szkoły, ale z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury. Celem zmiany sposobu użytkowania było uzyskanie budynku energooszczędnego, cyrkularnego, o niskim wpływie na środowisko,

na oprawy oświetleniowe dla oświetlenia publicznego, zamówień na usługi projektowe dla instalacji oświetlenia publicznego, G.U.R.I. 18.10.2017, nr 244, suplement nr 333.

⁷⁹¹Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 28 marca 2018 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi oświetleniowe, G.U.R.I. z 28.04.2018 r. nr 98.

⁷⁹²Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 7 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia minimalnych kryteriów środowiskowych, jakie powinny być zawarte w przetargach administracji publicznej na zakup usług energetycznych dla budynków - usługa oświetleniowa i motoryczna - usługa grzewcza/chłodnicza, G.U.R.I. z 28.03.2012, nr 98.

⁷⁹³Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 9 grudnia 2020 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dotyczących przyznania zamówienia na usługę prania przemysłowego oraz wynajmu tekstyliów i materacy, G.U.R.I. z 4.01.2021, nr 2.

⁷⁹⁴Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 23 lipca 2022 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych przy udzielaniu zamówienia na usługę zbierania i transportu odpadów komunalnych, sprzątania i zamiatania oraz innych usług w zakresie higieny miejskiej, dostawę pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych, dostawę pojazdów, maszyn i urządzeń samojezdnych nieporuszających się po drogach do zbierania i transportu odpadów oraz zamiatania ulic, G.U.R.I. z 5.08.2022, nr. 182.

⁷⁹⁵Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 10 marca 2020 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla usług zbiorowego żywienia i zaopatrzenia w żywność, G.U.R.I. z 4.04.2020, nr 90.

⁷⁹⁶ Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 29 stycznia 2021 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla kontraktowania usług sprzątania i odkażania budynków i środowisk do użytku cywilnego i sanitarnego oraz środków czystości, G.U.R.I. z 19.02.2021, nr 42 wraz z Rozporządzeniem korygującym Ministra Transformacji Ekologicznej z 24 września 2021, G.U.R.I. z 2.10.2021 r., nr 236.

⁷⁹⁷Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 17 października 2019 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla kontraktowania usługi zarządzanego druku; kontraktowania usługi wynajmu drukarek i wielofunkcyjnych urządzeń biurowych; zakupu lub dzierżawy drukarek i wielofunkcyjnych urządzeń biurowych, G.U.R.I. z 7.11.2019 r., nr 261.

⁷⁹⁸Ministerstwo Środowiska i Bezpieczeństwa Energetycznego, Rozporządzenie z 7 lutego 2023 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dotyczących dostarczania i wypożyczania wyrobów włókienniczych oraz usług w zakresie rekonstrukcji i wykańczania wyrobów włókienniczych G.U.R.I. z 23.03.2023 r., nr. 70.

⁷⁹⁹Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 17 czerwca 2021 r. w sprawie minimalnych kryteriów ekologicznych dla zakupu, leasingu, najmu, dzierżawy pojazdów transportu drogowego, G.U.R.I. z 2.07.2021 r., nr 157.

⁸⁰⁰Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 10 marca 2020 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla publicznej usługi zarządzania zielenią i dostawy produktów do pielęgnacji zieleni, G.U.R.I. z 4.04.2020 r., nr 90.

⁸⁰¹Więcej na temati nwestycji: Build Up- The European Portal for Energy Efficiency in Buildings, w: <https://www.buildup.eu/en/practices/cases/new-antonio-brancati-middle-school>, dostęp: 31.03.2023 r.; <https://www.construction21.org/france/case-studies/i/antonio-brancati-middle-school.html>, dostęp: 31.03.2023 r.; U. Iyer- Raniga, M. Finamore, Green public procurement: learnings from Pesaro city.

łatwego w utrzymaniu, z wykorzystaniem energii odnawialnej, zrównoważonych materiałów i technologii budowlanych, oszczędność surowców i minimalizacja odpadów z budowy. MKŚ zostały wykorzystane do oceny certyfikacji energetycznej budynku. Dzięki MKŚ zagwarantowano wykorzystanie w projekcie technologii pasywnego ogrzewania i chłodzenia, odpowiednich mechanizmów aktywnych w razie potrzeby, np. związanych z utratą ciepła, ale jednocześnie ochroną przed przegrzaniem budynku. Ponadto zielone wymagania zgodne z MKŚ zostały również wzięte pod uwagę przy określeniu kryteriów wyboru uwzględniających dostarczanie materiałów i metod produkcji. W rezultacie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego uwzględniono specyfikację techniczną dotyczącą efektywności energetycznej, cyklu życia produktu, zarządzania odpadami, efektywności wykorzystania wody ze zwróceniem uwagi na komfort użytkowników końcowych. Zarządzanie odpadami zgodne z MKŚ było zorganizowane z wykorzystaniem kilku zasad: po pierwsze, selektywnego składowania zdekompletowanych odpadów z obowiązkiem wywożenia wszystkich odpadów do recyklingu, a nie na wysypisko śmieci, kolejno selektywna zbiórka wszystkich odpadów opakowaniowych i poprodukcyjnych, a także ewentualne zagospodarowanie nadwyżki nowych materiałów według ilości, z podziałem na materiały według ich składu (np. cegła, żelbeton, drewno, plastik), a ostatecznie klasyfikowanie na miejscu materiałów według kodów Europejskiego Katalogu Odpadów⁸⁰² i transportowanie ich do odpowiednich centrów recyklingu. Wskazuje się, że to właśnie podmioty publiczne dzięki zamówieniom publicznym mogą utorować drogę do wspierania takich praktyk, ponieważ firmy prywatne niechętnie podejmują ryzyko⁸⁰³.

Ministerstwo Środowiska opublikowało 6 marca 2020 r. pierwszy raport z monitoringu MKŚ 2019 obrazujący realizację celów wyznaczonych przez Plan działań na rzecz zrównoważonej konsumpcji w sektorze administracji publicznej⁸⁰⁴. Raport ilustruje postępy w procesie przyjmowania MKŚ w 2018 r. oraz opisuje poziom stosowania MKŚ. Raport powstał na podstawie kwestionariusza, który wymagał danych ilościowych dotyczących stosowania MKŚ oraz danych ilościowo-jakościowych związanych z organizowanymi szkoleniami mającymi na celu poprawę jego rozwoju oraz związanych z systemem monitorowania wspierającym stosowanie MKŚ. Dane przedstawione w raporcie

⁸⁰² Decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2014 r, w sprawie wykazu odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE, Dziennik Urzędowy UE L 370/44 z 30.12.2014, 2014/955/UE.

⁸⁰³U. Iyer- Raniga, M. Finamore, Green public procurement: learnings from Pesaro city, s. 13.

⁸⁰⁴CREIAMO PA, Servizi Di Assistenza Tecnico-Specialistica In Materia Di Green Public Procurement Nell'ambito Delle Iniziative Programmate Sul Pon "Governance E Capacità Istituzionale" 2014-2020 A Valere Sulla Programmazione Comunitaria – Fondo Sociale Europeo Sviluppo Regionale (Fse), Cup: F49j17000390007; Cig: 7580340674, Report Sul Monitoraggio Gpp 2019.

nie są w pełni wystarczające do uzyskania jasnego obrazu działania MKŚ we Włoszech, ponieważ wybrano próbę 1086 gmin, a tylko 40,6% z nich odpowiedziało na kwestionariusz⁸⁰⁵. Jednak twórcy raportu optymistycznie podchodzą do tego tematu, przyznając, że oczywistym jest, że w pierwszym roku monitorowania nie było możliwe uzyskanie pełnego obrazu stosowania MKŚ w całych Włoszech, a znalezienie wymaganych danych jest bardzo skomplikowanym zadaniem dla administracji publicznej. Twórcy podkreślają jednak, że omawiany raport jest bazowym, ułatwiającym monitorowanie sytuacji we wszystkich regionach i miastach metropolitalnych w nadchodzących latach⁸⁰⁶. Wnioski, jakie zostały wysnute na podstawie otrzymanych danych, koncentrują się na tym, że ogólnie tam, gdzie stosuje się MKŚ, niezależnie od tego, czy są to regiony czy miasta metropolitalne, w odniesieniu do dokonanych wydatków, w większości przypadków wszystkie zakupy zostały dokonane z uwzględnieniem minimalnych kryteriów środowiskowych dla danej kategorii produktów. Sytuacja jest jednak zróżnicowana, jeśli weźmiemy pod uwagę poszczególne kategorie MKŚ. W gminach najczęściej przyjmowanym MKŚ jest MKŚ dotyczący zarządzania odpadami (35,4 %), a następnie MKŚ dotyczący papieru (33,3 %). Na niskim poziomie wdrażane są MKŚ w produktach elektronicznych (24,4%) oraz MKŚ w kategorii wyposażenia/ mebli (10,6%). Dużą trudność we wdrażaniu MKŚ stanowi sektor budownictwa. Na północy i na południu, odpowiednio 61,4% i 50,9% administracji miejskich stwierdza, że nigdy nie stosuje MKŚ, a odsetek wykorzystania stanowi 19,3%. Takie dane mogą być związane z odsetkiem przeszkolenia pracowników administracji publicznej. W ciągu ostatnich trzech lat tylko 35,2% gmin przeszkoliło swoich pracowników w zakresie MKŚ. Twórcy raportu konkludują, że przedstawione dane dają jednak coraz lepszy obraz sytuacji, dzięki czemu wyraźnie można dostrzec, jak wiele jest wciąż do zrobienia w zakresie wdrażania MKŚ. Plan działania zwiastujący sukces, zdaniem twórców, powinien opierać się na zwiększeniu intensywności szkoleń oraz dalszym monitorowaniu⁸⁰⁷. Zidentyfikowano również inne bariery i wyzwania⁸⁰⁸: ograniczone zasoby i zdolności organizacyjne są przydzielane do pracy nad zrównoważonymi zamówieniami w ramach każdej instytucji zamawiającej, nawet w centralnych i regionalnych jednostkach zakupujących; istnieją trudności związane z monitorowaniem i weryfikacją kwestii zrównoważonego rozwoju, co

⁸⁰⁵U. Iyer- Raniga, M. Finamore, Green public procurement: learnings from Pesaro city, s. 7.

⁸⁰⁶CREIAMO PA, Servizi Di Assistenza Tecnico-Specialistica, s. 81-84.

⁸⁰⁷Tamże, s. 84.

⁸⁰⁸CEPDD Project, Chair of Public Contracts Law, University of Lyon 3, France, funded research project by Agence Universitaire de la Francophonie (2022). Countries involved: Canada, Quebec; Netherlands; France; Italy; Portugal; Switzerland. Badania przytoczone w: G. Botta, Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement.

wymaga dodatkowych obciążeń, czasu oraz kosztów ponoszonych przez te organy; brak egzekwowania prawa, pozostawiającego swobodę nielegalnym praktykom. Wiąże się to z marginalnym, oficjalnym krajowym monitoringiem i nadzorem ANAC nad stosowaniem art. 34 – chociaż ustawa Kkp2016 wyraźnie to przewiduje w art. 213 ust. 9. ANAC stworzył platformę monitorującą do zbierania danych o MKŚ, która jest jednak zamknięta z powodu prac konserwacyjnych, co opóźnia oficjalny monitoring i tworzy przestrzeń dla niepewności prawnej⁸⁰⁹.

Z uwagi na pojawiające się problemy w stosowaniu MKŚ oraz ich jasno ustalony obligatoryjny charakter niezbędną jest rola orzecznictwa w zagwarantowaniu skutecznego stosowania MKŚ⁸¹⁰. Włoskie orzecznictwo, interpretując art. 34 ustawy Kkp2016, wyjaśnia jego podstawową treść i wartość prawną MKŚ. W orzecznictwie wyjaśniono, że rozporządzenia ministerialne wprowadzające MKŚ nie mogą być modyfikowane ani uzupełniane przez inne akty o różnym charakterze⁸¹¹. Wymogi zawarte w MKŚ zostały uznane za istotne elementy oferty, co w praktyce oznacza, że postanowienia zawarte w MKŚ są z konieczności częścią zarówno postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak i złożonych ofert, ponieważ stanowią istotne elementy składające się na wolę instytucji zamawiającej⁸¹². Jeśli zatem MKŚ nie są obecne w zamówieniu publicznym, złożona oferta nie będzie zgodna z istotnymi wymaganiami zamawiającego. W przypadku niezgodności z MKŚ, początkowo opierano się na założeniu, że postępowanie powinno zostać unieważnione, a następnie ponownie udzielone⁸¹³. Jednak najnowsze orzecznictwo poczyniło krok naprzód i przyznano możliwość uznania za bezskuteczną zawartej umowy, która narusza MKŚ i ogłoszenie na nowo postępowania⁸¹⁴. Nieskuteczność umowy jako ogólny i dobrze ugruntowany środek zaradczy jest oceniane jako skuteczne w zapewnianiu egzekwowania MKŚ⁸¹⁵. Niezgodność może dotyczyć nieprawidłowego zastosowania przez zamawiającego określonego MKŚ, np. za niezgodne z prawem i w związku z tym za unieważnione uznano postępowanie, w którym nie uwzględniono wymogu certyfikacji energetycznej budynku⁸¹⁶. Innym przykładem może być niewykluczenie zwycięskiego oferenta, który nie spełniał

⁸⁰⁹G. Botta, Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement.

⁸¹⁰A. Iurascu, How Will the Adoption of Mandatory GPP Criteria Change the Game?, s. 7.

⁸¹¹Wyrok Rady Stanu z 27.03.2019 r., sekcja VI, nr 2036.

⁸¹²Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego w Mediolanie z 24 kwietnia 2020, sekcja I, nr 685.

⁸¹³Wyrok Rady Stanu z 3 lutego 2021 r., sekcja V, nr 972; Wyrok Rady Stanu z 5 sierpnia 2022 r., sekcja V, nr 6934.

⁸¹⁴Wyrok Rady Stanu z 14 października 2022 r., sekcja III, nr 8773.

⁸¹⁵A. Iurascu, How Will the Adoption of Mandatory GPP Criteria Change the Game?, s. 11.

⁸¹⁶Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego w Mediolanie z 24 kwietnia 2020 r., sekcja I, nr 685; Wyrok Rady Stanu z 3 lutego 2021 r., sekcja V, nr 972.

wymagań specyfikacji technicznych dotyczących klasy energetycznej urządzeń, zgodnej z określonym MKŚ. Sąd stwierdził, że specyfikacje techniczne były zgodne z art. 34 ustawy Kkp2016, ale zamawiający nie sprawdził, czy oferta nie była zgodna ze specyfikacjami technicznymi⁸¹⁷. Nieprawidłowe zastosowanie i niezgodność można stwierdzić również w związku z zakłóceniem konkurencji⁸¹⁸. Wyraźnie podkreślono konieczność przeprowadzenia przez instytucję zamawiającą uprzedniego, dogłębnego badania - zwłaszcza poprzez wstępne badania rynku- w celu zweryfikowania dostępności produktów na rynku oraz adekwatności ceny oferty, aby uniknąć nieuzasadnionych i niemożliwych do spełnienia żądań, z możliwym w konsekwencji zakłóceniem konkurencji⁸¹⁹.

W celu uniknięcia uznania elementów postępowania za niezgodne z MKŚ istnieje możliwość wykazania dowodów zgodności z MKŚ. Taki dowód zgodności może być wymagany przed ostatecznym udzieleniem zamówienia, ponieważ nie dotyczy ani subiektywnych wymogów udziału w przetargu, ani kryteriów oceny, które będą wykorzystane do udzielenia zamówienia. Instytucja zamawiająca jest zobowiązana do przeprowadzenia niezbędnych kontroli w fazie przygotowawczej do wykonania umowy⁸²⁰.

4. Podsumowanie

Zielone zamówienia publiczne są środkiem wykorzystującym prośrodowiskowe podejście do inwestycji, szeroko promowanym na unijnej arenie. Pomimo faktu, że wszystkie państwa członkowskie obowiązują dyrektywa klasyczna, która reguluje prawne aspekty korzystania z zielonych zamówień publicznych, państwom członkowskim pozostawiono swobodę w zakresie implementacji przepisów dyrektywy. Skutkuje to tym, że w różny sposób, nie tylko redakcyjny, mogły zostać wdrożone przepisy dotyczące zielonych zamówień publicznych. Z uwagi na sytuację na polskim rynku zielonych zamówień publicznych i ich niskie stosowanie zasadnym jest poszukiwanie rozwiązań, które mogłyby na tę sytuację pozytywnie wpłynąć i poprawić ich stosowanie. Swoboda implementacyjna państw członkowskich umożliwia taką analizę, ponieważ zawsze istnieje szansa, że pewne rozwiązania zostały uregulowane bądź są stosowane i interpretowane w odmienny sposób w różnych systemach prawnych, a jednocześnie warunki stosowania pozostają te same.

⁸¹⁷ Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego w Toskanii z 14 maja 2018 r., sekcja I, nr 645.

⁸¹⁸ G. Botta, Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement.

⁸¹⁹ Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego w Mediolanie z 12 lutego 2018 r., sekcja IV, nr 403.

⁸²⁰ Wyrok Rady Stanu z 27 marca 2019 r., sekcja VI, nr 2036.

Celem rozdziału było przeprowadzenie analizy rozwiązań prawnych możliwych do zaczerpnięcia i zaimplementowania w polskim systemie prawnym, które wpłyną na zwiększenie udziału zielonych zamówień publicznych w Polsce. Analizie podlegał system duński, w którym funkcjonuje aktywne podejście do różnego typu inicjatyw wspierających korzystanie z zielonych zamówień publicznych oraz system włoski, w którym stosowane są minimalne, obowiązkowe kryteria środowiskowe. Analizie podlegały akty prawne regulujące działanie systemu zamówień publicznych.

Osiągnięcie celu miały wesprzeć postawione pytania badawcze⁸²¹. W odpowiedzi na pierwsze pytanie badawcze należy wskazać, że w obu systemach w podobny sposób zaimplementowano rozwiązania przewidziane w dyrektywie klasycznej. Istnieje możliwość wskazania artykułów w ustawach krajowych, które są odzwierciedleniem konkretnych przepisów dyrektywy. Włoski system wyróżnia się jednak wprowadzeniem minimalnych kryteriów środowiskowych, które stosowane są w obligatoryjny sposób na warunkach określonych w rozporządzeniach odpowiednich dla poszczególnych sektorów, w których są stosowane. W duńskim systemie nie odnotowano szczególnych, względem dyrektywy rozwiązań, ale widoczne jest prośrodowiskowe podejście ujawniające się m.in. w interpretacji przepisów ustawy, którą wyznacza szeroko brane pod uwagę uzasadnienie do ustawy, orzecznictwo oraz szereg istniejących inicjatyw wspierających oraz promujących zielone zamówienia publiczne.

Kontynuując wątek duńskich inicjatyw, a jednocześnie formułując odpowiedź na drugie pytanie badawcze, podkreślić należy, że duńskie instytucje zamawiające mogą korzystać z wielu narzędzi, które ułatwiają zastosowanie zielonych zamówień publicznych. Najważniejszymi są: Forum Zrównoważonych Zamówień Publicznych oraz Partnerstwo na rzecz Zielonych Zamówień Publicznych. Inicjatywy funkcjonują w dwóch obszarach. Forum jest siecią współpracy skierowaną bardziej do potencjalnych wykonawców. Forum gromadzi i rozpowszechnia wiedzę i narzędzia, przypadki najlepszych praktyk i aktualizuje wiadomości o zrównoważonych zamówieniach z kraju i zagranicą. Z kolei Partnerstwo opiera się na współpracy pomiędzy zrzeczeniami gmin, regionów i organizacji publicznych, które mają promować zrównoważone rozwiązania i kupować w zrównoważony sposób, aby napędzać rynek w tym samym kierunku zakupu mniej szkodliwych dla środowiska produktów i rozwiązań. W praktyce odbywa się to za pomocą opracowania wspólnych celów

⁸²¹Czy ustawodawstwa Włoch oraz Danii zawierają odmienne od dyrektywy klasycznej rozwiązania prawne w zakresie zielonych zamówień publicznych zidentyfikowane w rozdziale II opracowania? Jakie rozwiązania prawne mogą wpływać na efektywne stosowanie zielonych zamówień publicznych w Danii? W jaki sposób uregulowana jest obligatoryjność stosowania kryteriów środowiskowych we Włoszech?

zakupowych, które stanowią podstawę dla indywidualnej polityki zakupowej i umów zakupowych członków Partnerstwa. Funkcjonowanie inicjatyw, które skierowane są zarówno do zamawiających, jak i wykonawców, gwarantuje, że zielone narzędzia będą promowane przez obie strony postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zapewniają również bazę wiedzy oraz zwiększają szansę na wykorzystanie ich w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Takie podejście ma wymierne efekty polegające na tym, że instytucje zamawiające w Danii traktują zielone zamówienia publiczne jak powszechną praktykę i ich zastosowanie nie stanowi dla nich wyzwania. Duński prawodawca zdecydowanie przyjął ścieżkę powolnego budowania nawyków i świadomości podmiotów działających na rynku zamówień publicznych. Jednak duńskie władze również starają się świecić przykładem, m.in. dzięki wprowadzonym strategiom dla zielonych zamówień publicznych, konkretyzujących cele i działania, które skrupulatnie są realizowane. Można domniemywać, że na podstawie chociażby strategii omawianej w tej części opracowania, będą przyjmowane kolejne w następnych organach państwowych.

W odniesieniu do trzeciego pytania badawczego dotyczącego włoskich rozwiązań, włoski ustawodawca zdecydował się na regulację obligatoryjności MKŚ w ustawie regulującej zamówienia publiczne, jednocześnie precyzując wszelkie wymogi w tym zakresie w rozporządzeniach. Takie rozwiązanie ma gwarantować zapewnienie pewności i powszechności stosowania, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności w dostosowaniu kryteriów do sytuacji na rynku. MKŚ obejmują obligatoryjne zastosowanie kryteriów środowiskowych w specyfikacjach technicznych oraz warunkach realizacji umów. Zaleca się uwzględnienie ich również przy ustalaniu kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. MKŚ czerpią z założeń unijnych kryteriów środowiskowych dla określonych grup produktów uznanych za priorytetowe. Przykład wykorzystania tych kryteriów we Włoszech pokazuje, że nawet ich fakultatywne, wspomagające stosowanie w UE przyniosło korzyści, ponieważ zainspirowało do rozwinięcia tematu i podjęcia dalszych kroków w celu skutecznego ich wykorzystania. Wprowadzenie obligatoryjności MKŚ nie oznacza, że od razu wszystkie instytucje zamawiające stosują je w 100% i wykazują ten fakt. MKŚ są na początkowym etapie rozwoju, ale już uwidoczniła została potrzeba ich monitorowania i zapewnienia środków egzekwujących ich stosowanie. Pomimo tego, włoskie rozwiązania na tle pozostałych państw członkowskich, jawią się jako pionierskie i zgodne z ogólnym trendem rozwoju zielonych zamówień publicznych w Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, możliwe jest zarysowanie propozycji legislacyjnych, które mogłyby zostać wykorzystane w polskim systemie prawnym.

W pierwszej kolejności, niezależnie od działań organów unijnych zaleca się wprowadzenie obligatoryjnych, minimalnych kryteriów środowiskowych do postępowania o udzielanie zamówienia publicznego. Włoski przykład pokazuje zasadność tego kierunku, a przyjęte tam rozwiązania można z powodzeniem zastosować również w polskim systemie. Przyjęcie nowelizacji do ustawy Pzp2019, w której znalazłyby się takie uregulowania oraz rozporządzeń precyzujących ich stosowanie, wydaje się zasadnym kierunkiem. Polski ustawodawca może również z powodzeniem korzystać z unijnych kryteriów zielonych zamówień publicznych i wzorować na nich szczegółowe postanowienia. Wdrożeniu takich rozwiązań sprzyja również obowiązująca w polskiej ustawie zasada efektywności, która odwołuje się do aspektów środowiskowych. MKŚ mogłyby być kolejnym narzędziem realizującym zasadę efektywności. Dodatkowo, w celu intensyfikacji działań w zakresie zwiększenia stosowania zielonych zamówień publicznych, zaleca się rozbudowanie sieci wsparcia zarówno podmiotów zamawiających, jak i wykonujących. Taka sieć wsparcia mogłaby opierać się na duńskim modelu, który- zgodnie z głosami instytucji zamawiających- skutkuje uznaniem zielonych zamówień publicznych za coś powszechnego. Takie instytucje mogłyby działać na rzecz wsparcia stosowania MKŚ. Istotnym pozostaje, aby instytucje zamawiające nie zostały „zostawione same sobie” za sprawą wprowadzenia obligatoryjności kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych bez konkretnej wiedzy i narzędzi ich stosowania. Wprowadzenie obligatoryjności mogłoby wtedy przynieść odwrotny skutek, ponieważ instytucje zamawiające zniechęcone narzucanymi obowiązkami, mogłyby pozorować ich zastosowanie lub po prostu stosować je w niewłaściwy sposób.

Wnioski

Przedmiotem niniejszego opracowania była problematyka zastosowania prawnych narzędzi do walki ze zmianami klimatycznymi. Analizie podlegały regulacje zielonych zamówień publicznych w Unii Europejskiej, Polsce oraz wybranych państwach- Danii oraz Włoszech. Analiza prawna poprzedzona została analizą sytuacji klimatycznej- jej przyczyn, skutków, podejmowanych na arenie międzynarodowej działań i propozycji rozwiązań w zakresie inwestycji publicznych. Omówione zagadnienia doprowadziły do weryfikacji hipotezy badawczej.

Postawioną hipotezę autorka weryfikuje pozytywnie i stwierdza, że wzmocnienie roli zielonych zamówień publicznych w nowej ustawie Prawo zamówień publicznych przyczyni się do zwiększenia procentowego ich udziału w rynku oraz spowolnienia postępujących zmian klimatycznych. Pozytywna weryfikacja hipotezy oparta jest na pozytywnej weryfikacji hipotez pomocniczych. Zgodnie z hipotezami pomocniczymi: znaczenie zielonych zamówień publicznych będzie wzrastać z uwagi na ich potencjał pozytywnego wpływu na środowisko naturalne oraz inflację obligatoryjnych przepisów prawa unijnego zobowiązujących sektor publiczny do stosowania rozwiązań prośrodowiskowych. Ponadto polskie rozwiązania prawne dotyczące zielonych zamówień publicznych pod rządami nowej ustawy Prawo zamówień publicznych są zbliżone do wiodących systemów zielonych zamówień publicznych w Unii Europejskiej. Dodatkowo wprowadzenie obligatoryjnych przepisów w zakresie zielonych zamówień publicznych do polskiego systemu prawnego, realnie wzmocni ich rolę.

Za takim stanowiskiem przemawiają następujące argumenty. W pierwszej kolejności, nie ma żadnych wątpliwości, że obserwowany stan klimatu, wywołany zmianami klimatycznymi o podłożu antropogenicznym, jest na tyle alarmujący i postępujący, że konieczne jest podejmowanie działań na różnych polach i szczeblach, w tym również w zakresie regulacji prawnych, które będą wspomagać realizację postawionych celów klimatycznych.

Po drugie, wiodące organizacje związane z obserwacją zmian klimatycznych, np. IPCC, lub zajmujące się palącymi problemami współczesnego społeczeństwa, np. ONZ, wprost wskazują, że zielone zamówienia publiczne to ważny i skuteczny instrument realizacji inwestycji publicznych, wykazujących prośrodowiskowe podejście i powinny być stosowane w jak najszerszym zakresie. Takie stanowisko wynika również z wielkości i wartości rynku zamówień publicznych.

Po trzecie, unijna polityka klimatyczna zdecydowanie zmierza ku wprowadzeniu coraz odważniejszych, niekiedy kontrowersyjnych środków, które mają przybliżyć UE do wypełnienia nadrzędnego celu- osiągnięcia neutralności klimatycznej, a później ujemnej emisyjności. Wszystkie te działania, których ramy prawne wyznacza Europejski Zielony Ład, znajdują podstawę w Porozumieniu Paryskim z 2015 r.

Po czwarte, Unia Europejska również bardzo ceni rolę zielonych zamówień publicznych w realizacji założonych celów i optuje za ich dalszym rozwojem. Z tego względu pojawiają się propozycje wprowadzenia obligatoryjnych regulacji zielonych zamówień publicznych, co miałyby zwiększyć efektywność i skuteczność ich stosowania. Propozycje te są bardzo realne i wynikają zarówno z kierunków wyznaczanych przez orzecznictwo TSUE, jak również z postawy pozostałych instytucji unijnych. Rozważenie wprowadzenia obligatoryjności byłoby możliwe po weryfikacji stopnia stosowania zielonych zamówień publicznych w państwach członkowskich, jednak obecnie brak jest skutecznych narzędzi monitorujących. Państwa członkowskie mają obowiązek przedstawiania raportów dotyczących stosowania zamówień publicznych, jednak metodologia w zakresie wykazywania stosowania zielonych zamówień publicznych nie jest jednolita. Zalecane byłoby zatem wprowadzenie jednolitej metodologii w zakresie zbierania oraz udostępniania danych o stosowaniu zielonych zamówień publicznych, co umożliwiłoby weryfikację rzeczywistego zastosowania szerokiego prawodawstwa unijnego dotyczącego aspektów środowiskowych oraz umożliwiłoby opracowanie strategii w zakresie wprowadzenia obligatoryjnych regulacji.

Po piąte, obecnie polski system zielonych zamówień publicznych jest zbliżony do unijnego, a co za tym idzie, uznanych za wiodące, systemów państw członkowskich Danii oraz Włoch. Nie oznacza to, że systemy te nie zawierają odmienności, ale ich podstawowy kształt jest podobny. W polskim systemie zaimplementowano wszystkie rozwiązania proponowane w dyrektywie klasycznej, jak również wprowadzono zasadę efektywności, polegającą na uzyskaniu najlepszej jakości zamówienia, w ramach środków, którymi dysponuje zamawiający, ale jednocześnie z uzyskaniem najlepszych efektów zamówienia, w tym środowiskowych. Pozostałe, nowe rozwiązania prawne, które wprowadził ustawodawca koncentrują się na realizacji efektywności zamówienia publicznego poprzez zwrócenie większej uwagi na etap przygotowawczy. Obecny kształt regulacji zielonych zamówień publicznych w Polsce napawa optymizmem, ponieważ widoczny jest jego postęp i dostosowanie do unijnych kierunków rozwoju. System ewoluował od istnienia licznych zaniedbań w postaci braku odwołania do aspektów środowiskowych, aż do ustawienia

realizacji celów środowiskowych w centrum zainteresowania. Systemowi nadal brakuje jednak skuteczności. Tę skuteczność może zagwarantować wprowadzenie obligatoryjności, co byłoby również zgodne z unijnymi kierunkami rozwoju tej dziedziny, którymi polski ustawodawca podąża. Polskie prawodawstwo w zakresie zielonych zamówień publicznych nie wykazuje obecnie zaniedbań, które uniemożliwiałyby lub wymagałyby dostosowania do wprowadzenia obligatoryjnych rozwiązań.

Po szóste, wprowadzenie obligatoryjnych rozwiązań prawnych wpłynie realnie na wzmocnienie roli zielonych zamówień publicznych na polskim rynku. Taka konstatacja opiera się na zidentyfikowanych, pozaprawnych barierach zastosowania zielonych zamówień publicznych. Urząd Zamówień Publicznych podejmuje inicjatywy, które mają na celu zwiększenie świadomości i wiedzy na ten temat, jednak w dalszym ciągu nie przekłada się to na zwiększenie wykorzystania tych narzędzi. Może to wynikać z faktu, że poza brakiem wiedzy jak stosować zielone zamówienia publiczne, uczestnicy badań wskazali również, że nie mają świadomości na temat celów środowiskowych, potencjału realizacji zielonych inwestycji czy brak jest systemowych rozwiązań, które wymagałyby uwzględnienia zrównoważonych aspektów. Wymagana jest zatem fundamentalna zmiana w podejściu do uwzględniania wymagań środowiskowych.

Po siódme, obligatoryjne regulacje prawne powinny być podstawą zmian, jednak ich wprowadzeniu powinny towarzyszyć również zmiany polegające na systemie wsparcia uczestników rynku zamówień publicznych. Podmioty zamawiające i wykonujące powinny mieć dostęp do wzorców umów, specyfikacji technicznych, przykładów najlepszych realizacji, wspólnych metodologii obliczania kosztów cyklu życia dla danej kategorii produktów czy wspólnych celów zakupowych. Takie działania, w połączeniu z obligatoryjnością stosowania, mogą wywołać efekt uznania zielonych zamówień publicznych za praktykę powszechną, a nie za dodatkowe obciążenie administracyjne, które wymaga dużego nakładu pracy i niesie ryzyko oskarżenia o działanie wbrew dyscyplinie finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę potencjał, jaki przypisuje się zielonym zamówieniom publicznym, zaawansowany etap rozwoju polskiego systemu zamówień publicznym oraz skuteczność obligatoryjnych rozwiązań prawnych, wzmocnienie ich roli polegające na obligatoryjności regulacji oraz rozwoju sieci wsparcia, realnie przyczyni się do procentowego wzrostu udziału w rynku oraz pozytywnie wpłynie na sytuację klimatyczną.

Rozważania niniejszego opracowania koncentrowały się na działaniach umożliwiających weryfikację postawionej hipotezy badawczej. Te działania ujęte były w cele

rozprawy. Pierwszym z nich była weryfikacja czy zielone zamówienia publiczne to adekwatne narzędzie gospodarcze do zwiększania realizacji celów klimatycznych. Weryfikacja rozpoczęła się od sprawdzenia wielkości i wartości rynku zamówień publicznych, co ujawniło, że ten rynek jest znaczącą częścią krajowych, unijnego oraz międzynarodowego rynku gospodarczego postrzeganego jako całość. Ma na to wpływ wartość, udział w PKB oraz liczba podmiotów stosujących regulacje zamówień publicznych. W drugiej kolejności zweryfikowano podejście wiodących podmiotów międzynarodowych do zielonych zamówień publicznych. ONZ wskazuje zielone zamówienia publiczne jako jedno z zadań umożliwiających realizację celu SDG polegającego na wypełnieniu założeń odpowiedzialnej konsumpcji i produkcji. IPCC podkreśla, że zamówienia publiczne mogą tworzyć znaczącą siłę przyciągania rynku i być wykorzystywane do realizacji strategicznych celów środowiskowych. Władze lokalne, regionalne i krajowe mogą wykorzystać swoją siłę nabywczą do tworzenia nisz rynkowych i zagwarantowania popytu na produkty i materiały o niskiej emisji gazów cieplarnianych. Z kolei Unia Europejska na zielonych zamówieniach publicznych opiera założenia Europejskiego Zielonego Ładu, uznając je tym samym za istotne narzędzie w kontekście osiągnięcia neutralności klimatycznej.

Drugim celem było dokonanie analizy komparatystycznej zielonych zamówień publicznych w wybranych systemach prawnych. Analiza komparatystyczna wykazała, że we wszystkich trzech systemach funkcjonują zbliżone regulacje prawne w zakresie zielonych zamówień publicznych, co wynika z faktu podlegania pod regulacje dyrektywy klasycznej. W każdym z tych systemów istnieją odmienności, wynikające z innego podejścia do aspektów środowiskowych. Polski system wyróżnia się rozbudowaną zasadą efektywności zamówienia publicznego. Duński system wyróżnia się prośrodowiskowym podejściem ujawniającym się m.in. w interpretacji przepisów ustawy, którą wyznacza szeroko brane pod uwagę uzasadnienie do ustawy, orzecznictwo oraz szereg istniejących, skutecznych inicjatyw wspierających oraz promujących zielone zamówienia publiczne. Włoski system wyróżnia się wprowadzeniem minimalnych kryteriów środowiskowych, które stosowane są w obligatoryjny sposób na warunkach określonych w rozporządzeniach odpowiednich dla poszczególnych sektorów, w których są stosowane.

Trzecim celem było stworzenie efektywnego modelu zielonych zamówień publicznych, który będzie oparty o instrumenty zielonych zamówień publicznych w wybranych systemach. Do jego stworzenia wykorzystane zostaną wyniki analizy komparatystycznej oraz dokonanej analizy propozycji zmian pojawiających się w literaturze. Po pierwsze, budowanie modelu zielonych zamówień publicznych powinno rozpocząć się od

wykorzystania podejścia „domyślnych zielonych zamówień publicznych” wprowadzanych przy pomocy tzw. teorii *nudge*, polegających na preferencji władz publicznych dla zrównoważonych produktów i usług, z możliwością rezygnacji z nich, ale tylko w przypadku uzasadnienia tej decyzji. Drugą propozycją jest wykorzystanie heurystyki społecznej, polegającej na pokazywaniu pozytywnych przykładów podmiotów, które realizują inwestycje w zrównoważony sposób. Kolejnym krokiem powinien być rozwój sieci wsparcia stosowania zielonych zamówień publicznych, które zapewnią bazę wiedzy, konkretne narzędzia oraz wspólne cele zakupowe. Istotne jest, aby ta sieć rozwijana była zarówno z perspektywy zamawiającego, jak i wykonawcy. Mogłoby to zagwarantować obopólną chęć współpracy, wynikającą z poczucia systemowego wsparcia obu stron postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wreszcie modelowe zielone zamówienia publiczne nie mogą być bez obligatoryjnych regulacji prawnych dotyczących specyfikacji technicznych, kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty oraz warunków realizacji zamówienia. Preferencyjność, wsparcie oraz obligatoryjność to, zdaniem autorki, cechy modelowego systemu zielonych zamówień publicznych.

Na tej podstawie istnieje możliwość opracowania propozycji legislacyjnych, których wprowadzenie do systemu można rozważyć. Idąc za włoskim przykładem, zaleca się wprowadzenie obligatoryjnych, minimalnych kryteriów środowiskowych do postępowania o udzielanie zamówienia publicznego, uwzględnianych w specyfikacjach technicznych, kryteriach wyboru najkorzystniejszej oferty oraz warunkach realizacji zamówienia. Uregulowania przewidujące obligatoryjność wymienionych elementów postępowania mogłyby zostać przewidziane w ustawie nowelizującej do ustawy Prawo zamówień publicznych z 2019 r., a doprecyzowanie ich stosowania mogą przewidywać rozporządzenia wykonawcze. Regulacje w postaci rozporządzeń zapewniałyby elastyczność dostosowania do realiów rynkowych. Polski ustawodawca może oprzeć treść rozporządzeń na unijnych kryteriach zielonych zamówień publicznych. Wdrożenie minimalnych kryteriów środowiskowych uzasadnia dodatkowo obecność zasady efektywności w polskiej ustawie Prawo zamówień publicznych. Proponowane rozwiązania mogą stanowić realizację zasady efektywności, która uwzględnia osiąganie efektów środowiskowych. Dodatkowo w celu intensyfikacji działań w zakresie zwiększenia stosowania zielonych zamówień publicznych, zaleca się rozbudowanie sieci wsparcia. Taka sieć wsparcia mogłaby opierać się na duńskim modelu. Proponowane rozwiązanie miałyby zapewnić bazę wiedzy, konkretne narzędzia w postaci wzorców umów, specyfikacji technicznych, przykładów najlepszych realizacji, wspólnych metodologii obliczania kosztów cyklu życia dla danej kategorii produktów oraz

wspólnych celów zakupowych. Istotne jest, aby ta sieć rozwijana była zarówno z perspektywy zamawiającego, jak i wykonawcy. Ponadto zaleca się wprowadzenie preferencyjności zamówień wykorzystujących aspekty środowiskowe poprzez wprowadzenie konieczności sporządzenia dodatkowego uzasadnienia dla pominięcia wykorzystania narzędzi zielonych zamówień publicznych. Ostatnią propozycją jest stworzenie bazy, w której znalazłyby się przykłady wzorcowych inwestycji oraz wykonawcy je realizujący. Mogłoby to być narzędzie zachęcające pozostałych wykonawców do zawierania w ofertach szerokiego zakresu prośrodowiskowego wykonawstwa, skutkujące również możliwością wykorzystania tego faktu do reklamy na rynku.

Podsumowując, zielone zamówienia publiczne to narzędzie o bardzo dużym potencjale, który może być wykorzystywany w szerokim zakresie do realizacji inwestycji o mniejszym, negatywnym wpływie na środowisko naturalne. Przedstawione wyniki badań nie wyczerpują tematu ich rozwoju, ale mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych badań i rozważań teoretycznych. Szczególnie interesujący wydaje się dalszy rozwój zielonych zamówień publicznych w kontekście wprowadzenia cyrkularnej gospodarki.

Bibliografia

1. Alexander, L. V., et al., Global observed changes in daily climate extremes of temperature and precipitation, *J. Geophys. Res.*, 111, D05109, 2006.
2. Allan R.P. et. al., Changes in global net radiative imbalance 1985-2012, *Geophysical Research Letters* 41, no 15, p.5588-5597., 2014.
3. Andhov M., Caranta R., Wiesbrock A., Foreword- Editor's note, w: Andhov M., Caranta R., Wiesbrock A, *Cost and EU Public Procurement Law, Life-cycle costing for sustainability*, Londyn 2020.
4. Andhov M., Caranta R., Wiesbrock A., The European Union law of life-cycle costing, w: Andhov M., Caranta R., Wiesbrock A. (eds), *Cost and EU Public Procurement Law: Life-Cycle Costing for Sustainability*, Routledge 2020, s.20-35.
5. Andhov M., Commentary to Article 43- Labels, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, *European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU*, Elgar Commentaries, 2021.
6. Andhov M., Commentary to Article 68- Life Cycle Cost, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, *European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU*, 2021.
7. Andhov M., Commentary to Article 70- Conditions for Performance of Contract, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, *European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU*, Elgar Commentaries, 2021.
8. Andhov M., Contracting authorities and strategic goals of public procurement- a relationship defined by discretion?, w: S.Bogojevic, X.Groussot, J. Hettne, *Discretion in EU Procurement Law*, Hart Publishing 2019.
9. Andhov M., Sustainable Public Procurement Under Framework Agreements, in: B. Sjøfjell& A. Wiesbrock (eds), *Sustainable Public Procurement Under EU Law - New Perspectives on the State as Stakeholder*, 2016 Cambridge University Press, Chapter 6.
10. Andrecka M., Corporate Social Responsibility and Sustainability in Danish Public Procurement, *EPPPL* 3/2017.
11. Andrecka M., Peterkova Mitkidis K., Sustainability Requirements in EU Public and Private Procurement – A Right or an Obligation?, *Nordic Journal of Commercial Law (NJCL)*1/2017.
12. Antonów R., Ewolucja zamówień publicznych w Polsce, w P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid (red.), *Zamówienia publiczne*, Wolters Kluwer 2021.

13. Arrowsmith S., *The Law of Public and Utilities Procurement*, Vol 1, Sweet& Maxwell 2014, 3rd edition.
14. Bendorf-Bundorf M., *Ekologiczne zamówienia publiczne na tle zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji*, *Studia Prawnoustrojowe* 47, 2020.
15. Bereszko W., *Postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne*, w: P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid (red.), *Zamówienia publiczne*, Wolters Kluwer 2021.
16. Bergkamp L., *The Paris Agreement on Climate Change: Risk Regulation Perspective*, *European Journal of Risk Regulation*, no.1, 2016.
17. Biernat S, (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.
18. Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wolters Kluwer 2004.
19. Bogdanowicz P., *Transposition of the Public Procurement Directives in Poland: evolution instead of revolution?*, w: S. Treumer, R. Caranta (eds), *Modernising Public Procurement. The Approach of EU Member States*, Edward Elgar Publishing, 2018.
20. Botta G., *Italy: Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement through Minimum Environmental Criteria*, w: W.A. Janssen, R. Caranta (eds.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*. Oxford (oczekuje na publikację).
21. Boyle A., *Climate Change, Sustainable Development, and Human Rights*, w: Kaltenborn M., Krajewski M., Kuhn H. (red.), *Sustainable Development Goals and Human Rights*, Springer 2020.
22. Brindley H.E., Bantges R.J., *The Spectral Signature of Recent Climate change*, *Curr Clim Change Rep.* 2:112-126, 2016.
23. Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
24. Caranta R., *Sustainability takes centrestage in public procurement*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny*, Rok LXXXV- zeszyt 1- 2023.
25. Caranta R., *Sustainable Public Procurement in the EU*, w: R. Caranta, M. Trybus (eds), *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, DJOF Publishing Copenhagen, 2010.
26. Chersan. I.C., Dumitru V.F., Gorgan C., and Gorgan V., 2020. *Green Public Procurement in the Academic Literature*. *Amfiteatru Economic*, 22(53).

27. Chrisidu-Budnik A., Zielone zamówienia publiczne w perspektywie transformacji energetyczno-klimatycznej, *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, vol 11(2), 2022.
28. Ciechanowicz-McLean J., *Globalne prawo środowiska-podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021.
29. Comba M., Richetto S., Transposition of the 2014 Public Procurement Package in Italy: meeting the deadline without really doing so, w: S. Treumer, M. Comba (eds), *Modernising Public Procurement: The Approach of EU Member States*, Edward Elgar Publishing, 2018
30. Creutzig F., Evolving Narratives of Low-Carbon Futures in Transportation, *Transport Reviews*, vol. 36, no. (3), 341–360, 2016.
31. Czarnecki J., Van Garsse S., What is life-cycle costing?, w: M. Andhov, R. Caranta, A. Wiesbrock (eds), *Cost and EU Public Procurement Law: Life-Cycle Costing for Sustainability*, Routledge 2020, s. 3-19.
32. Czarnik Z., *Zamówienia publiczne- po nowelizacji*, Infor, Warszawa 1998 r.
33. Dellink R., Briner G., Clapp Ch., The Copenhagen Accord/ Cancun Agreements emission pledges for 2020: exploring economic and environmental impacts, *Climate Change Economics*, Vol.2, No. 1, 53-78, 2011.
34. Diethelm P., McKee M., Denialism: what is it and how should scientists respond?, *European Journal of Public Health*, 19/1, 2009.
35. 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*, Kopenhaga 2014.
36. Ediboglu E., The Paris Agreement: Effectiveness Analysis of the New UN Climate Change Regime, *University College Dublin Law Review*, vol. 17, nb. 164, 2017.
37. Egenhofer Ch., Georgiev A., The Copenhagen Accord- A first stab at deciphering the implications for the EU, *Centre for European Policy Studies- Commentary*, 2009.
38. Eriksson E., Green Public Procurement as a Policy Instrument Study From a Law and Economics Perspective on the Efficiency of Using Green Public Procurement to Achieve Sustainable Development the EU Access to Justice For NGOs in the EU Post the Aarhus Convention., *Eastern and Central European Journal on Environmental Law*, 2014, nr 18/2,
39. Faracik B., Non-Legal Barriers to Sustainable Public Procurement in Poland, *EPPPL*, 3/2018.

40. Feldman D.R. et.al, Observational determination of surface radiative forcing by CO₂ from 2000 to 2010, *Nature* 339, vol. 519, 03/2015.
41. Fenner R., Cernev T., The implications of the Covid-19 pandemic for delivering the Sustainable Development Goals, *Futures* 128, 102726, 2021.
42. Filipek M., Zielone zamówienia publiczne w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, t. XIV, 16(1) 2019, s.17-30.
43. Florea D., Gales N., Poxit- is the Exit of Poland from the EU a Viable Option?, *European Journal of Law and Public Administration*, 2021, Volume 8, Issue 1, p. 29-38.
44. Friton P., Zöll J., Commentary to Article 57- Exclusion Grounds, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, *European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU*, Elgar Commentaries, 2021.
45. Gates B., Jak ocalić świat od katastrofy klimatycznej. Rozwiązania, które już mamy, zmiany, jakich potrzebujemy, *Wydawnictwo Agora*, Warszawa 2021,
46. Gola J., Zasada efektywności w zamówieniach publicznych w: E. Przeszło, A. Powalowski (red.), *Leksykon prawa zamówień publicznych. Podstawowe pojęcia*, C.H.Beck, 2022
47. Gonet W., Zasady zamówień publicznych, w: P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid (red.), *Zamówienia publiczne*, Wolters Kluwer 2021.
48. Górczyńska A., Aspekty ekologiczne w zamówieniach publicznych, w: M. Olczak-Królikowska (red.), *Sektory infrastrukturalne- problematyka prawna*, C.H.Beck 2018, s. 445-461.
49. Griggs J.A., Harries J.E., Comparison of spectrally resolved outgoing longwave data between 1970 and present, *Proc. SPIE 5543, Infrared Spaceborne Remote Sensing XII*, 2004.
50. Grześkowiak-Stojek D., Komentarz do art. 242, w: M. Jaworska (red), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H.Beck, 2021.
51. Grzeszczyk T., *Podręcznik zamówień publicznych. Polskie procedury- zarys systemu*, Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa 1995.
52. Harrington A.R., *International Law and Global Governance. Treaty Regimes and Sustainable Development Goals Implementation*, Routledge, Nowy Jork 2021.

53. Hartung W., Bağlaj M., Michalczyk T., Wojciechowski M., Krysa J., Kuźma K., Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck, 2015, wyd.1.
54. Helm D., Natural capital: valuing the planet, Yale up, Londyn 2016.
55. Iossa E., Biagi F., Valbonesi P., Pre-commercial procurement, procurement of innovative solutions and innovation partnerships in the EU: rationale and strategy. *Econ. Innovat. N. Technol.* 8 (27), 2018, 752-771.
56. Iurascu A., How Will the Adoption of Mandatory GPP Criteria Change the Game?, Lessons from the Italian Experience, *EPPPL* 1/2023, s. 1-11.
57. Iyer- Raniga U., Finamore M., Green public procurement: learnings from Pesaro city, Italy, *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 855 (2021), 012006.
58. Izdebski H., Łazarska A., Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
59. Jacobs F., The role of the European Court of Justice in the protection of the environment, *Journal of Environmental Law*, 18(2), 2006, s. 185-205.
60. Jarnicka J., Komentarz do art. 108, w: M. Jaworska (red), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H.Beck 2021.
61. Jaworska M., Komentarz do art. 17, w: M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2021.
62. Kania M., Kilka uwag o nadchodzącej ewaluacji pierwszego roku obowiązywania ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 roku, w: K. Kiczek, W. Małecki (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2022.
63. Kania M., Rola zamówień publicznych w kontekście geostrategii i wyzwań współczesności, w: M. Lemonnier, H. Nowak (red.), *Dziś i jutro zamówień publicznych. XII Konferencja Naukowa, 7-8 października 2019 r.*, Olsztyn, Urząd Zamówień Publicznych, 2019.
64. Kania M., Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych, *PZP* 1/2020, s. 3-13.
65. Kasprzyk B., Wojnar J., An evaluation of the implementation of the Europe 2020 strategy/ Ocena realizacji strategii „Europa 2020”, *Economic and Regional Studies* 14(2), 2021, s.146-157.

66. Kenig-Witkowska M.M., Międzynarodowe prawo środowiska- wybrane zagadnienia systemowe, Warszawa 2011.
67. Kępa K., Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych, Warszawa 2013.
68. Kingston S., The uneasy relationship between EU Environmental and Economic Policies. The role of the Court of Justice, w: B. Sjøfjell, A. Wiesbrock (eds), Sustainable Public procurement under EU Law: New Perspectives on the State and Stakeholder, Cambridge University Press, 2016.
69. Klein N., To zmienia wszystko. Kapitalizm kontra klimat, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA S.A., Warszawa 2016.
70. Kontorovich E., Exiting Paris: What the climate accord teaches about the features of treaties and executive agreements, Case Western Reserve Journal of International Law, 51, 103-118, HeinOnline, 2019.
71. Kristensen H.S., Mosgaard M.A., Remmen A., Circular public procurement practices in Danish municipalities, Journal of Cleaner Production, 281 (2021), 124962.
72. Królikowska-Olczak M., Wpływ zasad prawa zamówień publicznych na efektywność ekonomiczną zamówień publicznych, w: K. Kiczek, W. Małcki (red.), Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2022.
73. Lenton T., Held H., Kriegler E., Hall J., Lucht W. et al., Tipping elements in the Earth's climate system, PNAS 105 (6): 1786-1793, 2008.
74. Lenton T., Rockstrom J., Gaffney O., Rahmstorf S. et al., Climate tipping points-too risky to bet against, Nature 575: 592-595, 2019.
75. Lenton T., Tipping points in the climate system, Weather- Royal Meteorological Society 76 (10): 325-326, 2021.
76. Leszczyński L., Zagadnienie teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Kraków 2000.
77. Lewis P.B., Coinu G., Climate Change, the Paris Agreement, and Subsidiarity, UIC John Marshall Law Review, vol. 52, no.2: p.257-326, 2019.
78. Lippert I., An Introduction to the Criticism on Sustainable Development, Environmental and Resource Management, B.Sc.-Programme, Brandenburg University of Technology, Cottbus 2004.
79. Liu J., Legislation and Policy- The Cancun Agreements, Environmental Law review 13, 2011.

80. Loorbach D., Rotmans J., Managing transitions for sustainable development, w: Olshoorn X., Wieczorek A. (red.), Understanding industrial transformation-Views from Different Disciplines, Springer, 2006.
81. Lynas M. et al., Greater than 99% consensus on human caused climate change in the peer-reviewed scientific literature, Environmental Research Letters, 16, 2021, 114005.
82. Martinez Romera B., Caranta R., EU Public Procurement Law: Purchasing Beyond Price in the Age of Climate Change, EPPPL 3/2017, s. 281-292
83. Matusiak A., Komentarz do art. 96, w: M. Jaworska (red), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck 2021.
84. Matusiak G., Komentarz do art. 101, w: M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck, Warszawa 2021.
85. Matusiak G., Komentarz do art. 83, w: M. Jaworska, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, C.H.Beck, 2021.
86. Mazurek G., Zaręba S., Ustawa o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz, Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2017.
87. Mélon L., More than a Nudge? Arguments and Tools for Mandating Green Public Procurement in the EU, Sustainability 2020, 12, 988.
88. Miller B., When is consensus knowledge based? Distinguishing shared knowledge from mere agreement, Synthese 190:1293-1316, 2013.
89. Molden R., The new competition principle in the new EU Public Procurement Directives –from a Swedish perspective, ErT 4 /2019.
90. Monkeltaan J., Governance for the Sustainable Development Goals. Exploring an Integrative Framework of Theories, Tools, and Competencies, Springer, Singapur 2019.
91. Murgan M.G.A., Revisiting the Role of United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol in the Fight against Emissions from International Civil Aviation, Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence 12, no. 1: 112-126, 2021.
92. Myers K.F., Doran P.T., Cook J., Kotcher J.E., Myers T.A., Consensus revisited: quantifying scientific agreement on climate change and climate expertise among Earth scientists 10 years later, Environmental Research Letters 16: 104030, 2021.
93. Neamtu B., Dragos D.C., Sustainable Public Procurement: the Use of Eco-Labels, EPPPL 2/2015.

94. Nowak H., Winiarz M. (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Urząd Zamówień Publicznych, 2021.
95. Nowicki H., Cele systemu zamówień publicznych, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 497, 2017.
96. Nowicki H., Nowe Prawo Zamówień Publicznych a system prawa zamówień publicznych. Integracja systemu, w: M. Lemonnier, H. Nowak (red.), Dziś i jutro zamówień publicznych. XII Konferencja Naukowa, 7-8 października 2019 r., Olsztyn, Urząd Zamówień Publicznych, 2019.
97. Nowicki H., Nowicki P., Aksjologia prawa zamówień publicznych, w: A. Powałowski (red), Aksjologia publicznego prawa gospodarczego, C.H.Beck, 2022.
98. Nowicki H., Nowicki P., Wierzbowski M., Nowe dyrektywy zamówieniowe a polskie prawo zamówień publicznych. Uwagi de lege ferenda, w: H. Nowicki, P. Nowicki (red.), Prawo zamówień publicznych. Stan obecny I kierunki zmian, Presscom, Wrocław 2015,
99. Nowicki H., Prawo zamówień publicznych instrumentem kreowania innowacyjnej gospodarki, w: A. Powałowski (red), Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę, C.H. Beck, 2016.
100. Nowicki P., Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom organizatora”, Toruń 2019.
101. Nuzzo B., Reforma Pzp we Włoszech- analiza najważniejszych zmian, w: M. Lemonnier, H. Nowak (red.) Dziś i jutro zamówień publicznych. XII Konferencja Naukowa 7-8 października 2019 r., Olsztyn, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2019.
102. Panasiuk A., Mikołajczak A., Siedlecki T., Prawo zamówień publicznych- z komentarzem, Oficyna wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Warszawa 2004.
103. Panasiuk A., Polityka zakupowa państwa instrumentem stymulacji rozwoju gospodarczego, Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych, 1/2022.
104. Pieróg J., Prawo Zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 15, Warszawa 2019.
105. Piontek B., Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

106. Popkiewicz M., Kardaś A., Malinowski Sz., Nauka o klimacie. Mechanizmy działania systemu klimatycznego. Zmiany klimatu w przeszłości i obecnie, e-wydanie 2018.
107. Poukli K., Towards mandatory Green Public procurement (GPP) requirements under the EU Green Deal: reconsidering the role of public procurement as an environment policy tool, ERA Forum (2021), 21:699-721, s. 717.
108. Przeszło E., System zamówień publicznych, w: E. Przeszło, A. Powalowski (red.), Leksykon prawa zamówień publicznych. Podstawowe pojęcia, C.H.Beck 2022.
109. Przeszło E., Zielone zamówienia publiczne jako instrument rozwoju przedsięwzięć ekologicznych, w: A. Powalowski (red.), Gospodarka w synergii prawa gospodarczego, finansowego i prawnej ochrony środowiska, C.H. Beck, 2022.
110. Racca G., Central Purchasing Bodies in Italy: Reluctance and Challenges, w: C. RisvigHamer, M. Comba (eds), Centralising Public Procurement: The Approach of EU Member States, Edward Elgar, 2021.
111. Rajamani L., The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations, Journal of Environmental Law 28, 337-358, 2016.
112. Rajamani L., The Climate Regime in Evolution: The Disagreements that survive the Cancun Agreements, Carbon& Climate Regime Law Review, no. 2, p. 136-146, 2011.
113. Rajamani L., The Durban Platform for enhanced action and the future of the climate regime. International and Comparative Law Quarterly, vol. 61, s. 501-518, 2012.
114. Ripple J.W., Wolf Ch., Newsome M.T., Barnard P., Moowmaw R.W. with 11 258 scientists signatories from 153 countries, World Scientists' Warning of a Climate Emergency, BioScience 70 (1): 9-12, 2020.
115. Ripple J.W., Wolf Ch., Newsome M.T., Galetti M, Alamgir M., Crist E., Mahmoud I.M., Laurence F.W., World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice, Supplement S1, BioScience, volume 67, Issue 12, pp. 1026-1028, 2017.
116. Risvig Hamer C., Commentary to Article 42- Technical Specifications, w A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021.
117. Risvig Hamer C., Lov om håndhævelse af udbudsreglerne—Med kommentarer af Carina Risvig Hamer, København: Juristog Økonomforbundets Forlag., 2015.

118. Risvig Hamer C., M. Andhov, Commentary to Article 18- Public Procurement Principles, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021
119. Risvig Hamer C., Remedies for breaches of the public procurement rules in Denmark - Is the Danish enforcement system effective?, *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 1, 2020, 1-15
120. Risvig Hamer C., The Possibility to Exclude an Economic Operator that Cannot Be Trusted, *EPPPL* 1/2020, s.42-52.
121. Sanchez-Graells A., A deformed principle of competition? The subjective drafting of Article 18(1) of Directive 2014/24, w: G.S.Ølykke and Sanchez-Graells, *Reformation or Deformation of the EU Public Procurement Rules*, Elgar 2016.
122. Sanchez-Graells A., *Public Procurement and EU Competition Rules*, Hart Publishing 2015, 2nd edition.
123. Sanchez-Graells A., Regulatory substitution between labour and public procurement law: the EU's shifting approach to enforcing labour standards in public contracts, *European Public Law*, 24/2, 2018.
124. Sanchez-Graells A., Transparency and competition in public procurement: a comparative view on their difficult balance, w: K.M. Halonen, R. Caranta, A. Sanchez-Graells (eds), *Transparency in EU Procurement: Disclosure Within Public Procurement and During Contract Execution*, Edward Elgar Publishing, 2019.
125. Schoenmaekers S., The influence of sustainable reporting obligations on public purchasing, *ERA Forum*, 2023, 23:377-395.
126. Schooner S.L., Klinger D., Promoting Sustainable Public Procurement Through Economic Policy Tools: From Moral Suasion to Nudging, *European Journal of Public Procurement Markets*, 4(4), 67-79, 2023, s. 73.
127. Schooner, S. L., & Matsuda, E., Sustainable Procurement: Building Vocabulary To Accelerate The Federal Procurement Conversation. *GWU Legal Studies Research Paper*, 2021-44; Schooner, S. L. and Speidel, M., 'Warming Up' to Sustainable Procurement. *Contract Management*, 60(10), 32-41.
128. Semple A., Commentary to Article 62, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021.

129. Semple A., Commentary to Article 67- Contract Award Criteria, w: A. Sanchez-Graells, R. Caranta, European Public Procurement, Commentary on Directive 2014/24/EU, Elgar Commentaries, 2021.
130. Semple A., Cook A., A practical guide to Public Procurement, Oxford University Press, Chapter 4- specifications, selection, and award criteria, 2015.
131. Semple A., Living wages in public contracts: impact of the RegioPost judgment and the proposed revisions to the Posted Workers Directive, in: A. Sanchez-Graells (ed), Smart Public Procurement and Labour Standards, Hart 2018.
132. Sjøfjell B., Wiesbrock A., Why should public procurement be about sustainability, w: B. Sjøfjell, A. Wiesbrock (eds), Sustainable Public procurement under EU Law: New Perspectives on the State and Stakeholder, Cambridge University Press, 2016, s.1-22.
133. Skovgaard Ølykke G., Nyström J., Defining Abnormally Low Tenders: A Comparison Between Sweden And Denmark, Journal of Competition Law & Economics, 13(4), 2018, 666–709.
134. Skubała P., Czy zbliżamy się do punktów krytycznych dla klimatu?, Dzikie Życie 3/309, 2020.
135. Sołtyśńska A., Talago-Sławoj H., Europejskie Prawo zamówień publicznych. Komentarz., Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
136. Stapiński R., Efektywność realizacji polityki środowiskowej państwa w ramach systemu zamówień publicznych- stan obecny i perspektywa zmian, w: M. Lemonnier, H. Nowak (red.), Dziś i jutro zamówień publicznych. XII Konferencja Naukowa, 7-8 października 2019 r., Olsztyn, Urząd Zamówień Publicznych, 2019.
137. Steffen W., Rockstrom J., Richardson K., Lenton T. et al., Trajectories of the Earth System in the Anthropocene, PNAS 115 (33): 8252-8259, 2018.
138. Steinicke M., Vesterdorf, P.L., Brussels Commentary on EU Public Procurement Law, Hart/Nomos 2018.
139. Stręciwilk M., Analiza potrzeb i wymagań w przygotowaniu zamówienia publicznego, Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych, numer 4(71)/2021.
140. Streck Ch., Keenlyside P., Von Unger M., Paris Agreement: A New Beginning, Journal for European Environmental& Planning Law 13, 2016.
141. Strielkowski W., Lisin E., Gryshova I., Climate Policy of the European Union: What to expect from the Paris Agreement?, Romanian Journal of European Affairs, vol. 16, no. 4, 2016.

142. Szostak R., Zamówienia publiczne instrumentem stymulacji rozwoju gospodarczego, w: A. Powalowski, Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę, C.H. Beck, 2016.
143. Szpak K., Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w perspektywie 2050 roku, w: J. Gajewski, W. Paprocki (red), Polityka klimatyczna i jej realizacja w pierwszej połowie XXI wieku, Publikacja Europejskiego Kongresu Finansowego, Centrum Myśli Strategicznych, Sopot, 2020.
144. Szwed M., Projections of Temperature Changes in Poland, w: M. Falarz (red.), Climate Change in Poland. Past, Present, Future, Springer 2021.
145. Thaler, R. H., &Sunstein, C. R. (2008). Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. Yale University Press.
146. Treumer S., Into the grey area: implementation of the public procurement Directive in Denmark, w: S. Treumer, M.Comba (eds), Modernising Public Procurement: The Approach of EU Member States, Edward Elgar Publishing, 2018.
147. Vieira A.C., The WTO and the Paris Agreement: A Dialogue on Climate Change Mitigation, Beijing Law Review, 11: 399-414., 2020.
148. Wewerinke-Singh M., Doebbler C., The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance, University of New South Wales Law Journal, vol. 39, no. 4, 2017.
149. Zalewski H., System zamówień publicznych w Polsce, ODDK Sp. z o.o., Gdańsk 2002.
150. Zbierska J., Geneza idei i edukacja na rzecz zrównoważonego rozwoju, Agronomica (XXIV) nr 4 (96), 2007.

Akty prawne:

Międzynarodowe:

1. Agenda 21, w: Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”- Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r., Opracowanie: M. Radwan, A. Sienkiewicz, Tł. I. Kulisz, Instytut Ochrony Środowiska, 1998.
2. Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, 1992 r., w: Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”- Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r., Opracowanie: M. Radwan, A. Sienkiewicz, Tł. I. Kulisz, Instytut Ochrony Środowiska, 1998.

3. Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, 1992 r., w: Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”- Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r., Opracowanie: M. Radwan, A. Sienkiewicz, Tł. I. Kulisz, Instytut Ochrony Środowiska, 1998.
4. Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r. (Dz.U. z 1985 r Nr 60, poz. 311).
5. Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 09, poz. 488).
6. Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r., *Przekształcamy nasz świat: Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju*, A/RES/70/1.
7. Porozumienie Paryskie, Dziennik Urzędowy UE z 19.10.2016, L.282/4.
8. Protokół montrealski w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową, sporządzona w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490).
9. Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 2013, poz. 1683 i 1684.
10. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996 nr 53 poz. 238.
11. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U z 1992 r. Nr 53, poz. 238).
12. Raport Brutland, Nasza Wspólna Przyszłość, 1987 r.
13. Rezolucja ONZ 45/212 z 1990 r.
14. Rezolucja ONZ nr 43/53 z 1988 r.
15. Rezolucja ONZ nr 43/53 z 1988 r.
16. Rezolucja ONZ nr 44/206 z 1989 r.
17. Rezolucja ONZ nr 44/207 z 1989 r.
18. Rezolucja ONZ nr 44/228 z 22.12.1989 r.
19. Uchwała Konferencji Sztokholmskiej z 14 czerwca 1972 r. dotycząca naturalnego środowiska człowieka.
20. UN, Report of the World Summit on Sustainable Development [“WSSD”], UN Doc. A/CONF.199/ 20 (2002).

21. United Nations Economic and Social Council, Problems of the Human Environment – Report of the Secretary-General, 26 maja 1969 r.
22. World Meteorological Organization, Proceedings of the World Climate Conference- a conference of experts on climate and mankind, Genewa 12-23 lutego 1979, WMO nr 537.

Unijne:

1. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390- wersja skonsolidowana.
2. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy UE. 2007/C 306/01.
3. Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji, Dziennik Urzędowy UE z 23.09.2003 r., L 236.
4. Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywy 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, Dziennik Urzędowy UE z 20.12.2007, L 335/31.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r., Dziennik Urzędowy UE z 14.06.2018 r., L 150/109.
6. 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, Dziennik Urzędowy UE z 12.07.2019 r., L 188/116.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, Dziennik Urzędowy UE z 16.12.2022, L 322/15.
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dziennik Urzędowy UE z 22.11.2008 r., L 312/3.
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane,

- dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17WE i 2004/18/WE, Dziennik Urzędowy UE z 20.08.2009, L 216/76.
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dziennik Urzędowy UE z 18.06.2010 r., L 15/133.
 11. Dyrektywa 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 uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dziennik Urzędowy UE z 14.11.2012 r., L 315.
 12. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/EU z 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG, Dziennik Urzędowy UE z 29.06.2013 r., L 182.
 13. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, Dziennik urzędowy UE L 94/1.
 14. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dziennik Urzędowy UE L 94/65.
 15. 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, Dziennik Urzędowy UE L 94/243.
 16. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów transportu drogowego w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej, Dziennik Urzędowy UE z 15.05.2009 r., L 120.
 17. Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937, COM (2022) 71 final.
 18. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału w systemie ekzarządzania i audycie we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2002 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, Dziennik Urzędowy UE L.2009.342.1.

19. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. L 315 z 3.12.2007), zmienione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego, Dziennik Urzędowy UE z 23.12.2016 r., L 354/22.
20. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego urządzeń chłodniczych z funkcją sprzedaży bezpośredniej, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019, L 315.
21. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego zmywarek do naczyń dla gospodarstw domowych oraz uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1059/2010, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019 r., L 315.
22. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego urządzeń chłodniczych i uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1060/2010, Dziennik urzędowy UE z 5.12.2019 r., L 315.
23. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego źródeł światła oraz uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 874/2012, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019 r., L 315.
24. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego pralek i pralko-suszarek dla gospodarstw domowych oraz uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1061/2010 i dyrektywę Komisji 96/60/WE, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019 r., L 315.
25. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego wyświetlaczy elektronicznych

- i uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1062/2010, Dziennik Urzędowy UE z 5.12.2019 r., L 315.
26. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013, Dziennik Urzędowy UE Z 19.06.2018 r., L 156.
 27. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, Dziennik urzędowy UE z 9.12.2019 r., L 317.
 28. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dziennik Urzędowy UE z 22.06.2020, L 198/13.
 29. 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) 2019/1999 (Europejskie prawo klimatyczne), Dziennik Urzędowy UE z 9.07.2021, L 243/1.
 30. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument nad rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dziennik Urzędowy UE L.2021.57/17.
 31. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Fundusz na Rzecz Sprawiedliwej Transformacji, COM (2020) 22 final, 2020/0006 (COD).
 32. Council of the European Union, Presidency conclusions Doc 16616/1/07/REV I, 14 December 2007.
 33. Ekologiczne zakupy! - podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Wydanie pierwsze, Komisja Europejska, 2004.
 34. Ekologiczne zakupy! - podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Wydanie trzecie, Komisja Europejska, 2016.
 35. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu., Komunikat Komisji KOM (2010) 2020.
 36. „Gotowi na 55’’: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2021) 550 final.

37. Komisja Europejska, Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe, 2020.
38. Komisja Europejska, Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. COM (2018) 773 final. Bruksela: Komisja Europejska.
39. Komisja Europejska, Public procurement for a circular economy. Good practice and guidance, 2017.
40. Komisja Europejska, Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. COM (2020) 381 final.
41. Komisja Europejska, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2020) 380 final.
42. Komisja Europejska, Zjednoczeni w realizacji unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu – Przygotowanie fundamentów w celu zapewnienia udanego przejścia na czystą energię. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. COM (2019) 285 final. Bruksela: Komisja Europejska.
43. Komisja Europejska, Zjednoczeni w realizacji unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu – Przygotowanie fundamentów w celu zapewnienia udanego przejścia na czystą energię. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. COM (2019) 285 final. Bruksela: Komisja Europejska.
44. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM (2019) 640 final.
45. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i komitetu Regionów, Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy. Plan inwestycyjny na rzecz europejskiego Zielonego Ładu, Dziennik Urzędowy UE z 14.01.2020 r., COM (2020) 21 final.

46. Komunikat Komisji w sprawie wspólnotowego mającego zastosowanie do zamówień publicznych oraz możliwości włączenia aspektów środowiskowych do zamówień publicznych, KOM (2001) 274; Komunikat Komisji dotyczący zintegrowanej polityki produktowej (IPP), KOM (2003) 302; Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM (2008) 400.
47. Nowy Europejski Bauhaus- piękno, zrównoważoność, wspólnota, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2021) 573 final.
48. Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 marca 2019 r. w sprawie zmiany klimatu – europejska, długofalowa i zgodna z porozumieniem paryskim wizja strategiczna na rzecz dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki. 2019/2582(RSP). Strasburg; Rada Europejska, Konkluzje Rady Europejskiej z 12 grudnia 2019 r. Bruksela.
49. Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju- rok 2009, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2009) 400 wersja ostateczna.
50. Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM (2008) 400 wersja ostateczna.
51. Zalecenie Komisji z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie stosowania wspólnych metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz informowania o niej, 2013/179/UE, Dziennik Urzędowy UE z 4.05.2013 r., L 124/1.
52. Decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2014 r, w sprawie wykazu odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE, Dziennik Urzędowy UE z 30.12.2014 r., L 370/44.
53. Konkluzje Rady Europejskiej z 23-24 października 2014 r., Bruksela.
54. Konkluzje Rady Europejskiej z 8-9 marca 2007 r., Bruksela.
55. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie alarmującej sytuacji klimatycznej i środowiskowej (2019/2930(RSP)), Dziennik Urzędowy UE z 16.06.2021 r., C 232/28.

56. Zielona Księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień, Komisja Europejska, KOM (2011) 15 wersja ostateczna.
57. Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie wpływu zmiany klimatu na najsłabsze grupy ludności w krajach rozwijających się (2020-2042(INI)), A9-0115/2021, 7.04.2021 r.

Polskie:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
2. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. z 2022 r. poz. 2625.
3. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2022 r., poz. 1634.
4. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych Dz.U. z 1994 r. Nr 76 poz. 344, ze zm.
5. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2022 r., poz. 1710.
6. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz.U. z 2023 r., poz. 160.
7. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2022 r., poz. 699, 1250, 1726, 2127, 2722, z 2023 r. poz. 295.
8. Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy-Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 1020, 1579, 1920, z 2018 r. poz. 1603, 1649.
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2022 r., poz. 2556.
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.
11. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny, Dz.U. z 2022 r., poz. 1138.
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno- użytkowego z dnia 2 września 2004 r., Dz.U. 2004, Nr 202, poz.2072.
13. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 11.07.2018 r. w sprawie kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach, Dz. U. z 2018 r., poz. 1357.

14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, Dz.U. z 1994 Nr 89 poz. 414; Akt jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, z 2022 r. poz. 88, 1557,1768, 1783, 1846, 2206, 2687.
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, Dz. U. z 2021 poz. 2454.
16. 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, poz.2276.
17. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych oraz jego wzoru, Dz. U. z 2004 r. Nr 50, poz. 479.
18. Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania, Dz.U. z 2016 r., poz. 2038.
19. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania, Dz.U. poz 2463.
20. Polityka zakupowa państwa- załącznik do Uchwały nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa, Monitor Polski - Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, dnia 2 lutego 2022 r., poz. 125.
21. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.; Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., M.P. 2017, poz. 260.

Duńskie

1. Ustawa konsolidacyjna dotycząca postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sektorze gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych z dnia 15 grudnia 2015 r., Akt nr 1624 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 1078 z dnia 29 czerwca 2022 r.

2. Ustawa konsolidacyjna w sprawie udzielania przez podmioty zamawiające niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa z dnia 17 sierpnia 2011 r., Akt nr 892 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 1293 z dnia 12 listopada 2013 r. oraz ustawy nr 1077 z dnia 29 czerwca 2022 r.
3. Ustawa konsolidacyjna w sprawie udzielania umów koncesyjnych z dnia 15 grudnia 2015 r. Akt nr 1625 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 689 z dnia 8 czerwca 2016 r., oraz ustawy nr 1080 z dnia 29 czerwca 2022 r.
4. Ustawa o konsolidacji w zakresie wykorzystania komunikacji elektronicznej w zamówieniach publicznych i ogłaszaniu zamówień publicznych poniżej progów z wyraźnym interesem transgranicznym z dnia 30 listopada 2016 r., Akt nr 1572 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 1094 z dnia 29 czerwca 2022 r.
5. Ustawa o Radzie ds. skarg do spraw zamówień publicznych z dnia 2 czerwca 2016 r. Akt nr 593 ze zmianami wynikającymi z ustawy nr 884 z dnia 21 czerwca 2022 r.
6. Ustawa z dnia 15 grudnia 2015 r. o Zamówieniach Publicznych, akt nr 1564.

Włoskie

1. Dekret Legislacyjny z 18 kwietnia 2016 r. Kodeks Kontraktów Publicznych, nr 50/2016, G.U.R.I. nr 91 z 19.04.2016, Zwyczajny dodatek (Ordinary Supplement) nr 10.
2. Dekret Legislacyjny z 19 kwietnia 2017 r.- Przepisy uzupełniające i korygujące do dekretu ustawodawczego nr 50 z dnia 18 kwietnia 2016 r., G.U.R.I. nr 56/2017.
3. Dekret Legislacyjny z 31 marca 2023 r. Kodeks Kontraktów Publicznych w wykonaniu art. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2022 r., nr 78/2022, upoważniającej rząd do działania w sprawach umów publicznych nr 36/2023, G.U.R.I. z 31.03.2023 r. Zwyczajny Dodatek nr 12, Seria Generalna nr 77.
4. Dekret z 29 grudnia 2022 r.- Pilne przepisy dotyczące terminów legislacyjnych, nr 198/2022, G.U.R.I. z 29.12.2022. r. nr 303.
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych z 21 września 2016 r., G.U.R.I. z 21.09.2016 r., nr 247.
6. Ustawa z 24 lutego 2023 r. -Przekształcenie w ustawę, ze zmianami, dekretu z mocą ustawy nr 198 z dnia 29 grudnia 2022 r., zawierającego pilne przepisy dotyczące terminów legislacyjnych. Przedłużenie terminów wykonywania delegacji ustawodawczych, nr 14/2023, G.U.R.I. z 27.02.2023 r. nr 49.

7. Ustawa z 6 listopada 2012 r. o przepisach dotyczących zapobieganiu i zwalczaniu korupcji i bezprawia w administracji publicznej, nr 190/2012, G.U.R.I. nr 265 z 13.11.2012 r.
8. Ministerstwo Środowiska i Bezpieczeństwa Energetycznego, Rozporządzenie z 7 lutego 2023 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dotyczących dostarczania i wypożyczania wyrobów włókienniczych oraz usług w zakresie rekonstrukcji i wykańczania wyrobów włókienniczych G.U.R.I. z 23.03.2023 r., nr. 70.
9. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z dnia 5 lutego 2015 r. o minimalnych kryteriach środowiskowych przy zakupie wyposażenia infrastruktury ulicznej, G.U.R.I. z 2.03.2015, n.50.
10. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 24 grudnia 2015 w sprawie przyjęcia minimalnych kryteriów środowiskowych przy zlecaniu usług projektowania i robót budowlanych w zakresie nowej budowy, remontu i utrzymania budynków administracji publicznej oraz minimalnych kryteriów środowiskowych przy dostawie sprzętu pomocniczego dla osób nietrzymających moczu, G.U.R.I. z 21.01.2016, n. 16.
11. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 4 kwietnia 2013 r., w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych przy zakupie papieru kopiującego i graficznego - aktualizacja 2013, G.U.R.I. z 3.05.2013, nr 102.
12. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 17 października 2019 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dotyczących dostaw tonerów i wkładów atramentowych; minimalne kryteria środowiskowe dotyczące udzielania zamówień na zintegrowane usługi w zakresie odbioru zużytych tonerów i wkładów atramentowych, przygotowania do ponownego użycia oraz dostaw zregenerowanych tonerów i wkładów atramentowych, G.U.R.I. z 7.11.2019, nr 261.
13. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 17 maja 2018 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla dostaw obuwia roboczego i wyrobów skórzanych z DPI, artykułów i akcesoriów skórzanych, G.U.R.I. z 31.05.2018 r., n. 125.
14. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 27 września 2017 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla zamówień na źródła światła dla oświetlenia publicznego, zamówień na oprawy oświetleniowe dla

- oświetlenia publicznego, zamówień na usługi projektowe dla instalacji oświetlenia publicznego, G.U.R.I. 18.10.2017, nr 244, suplement nr 333.
15. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 28 marca 2018 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi oświetleniowe, G.U.R.I. z 28.04.2018 r. nr 98.
 16. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 7 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia minimalnych kryteriów środowiskowych, jakie powinny być zawarte w przetargach administracji publicznej na zakup usług energetycznych dla budynków - usługa oświetleniowa i motoryczna - usługa grzewcza/chłodnicza, G.U.R.I. z 28.03.2012, nr 98.
 17. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 9 grudnia 2020 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dotyczących przyznania zamówienia na usługę prania przemysłowego oraz wynajmu tekstyliów i materacy, G.U.R.I. z 4.01.2021, nr 2.
 18. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 10 marca 2020 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla usług zbiorowego żywienia i zaopatrzenia w żywność, G.U.R.I. z 4.04.2020, nr 90.
 19. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 10 marca 2020 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla usług zbiorowego żywienia i zaopatrzenia w żywność, G.U.R.I. z 4.04.2020, nr 90.
 20. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 29 stycznia 2021 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla kontraktowania usług sprzątania i odkażania budynków i środowisk do użytku cywilnego i sanitarnego oraz środków czystości, G.U.R.I. z 19.02.2021, nr 42 wraz z Rozporządzeniem korygującym Ministra Transformacji Ekologicznej z 24 września 2021, G.U.R.I. z 2.10.2021 r., nr 236.
 21. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 17 października 2019 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla kontraktowania usługi zarządzanego druku; kontraktowania usługi wynajmu drukarek i wielofunkcyjnych urządzeń biurowych; zakupu lub dzierżawy drukarek i wielofunkcyjnych urządzeń biurowych, G.U.R.I. z 7.11.2019 r., nr 261.
 22. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Zasobów Naturalnych, Rozporządzenie z 10 marca 2020 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla publicznej

- usługi zarządzania zielenią i dostawy produktów do pielęgnacji zieleni, G.U.R.I. z 4.04.2020 r., nr 90.
23. Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 17 czerwca 2021 r. w sprawie minimalnych kryteriów ekologicznych dla zakupu, leasingu, najmu, dzierżawy pojazdów transportu drogowego, G.U.R.I. z 2.07.2021 r., nr 157.
 24. Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 19 października 2022 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dla usługi organizowania i przeprowadzania imprez, G.U.R.I. z 2.12.2022 r., nr 282,
 25. Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 23 czerwca 2022 r. o minimalnych kryteriach środowiskowych dla kontraktowania usługi dostawy, wynajmu i przedłużenia życia wyposażenia wewnątrz, G.U.R.I. z 8.08.2022, n.184.
 26. Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 23 lipca 2022 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych dotyczących udzielania zamówień na usługi projektowe w zakresie interwencji budowlanych, udzielania zamówień na roboty budowlane w zakresie interwencji budowlanych oraz wspólnego udzielania zamówień na projektowanie i roboty budowlane w zakresie interwencji budowlanych, G.U.R.I. z 6.08.2022, nr 183.
 27. Ministerstwo Transformacji Ekologicznych, Rozporządzenie z 23 lipca 2022 r. w sprawie minimalnych kryteriów środowiskowych przy udzielaniu zamówienia na usługę zbierania i transportu odpadów komunalnych, sprzątnięcia i zmiatania oraz innych usług w zakresie higieny miejskiej, dostawę pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych, dostawę pojazdów, maszyn i urządzeń samojezdnych nieporuszających się po drogach do zbierania i transportu odpadów oraz zmiatania ulic, G.U.R.I. z 5.08.2022, nr. 182.

Materiały legislacyjne:

1. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (druk 310 i 310A), tekst pierwotny Dz.U. nr 76, poz. 344.
2. Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo zamówień publicznych wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych, Druk nr 2218 z 7 listopada 2003 r.
3. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy- Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 366 z 24 marca 2016 r.
4. Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo Zamówień Publicznych z 11 września 2019 r., druk nr 3624 z 12 lipca 2019 r.

5. Uzasadnienie do projektu Ustawy o zamówieniach publicznych, projekt ustawy nr L 19 (w oryginale: Forslag til Udbudsloven, lovforslag nr L 19).

Orzecznictwo:

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

1. Opinia Rzecznik Generalnej Eleanor Sharpston z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie Lämmerzahl, C-241/06, ECLI:EU:C:2007:329.
2. Opinia Rzecznik Generalnej Juliane Kokott z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie C-368/10, Komisja przeciwko Niderlandom, ECLI:EU: C:211:840.
3. Wyrok Sądu z 20 września 1988 r. w sprawie Komisja przeciwko Danii, 302/86, ECLI:EU:C:1988:421.
4. Wyrok Sądu z 7 lutego 1985 r. w sprawie ADBHU, 240/83, ECLI:EU:C:1985:59.
5. Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie Universale-Bau, C-470/99, ECLI:EU:C:2002:746.
6. Wyrok Sądu z dnia 22 września 1988 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, 45/87, ECLI:EU:C:1988:435.
7. Wyrok Sądu z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawach połączonych C-285/99 i C-286/99, Impresa Lombardini, Impresa Mantovani, ECLI:EU:C:2001:640.
8. Wyrok Sądu z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654.
9. Wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie Evropaiki Dynamiki przeciwko Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), T-331/06, ECLI:EU: T:2010:292.
10. Wyrok Trybunału z 10 października 2013 r. w sprawie Manova, C-336/12, ECLI: EU: C: 2013:647.
11. Wyrok Trybunału z 13 marca 2001 r. w sprawie PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.
12. Wyrok Trybunału z 15 listopada 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, C-320/03, ECLI: EU: C:2005:684.
13. Wyrok Trybunału z 25 czerwca 1998 r. w sprawie Dusseldorp, C-203/96, ECLI:EU:C:1998:316.
14. Wyrok Trybunału z 9 lipca 1992 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, C-2/90, ECLI:EU:C:1992:310.

15. Wyrok Trybunału z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie Max Havelaar, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284.
16. Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie TNS Dimarso, C-6/15, ECLI:EU:C:2016:555.
17. Wyrok Trybunału z dnia 15 maja 2008 r. w połączonych sprawach C-147/09 i C-148/06 SECAP, ECLI:EU:C:2006:304.
18. Wyrok Trybunału z dnia 15 października 2009 r. w sprawie Hochtief, C-138/08, ECLI:EU:C:2009:627.
19. Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie Michaniki, C-213/07, ECLI:EU:C:2008:731.
20. Wyrok Trybunału z dnia 16 października 2018 r. w sprawie DEP-Proof IT vs. EIGE, T-10/17, ECLI:EU: T:2018:682.
21. Wyrok Trybunału z dnia 17 września 2002 r. w sprawie Concordia Bus Finland, C-513/99, ECLI:EU:C:2002:495.
22. Wyrok Trybunału z dnia 18 października 2001 r. w sprawie SIAC Construction, C-19/00, ECLI:EU:C:2001:553.
23. Wyrok Trybunału z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie Meca, C-41/18, ECLI:EU:C:2019:507.
24. Wyrok Trybunału z dnia 20 września 1988 r. w sprawie Bentjees, 31/87, ECLI:EU:C:1988:422.
25. Wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2005 w sprawie Coname, C-231/03, ECLI:EU:C:2005:487.
26. Wyrok Trybunału z dnia 24 stycznia 2008 r. w sprawie Lianakis, C-532/06, ECLI:EU:C: 2008:40.
27. Wyrok Trybunału z dnia 26 września 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, C-225/98, ECLI:EU:C:2000:494.
28. Wyrok Trybunału z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie Slovensko, C-599/10, ECLI:EU:2012:191.
29. Wyrok Trybunału z dnia 3 marca 2005 r. w sprawach połączonych C-21/03 i C-34/03 Fabricom przeciwko Belgii, ECLI:EU:C:2005:127.
30. Wyrok Trybunału z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie Tim SpA, C-395/18, ECLI:EU:2020-58.
31. Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie EVN Wienstrom, C-448/01, ECLI:EU:C:2003:651.

32. Wyrok Trybunału z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie TQ3 Travel Solutions Belgium, T-148/04, ECLI:EU:T:2005:274.
33. Wyrok Trybunału z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie Teleaustria Telefonadress, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669.
34. Wyrok Trybunału z dnia 7 października 2004 r. w sprawie Sintesi SpA, C-247/02, ECLI:EU:C:2004:593.

Krajowa Izba Odwoławcza:

1. Wyrok KIO z 8 października 2018 r., KIO 1878/18, KIO 1879/19, KIO 1880/19, Legalis nr 1866048.
2. Wyrok KIO z 10 listopada 2021 r., KIO 2827/21, Legalis nr 2700874.
3. Wyrok KIO z 11 czerwca 2021 r., KIO 1343/21, Legalis nr 2594603;
4. Wyrok KIO z 15 marca 2017 r., KIO 386/17, Legalis nr 1581056.
5. Wyrok KIO z 16 stycznia 2018 r., KIO 7/18, Legalis nr 1743508.
6. Wyrok KIO z 16 stycznia 2020 r., KIO 2664/19, Legalis nr 2300970.
7. Wyrok KIO z 19 lipca 2019 r., KIO 1187/19, KIO1199/19, KIO 1201/19, Legalis nr 1576666.
8. Wyrok KIO z 19 marca 2013 r., KIO 462/13, Legalis nr 744155.
9. Wyrok KIO z 22 lutego 2012 r., KIO 267/12, niepubl.
10. Wyrok KIO z 22 marca 2016 r., KIO 328/16, Legalis nr 1456812.
11. Wyrok KIO z 22 sierpnia 2022 r., KIO 1929/22, Legalis nr 2715642.
12. Wyrok KIO z 23 kwietnia 2015 r., KIO 709/15, Legalis nr 1303727.
13. Wyrok KIO z 24 listopada 2014 r., KIO 2358/14, Legalis nr 1186443.
14. Wyrok KIO z 24 listopada 2016 r., KIO 2101/16, Legalis nr 1544069.
15. Wyrok KIO z 24 września 2012 r., KIO 1951/12, KIO 1953/12, Legalis nr 617182, 617183.
16. Wyrok KIO z 25 września 2017 r., KIO 1869/17, Legalis nr 1696517;
17. Wyrok KIO z 26 października 2015 r., KIO 2183/15, Legalis nr 1370822.
18. Wyrok KIO z 29 listopada 2017 r., KIO 2130/17, Legalis nr 1707066.
19. Wyrok KIO z 3 października 2019 r., KIO 1828/19, Legalis nr 2256738.
20. Wyrok KIO z 4 października 2021 r., KIO 2142.21, Legalis nr 2660944.
21. Wyrok KIO z 4 sierpnia 2017 r., KIO 1507/17, Legalis nr 1673666.
22. Wyrok KIO z 5 lipca 2022 r., KIO 1584/22, Legalis nr 2846051.
23. Wyrok KIO z 8 października 2019 r., KIO 1885/19, Legalis nr 2258231.

24. Wyrok KIO z 9 października 2020 r., KIO 2297/20, Legalis nr 2521406.
25. Wyrok KIO z dnia 11 czerwca 2021 r., KIO 1343/21, Legalis nr 2594603.
26. Wyrok SO w Warszawie z 5.01.2017 r., sygn. akt: V Ca 2214/06, niepubl.

Duńskie:

1. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie A-Sport A/S przeciwko The City of Copenhagen, 3.01.2020, J. Nr: 19/09022.
2. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Anker Hansen przeciwko Rudersdal Kommune, 19.05.2009, J. nr 2009-0018469.
3. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Brøndum A/S przeciwko Ringgården, 5.11.2008, J. nr 2008-0017108.
4. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Dansk Byggeri przeciwko Regionowi Hovedstaden, 2.08.2016, J. nr 2015-8029.
5. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Elbit Systems Ltd. przeciwko the Ministry of Defence's Materiel and Procurement Agency, 24.01.2020, J. Nr: 19/07070.
6. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Enemærke& Petersen A/S v Fælles organisationens Bolig forening Slagelse, 1.03.1999, J. nr 98-107.489.
7. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Georg Berg A/S v KøgeKommune, 5.08.2003, nr 02-234.844.
8. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Hørkram przeciwko Roskilde Kommune, 21.06.2011, J. nr 2011-0023564.
9. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Hørkram Foodservice A/S przeciwko Region of Southern Denmark, 22.08.2022, J.nr.: 22/03867.
10. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Kongsvang Rengørings service A/S przeciwko Eega Gymnasium, 13.05.2020, J. Nr: 19/03966;
11. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie MAN Truck & Bus Danmark A/S przeciwko The Danish Emergency Management Agency, 14.12.2020, J. Nr: 19/08277.
12. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie MMEC Mannesmann GmbH przeciwko Energinet Gas TSO A/S, 23.04.2020, J. Nr: 20/04052.
13. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia publiczne w sprawie New MindTellUS A/S przeciwko Partnerskabet Det Digitale Turisme Danmark c/o VisitDenmark, 29.07.2015, nr 2015-8294.

14. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie NFB Transport Systems A/S v przeciwko Moderniseringsstyrelsen, 14.01.2013, J. nr.: 2012-0033257.
15. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie Omada A/S v Copenhagen Municipality, 18.08.2017, J. nr. 17/0281.
16. Decyzja Izby ds. Skarg na Zamówienia Publiczne w sprawie SDI Media A/S przeciwko Danmarks Radio, 04.02.2013, J. nr.: 2012-032317.

Włoskie:

1. Wyrok Rady Stanu z 27 marca 2019 r., sekcja VI, nr 2036.
2. Wyrok Rady Stanu z 17 kwietnia 2018 r., sekcja. III, nr 2317.
3. Wyrok Rady Stanu z 27 marca 2019 r., sekcja VI, nr 2036.
4. Wyrok Rady Stanu z 3 lutego 2021 r., sekcja V, nr 972.
5. Wyrok Rady Stanu z 14 października 2022 r., sekcja III, nr 8773.
6. Wyrok Rady Stanu z 3 lutego 2021 r., sekcja V, nr 972.
7. Wyrok Rady Stanu z 5 sierpnia 2022 r., sekcja V, nr 6934.
8. Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego Abruzzo–Pescara z 20.11.2017 r., sekcja. I, nr 330.
9. Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego w Mediolanie z 24 kwietnia 2020, sekcja I, nr 685.
10. Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego w Mediolanie z 24 kwietnia 2020 r., sekcja I, nr 685; Wyrok Rady Stanu z 3 lutego 2021 r., sekcja V, nr 972.
11. Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego w Toskanii z 14 maja 2018 r., sekcja I, nr 645.
12. Wyrok Regionalnego Trybunału Administracyjnego w Mediolanie z 12 lutego 2018 r., sekcja IV, nr 403.

Dokumenty wydane w ramach COP:

1. Decyzja 1/CMP.7: Wyniki prac Grupy Roboczej Ad Hoc ds. dalszych zobowiązań Stron Załącznika I w ramach Protokołu z Kioto podczas jej szesnastej sesji, FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1.
2. Decyzja 1/CP.16, Porozumienia z Cancun: Wyniki prac grupy roboczej ad hoc ds. długoterminowej współpracy w ramach Konwencji, FCCC/CP/2010/7/Add.1.
3. Decyzja 1/CP/21, nr FCCC/CP/2015/10/Add/1.
4. Decyzja 1/CP/21, nr FCCC/CP/2015/10/Add/1.

Sprawozdania państw członkowskich UE:

1. Annex to Procurement Monitoring Report in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Cyprus 2021.
2. Drugie sprawozdanie monitorujące dotyczące zamówień publicznych I koncesji, Belgia 2021 (w oryginale: Deuxième Rapport de control econcentrant les marchés publics et les concessions, Belgique 2021).
3. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości, Sprawozdanie Republiki Austrii zgodnie z dyrektywami 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE za okres od sierpnia 2018 r. do końca 2020 r., 2021 r. (w oryginale: BundesministeriumJ ustiz, Bericht der Republik Österreichgemäß den Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU für den Zeitraum August 2018 bis Ende 2020, 2021).
4. Finland Procurement monitoring Report Under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Finland 2021.
5. IE Procurement Monitoring Report under the Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU and 2014/25/EU.
6. Monitoring- Bericht der Bunderegierungzur Anwendung des Vergaberechts 2021, Deutschland 2021.
7. Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Hungary 2021.
8. Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Sweden 2021.
9. Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Slovenija 2021.
10. Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Malta 2021.
11. Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Latvia 2021.
12. Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Lithuania 2021.
13. Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Estonia 2021.
14. Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Denmark 2021.

15. Procurement Monitoring Report Template in view of the Member States' reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Croatia 2021.
16. Procurement Monitoring Report- Slovakia, In view of the reporting process under the Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE, Slovakia 2021.
17. Public Procurement Monitoring Report of the Netherlands, Netherlands 2021.
18. Raport o zamówieniach publicznych w 2018, 2019, 2020, 2021 roku (w oryginale: Informe Trienal Relativo a la Contracción Pública en España en 2018, 2019 y 2020, 2021,
19. Raport z Monitorowania Zamówień Publicznych w Okresie 2018-2020, zgodnie z procedurami przewidzianymi w dyrektywach 2014/24/UE, 2014/25/UE i 2014/23/UE włączonymi do ustaw nr. 4412/2016 i n. 4413/2016 (w oryginale: ΕΚΘΕΣΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2018-2020, Σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ, 2014/25/ΕΕ και 2014/23/ΕΕ όπως ενσωματώθηκαν στους ν. 4412/2016 και ν. 4413/2016.
20. Roczny raport o stanie zamówień publicznych w Republice Czeskiej na rok 2020 (w oryginale: Výroční z práva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020).
21. Romania, Public Procurement Monitoring Report In Accordance With The Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU and 2014/25/EU, April 2021.
22. Sprawozdanie dla Komisji Europejskiej ze stosowania rozporządzenia w sprawie zamówień publicznych w latach 2017-2019 (w oryginale: Rapport à la Commission Européenne relatif à l'application de la Réglementation en Matière de Marchés Publics pour la période 2017-2019).
23. Sprawozdanie monitorujące dla Komisji Europejskiej w zakresie zamówień publicznych i umów koncesyjnych (lata: 2018-2019-2020) (w oryginale: Rapport de contrôle à l'attention de la Commission européenne sur les marchés publics et les contrats de concession (Années: 2018-2019-2020), 2021.
24. Sprawozdanie z Monitorowania Zamówień Publicznych i Koncesji (w związku z procesem sprawozdawczym dla państw członkowskich na mocy dyrektywy 2014/23/UE, dyrektywy 2014/24/UE i dyrektywy 2014/25/UE), Bułgaria 2021 (w oryginale: ДОКЛАД ОТНОСНО МОНИТОРИНГА НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И КОНЦЕСИИТЕ (ВЪВ ВРЪЗКА С ПРОЦЕСА НА ДОКЛАДВАНЕ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ СЪГЛАСНО ДИРЕКТИВА 2014/23/ЕС, ДИРЕКТИВА 2014/24/ЕС И ДИРЕКТИВА 2014/25/ЕС)

Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych:

1. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 1995 r.
2. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 1996 r.
3. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 1997 r.
4. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 1998 r.
5. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 1999 r.
6. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2000 r.
7. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2001 r.
8. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2002 r.
9. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2003 r.
10. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2004 r.
11. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2005 r.
12. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2006 r.
13. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2007 r.
14. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2008 r.
15. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2009 r.
16. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2010 r.

17. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2011 r.
18. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2012 r.
19. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2013 r.
20. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2014 r.
21. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2015 r.
22. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2016 r.
23. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2017 r.
24. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2018 r.
25. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2019 r.
26. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2020 r.
27. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu udzielania zamówień publicznych w 2021 r.

Raporty IPCC:

1. Appendix A to the Principles Governing IPCC Work: Procedures for the preparation, review, acceptance, adoption, approval, and publication of IPCC Reports.
2. IPCC 2018, *Global Warming of 1,5° C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5° C above pre-industrial level and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.*
3. IPCC 2019, *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a changing Climate.*
4. IPCC Fourth Assessment, Climate Change 2007: Synthesis Report.
5. IPCC Second Assessment, Climate Change 1995: Synthesis Report.

6. IPCC Sixth Assessment, Climate Change 2021: The Physical Science Basis.
7. IPCC Third Assessment, Climate Change 2001: Synthesis Report.
8. IPCC Fifth Assessment, Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
9. IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.
10. IPCC, 2022, Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change, Working Group III Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)
11. IPCC, 2022: Annex I: Glossary [van Diemen, R., J.B.R. Matthews, V. Möller, J.S. Fuglestvedt, V. Masson-Delmotte, C. Méndez, A. Reisinger, S. Semenov (eds)]. In IPCC, 2022: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.*
12. IPCC 2006, Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventors.
13. IPCC 2019, The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate.

Źródła internetowe:

1. About municipalities and regions, Ministry of the Interior and Housing, w: <https://english.im.dk/responsibilities-of-the-ministry/governance-of-municipalities-and-regions/about-municipalities-and-regions>
2. Bendyk E., Szczyt klimatyczny w Madrycie zawiódł ludzi i planetę, w: <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/nauka/1935796,1,szczyt-klimatyczny-w-madrycie-zawiodl-ludzi-i-planete.read>.
3. http://www.un.org.pl/files/170/Agenda2030PL_pl-5.pdf
4. <https://bregroup.com/products/bream/>
5. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl
6. <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?end=2019&start=1990&view=map>

7. <https://denansvarligeindkoerber.dk/forum>
8. https://e-justice.europa.eu/16/PL/national_justice_systems?ITALY&member=1
9. https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm
10. https://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm
11. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-logo_en
12. https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/erdf_en
13. <https://eng.mst.dk/sustainability/sustainable-consumption-and-production/sustainable-procurement/panel-for-environmentally-conscious-procurement/>
14. <https://eng.mst.dk/sustainability/sustainable-consumption-and-production/sustainable-procurement/forum-on-sustainable-procurement/>
15. https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel-home_en
16. https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel-home_en
17. <https://gpp.mite.gov.it/Home/Cam>
18. <https://hdr.undp.org/en/data>
19. <https://natemat.pl/416110.powrot-zimy-w-koszalinie-na-zasniezonej-drodze-dachowalo-auto>
20. <https://oes.dk/indkoeb/raadgivningsenheden-statens-indkoeb/>
21. <https://pogoda.wprost.pl/10598377/gdzie-jest-burza-potezny-zywiol-zaskoczy-w-styczniu-imgw-wydaje-ostrzezenia-dla-calego-kraju.html>
22. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en
23. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/funding-guide/life-programme_en
24. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_en
25. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/poland_en#transposition
26. <https://smart-spp.eu/index.php?id=6988>
27. <https://stats.oecd.org/>
28. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en
29. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-katowice-climate-package/katowice-climate-package>
30. <https://www.anticorruzione.it/contratti-pubblici>

31. <https://www.arm.gov/about>
32. <https://www.blauer-engel.de/en>
33. <https://www.buildup.eu/en/practices/cases/new-antonio-brancati-middle-school>,
<https://www.construction21.org/france/case-studies/i/antonio-brancati-middle-school.html>
34. <https://www.buy-smart.info/>
35. <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2022/>
36. <https://www.dgnb-system.de/en/>
37. <https://www.ecolabel.dk/en>
38. <https://www.en.kfst.dk/public-procurement/about-public-procurement/>
39. <https://www.enea.it/en/enea/about-us>
40. <https://www.energystar.gov/>
41. <https://www.energystar.gov/products/spec>
42. <https://www.eu-energystar.org>
43. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/34/zamowienia-publiczne>
44. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/72/walka-ze-zmiana-klimatu>
45. <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/consiglio-di-stato1>
46. <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/mappa>
47. <https://www.gov.pl/web/uzp/>
48. <https://www.independent.co.uk/climate-change/news/cop21-paris-deal-far-too-weak-to-prevent-devastating-climate-change-academics-warn-a6803096.html>
49. <https://www.ipcc.ch/report/2019-refinement-to-the-2006-ipcc-guidelines-for-national-greenhouse-gas-inventories/>,
50. <https://www.ipcc.ch/reports/>
51. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/07/AR6_FS_What_is_IPCC.pdf
52. <https://www.ipcc.ch/working-group/wg1/>
53. <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:14020:ed-3:v1:en>
54. <https://www.iso.org/standard/61148.html>
55. <https://www.isprambiente.gov.it/en>
56. <https://www.italiadomani.gov.it/en/Interventi/riforme/riforme-abilitanti/legge-delega-per-la-riforma-del-codice-in-materia-di-contratti-p.html>
57. <https://www.lancetcountdown.org/about-us/team/>
58. <https://www.nature.com/articles/d41586-022-03721-5>
59. <https://www.organicdenmark.com/organic-cuisine-label>

60. <https://www.pcbc.gov.pl/pl/uslugi/certyfikacja-wyrobow/kosmetyki/znak-ekologiczny-eko-2>
61. <https://www.pcbc.gov.pl/pl/uslugi/ecolabel/produkty-i-uslugi>
62. <https://www.pcbc.gov.pl/znak-certyfikowanego-rolnictwa-ekologicznego-bio>
63. <https://www.ski.dk/>
64. <https://www.svanen.se/en>
65. <https://www.theccc.org.uk/what-is-climate-change/a-legal-duty-to-act/>
66. <https://www.usgbc.org/leed>
67. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/>
68. Nauka o klimacie, Emisje CO₂ w 2022 r.: zamiast maleć, znowu rosną, w: <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/emisje-co2-w-2022-zamiast-malec-znow-rosna/>
69. Nauka o klimacie, Konsekwencje zmiany klimatu dla Polski wg Ministerstwa Środowiska, w: <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/konsekwencje-zmiany-klimatu-dla-polski-wg-ministra-srodowiska-311/>
70. Pawlak M., Podsumowanie COP27. Trochę nadziei i smutne kompromisy, w: <https://klimat.rp.pl/liderzy/art37462671-podsumowanie-cop27-troche-nadziei-i-smutne-kompromisy>.
71. Popkiewicz M., Bujalski Sz., Szczyt klimatyczny COP26- rezultaty, w: <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/szczyt-klimatyczny-cop26-rezultaty/>.
72. Prigan A., Art. 83 w: Nowe PZP. Komentarz dostępny w internecie: <https://komentarzpzp.pl/strona-glowna/dzial-ii/rozdzial-1/oddzial-1/art-83/komentarz-do-art-83-ustawy>
73. Przemówienie Sekretarza generalnego ONZ A. Guterres'a, na COP27 w Sharm el-Sheikh w Egipcie, w: dostęp: <https://www.cnbc.com/2022/11/07/were-on-a-highway-to-climate-hell-un-chief-guterres-says.html>
74. Śliwak K., Art. 241 w: Nowe PZP. Komentarz dostępny w internecie: <https://komentarzpzp.pl/strona-glowna/dzial-ii/rozdzial-7/art-241/komentarz-do-art-241-ustawy>
75. Śliwak K., Art. 242 w: Nowe PZP. Komentarz dostępny w internecie: <https://komentarzpzp.pl/strona-glowna/dzial-ii/rozdzial-7/art-242/komentarz-do-art-242-ustawy>
76. www.unep.org

Inne:

1. Badanie jakościowe w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r., raport końcowy, Urząd Zamówień Publicznych, 2022 r.
2. CEPDD Project, Chair of Public Contracts Law, University of Lyon 3, France, funded research project by Agence Universitaire de la Francophonie (2022). Countries involved: Canada, Quebec; Netherlands; France; Italy; Portugal; Switzerland.
3. CReIAMO PA, Servizi Di Assistenza Tecnico-Specialistica In Materia Di Green Public Procurement Nell'ambito Delle Iniziative Programmate Sul Pon "Governance E Capacità Istituzionale" 2014-2020 A Valere Sulla Programmazione Comunitaria – Fondo Sociale Europeo Sviluppo Regionale (Fse), Cup: F49j17000390007; Cig: 7580340674, Report Sul Monitoraggio Gpp 2019.
4. Davis Langdon Management Consulting, Life Cycle Costing (LCC) as a Contribution to Sustainable Construction: A Common Methodology Literature Review (Final Report 2007).
5. Duński Urząd ds. Konkurencji i Konsumentów, Przewodnik po klauzulach społecznych w zamówieniach, 2018.
6. Etykiety ekologiczne, Urząd Zamówień Publicznych, 2022 r.
7. European Environment Agency, Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2020 and inventory report 2022, EEA/PUBL/2022/023, 27/05/2022.
8. Faracik B., Szymonek J., Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie. Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu, 2015 r.
9. Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism. (2020).
10. Green Procurement for a Green Future- strategy for green public procurement, Denmark, Ministry of Finance, 2020.
11. Informator Urzędu Zamówień Publicznych, Nr 4/2018.
12. International Energy Agency, Global Energy Review 2021, Assessing the effects of economic recoveries on global energy demand and CO₂ emissions in 2021.
13. Iurascu A., The New Italian Public Contract Code: Setbacks, Innovation, and New SPP Requirements, w: <https://sapiensnetwork.eu/the-new-italian-public-contract-code-setbacks-innovation-and-new-spp-requirements/>
14. Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010-2012, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010

15. Lundsgaard C.A., Hansen P.M.S., Pedersen J.M., Viegan J., *Prisen for CirkulæreIndkøb*, Danish Environmental Protection Agency, 2020.
16. M. Andhov, R. Caranta (eds). *Sustainability through public procurement: the way forward – Reform Proposals*, 2020, w: https://www.idos-research.de/uploads/media/Sustainability_through_public_procurement_the_way_forward_Reform_Proposals.pdf
17. Ministry of the Environment and the Protection of Natural Resources, *Action Plan for the Environmental Sustainability of Consumption in the Public Administration Sector (or National Action Plan on Green Public Procurement- PAN GPP)*, 21.12.2007 r., przyjęty dekretem międzyresortowym z dnia 11 kwietnia 2008 r. G.U.R.I. z 8.05.2008 r., nr 107/2008.
18. *Narodowy Plan Odbudowy i Odporności, #NextGenerationItalia* (oryg. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia*, 2021).
19. OECD, *Going green- best practices for sustainable procurement*, 2015, w: https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf
20. OECD, *Government at a Glance* (OECD Publishing, Paris, 2021), s. 163, w: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1c258f55-en/index.html?itemId=/content/publication/1c258f55-en>
21. *Pozacenowe kryteria oceny ofert. Poradnik z katalogiem dobrych praktyk. Ver. 2.0.*, Urząd Zamówień publicznych 2020 r.
22. *Przewodnik po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych*, Urząd Zamówień publicznych, 2022 r.
23. *Przewodnik po rynku produktów ekologicznych- poradnik zamawiającego*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych.
24. *Przewodnik po rynku produktów ekologicznych. Poradnik zamawiającego*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z Urzędem Zamówień publicznych, 2022 r.
25. *Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy Prawo Zamówień Publicznych i niektórych innych ustaw z dnia 24 lutego 2016 r.*
26. *Raport z oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2018.

27. Renda A., GPP Uptake in the EU27: Still a very Fragmented Picture, w: A.Renda et al, The uptake of GPP in the EU27, DG Environment, CEPS, College d'Europe, 2012, w: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>
28. The 2021 report of the Lancet Countdown on health and climate changes: code red for a healthy future, Lancet 398, 2021.
29. The Danish Complaints Board for Public Procurement, Annual Report 2020.
30. The Danish Complaints Board for Public Procurement, Annual Report 2021.
31. The Lancet Countdown, The 2021 report of the Lancet Countdown on health and climate changes: code red for a healthy future, Lancet 398, 2021: 1619- 1662.
32. Wąsiński M., Katowice rulebook- perspektywy globalne polityki, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Nr 31 (1779), 27.02.2019.
33. Wiktorowska E., Stosowanie kryterium kosztu opartego na LCC z zastosowaniem metody kalkulacji kosztów cyklu życia dla budynków w oparciu o przepisy 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 2021 r. poz 2276), Urząd Zamówień Publicznych, 2022 r.
34. Zrównoważony rozwój- idee, definicje, mierniki, w: Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba Analizy empirycznej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.