

Budownictwo o obiegu zamkniętym w zamówieniach publicznych na roboty budowlane

Circular construction in public procurement of works

prof. dr hab. inż. Edyta Plebankiewicz (ORCID: 0000-0003-0892-5027), Wydział Inżynierii Lądowej, Politechnika Krakowska

DOI 10.5604/01.3001.0016.3262

Streszczenie: W artykule przeanalizowano poszczególne elementy ogłoszenia o zamówieniu publicznym pod kątem aspektów gospodarki o obiegu zamkniętym. Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują, że zarówno pod względem ilościowym, jak i wartościowym udział cyrkularnych zamówień publicznych w ogólnej liczbie i wartości zamówień publicznych na roboty budowlane jest niewielki. W latach 2020 i 2021 zamawiający najczęściej formułowali wymagania środowiskowe w opisie przedmiotu zamówienia. Wymogi środowiskowe w kryteriach oceny ofert wystąpiły w niespełna 0,1% ogólnej liczby ogłoszeń o zamówieniach na roboty budowlane.

Słowa kluczowe: gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ), budownictwo, zamówienia publiczne.

Abstract: The public procurement notice in terms of aspects of the circular economy are analyzed. The results of the conducted analyzes indicate that both in terms of quantity and value, the share of circular public procurement in the total number and value of public contracts for works is small. In 2020 i 2021 the contracting authorities most often formulated environmental requirements in the description of the subject of the contract. Environmental requirements in the bid evaluation criteria were present in less than 0.1% of the total number of contract notices for works.

Keywords: circular economy (CE), construction, public procurement.

1. Wprowadzenie

Zgodnie z prognozami populacja świata do 2050 roku może wzrosnąć do 9,6 miliarda, co spowoduje, że do prowadzenia dotychczasowego stylu życia będziemy potrzebować bogactw naturalnych w ilościach odpowiadających trzykrotności zasobów naszej planety [1]. Według danych [2] sektor budowlany jest odpowiedzialny za ponad 35% całkowitej ilości odpadów wytwarzanych w Unii Europejskiej, a emisje gazów cieplarnianych związane z budownictwem szacuje się na 5–12% całkowitych emisji gazów cieplarnianych w poszczególnych krajach. Odpowiedzią na wyzwania powinno być coraz szersze wprowadzanie zasad gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ).

Celem artykułu jest analiza zamówień publicznych na roboty budowlane, pod kątem stosowania w nich zasad GOZ.

2. Znaczenie gospodarki o obiegu zamkniętym

W literaturze można znaleźć ponad 200 różnych definicji gospodarki o obiegu zamkniętym. Według [3] gospodarka o obiegu zamkniętym to model rozwoju gospodarczego, w którym – przy zachowaniu warunku wydajności – spełnione są następujące podstawowe założenia:

- wartość dodana surowców/zasobów, materiałów i produktów jest maksymalizowana lub
- ilość wytwarzanych odpadów jest minimalizowana, a powstające odpady są zagospodarowywane zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami (zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne sposoby odzysku, unieszkodliwienie).

Transformacja w kierunku GOZ wymaga przeorganizowania modelu funkcjonowania praktycznie wszystkich uczestników rynku, w tym przedsiębiorców, instytucji publicznych i konsumentów. Ogromny wpływ ma tutaj podejście do zagadnień budownictwa o obiegu zamkniętym w sferze zamówień publicznych.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych (Dz.Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 65, z późn. zm.) [4] odnosi się do kwestii środowiskowych w następujących obszarach: specyfikacje techniczne; kryteria udzielenia zamówienia; warunki realizacji zamówienia; etykiety; podstawy wykluczenia; kryteria kwalifikacji; normy zarządzania środowiskowego.

3. GOZ w prawie zamówień publicznych

Prawodawstwo polskie, a w szczególności ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U.

2021 r., poz. 1129 ze zm.) [5], zapewnia możliwość uwzględnienia przez zamawiających wymogów dotyczących zamówień cyrkularnych zawartych w dyrektywie. Aspekty GOZ mogą być, zgodnie z Prawem zamówień publicznych (Pzp), określane w różny sposób już na etapie ogłoszenia o zamówieniu. W dalszej części przeanalizowano poszczególne elementy ogłoszenia o zamówieniu publicznym pod kątem możliwości uwzględnienia aspektów gospodarki o obiegu zamkniętym i ich wykorzystania przez zamawiających w ostatnich latach.

3.1. Opis przedmiotu zamówienia

Zgodnie z obowiązującym wzorem ogłoszenia o zamówieniu publicznym przedmiot zamówienia powinien być opisany w Sekcji IV. Aspektów środowiskowych, w opisie przedmiotu zamówienia dotyczą przede wszystkim p. 4.1.13.) i 4.1.14.). W p. „4.1.13.) Zamawiający uwzględnia aspekty społeczne, środowiskowe lub etykiety w opisie przedmiotu zamówienia”, zamawiający może wprowadzając „TAK”, potwierdzić swoje wymagania w tym zakresie. Doprecyzowanie oczekiwań zamawiającego powinno mieć miejsce w p. „4.1.14.) Określenie aspektów społecznych, środowiskowych lub etykiet w opisie przedmiotu zamówienia”. Najczęściej stosowany tu w ogłoszeniach zapis brzmi: „Zamawiający określił wymagania dotyczące wydajności lub funkcjonalności, zgodnie z art. 101. ust. 1 ustawy”.

Zgodnie ze wspomnianym art. 101. 1. Ustawy: „Przedmiot zamówienia opisuje się, z uwzględnieniem odrębnych przepisów, w jeden z następujących sposobów przez: ... określenie wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych, ...”. Liczbę, wartość oraz procentowy udział zamówień na roboty budowlane, w których zamawiający publiczni skorzystali z podanej możliwości, zestawiono w tabeli 1.

Jak wynika z tabeli 1, wymagania środowiskowe w opisie przedmiotu zamówienia uwzględniono w 262 i 236 ogłoszeniach odpowiednio w latach 2020 i 2021. Stanowiło to ilościowo niespełna pół procent ogólnej liczby ogłoszeń o zamówieniach na roboty budowlane.

3.2. Kryteria oceny ofert

W sekcji IV ogłoszenia zamawiający opisuje kryteria, jakimi będzie się kierował przy ocenie ofert. W p. „4.3.10.) Zamawiający określa aspekty społeczne, środowiskowe lub innowacyjne, żąda etykiet lub stosuje rachunek kosztów cyklu życia w odniesieniu do kryterium oceny ofert”, zamawiający może potwierdzić, że kryteria oceny ofert będą uwzględniały aspekty środowiskowe. Odpowiedź „TAK” w tym punkcie powoduje, że zamawiający powinien doprecyzować swoje preferencje w p. „4.3.11.) Określenie aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych, etykiet lub rachunku kosztów cyklu życia w odniesieniu do kryteriów oceny ofert”. Chcąc odwołać się do aspektów środowiskowych, zamawiający najczęściej stosują tu zapis: „zgodnie z art. 242 ust. 2 ustawy – aspekty środowiskowe”.

W przywołanym art. ustawy Pzp, czytamy: „Art. 242. ... 2. Kryteriami jakościowymi mogą być w szczególności kryteria odnoszące się do: ... 3) aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia;...” Szczegóły dotyczące kryteriów ocen zamieszczone są w p. „4.3.) Kryteria oceny ofert” w szczególności w p. „4.3.4.) Rodzaj kryterium” oraz „4.3.5.) Nazwa kryterium”. Jako rodzaj kryterium zamawiający wprowadzają tu już wcześniej przytoczony zapis z art. 242 ustawy: „aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia”. Jako uszczegółowienie w p. 4.3.5.) można znaleźć np. zapisy: „Posiadanie certyfikatu wdrożenia systemu zarządzania środowiskiem; 2 pojazdy ciężarowe – wywrotki o ładowności co najmniej 8000 kg, spełniające normę emisji spalin co najmniej – EURO 6”; średnia wydajność opraw ulicznych. Waga tych kryteriów określona w p. 4.3.6.) nie jest zazwyczaj wysoka i w zdecydowanej liczbie przypadków nie przekracza 20%. Liczbę, wartość oraz procentowy udział zamówień na roboty budowlane, w których zamawiający publiczni uwzględnili aspekty środowiskowe w kryteriach oceny ofert, zestawiono w tabeli 2.

Z tabeli 2 wynika, że zamawiający uwzględniają aspekty efektywności energetycznej w kryteriach oceny ofert na roboty budowlane niezwykle rzadko (w zakresie 0,1% ogólnej liczby zamówień na roboty budowlane).

Tabela 1. Wymagania środowiskowe w opisie przedmiotu zamówienia określone zgodnie z art. 101 ustawy Pzp

Rodzaj zamówienia	2020			2021		
	liczba	%	wartość	liczba	%	wartość
Roboty budowlane	262	0,5	972 178 619 zł	236	0,4	592 919 111 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6]

Tabela 2. Określenie w kryteriach oceny ofert aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia, o których mowa w art. 242 ust. 2 ustawy Pzp

Rodzaj zamówienia	2020			2021		
	liczba	%	wartość	liczba	%	wartość
Roboty budowlane	61	0,1	6 898 768 302 zł	37	0,1	214 824 646 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6]

3.3. Koszty cyklu życia

Zgodnie z Pzp, zamawiający może zastosować kryterium kosztu, wykorzystując rachunek kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 245 ust. 1 ustawy Pzp. Art. ten brzmi następująco: „Art. 245. ... 2. Rachunek kosztów cyklu życia może obejmować w odpowiednim zakresie niektóre lub wszystkie koszty ponoszone w czasie cyklu życia produktu, usługi lub robot budowlanych”.

Art. 245 w dalszej części precyzuje zakres kosztów, a także ogólne wymogi, jakie są stawiane metodzie stosowanej przy wykorzystaniu rachunku kosztów cyklu życia, a także zobowiązuje właściwego ministra do przygotowania rozporządzenia, które precyzuje metodę kalkulacji kosztów cyklu życia budynków. W efekcie aktualnie obowiązuje 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. 2021 r. poz. 2276) [7]. Liczbę i wartość zamówień publicznych w latach 2018–2021, w których zastosowano kryterium kosztów, zestawiono w tabeli 3.

Jak wynika z tabeli 3, mimo funkcjonowania od 2018 roku rozporządzenia, które miało znacząco ułatwiać zamawiającym stosowanie kryterium kosztu w zamówieniach na roboty budowlane, w praktyce jest ono praktycznie niestosowane. Prawdopodobne przyczyny tego stanu rzeczy zostały omówione m.in. w [8]. Należy tu jednak zauważyć, że zamawiający czasami przedstawiają swoje wymogi odnośnie kosztów cyklu życia, formułując kryteria w sposób pomijający zapisy rozporządzenia i odnosząc się tylko do wybranych elementów kosztów. Przykładowo kryteriami oceny ofert są: koszty eksploatacji; wartość likwidacji szamba; wartość wywozu śmieci i odpadów; wartość kompletu dokumentacji geodezyjnej powykonawczej.

3.4. Kryteria kwalifikacji wykonawców

Zgodnie z art. 116. 1. ustawy Pzp: „W odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej zamawiający może określić warunki dotyczące niezbędnego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego wykonawcy

lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości. W szczególności zamawiający może wymagać, aby wykonawcy spełniali wymagania odpowiednich norm zarządzania jakością, w tym w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, oraz systemów lub norm zarządzania środowiskowego, wskazanych przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia”. Kwalifikacji wykonawców dotyczy sekcja V ogłoszenia. W p. 5.3.) zamawiający może potwierdzić, że stawia oferentom warunki udziału w postępowaniu. Nazwa i opis warunków udziału w postępowaniu są zawarte w p. 5.4.), natomiast p. 5.7.) i 5.8.) to odpowiednio: „Wykaz podmiotowych środków dowodowych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu” oraz „Wykaz przedmiotowych środków dowodowych”. Liczbę i wartość zamówień na roboty budowlane, w których zamawiający publiczni uwzględnili wymóg spełniania wymagań odpowiednich systemów lub norm zarządzania środowiskowego, zestawiono w tabeli 4.

3.5. Projektowane postanowienia umowy

O wymaganiach związanych z realizacją zamówienia obejmujących aspekty środowiskowe mowa jest w art. 96 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z tym artykułem: „Zamawiający może określić w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia ... 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”.

W ogłoszeniu o zamówieniu publicznym te aspekty mogą być ujęte w sekcji VII – projektowane postanowienia umowne. W p. 7.5.) zamawiający może zadeklarować uwzględnienie aspektów społecznych, środowiskowych, innowacyjnych lub etykiet związanych z realizacją zamówienia. Wymagania te są doprecyzowane w p. 7.6.). Liczbę, wartość oraz procentowy udział zamówień na roboty budowlane, w których zamawiający publiczni skorzystali z podanej możliwości, zestawiono w tabeli 5.

Tabela 3. Zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia

Rodzaj zamówienia	2018		2019		2020		2021	
	liczba	wartość	liczba	wartość	liczba	wartość	liczba	wartość
Roboty budowlane	3	1 772 091 zł	0	0,00	0	0,00	3	7 573 605 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6]

Tabela 4. Określenie wymogu spełniania wymagań odpowiednich systemów lub norm zarządzania środowiskowego zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy Pzp

Rodzaj zamówienia	2020		2021	
	liczba	wartość	liczba	wartość
Roboty budowlane	1	249 820 zł	67	142 247 737 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6]

Tabela 5. Wymagania środowiskowe, o których mowa w art. 96 ust. 1 ustawy Pzp

Rodzaj zamówienia	2020			2021		
	liczba	%	wartość	liczba	%	wartość
Roboty budowlane	262	0,5	972 178 619 zł	288	0,6	2 727 158 391 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6]

Tabela 6. Recykling i odzysk materiałów w ogłoszeniach

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Recykling	133	0,4	237	0,4	222	0,5	171	0,4	276	0,5	326	0,6
Odzysk	53	0,1	72	0,1	52	0,1	40	0,1	19	0,03	21	0,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6]

W art. 104 ustawy Pzp ustawodawca zawarł zapis dotyczący etykiet, które mogą być wymagane w ramach przedmiotowych środków dowodowych. Zamawiający może ich żądać w opisie przedmiotu zamówienia, opisie kryteriów oceny ofert lub w wymaganiach związanych z realizacją zamówienia w celu potwierdzenia zgodności oferowanych robót budowlanych, z wymaganymi cechami. W przypadku zamówień na roboty budowlane w roku 2021 zamawiający żądali etykiet w 17 zamówieniach o łącznej wartości 67 047 404 zł, co nie stanowi nawet 0,1% wszystkich zamówień na roboty budowlane w tym roku.

3.6. Wymagania związane z recyklingiem i odzyskiem materiałów

Jak wynika z samej definicji gospodarki o obiegu zamkniętym, jedną z jej założeń jest dążenie do minimalizowania ilości wytwarzanych odpadów oraz ich zagospodarowanie zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami. Sposoby te to zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowywanie do ponownego użycia, recykling oraz inne sposoby odzysku, unieszkodliwienie. W celu oceny, czy zamawiający uwzględniają te wymogi, zostały prześledzone ogłoszenia o zamówieniach publicznych na roboty budowlane pod kątem występowania w nich słów „recykling”, „odzysk materiałów”. Wyniki przedstawiono w tabeli 6.

Z tabeli 6 można wywnioskować, że zagadnienia związane z recyklingiem czy odzyskiem materiałów są tylko w nieznacznym stopniu uwzględniane przez zamawiających roboty budowlane. Odsetek ogłoszeń ze wskazaniem przez zamawiających na zapobieganie powstawaniu odpadów utrzymuje się na tym samym niskim poziomie od kilku lat.

4. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują, że zarówno pod względem ilościowym, jak i wartościowym udział cyrkularnych zamówień publicznych w ogólnej liczbie i wartości zamówień publicznych na roboty budowlane jest niewielki. W latach 2020 i 2021 zamawiający najczęściej formułowali

wymagania środowiskowe w opisie przedmiotu zamówienia. Znalazły się one odpowiednio w 0,5% i 0,4% ogólnej liczby ogłoszeń na roboty budowlane. Podobne wyniki uzyskano dla uwzględniania aspektów środowiskowych w projektowanych postanowieniach umownych. Wymogi środowiskowe w kryteriach oceny ofert wystąpiły w niespełna 0,1% ogólnej liczby ogłoszeń o zamówieniach na roboty budowlane. Recykling pojawiał się w 0,4–0,5%, a odzysk materiałów w 0,1% ogłoszeń. Odsetek ten kształtował się podobnie na przestrzeni ostatnich 6 lat. W latach 2018 i 2021 zamawiający publicznie zastosowali rachunek kosztów cyklu życia jako kryterium oceny ofert, łącznie w 6 zamówieniach, a w latach 2019 i 2020 kryterium to nie pojawiło się w żadnym zamówieniu na roboty budowlane. Jest to szczególnie niepokojące, ze względu na fakt, że od 2018 roku funkcjonuje rozporządzenie, którego celem jest właśnie ułatwienie zamawiającym szerokiego stosowania rachunku kosztów cyklu życia budynków.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Bukowski H., Sznyk A., Metodologia dopasowania cyrkularnych modeli biznesowych do priorytetowych sektorów wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce, In J. Kulczycka (Eds.), *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*; Kraków, Wydawnictwo IGSMiE PAN, 2019
- [2] Piesik S., *Ekorozwiązania na jutro w sektorze budownictwa*, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Kraków, 2021
- [3] Ministerstwo Rozwoju. Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, Konspekt do prac Zespołu do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, 2018, <https://miir.bip.gov.pl/projekty-zarzaden-uchwal-i-obwieszczen/projekt-mapy-drogowej-transformacji-w-kierunku-goz.html>
- [4] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. UE L Nr 94, poz. 65 z późn. zm.), <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowane-zamowienia-publiczne/zielone-zamowienia/regulacje-prawne/prawo-unijne>
- [5] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 1129 ze zm.)
- [6] Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w latach 2018–2021 r.
- [7] 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. 2021 r. poz. 2276)
- [8] Plebankiewicz E., The role of public procurement in implementing the circular economy in construction, *Safety Engineering of Anthropogenic Objects* 4/2022, str. 69–78