



ZARZĄDZANIE WYDATKOWANIEM PUBLICZNYCH ŚRODKÓW FINANSOWYCH W RAMACH ZIELONYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Michał Gołębiowski

Uniwersytet Jagielloński
Katedra Prawa Publicznego Gospodarczego

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego artykułu jest omówienie problematyki zielonych zamówień publicznych z perspektywy zarówno zamawiającego, jak i wykonawcy. Analiza rozstrzygnięć Krajowej Izby Odwoławczej oraz licznych dokumentów o charakterze normatywnym, jak i soft law pozwoliła na ukazanie mechanizmów prawnych, za pomocą których zamawiający może skutecznie zastrzec w ramach postępowania wymogi dotyczące zmniejszenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Publikacja ta, jako jedna z niewielu o tego rodzaju tematyce, zawiera praktyczne wskazówki dla uczestników postępowania, w szczególności dla zamawiających, dążących do uwzględnienia aspektów środowiskowych w prowadzonych postępowaniach. W szczegółowych rozważaniach odniesiono się do problematyki uzasadnienia wzrostu kosztu zakupu dóbr i usług w wyniku przeprowadzenia zielonego zamówienia publicznego, a także do problematyki zarządzania środowiskowego i rachunku cyklu życia produktów. Zagadnienia te omówiono z punktu widzenia roli, jaką można przypisać powołanym rozwiązaniom w dziedzinie zamówień publicznych.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, zamówienia publiczne, zielone zamówienia publiczne, zarządzanie środowiskowe

DOI: 10.17512/znpcz.2018.3.04

Wprowadzenie

Jednostki sektora finansów publicznych nabywają znaczną ilość produktów i usług, co w sposób istotny przekłada się na kształt gospodarki państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto tendencją rozwojową prawa europejskiego będzie wzrost zakresu i znaczenia obowiązków publicznych (Hoff 2001, s. 63). Wprowadzone w ostatnim czasie zmiany w regulacjach związanych z udzielaniem zamówień publicznych potwierdzają, iż wydatkowanie środków finansowych pochodzących z budżetów szeroko rozumianego sektora publicznego, powinno sprowadzać się nie tylko do pozyskania towaru lub usługi, ale i również do realizacji innych celów. Mają one z reguły charakter społeczny, środowiskowy lub odwołują się do innych wartości, usankcjonowanych prawnie w danym porządku aksjologicznym.

Przedmiotem rozważań w ramach niniejszego artykułu będzie problematyka zielonych zamówień publicznych, w kontekście obowiązków określonych w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. 2017 poz. 2077). Zasadniczym celem przedstawianych rozwiązań jest określenie, na bazie dotychczasowego dorobku normatywnego i orzeczniczego, skutecznych mechani-

zmów pozwalających na przygotowanie oraz przeprowadzenie zielonych zamówień publicznych. Omówione zostaną w tym kontekście zmiany wprowadzone do krajowego ustawodawstwa w związku z wejściem w życie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94/65, 28.03.2014).

Zielone zamówienia w kontekście zasad wydatkowania publicznych środków finansowych

Znaczenie pojęcia zielonych zamówień publicznych zostało ustalone w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 16 lipca 2008 r. Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska KOM(2008). Zgodnie z treścią powołanego aktu zielone zamówienia publiczne obejmują proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest mniejsze w porównaniu z towarami, usługami i robotami budowlanymi o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku. Przesłankami warunkującymi uznanie danego postępowania za zielone zamówienie publiczne jest wskazanie kryterium środowiskowego jako warunku udziału w postępowaniu lub przypisanie mu znaczącej wagi w ramach kryteriów oceny ofert. Ostatni ze wskazanych wymogów przewiduje przypisanie wagi na poziomie co najmniej 15% w relacji do rodzaju produktu oraz liczby i znaczenia pozostałych, nieśrodowiskowych kryteriów.

Podczas nieformalnego spotkania przedstawicieli dwudziestu ośmiu ministrów zajmujących się problematyką miejską w państwach członkowskich oraz delegatów organów Unii Europejskiej 30 maja 2016 r. podpisano Pakt Amsterdamski. W powyższym dokumencie zielone zamówienia publiczne zdefiniowano jako politykę, w ramach której podmioty publiczne włączają kryteria i/lub wymagania ekologiczne do procesu zakupów i poszukują rozwiązań minimalizujących negatywny wpływ wyrobów/usług na środowisko oraz uwzględniających cały cykl życia produktów, a poprzez to wpływają na rozwój i upowszechnienie technologii środowiskowych. Definicja zawarta w Pakcie Amsterdamskim w sposób jednoznaczny odwołuje się do treści dyrektywy 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r.

Stosownie do treści zapisów art. 44 ust. 3 pkt 1) lit. a) i b) ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Przytoczone powyżej zapisy ustawy o finansach publicznych przyczyniały się znacząco do braku istotnego udziału zielonych zamówień w ogólnej liczbie tego rodzaju postępowań. W dalszym ciągu wiodącym kryterium oceny ofert pozostaje cena, długość gwarancji lub wysokość kar umownych. Tymczasem administracja publiczna wykonuje we współczesnym świecie zadania tak ważne dla prawidłowego funkcjonowania życia zbiorowego, że stale musi dotrzymywać kroku zmianom zachodzącym w środowisku społecznym, któremu służy (Schmidt 2012, s. 138).

Wzrost kosztu zamówienia

Pozyskanie towaru lub usługi z zastosowaniem zielonego zamówienia determinuje z reguły wzrost kwoty wydatkowanej przez zamawiającego. Stąd w pierwszej kolejności omówienia wymagają dokumenty krajowego porządku prawnego o charakterze *soft law*, odnoszące się do zasadności ponoszenia wyższych kosztów w związku z dążeniami na rzecz zachowania stanu środowiska lub jego poprawy. Należy przy tym podkreślić, że jednym z kierunków działań, substrategii wdrażania rozwoju zrównoważonego jest zwiększanie efektywności gospodarowania. Musi to odbywać się w sposób systemowy, systematyczny, uporządkowany, permanentny i sformalizowany w ramach systemu podnoszenia jakości działania lub podnoszenia jakości produktu (Janikowski 2013, s. 12).

W Uchwale nr 58 Rady Ministrów z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” (M.P. 2014 poz. 469) wskazano na zasadność uwzględniania kryteriów środowiskowych w postępowaniach dotyczących towarów i usług w sektorach budownictwa, transportu oraz żywności. Sektory te wyróżniono jako pochłaniające największą ilość zasobów. Popularyzacja zielonych zamówień w urzędach administracji publicznej została ustalona jako jeden z zasadniczych celów zawartych w Uchwale nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. 2013 poz. 136). Zielone zamówienia publiczne zostały również zakwalifikowane jako jeden ze środków służących ograniczeniu energo- i materiałochłonności gospodarki w Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, przyjętej Uchwałą nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. (M.P. 2013 poz. 73).

Na szczególną uwagę zasługuje Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017-2020 (Urząd Zamówień Publicznych 2017 r.), w którego treści podkreślono zasadnicze cele procedur zamówień publicznych, tj. zapewnienie prawidłowości i efektywności wydatkowania środków publicznych, z poszanowaniem zasad przejrzystości, równego traktowania i konkurencyjności, niemniej jednak przy jednoczesnym akcentowaniu nowych celów. Pozostaje nimi, między innymi, rozwój gospodarczy uwzględniający konieczność ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko.

W porządku prawnym Unii Europejskiej doszło do wydania szeregu aktów prawnych stanowiących wyraz dążenia do popularyzacji zielonych zamówień publicznych. Przykładami tego rodzaju aktów pozostają: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania, poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (Dz. Urz. UE L 153, 18.06.2010), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz. Urz. UE L 120, 15.05.2009) czy Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie unijnego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych (Dz. Urz. UE L 39, 13.02.2008). W krajowym po-

rzędu prawnym na uwagę zasługują: Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. 2016 poz. 831), Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz.U. 2014 poz. 1200 z późn. zm.), Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych (Dz.U. 2011 nr 96 poz. 559) czy Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. 2018 poz. 317), realizująca zapisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. Urz. UE L 307/1, 28.10.2014).

Przytoczone dokumenty pozwalają na stwierdzenie, iż ochrona środowiska została ujęta jako jeden z zasadniczych celów polityki gospodarowania publicznymi środkami finansowymi. Zatem istnieje podstawa do zwiększenia kosztu zamówienia w wyniku wprowadzenia wymogów o charakterze środowiskowym. Tym istotniejszym jest odniesienie się do środków, jakimi zamawiający może skutecznie, z prawnego punktu widzenia, przeprowadzić zielone zamówienie publiczne.

Zarządzanie środowiskowe

Jednym z wymogów, jakie zamawiający może zastrzec w postępowaniu, jest realizacja zamówienia w sposób ograniczający negatywne oddziaływanie na środowisko naturalne. Potwierdzeniem wykonania powyższego obowiązku może być spełnienie wymogów wskazanych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we wspólnocie (EMAS) (Dz. Urz. UE L 342/1, 22.12.2009). Realizacja warunków w zakresie stosowania praktyk środowiskowych, opisanych w ww. rozporządzeniu, potwierdzana jest przez weryfikatora środowiskowego oraz uprawnione organy administracji, o których mowa w art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) (Dz.U. 2011 nr 178 poz. 1060). Wynikiem niniejszego jest wpisanie wykonawcy przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do rejestru EMAS (ang. *Eco Management and Audit Scheme*). Innym, certyfikowanym systemem zarządzania środowiskiem są standardy ISO 14001.

Opisane wyżej rozwiązania są dobrowolne, a ich podstawowym zadaniem jest zdefiniowanie podstawowych wymagań dla systemu zarządzania środowiskowego. Normy te stanowią instrumenty wspomagające świadome oddziaływanie ekologiczne przedsiębiorstwa z korzyścią dla środowiska. Wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego w zgodności z wymaganiami w nich określonymi pozwala na metodyczną ocenę wpływu działalności przedsiębiorstwa na środowisko naturalne, podejmowanie skutecznych działań i procedur w celu minimalizowania negatywnych oddziaływań na środowisko, jak i kontrolowanie danej działalności w stosunku do otoczenia. Jednocześnie normy te dostarczają praktycznych i realnych rozwiązań problemów środowiskowych oraz stanowią skuteczne i proste narzędzie ciągłej poprawy i doskonalenia systemu organizacyjnego przedsiębiorstwa.

Na tle orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej wyłaniają się liczne przypadki wadliwego formułowania przez zamawiających wymogów dotyczących stosowania instrumentów zarządzania środowiskowego przez wykonawców. W wyroku z dnia 8 czerwca 2016 r. (sygn. KIO 869/16) ocenie zostało poddane zamówienie dotyczące letniego i zimowego utrzymania jezdni ulic na terenie miasta Chorzowa. Zamawiający przewidział w postępowaniu wymóg odnoszący się do instrumentów zarządzania środowiskiem, wymagając ich pełnej zgodności z unijnymi i krajowymi przepisami prawa ochrony środowiska. W ocenie składu rozstrzygającego wymóg sformułowany w ten sposób pozostawał wadliwy z uwagi na brak określenia przez zamawiającego przepisów, których dotyczy. Zamawiający powinien mieć pewność co do tego, które przepisy uznaje za obowiązujące w danym postępowaniu, aby móc określić jednoznacznie, czy żądany środek zarządzania środowiskiem jest stosowany w przedsiębiorstwie wykonawcy.

Analiza powołanego wyżej orzeczenia pozwala na wskazanie dodatkowo, iż obowiązkiem zamawiającego, w przypadku zastrzeżenia powinności posiadania wdrożonego systemu zarządzania środowiskowego, jest nakazanie realizacji zamówienia zgodnie z tym systemem. Jednocześnie powinnością zamawiającego jest wskazanie środków zarządzania, jakie będą stosowane w trakcie realizacji umowy. Zaniechanie spełnienia wyżej wymienionych warunków naraża kierownika jednostki sektora finansów publicznych na zarzut zawarcia wymogów odnoszących się do właściwości wykonawcy, które – z nielicznymi wyjątkami – są zakazane.

Zasady określania kryteriów oceny ofert ujął w sposób kompleksowy wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 2002 r. (sygn. C-513/99), w którym wskazano, że stosowne kryteria winny być związane z przedmiotem zamówienia, nie przyznając zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru ofert. Wymogi mają być wskazane w dokumentacji przetargowej i ogłoszeniu o przetargu oraz winny być zgodne z całością prawa europejskiego, w szczególności z zasadą niedyskryminacji. Do niniejszego rozstrzygnięcia odwołuje się stanowisko Zespołu Arbitrów, zawarte w wyroku z dnia 4 sierpnia 2005 r. (sygn. UZP/ZO/0-1969/05), w uzasadnieniu którego wskazano, iż zgonie z § 13 ust. 1 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w celu potwierdzenia, że oferowane usługi odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego (Dz.U. 2016 poz. 1126), zamawiający może żądać w szczególności, cyt.: „zaświadczenia niezależnego podmiotu, zajmującego się poświadczaniem zgodności działań wykonawcy z normami jakościowymi, jeżeli zamawiający odwołują się do systemów zapewnienia jakości opartych na odpowiednich normach europejskich; zaświadczenia niezależnego podmiotu, zajmującego się poświadczaniem zgodności działań wykonawcy z europejskimi normami zarządzania środowiskiem, jeżeli zamawiający wskazują środki zarządzania środowiskiem, które wykonawca będzie stosował podczas realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, odwołując się do systemu zarządzania środowiskiem i audytu (EMAS) lub norm zarządzania środowiskiem opartych na europejskich lub międzynarodowych normach poświadczono-

nych przez podmioty działające zgodnie z prawem Unii Europejskiej, europejskimi lub międzynarodowymi normami dotyczącymi certyfikacji”.

Z samego faktu, iż zamawiający posiada wdrożone stosowne systemy zarządzania, nie wynika jeszcze cel ani konieczność posiadania takich samych certyfikatów przez wykonawców. Stąd nieskuteczność powoływania się przez zamawiającego wyłącznie na okoliczność stosowania norm zarządzania środowiskowego, jako uzasadnienia zawarcia tego rodzaju wymogu względem wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Na niniejszą okoliczność jednoznacznie wskazano w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 grudnia 2008 r. (sygn. KUO/UZP 1362/08). Wprowadzeniu wymogów w zakresie zarządzania środowiskowego nie stoi na przeszkodzie brak wskazania zamawiającego w rejestrze EMAS oraz zaniechanie wprowadzenia niniejszego wymogu w innych zamówieniach (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 8 czerwca 2016 r. (sygn. KIO 869/16)).

Cykl życia produktu

Stosownie do uregulowań art. 91 ust. 2c, 3b oraz 3c Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jedn.: Dz.U. 2017 poz. 1579) kryteria oceny ofert są związane z przedmiotem zamówienia, jeżeli dotyczą robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być zrealizowane w ramach tego zamówienia, we wszystkich aspektach oraz w odniesieniu do poszczególnych etapów ich cyklu życia, w tym procesu produkcji, dostarczania lub wprowadzania na rynek, nawet jeśli nie są istotną cechą przedmiotu zamówienia. Kryterium kosztu można określić z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, który może obejmować w szczególności koszty poniesione przez zamawiającego lub innych użytkowników związane z: nabyciem; użytkowaniem, w szczególności zużyciem energii i innych zasobów; utrzymaniem; wycofaniem z eksploatacji, w tym koszty zbierania i recyklingu.

Szacowanie kosztu cyklu życia może być w budownictwie dokonywane skutecznie przy zastosowaniu dwóch norm. Pierwszą z nich jest norma PN-IEC 60300-3-3-2006 – „Zarządzanie niezawodnością. Część 3 - 3: Przewodnik zastosowań. Szacowanie kosztu cyklu życia” (Część 3 - 3 normy IEC 60300). Wyjaśniono w niej cele i znaczenie szacowania kosztu cyklu życia, jak i określono również typowe elementy kosztu cyklu życia. Drugą pozostaje norma ISO 15686-5:2008 *Buildings and constructed assets – Service-life planning. Part 5: Life-cycle costing* (tłum. z ang.: *Budynki i budowle – planowanie okresu użytkowania. Część 5: Koszt Cyklu Życia*), umożliwiającą praktyczne wykorzystanie LCC (ang. *Life Cycle Cost*) w celu powszechnego stosowania w budownictwie. Zastosowanie powyższych instrumentów lub rozwiązań równoważnych pozwala na określenie spójnej metodologii wyznaczania kosztów cyklu życia.

Prawidłowe przeprowadzenie analizy cyklu życia produktu stanowi niezbędny element kształtowania gospodarki o obiegu zamkniętym, co wynika z podkreślenia kosztu recyklingu produktu, jaki ukierunkowany jest na uzyskanie materiałów możliwych do ponownego wykorzystania. Jednocześnie, przeprowadzenie weryfi-

kacji zalet i wad produktu, nie tylko na etapie zakupu, ale i utrzymania oraz eksploatacji, pozwala na efektywniejsze wydatkowanie publicznych środków finansowych w perspektywie całego cyklu życia produktu.

Inne kryteria o charakterze środowiskowym

Orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej pozwala na wyłonienie rozstrzygnięć, których treść stała się wyznacznikiem dla innych postępowań. Stąd zasadnym jest ich omówienie jako orzeczeń, które wpływają lub najprawdopodobniej w sposób istotny wpłyną na kształtowanie wymogów w ramach zielonych zamówień publicznych.

W powoływanym już wyroku z dnia 8 czerwca 2016 r. (sygn. KIO 869/16), odnoszącym się do postępowania związanego z utworzeniem i prowadzeniem punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zamawiający zastrzegł wymóg bezpośredniej bliskości miejsca gromadzenia środków chemicznych, niezbędnych do realizacji usługi, celem zmniejszenia zużycia paliwa. Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przedstawicielom Izby na rozprawie, wymóg ten uwarunkowany był dążeniem do zmniejszenia zużycia paliwa. W ocenie składu orzekającego, która zasługuje na uznanie, zamawiający winien był określić, w stosunku do jakich wartości zmniejszenie zużycia ma nastąpić, w jaki sposób będzie ono weryfikowane oraz jaki poziom zmniejszenia zużycia wykonawca powinien uzyskać. Stąd w rozpatrywanej sprawie, we wskazanym zakresie, odwołanie zostało uwzględnione.

Całkowicie odmiennie Krajowa Izba Odwoławcza odniosła się w tej samej sprawie do wymogu, cyt.: „utrzymania pojazdów w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym poprzez poddawanie ich systematycznym przeglądom technicznym oraz naprawom i konserwacji, zapobiegając niekontrolowanym emisjom do środowiska”. Rozpatrując niniejszy przypadek, w szczególności w kontekście treści art. 7 ustawy *Prawo zamówień publicznych* (zasady postępowania), Izba uznała iż nie doszło w tym wypadku do naruszenia prawa. Uwzględniono przy tym wyjaśnienia zamawiającego, że miasto Chorzów, podobnie jak pozostałe miasta aglomeracji górnośląskiej, jest dotknięte skutkami środowiskowymi, które są następstwem przemysłowej przeszłości miasta. Zamawiający podał, iż miasto boryka się z typowymi miejskimi obciążeniami środowiska, wynikającymi z koncentracji zabudowy i jej stanu technicznego, a także sposobu ogrzewania, układu szlaków komunikacyjnych, uszczelniania gruntów. Powyższe stanowi, w ocenie Izby, uzasadnienie dla wprowadzenia kwestionowanych przez odwołującego wymagań.

Wprost do zarzutu naruszenia wymogu proporcjonalności odwołał się wykonawca w postępowaniu prowadzonym w związku z zakupem autobusów na potrzeby miasta stołecznego Warszawy. Zamawiający zastrzegł warunek przewidujący obowiązek spełniania przez pojazdy, używane do wykonania zamówienia, europejskich norm spalinowych – co najmniej normy EURO 3. W ocenie Izby, zawartej w wyroku z dnia 17 lipca 2017 r. (sygn. KIO 1339/17), zamawiający miał prawo taki warunek ustanowić, ponieważ jakość świadczonych usług, wbrew twierdzeniom odwołujących, to nie tylko sprawność, niezawodność pojazdów, ale również ich ekologia użytkowania, tj. wpływ użytkowania na środowisko w przypadku miasta

Warszawy. Podobna problematyka była analizowana w postępowaniu prowadzonym pod sygn. KIO 1790/15, które zakończyło się wyrokiem z dnia 1 września 2015 r. W niniejszym przypadku zamawiający zastrzegł, aby realizacja zamówienia była dokonywana, między innymi, trzema autobusami zasilanymi paliwem metanowym, nie starszymi niż z 2015 r. Treść odwołania wykonawcy zawierała interesujący argument, iż jeśli zamawiający chciałby działać proekologicznie, to powinien wymagania tego rodzaju postawić w stosunku do wszystkich pojazdów. Krajowa Izba Odwoławcza w swym rozstrzygnięciu, wbrew oczekiwaniom wykonawcy, wskazała na zasadność stosowania wszystkich autobusów o jak najwyższych standardach ekologicznych, niemniej jednak ze zrozumieniem dla celowości stopniowego wprowadzania coraz wyższych wymogów. Co istotne, w ocenie Izby nie dopatrzono się w niniejszej sprawie naruszenia zasady równego traktowania wykonawców, wszak wszyscy wykonawcy musieli spełnić takie same warunki. Jak wskazał skład orzekający, ograniczenia uczciwej konkurencji nie można traktować jako „równanie w dół”, aby każdy chętny mógł wziąć udział w postępowaniu, ale jako dążenie do uzyskania jak najlepszych ofert (w tym obejmujących jak najlepszy, najnowszy, najbardziej komfortowy, najbardziej ekologiczny itd. tabor).

Omawiane orzeczenie pozostaje o tyle istotne, iż nawiązuje do rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 września 2002 r. (sygn. C-513/99 Concordia Bus), a zatem sprzed kilkunastu lat. W rozstrzygnięciu TSUE jednoznacznie stwierdzono, że: „w takim kontekście faktycznym okoliczność, iż jedno z kryteriów przyjętych przez instytucję zamawiającą celem zidentyfikowania oferty najkorzystniejszej ekonomicznie mogło zostać spełnione jedynie przez niewielką liczbę przedsiębiorstw, sama w sobie nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania [...]” (teza 85), a ponadto: „W takiej sytuacji na pytanie trzecie należy udzielić odpowiedzi, że zasada równego traktowania nie sprzeciwia się kryteriom związanym z ochroną środowiska naturalnego [...], z tego względu, że przedsiębiorstwo transportowe należące do instytucji zamawiającego jest jednym z nielicznych przedsiębiorstw, które mają możliwość zaoferowania sprzętu spełniającego te kryteria” (teza 86).

Należy w tym miejscu zaakcentować zamysł tkwiący w intencjach składu orzekającego, który wbrew powszechnej opinii chciał jednoznacznie podkreślić możliwość udzielania zielonych zamówień publicznych już kilkanaście lat temu. Tego rodzaju postępowania były uznawane za prawidłowe nawet pomimo stanu faktycznego poddającego w wątpliwość intencje zamawiającego, jak to miało miejsce w sprawie procedowanej przez TSUE pod sygn. C-513/99.

Podsumowanie

Omówione w niniejszym artykule rozwiązania prawne pozwalają na skuteczne przeprowadzenie postępowania przetargowego, które zostanie uznane za spełniające kryteria zielonego zamówienia publicznego. Dotychczasowe orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej daje jednoznaczne wskazówki dla zamawiających, umożliwiające sformułowanie skutecznych wymogów dotyczących zarządzania środowiskowego. Instrumenty składające się na niniejszy proces zostały już utrwalone

w unijnym i krajowym porządku prawnym. Istotnym elementem zasad gospodarowania publicznymi środkami finansowymi powinno być upowszechnianie stosowania tego rodzaju rozwiązań zarządczych wśród podmiotów świadczących usługi na rzecz sektora publicznego. Na niniejszym tle wyłania się brak utrwalonych linii orzeczniczych dotyczących metod wyznaczania i wprowadzania do zapisów postępowań przetargowych reguł związanych z kosztem cyklu życia produktu. Rozwiązanie to jest niezwykle istotne w kontekście kształtowania gospodarki o obiegu zamkniętym, zatem koniecznym wydaje się dążenie do zmniejszenia niepewności prawnej w tym zakresie. Zamówienia publiczne mogą kształtować trendy produkcyjne i konsumpcyjne, a znaczący popyt ze strony instytucji publicznych na „bardziej ekologiczne” towary stworzy lub powiększy rynki dla przyjaznych dla środowiska produktów i usług (UZP 2009, s. 93).

Przytoczone akty regulacyjne, które bądź definiują cele ukierunkowane na zachowanie lub poprawę stanu środowiska naturalnego, bądź wprost nakazują osiągnięcie określonego efektu ekologicznego, uzasadniają rozstrzygnięcie zamawiającego o zwiększeniu kosztu pozyskania określonego dobra lub usługi, tj. po cenie wyższej, ale z uwzględnieniem aspektów środowiskowych. Kierownik zamawiającego nie naraża się przy tym na ryzyko możliwości przedstawienia skutecznego zarzutu co do niegospodarności, o ile przedsięwzięte działania zostaną należycie uzasadnione, w tym co do korelacji pomiędzy zastrzeżonym wymogiem a celem, jaki ma zostać uzyskany. W rzeczywistości więc, przy obecnym stanie regulacji w tym zakresie, „zazielenienie” zamówień publicznych bardziej przynależy do sfery mentalnościowej niż formalnoprawnej (UZP 2009, s. 42-43).

W najbliższej przyszłości można oczekiwać zwiększenia liczby oraz zakresu obowiązków nakładanych na podmioty gospodarujące publicznymi środkami finansowymi, związanych z przeprowadzeniem zielonych zamówień publicznych lub uzyskaniem efektu ekologicznego. Wiąże się to przede wszystkim z dążeniem organów Unii Europejskiej do budowy gospodarki o obiegu zamkniętym. Tym istotniejszym pozostaje wypracowanie konstrukcji prawnych w dziedzinie zamówień publicznych, umożliwiających osiągnięcie niniejszych celów przy zapewnieniu zamawiającym znaczącej pewności co do stosowania rozwiązań już wypracowanych. Skuteczne i niedyskryminujące przepisy pozostają bowiem nie tylko warunkiem właściwego funkcjonowania jednolitego rynku i dalszej integracji gospodarczej w Unii Europejskiej, ale również są filarem obywatelstwa europejskiego (Karayigit 2009, s. 1).

Literatura

1. Banaś A., Nidek M. (2009), *Zamówienia publiczne przyjazne środowisku*. Przewodnik, Fundacja Promocji Gmin Polskich, Warszawa.
2. Erecheml A. (2011), *Prawo dla środowiska*, Wyższa Szkoła Inżynierjno-Ekonomiczna, Rzeszów.
3. Granecki P. (2016), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
4. Hancher L. (1999), *Community, State and Market*, [w:] Craig P., G de Búrca G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford.
5. Hoff W. (2001), *Europejskie obowiązki publiczne na przykładzie sektora elektroenergetycznego*, „Studia Europejskie”, nr 4.

6. Hryszkiewicz D., Bryka J. (red.) (2016), *Zarządzanie w sektorze publicznym. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Warszawa.
7. Janikowski R. (1999), *Zarządzanie ekologiczne*, Akademicka Oficyna Wydawnicza PLJ, Warszawa.
8. Janikowski R. (2013), *Retardacja jako element konceptualizacji rozwoju zrównoważonego*, „Inżynieria Ekologiczna”, nr 34.
9. Jeżowski P. (red.) (2002), *Zarządzanie w sektorze publicznym. Rozwój zrównoważony, metody wyceny*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
10. Karayigit M.T. (2009), *The Notion of Services of General Economic Interest Revisited*, „European Public Law”, Vol. 15, No. 4, December.
11. Kłopotek A. (red.) (2009), *Zarządzanie w sektorze publicznym. Eliminowanie zagrożeń*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
12. Kożuch B (red.) (2003), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
13. Kociubiński J. (2012), *Prywatyzacja zadań władzy publicznej w świetle unijnego prawa konkurencji*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, R. 65, nr 9(771).
14. Kumpiałowska A. (red.) (2011), *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa.
15. Kunasz M., Mazur-Wierzbińska E. (red.) (2016), *Praktyczne aspekty zarządzania procesami w sektorze publicznym i prywatnym*, Volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin.
16. Nierzwicki W. (2006), *Zarządzanie środowiskowe*, PWE, Warszawa.
17. Ochocki L. (1985), *Ochrona środowiska. Problemy, refleksje i dokumenty*, Epoka, Warszawa.
18. Pieróg J. (2014), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
19. Schmidt P. (2012), *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie zapewnienia dostępu do kultury*, Wrocław.
20. Sołtysińska A. (2004), *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków.
21. Stolarczyk J. (2013), *Gospodarowanie majątkiem w sektorze publicznym*, Presscom, Wrocław.
22. Tabor A. (red.) (2006), *Zarządzanie środowiskowe – ISO 14000. Tom 2: Ochrona środowiska naturalnego*, Centrum Szkolenia i Organizacji Systemów Jakości Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, Kraków.
- UZP (2009), *Zielone zamówienia publiczne*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.

MANAGING THE EXPENDITURE OF PUBLIC FINANCIAL RESOURCES AS PART OF GREEN PUBLIC PROCUREMENT PROJECTS

Abstract: This article discusses the issues of green public procurement projects from both the perspective of the contracting party and the contractor. An analysis of the rulings of the National Chamber of Appeals and numerous normative documents, as well as soft law, showed which legal mechanisms the contracting party may use to effectively block the requirements regarding the reduction of the negative impact on the environment. This publication, as one of very few on this subject matter, contains practical guidelines for the participants of proceedings, in particular for the contracting parties who strive to incorporate environmental aspects in the proceedings they conduct. The detailed considerations relate to justifying the increase in the purchase cost of goods and services as a result of a green public procurement proceeding, as well as to environmental management and product lifecycle cost analysis. These notions are discussed from the perspective of the role which can be attributed to the established solutions in the field of public procurement.

Keywords: public finance, public procurement, green public procurement, environmental management