

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydział Prawa i Administracji

mgr Mateusz Brzeziński
nr albumu: 502936

Rozprawa doktorska

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym

Praca doktorska napisana pod kierunkiem naukowym
dr hab. Henryka Nowickiego, Prof. UMK

Promotor pomocniczy
dr Krzysztof Kucharski

Toruń 2024

Spis treści

Uwagi wstępne	5
Rozdział I Węzłowe zagadnienia dotyczące zasady zrównoważonego rozwoju	18
1. Zrównoważony rozwój – uwagi wstępne	18
2. Geneza pojęcia zrównoważonego rozwoju.....	24
3. Zrównoważony rozwój w świetle teorii zasad prawa	32
4. Aksjologia zrównoważonego rozwoju.....	37
5. Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP oraz innych aktach prawa krajowego	41
6. Pojęcie zrównoważonego rozwoju w strategiach rządowych.....	58
7. Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej.....	63
8. Zrównoważony rozwój w dobie pandemii COVID-19.....	79
9. Podsumowanie	82
Rozdział II Realizacja zadań publicznych w formie partnerstwa publiczno- prywatnego	85
1. Uwagi wstępne.....	85
2. Geneza partnerstwa publiczno- prywatnego	87
3. Partnerstwo publiczno- prywatne w systemie zamówień publicznych.....	94
3.1. Przedmiot partnerstwa publiczno- prywatnego	97
3.2. Analiza kosztów i korzyści realizacji zadań publicznych w partnerstwie publiczno- prywatnym	102
3.3. Zagadnienia proceduralne partnerstwa publiczno- prywatnego	104
3.4. Realizacja interesu publicznego w umowie o partnerstwie publiczno- prywatnym	111
3.5. Partnerstwo publiczno- prywatne jako forma realizacji norm programowych.....	114
4. Rola partnerstwa publiczno- prywatnego w realizacji zadań publicznych.....	116
4.1. Rozwój partnerstwa publiczno- prywatnego w Polsce	118

4.2. Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno- prywatnego.....	121
5. Podsumowanie	125
Rozdział III Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w projektach partnerstwa publiczno- prywatnego	127
1. Uwagi wstępne.....	127
2. Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie zamówień publicznych.....	130
2.1. Zrównoważone zamówienia publiczne w europejskim prawie zamówień publicznych.....	135
2.2. Zrównoważone zamówienia publiczne w krajowym prawie zamówień publicznych.....	144
2.3. Praktyka stosowania zielonych zamówień publicznych oraz zamówień publicznych społecznie odpowiedzialnych w krajowym rynku zamówień publicznych.....	153
3. Aspekty zrównoważenia w poszczególnych fazach realizacji przedsięwzięcia w prawnej formie partnerstwa publiczno- prywatnego	156
3.1. Faza przygotowawcza projektów partnerstwa publiczno- prywatnego.....	157
3.1.1. Aspekty zrównoważenia w analizie prawno- technicznej projektów partnerstwa publiczno- prywatnego.....	159
3.1.2. Badanie Value for Money projektu partnerstwa publiczno- prywatnego...	162
3.1.3. Analiza ryzyka i jego podziału pomiędzy strony partnerstwa.....	164
3.2. Realizacja przedsięwzięcia oraz nadzór nad umową o partnerstwie publiczno- prywatnym	168
4. Przykłady realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w projektach partnerstwa publiczno- prywatnego w Polsce	170
5. Podsumowanie	176
Rozdział IV Uwarunkowania prawne partnerstwa publiczno- prywatnego w wybranych krajach Unii Europejskiej.....	179
1. Uwagi wstępne.....	179
2. Uwarunkowania partnerstwa publiczno- prywatnego w Unii Europejskiej	180

3. Rozwiązania prawne warunkujące praktykę funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych państwach europejskich	182
3.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w Wielkiej Brytanii	183
3.2. Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech	189
3.3. Partnerstwo publiczno-prywatne we Francji	191
3.4. Partnerstwo publiczno-prywatne w Holandii	193
4. Podsumowanie	194
Wnioski końcowe	196
Bibliografia	204

Uwagi wstępne

Zrównoważony rozwój w ostatnich dekadach stał się uniwersalną ideą¹, wskazującą na kierunek rozwoju cywilizacyjnego. Termin ten stanowi pewnego rodzaju fenomen nie tylko na gruncie nauki prawa, ale również nauk ekonomicznych, społecznych czy też przyrodniczych. Zrównoważony rozwój bowiem jako kierunek rozwoju cywilizacyjnego nie określa w sposób ścisły określonego stanu, który uznać będzie można za punkt szczytowy realizacji tej idei. W tym wyraża się metafizyczny charakter zrównoważonego rozwoju.

Zrównoważony rozwój w swoim całokształcie stanowi złożony zespół powiązanych ze sobą zjawisk o różnej naturze ontologicznej, ukierunkowanych na kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z brakiem wyznaczenia punktu docelowego procesów motywowanych zrównoważonym rozwojem należy przyjąć, iż zrównoważony rozwój stanowi kierunek procesów służących jego realizacji oparty o *continuum*. Powyższe wskazuje, iż zrównoważony rozwój z jednej strony jest ideą samą w sobie, a z drugiej strony stanowi samodzielną podstawę do programowania działań zmierzających do jego realizacji. W wymiarze realizacyjnym można zatem mówić o koncepcji zrównoważonego rozwoju, jako o środku zmierzającym do osiągnięcia postępu i rozwoju społeczno-gospodarczego w ramach przyjętych celów operacyjnych.

Na gruncie nauki prawa powoduje to problemy interpretacyjne związane nie tylko z samym definiowaniem tego pojęcia w aktach prawnych, lecz także z samym wdrażaniem składowych zrównoważonego rozwoju zarówno w procesach tworzenia, jak i stosowania prawa. Niemniej zagadnienie zrównoważonego rozwoju pomimo swojej niejasności i ogólnych, czasem nieskonkretyzowanych desygnatów zyskało na znaczeniu, zwłaszcza w kontekście postulatów związanych z ochroną środowiska. W ostatnich latach zaobserwować można także częste powoływanie się na zrównoważony rozwój w debacie publicznej. Termin zrównoważony rozwój pojawia się już nie tylko w międzynarodowych agendach, czy też dokumentach określających przyjmowane kierunki prowadzenia polityki w różnych sektorach. Jest również szeroko wykorzystywany przez podmioty komercyjne,

¹ Zgodnie z poglądem filozoficznym reprezentowanym przez Sokratesa, moralne zobowiązania człowieka wynikają z racjonalności. Założenie metafizyczne odnoszące się do podstawy zrównoważonego rozwoju oparte jest na przekonaniu, zgodnie z którym rzeczywistość przyrodnicza, jak i społeczna są w swoim istnieniu niezależne od jakiegokolwiek świadomości. Por. Z. Orbik, *O filozoficznych podstawach koncepcji zrównoważonego rozwoju* [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej* z.85, Gliwice 2017, s. 390-391.

które zainteresowane tym, aby konsumenci kojarzyli je jako realnie dbające w swojej działalności o zrównoważony rozwój poprzez stosowanie rozwiązań ekologicznych czy niskoemisyjnych². Świadczy to o tym, że pojęcie zrównoważonego rozwoju jest generalnie kojarzone jako zjawisko pozytywne i pożądane, dzięki któremu będzie można osiągnąć wartość dodaną w bliższej lub dalszej perspektywie. Optymistyczne podejście do promowania i wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju, zarówno w perspektywie działań podmiotów publicznych i prywatnych jest bardzo interesujące, szczególnie biorąc pod uwagę brak alternatywnych bądź równoważnych koncepcji rozwoju, które byłyby promowane w debacie publicznej. Można więc mówić w tym przypadku o dorozumianej, bądź milczącej akceptacji koncepcji zrównoważonego rozwoju jako powszechnie popieranego kierunku rozwoju cywilizacyjnego w skali globalnej.

Analiza piśmiennictwa dotyczącego zrównoważonego rozwoju, jego podstaw oraz sposobu wdrażania w zdecydowanej większości przypadków pozbawiona jest krytycznego podejścia do podstawowych założeń tej koncepcji. Jeżeli w literaturze pojawia się krytyka (z obszaru różnych dziedzin), to zwykle skupia się ona na wątpliwościach definicyjnych, braku skutecznych środków realizacyjnych, problemów z wdrażaniem poszczególnych postulatów, ale rzadko dotyczy samych założeń tej koncepcji. Powyższa konstatacja jest szczególnie istotna z punktu widzenia analizy genezy tej koncepcji oraz analizy zrównoważonego rozwoju jako przedmiotu badań na gruncie nauk prawnych.

Niezależnie od powyższego spostrzeżenia, faktem jest, że idea zrównoważonego rozwoju znajduje coraz większe zastosowanie, wpływając na różne sfery życia codziennego oraz nauki, co sprawia, że praktycznym wyzwaniem staje się jej adaptacja, także na gruncie prawa. Kwestia kreowania przez prawodawcę norm prawnych dotyczących zrównoważonego rozwoju, dzięki którym koncepcja ta przenika i znajduje zastosowanie w systemie prawa stanowi jeden z aktualnych problemów kierunku rozwoju prawa. Jest to zagadnienie istotne, chociażby z punktu widzenia aksjologii prawa, zgodnie z którą prawodawca, wprowadzając nowe pojęcia i instytucje do systemu prawnego oraz chcąc osiągać szersze cele, nadaje tym pojęciom charakter zasady prawa, co ma szczególne znaczenie, ponieważ zasady prawa wyznaczają kierunek działań prawodawczych w procesie tworzenia prawa oraz ukierunkowują proces interpretacji przepisów prawa.

² Zgodnie z badaniami organizacji Nielsen, 81% konsumentów oczekuje od przedsiębiorstw troski o środowisko, por.: <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/8680082,ekologiczne-rozwiazania-opakowaniowe-jak-uczynic-swoja-firme-bardziej-zrownowazona.html>, (dostęp na dzień 05.04.2023 r.).

Przede wszystkim zrównoważony rozwój jako zasada prawa jest przedmiotem badań na gruncie prawa konstytucyjnego oraz teorii prawa. Ze względu na zakres przepisów prawa materialnego, zrównoważony rozwój jest głównie przedmiotem zainteresowania na gruncie prawa ochrony środowiska. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jednak nie ogranicza się, co będzie także przedmiotem rozważań w niniejszej rozprawie, do zagadnień związanych z ochroną środowiska, lecz także przyjmuje wymiar społeczny, ekonomiczny oraz gospodarczy.

Kształtowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w oparciu o koncepcję zrównoważonego rozwoju wymaga wykorzystania z instrumentów prawnych, które ze względu na potencjał ekonomiczny i społeczne oddziaływanie, przysłużyć się mogą wdrażaniu zrównoważonego rozwoju. Istotne znaczenie dla kształtowania stosunków społeczno-gospodarczych mają zamówienia publiczne. W ostatnich latach prawodawca wprowadził wiele istotnych zmian, w obszarze prawnych form realizacji zadań publicznych. Były to zmiany, które przyjęły zarówno wymiar normatywny, co miało wyraz, chociażby w przyjęciu nowej ustawy Prawo zamówień publicznych w 2019 roku, jak i pozanormatywny, związany z promowaniem tzw. nowego podejścia do zamówień publicznych³. Proces ten był reakcją na potrzebę rozwiązania problemów, które przez lata zgłaszane były przez praktyków oraz przedstawicieli doktryny.

Efektem realizacji powyższych postulatów była nie tylko zmiana przepisów dotyczących przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, lecz także wdrożenie zmian, które można określić jako próbę wprowadzenia zmian systemowych w kontekście procesu zakupowego. W nowej ustawie Prawo zamówień publicznych ustawodawca wprowadził zasadę efektywności ekonomicznej, zobowiązał zamawiających do dokonywania analiz przedrealizacyjnych w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przekraczających wartość progów unijnych, czy też wprowadzona została polityka zakupowa państwa. Zabiegi te świadczą o zwróceniu uwagi przez ustawodawcę na bardzo ważny aspekt, jakim jest optymalizacja wydatkowania

³ Por. uzasadnienie projektu ustawy Prawo zamówień publicznych druk nr 3624, w którym wskazano między innymi, że cel opracowania nowej ustawy związany jest z wprowadzeniem nowych rozwiązań, które mają sprzyjać osiągnięciu maksymalnej efektywności i przejrzystości udzielanych zamówień publicznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu roli zamówień publicznych w kształtowaniu polityki państwa oraz potrzeby wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz innowacyjnych, nowoczesnych produktów i usług. Nowa ustawa miała także być odpowiedzią na wyzwania postawione w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w której wskazano zamówienia publiczne, jako jeden z obszarów, których usprawnienie może przyczynić się do zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego kraju przez prowadzenie zrównoważonej polityki gospodarczej sprzyjającej zapobieganiu wykluczeniu społecznemu i gospodarczemu.

środków publicznych, poprzez próbę realizowania tak zwanych celów poza zakupowych. Wprowadzona zasada efektywności ekonomicznej zamówienia publicznego, nakłada na zamawiającego obowiązek udzielenia zamówienia w sposób zapewniający zarówno najlepszą jakość przedmiotu zamówienia (dostaw, usług oraz robót budowlanych) w stosunku do środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz najlepszy stosunek nakładów do efektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych. Biorąc pod uwagę wartość rynku zamówień publicznych w Polsce, która w 2022 r. wyniosła ok. 698,3 mld zł, w tym zamówień udzielonych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych wyniosła 274,8 mld, co stanowiło ok. 8,93% PKB w 2022 r.⁴, zwrócenie uwagi na tę kwestię jest bardzo ważne, bowiem poprzez realizację postulatów dotyczących strategicznego wydatkowania środków publicznych w procesie zakupowym, istnieje szansa na lepsze zagospodarowanie środków publicznych przy realizowaniu zamówień publicznych. Biorąc pod uwagę, że w procesie wydatkowania środków publicznych poprzez zamówienia publiczne angażowane są pokaźne środki finansowe, otwiera się pytanie o efektywność ich wydatkowania w procesie zakupowym. Dlatego też na gruncie nauki prawa koncepcja zrównoważonego rozwoju jest także przedmiotem badań w obszarze szeroko rozumianego systemu zamówień publicznych. Już bowiem od lat w polskich ustawach regulujących zamówienia publiczne oraz w dyrektywach zamówieniowych Unii Europejskiej znajdują się regulacje dotyczące tak zwanych zielonych zamówień oraz zamówień publicznych społecznie odpowiedzialnych.

Obserwacje te skłoniły do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy wyżej wskazane zabiegi rzeczywiście przyniosą pozytywne zmiany na gruncie stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, oraz czy znajdują one zastosowanie także do pozostałych prawnych form realizacji zadań publicznych wchodzących w skład krajowego systemu prawa zamówień publicznych, w tym wypadku do przedsięwzięć realizowanych na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Partnerstwo publiczno-prywatne jako prawna forma realizacji zadań publicznych różni się od tradycyjnych zamówień publicznych wieloma aspektami, które mogą sprzyjać kompleksowemu podejściu do realizacji określonych przedsięwzięć, względem niekiedy powtarzalnych oraz schematycznych przetargów, które nie uwzględniają *per se* szerokiego podejścia do procesu zakupowego. Dlatego też przedmiotem badań w rozprawie będzie zagadnienie

⁴ Por. Urząd Zamówień Publicznych, Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r., Warszawa 2023.

realizacji założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju w przedsięwzięciach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego.

Powyższe spostrzeżenie stanowi punkt wyjścia do dyskusji o roli partnerstwa publiczno- prywatnego, w realizowaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju, w tym partnerstwa publiczno- prywatnego. Podjęcie tematyki dotyczącej korelacji zachodzącej pomiędzy założeniami koncepcji zrównoważonego rozwoju a realizacją przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno- prywatnego odnosi się również do aspektu gospodarczego. Partnerstwo publiczno- prywatne jako element systemu zamówień publicznych wchodzi w przedmiot pojęcia publicznego prawa gospodarczego, rozumianego jako całokształt norm i zasad prawnych regulujących proces oddziaływania państwa na gospodarkę. Regulacje prawne dotyczące zrównoważonego rozwoju oddziałują w sposób bezpośredni bądź pośredni na zachodzące procesy gospodarcze i dotyczą zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Zamówienia publiczne pełnią bardzo ważną rolę, jako instrument oddziaływania państwa na procesy gospodarcze oraz społeczne, będąc jedną z form publicznoprawnej interwencji państwa na rynku⁵. Dlatego też zrównoważony rozwój oraz przepisy wchodzące w skład systemu zamówień publicznych w gospodarczym wymiarze powiązane są z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, która stanowi podstawę polskiego ustroju gospodarczego. Na gruncie niniejszej pracy część rozważań zostanie także poświęcona temu zagadnieniu ze względu na ich praktyczny wymiar.

Mimo względnie rosnącej liczby pojawiających się artykułów i monografii dotyczących partnerstwa publiczno- prywatnego w Polsce brakuje opracowań, w których badania naukowe skupiałyby się na możliwości realizacji zadań publicznych poprzez projekty partnerstwa publiczno- prywatnego przy jednoczesnym osiągnięciu dodatkowych korzyści poza zakupowych, w tym realizacją celów związanych z wdrażaniem założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju. Szeroko pojęte zamówienia publiczne są wymieniane jako jedno z narzędzi mogących wspierać rozwój zrównoważony. Taki kierunek jest potwierdzany na płaszczyźnie międzynarodowej, chociażby przez Komisję Europejską w strategii „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, czy też Rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych „Przekształcamy nasz świat:

⁵ M. Zaborowski, *Cel i funkcje zamówień publicznych* [w:] *Optimum Economic Studies nr 3 (97)*, Białystok 2019, s. 153.

Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”. Powyższe spostrzeżenia prowadzą do postawienia pytania, czy realizowanie przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jako elementu systemu zamówień publicznych jest w stanie realizować bądź sprzyjać realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Partnerstwo publiczno-prywatne jako prawna forma realizacji zadań publicznych znacząco różni się od zamówień publicznych udzielanych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, które są zdecydowanie wiodącą w dzisiejszym stanie prawnym formą nabywania przez podmioty publiczne dostaw, usług oraz robót budowlanych. Powstaje także pytanie, czy partnerstwo publiczno-prywatne poprzez swoje charakterystyczne cechy może być efektywniejszym narzędziem pod względem możliwości osiągnięcia celów poza zakupowych, którym to ustawodawca poświęcił dużo uwagi podczas dużej nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych. Dlatego też na gruncie niniejszej rozprawy analizie poddana zostanie instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego pod kątem specyfiki oraz odmienności względem tradycyjnych zamówień publicznych oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Celem niniejszej rozprawy jest dokonanie wartościującej oceny w zakresie możliwości realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w ramach realizacji zadań publicznych. Aby dokonanie takiej oceny było możliwe ze względu na przedmiot i cel rozprawy, ustalone zostały kierunki badawcze, na podstawie których przyjęta została teza badawcza pracy oraz postawione zostały hipotezy badawcze. Tezę pracy stanowi twierdzenie, zgodnie z którym systemowe rozwiązania prawa krajowego stanowią właściwy subsystem odniesienia umożliwiający i jednocześnie gwarantujący realizację konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w ramach przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Poprawność powyższej tezy wykazywana będzie w wyniku weryfikacji hipotez badawczych. Hipotezy wyrażają założenia badawcze sprowadzające się do następujących twierdzeń:

- przenikanie koncepcji zrównoważonego rozwoju na grunt normatywny ze względu na genezę oraz podłoże aksjologiczne jest zjawiskiem pożądanym na gruncie realizacji zadań publicznych;
- rozwiązania systemowe przyjmowane w prawie pozytywnym kształtującym system zamówień publicznych, mogą sprzyjać racjonalizacji dokonywanych zakupów, której jednym z rozwiązań może być wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego;

- efektywność wydatkowania środków publicznych może zostać zwiększona przy strategicznym podejściu do realizacji zadań publicznych, poprzez zintegrowane podejście do realizacji celów zakupowych;
- obecnie funkcjonujące narzędzia prawne promują stosowanie przez administrację publiczną w procesie zakupowym rozwiązań, które mogą wdrażać rozwiązania ekologiczne, społecznie odpowiedzialne, innowacyjne;
- partnerstwo publiczno-prywatne jako prawna forma realizacji zadań publicznych może, ze względu na swoją specyfikę umożliwiać w większym stopniu realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju względem tradycyjnych zamówień publicznych.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że na gruncie niniejszej rozprawy doktorskiej, podjęte rozważania dotyczyć będą obszaru systemu prawa zamówień publicznych, przez który rozumieć należy ustawę Prawo zamówień publicznych, ustawę o umowie koncesji na roboty budowlane oraz ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Poza obszarem badawczym natomiast pozostaną akty prawne, do których stosowania odwołują się ustawy powyższe⁶, jak i ustawy odwołujące się i zobowiązujące do ich stosowania⁷. Niniejsza praca nie obejmuje także innych prawnych form realizacji zadań publicznych przez jednostki rządowe oraz samorządowe takich jak na przykład porozumienia administracyjne, związki międzygminne, czy też działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego.

Badania prowadzone w niniejszej rozprawie prowadzone będą ze szczególnym uwzględnieniem problematyki realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście realizacji celów koncepcji zrównoważonego rozwoju. Główny obszar badawczy pracy stanowić będzie realizacja zadań publicznych przy wykorzystaniu instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. W celu właściwego ujęcia specyfiki realizacji przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, kontekstem porównawczym w ograniczonym zakresie będzie realizacja zadań publicznych w ramach tradycyjnych zamówień publicznych. Jest to spowodowane okolicznością, że w obecnym stanie prawnym, realizacja zadań publicznych w ramach funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce ma miejsce w zdecydowanej większości w ramach umów

⁶ Mowa tutaj o takich aktach prawnych jak np. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 t.j.), ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 t.j.), ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1233 t.j.).

⁷ Przykładem mogą być przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 t.j.).

zawieranych na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Dlatego też wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych w celu usprawnienia procesu zakupowego jest przedmiotem zainteresowania ze strony ustawodawcy, jak i przedstawicieli doktryny. Dlatego też, ze względu na cel aktów prawnych tworzących system zamówień publicznych, jakim jest skuteczna i efektywna realizacja zadań publicznych, powyższe rozważania należy odnieść do instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w celu zbadania, czy realizacja zadań publicznych w ten sposób może dostarczać dodatkowych korzyści, w tym realizować cele związane ze zrównoważonym rozwojem. W rozprawie tradycyjne zamówienia publiczne będą rozumiane jako udzielane na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych.

W celu zbadania poprawności przyjętej tezy oraz weryfikacji założonych hipotez badawczych wykorzystano zróżnicowane metody badawcze. W głównej mierze wykorzystana została metoda formalno-dogmatyczna w oparciu o zastosowanie analizy logiczno-językowej, która jest przeważającą metodą badawczą w ramach nauk prawnych⁸. Zastosowanie metody logiczno-językowej uzasadnione jest koniecznością interpretacji porządkowania przepisów prawnych będących przedmiotem badania⁹. W oparciu o tę metodę analizie zostały poddane normy obowiązującego prawa zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz przepisów regulujących zagadnienia związane ze zrównoważonym rozwojem. Zakres aktów prawnych, będących przedmiotem badania obejmuje akty prawa unijnego oraz krajowego. Jako, że krajowy system prawa zamówień publicznych znajduje swoje oparcie w dyrektywach zamówieniowych, a zagadnienia związane ze zrównoważonym rozwojem są przedmiotem regulacji wielu unijnych aktów prawa, zastosowana metoda badawcza umożliwia wskazanie otoczenia prawnego, w jakim kształtowane są regulacje prawne będące przedmiotem rozprawy doktorskiej. Służebnie wobec powyższej metody została wykorzystana metoda hermeneutyczna zwłaszcza w zakresie zbadania kontekstu prawnego zasady zrównoważonego rozwoju poprzez ukazanie kontekstu historycznego, społecznego, ekonomicznego oraz kulturowego tego pojęcia. Wykorzystanie tej metody, będącej uzupełnieniem metody logiczno-językowej jest uzasadnione bardzo dużą aktywnością zarówno ustawodawcy krajowego, jak i prawodawcy unijnego w zakresie wprowadzania regulacji, których materia, bądź jej elementy odnoszą się do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Metoda

⁸ J. Izdebski, *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Roczniki nauk prawnych*, t. LXXXI (nr 4) 2021, Lublin 2021, s. 29.

⁹ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014, s. 7.

hermeneutyczna ma na celu umożliwienie jak najlepsze zrozumienia działań prawodawczych w zakresie będącym przedmiotem rozprawy, a także pośrednio uporządkowanie rozważań¹⁰. W zakresie niezbędnym dla niniejszej rozprawy wykorzystana została także metoda historyczno-opisowa badania prawa w celu ukazania właściwego kontekstu zmian towarzyszących otoczeniu prawnemu zrównoważonego rozwoju, a także przepisów tworzących system zamówień publicznych. Dodatkowo w ograniczonym zakresie w pracy została także wykorzystana metoda komparatystyczna dla ukazania szerszego kontekstu stosowania rozwiązań prawnych na gruncie przepisów unijnych. Pogłębiona analiza hermeneutyczna, historyczno-opisowa oraz komparatystyczna wychodziłaby poza obszar niniejszej rozprawy, dlatego też powyższe metody zostaną wykorzystane w ograniczonym zakresie. W rozprawie doktorskiej badaniu zostanie poddana także płaszczyzna pozajęzykowa w celu umożliwienia teoretycznego i całościowego usystematyzowania zagadnień podejmowanych na gruncie niniejszej pracy, ze względu na kontekst społecznego oddziaływania przepisów prawnych, co stanowi odniesienie do realizmu prawniczego¹¹. Dlatego też w ograniczonym zakresie wykorzystana została metoda socjologicznego badania prawa, która umożliwi próbę ustalenia, jaki wpływ miały uwarunkowania społeczne na określone ukształtowanie się prawa oraz zbadanie i ocenę społecznych skutków wprowadzania regulacji prawnych¹². W zakresie wymaganym dla realizacji celu niniejszej rozprawy zastosowana została ekonomiczna analiza prawa, która odnosi się do stosowania wypracowanych w naukach ekonomicznych metod i kryteriów podejmowania decyzji w celu optymalizacji procesu tworzenia i stosowania prawa¹³. Ekonomiczna analiza prawa odgrywa coraz większą rolę w procesie zakupowym, poprzez promowanie przez ustawodawcę narzędzi prawnych umożliwiających zamawiającym efektywne wydatkowanie środków publicznych, co jest obecnie jednym z najistotniejszych kierunków rozwoju zamówień publicznych. Badanie zrównoważonego rozwoju pod kątem prawnym wymaga także uwzględnienia systemu wartości, który pozwoli zrekonstruować aksjologiczne podstawy zrównoważonego rozwoju. Wykorzystanie metody aksjologicznego badania prawa pozwoli na identyfikację systemu wartości społecznie istotnych, które stanowiąc będą podstawę tworzenia

¹⁰ T. Barankiewicz, *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, [w:] (red.) H. Izdebski, A. Łazarska, *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022, s. 115-116.

¹¹ L. Morawski, *Wstęp...*op.cit., Toruń 2014, s. 7.

¹² T. Barankiewicz, *Metody myślenia...*op.cit., (red.) H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022, s. 115-116.

¹³ L. Morawski, *Wstęp...*op.cit., Toruń 2014, s. 18-19.

i stosowania przepisów prawnych dotyczących zrównoważonego rozwoju¹⁴. Refleksja aksjologiczna w ramach nauki prawoznawstwa pozwala na ustalenie wartości, którym prawo powinno służyć¹⁵.

Niniejsza monografia składa się z czterech rozdziałów, w których poszukiwana jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób realizacja projektów partnerstwa publiczno-prywatnego może realizować założenia koncepcji zrównoważonego rozwoju. W tym celu analizie zostały zagadnienia teoretyczno-prawne w zestawieniu z aktualnymi uwarunkowania legislacyjnymi w zakresie tworzenia przepisów prawnych dotyczących prawa zrównoważonego rozwoju, a także prawa zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego. Dysertacja zawiera także rozważania teoretyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju, jak i systemu zamówień publicznych, które częściowo były już przedmiotem dyskusji w doktrynie i zaprezentowane w literaturze przedmiotu.

Pierwszy rozdział niniejszej rozprawy poświęcony został węzłowym zagadnieniom dotyczącym zasady zrównoważonego rozwoju. Badania skupiają się na ujęciu genezy funkcjonowania zasady zrównoważonego rozwoju nie tylko na gruncie prawodawstwa, ale również w kontekście ekonomicznym, politycznym oraz socjologicznym. Zrównoważony rozwój jest bowiem zagadnieniem funkcjonującym w wielu obszarach życia społecznego, co uzasadnia wskazanie odpowiedniego kontekstu poznawczego. Powyższa okoliczność stanowi podstawę dla próby wyjaśnienia, jakie przyczyny przesądziły o obecnym umiejscowieniu zrównoważonego rozwoju, jako globalnie akceptowanej i pożądanej drogi rozwoju cywilizacyjnego na całym świecie, w tym w ramach funkcjonowania organizacji ponadnarodowych takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz Unia Europejska. Odnośnie niniejszej kwestii został przedstawiony dorobek naukowy, który stanowi podstawę oceny, czy i dlaczego zrównoważony rozwój jako podejście do dalszego rozwoju cywilizacyjnego zostało lub, czy powinno być przyjęte za swoisty aksjomat. Dalsze rozważania dotyczą przedstawienia koncepcji zrównoważonego rozwoju, która przeniknęła do krajowego systemu prawnego poprzez umiejscowienie jej w art. 5 Konstytucji RP, w świetle teorii zasad prawa. Badania poświęcone zostały także kwestii aksjologii zrównoważonego rozwoju, do czego punktem wyjścia były refleksje dotyczące genezy zrównoważonego rozwoju. Analiza zagadnień związanych z aksjologicznymi

¹⁴ T. Barankiewicz, *Metody myślenia...*op.cit., Warszawa 2022, s. 117-119.

¹⁵ L. Morawski, *Wstęp...*op.cit., Toruń 2014, s. 19.

podstawami zrównoważonego rozwoju będzie w dalszej części pracy stanowiła punkt odniesienia do rozważań na temat rozwiązań legislacyjnych, regulujących realizację polityki zrównoważonego rozwoju. Badaniu poddane zostały kwestie dotyczące zasady zrównoważonego rozwoju przez pryzmat Konstytucji RP, jej relacji z innymi przepisami Konstytucji oraz praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem. Aby określić zakres zasady zrównoważonego rozwoju, przeanalizowane zostały przepisy prawne regulujące zrównoważony rozwój w prawie polskim oraz europejskim. Rozważania te dotyczą umiejscowienia przepisów zobowiązujących do realizowania celów zrównoważonego rozwoju oraz ich treści. Ocenie poddana została zasadność tworzenia regulacji o charakterze *soft law* dotyczących zrównoważonego rozwoju zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, a także umiejscawiania poszczególnych przepisów w aktach prawa powszechnie obowiązującego przez pryzmat skuteczności poszczególnych regulacji. Analizie poddane zostały także strategie rządowe oraz unijne dotyczące wdrażania zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia podjęte w niniejszym rozdziale stanowią także punkt wyjścia do rozważań podjętych w dalszych rozdziałach związanych z realizacją zrównoważonego rozwoju poprzez zamówienia publiczne oraz partnerstwo publiczno-prywatne. Ze względu na tematykę rozprawy częściowo przeanalizowany został także wpływ wystąpienia pandemii COVID-19 na aktualny rozwój oraz realizację zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem.

Drugi rozdział pracy poświęcony został partnerstwu publiczno-prywatnemu jako prawnej formie realizacji zadań publicznych. Analizie poddane zostały określone przemiany, jakie dokonały się w ewolucji wspólnej realizacji przedsięwzięć przez podmioty publiczne oraz partnerów prywatnych. Rozważania dotyczące projektów partnerstwa publiczno-prywatnego zostały poddane analizie z perspektywy specyfiki i odmienności tej formy realizacji zadań publicznych na tle funkcjonowania polskiego systemu zamówień publicznych. Jako, że adresatem norm dotyczących realizacji zadań publicznych są organy publiczne, analizie poddana została rola partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji zadań publicznych. Badaniu poddane zostały także obszary, w których realizowane są przedsięwzięcia w ramach PPP, a także wybrane aspekty funkcjonowania rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Przedmiotem badań w niniejszym rozdziale były także elementy wpisujące się w strategiczne podejście do osiągnięcia celów zakupowych, poprzez realizację zadań publicznych w formule

partnerstwa publiczno-prywatnego, czego wyrazem jest przyjęta polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego.

W trzecim rozdziale badaniu poddane zostały prawne narzędzia umożliwiające realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju na gruncie przepisów prawa tworzących system zamówień publicznych. Klasyczne zamówienia publiczne w rozumieniu przepisów dyrektyw zamówieniowych, oraz ustawy Prawo zamówień publicznych wskazane zostały jako kontekst porównawczy dla przepisów regulujących materię zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego, ze względu na fakt, że realizacja zadań publicznych zawieranych na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych jest najczęściej stosowanym sposobem realizacji zadań publicznych na tle pozostałych aktów prawnych tworzących polski system zamówień publicznych. Rozważania te stanowią będą późniejszy punkt odniesienia dla zbadania rozwiązań prawnych stosowanych w realizowaniu przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, które w założeniu mają sprzyjać realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. W celu ukazania partnerstwa publiczno-prywatnego, jako instytucji prawa umożliwiającej realizację założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju, badaniu poddane zostaną poszczególne fazy realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego. Założeniem podjętych rozważań, jest poddanie powyższej kwestii analizie przez pryzmat następujących po sobie kolejnych etapów zawierania, realizacji oraz nadzoru nad umową o partnerstwie publiczno-prywatnym. Badanie to ma na celu dokonanie oceny, czy ze względu na specyfikę zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego, może ono, jako prawna forma realizacji zadań publicznych w sposób szczególny sprzyjać osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza względem tradycyjnych zamówień publicznych. Rozważania te zostaną poparte wskazaniem na praktyczne przykłady zastosowania rozwiązań sprzyjających realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez przedsięwzięcia PPP.

Przedmiotem ostatniego rozdziału rozprawy doktorskiej jest porównanie regulacji prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych państwach europejskich, względem krajowej procedury zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego. Tematyka podjęta w rozdziale czwartym stanowi uzupełnienie poprzedniego, ze względu na badany potencjał realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez projekty partnerstwa publiczno-prywatnego. Badaniu poddane zostały wybrane uwarunkowania prawne realizacji projektów PPP w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji oraz Holandii, ze względu na fakt, że posiadają one większe doświadczenie w zakresie stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego niż Polska. Konsekwencją tego jest także

fakt, że w państwach tych wypracowane zostały rozwiązania instytucjonalne i prawne dla realizacji zadań publicznych w formule PPP. Ponadto funkcjonowanie partnerstwa publiczno- prywatnych we wskazanych państwach zostało opisane w dostępnych źródłach, które wykorzystano w badaniach. Dlatego też wskazanie i analiza cech charakterystycznych praktyki funkcjonowania partnerstwa publiczno- prywatnego we wskazanych państwach będzie stanowić komparatystyczną podstawę do wskazania czynników, które mogłyby hipotetycznie usprawnić funkcjonowanie realizacji przedsięwzięć PPP w polskim systemie prawa. Dzięki tej metodzie *a contratio* możliwe będzie także wskazanie czynników, które wpływają negatywnie na rozwój partnerstwa publiczno- prywatnego.

Rozprawa obejmuje stan prawny na dzień 30 czerwca 2024 r.

Rozdział I

Węzłowe zagadnienia dotyczące zasady zrównoważonego rozwoju

1. Zrównoważony rozwój – uwagi wstępne

Badania nad zagadnieniem zrównoważonego rozwoju należy rozpocząć od ustalenia znaczenia pojęcia zrównoważonego rozwoju. Mimo, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest przedmiotem badań naukowych już od dłuższego czasu, to wciąż nie można wskazać w sposób jednoznaczny, jak należy ten termin definiować oraz co tak naprawdę należy pod tym pojęciem rozumieć. Składowe elementy zrównoważonego rozwoju zależą bowiem od wskazanego kontekstu ekonomicznego, społecznego, ekologicznego, socjologicznego oraz oczywiście prawnego, co na gruncie niniejszej pracy będzie miało podstawowe znaczenie. Zasada zrównoważonego rozwoju w polskim systemie prawnym sformułowana została w art. 5 Konstytucji RP, co stanowi punkt wyjścia dla jej interpretowania w znaczeniu prawnym. Dlatego też, część rozważań należy odnieść do problemu, w jaki sposób możliwe jest interpretowanie zasady zrównoważonego rozwoju. W tym celu należy dokonać analizy terminologii związanej ze zrównoważonym rozwojem oraz prześledzić, przynajmniej w częściowym zakresie ewolucję rozwoju tego pojęcia. Ponadto przedmiotem analizy będzie też przenikanie koncepcji zrównoważonego rozwoju do poszczególnych aktów prawnych, zwłaszcza na przestrzeni ostatnich lat. Wskazane badania nad zagadnieniem zrównoważonego rozwoju będą stanowić punkt wyjścia do rozważań dotyczących możliwości realizacji celów zrównoważonego rozwoju poprzez realizację przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

W tym miejscu uściślić należy, że na gruncie niniejszej rozprawy sam termin „zrównoważony rozwój” będzie przedmiotem rozważań w dwóch kontekstach. Pierwszy, dotyczyć będzie pojmowania zrównoważonego rozwoju jako koncepcji rozwoju cywilizacyjnego, która to została wypracowana na kanwie działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych, zwłaszcza w latach 70. oraz 80. XX wieku. W późniejszym czasie pojęcie to stało się przedmiotem zainteresowania i było rozwijane na gruncie działalności Wspólnoty Europejskiej a później Unii Europejskiej. Z kolei krajowe organy władzy wykonawczej w celu realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju podejmują działania takie jak, chociażby przyjmowanie strategii rządowych, które to wyznaczają

ogólny kierunek działań w tym zakresie. Drugi natomiast będzie odnosił się do pojmowania zrównoważonego rozwoju w kontekście stricte prawnym, który jest efektem przenikania koncepcji zrównoważonego rozwoju do aktów prawnych Unii Europejskiej, czy też aktów prawa krajowego. W kontekście tym szczególnie uwzględniona zostanie zasada zrównoważonego rozwoju wyrażona w art. 5 Konstytucji RP.

Takie ujęcie podejmowanych rozważań wynika z faktu, że zrównoważony rozwój niewątpliwie jest ideą polityczną, mającą swoje współczesne korzenie w działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych¹⁶. Funkcjonowanie oraz ewolucja tego pojęcia jest w szczególności związana z zagadnieniem zachodzenia zmian cywilizacyjnych na świecie¹⁷. Koncepcja ta zyskała na popularności ze względu na zaobserwowanie występowania negatywnych efektów działalności człowieka, który wynika z ciągłego wzrostu konsumpcjonizmu. Niczym niepohamowane dążenie do zaspokajania potrzeb cywilizacyjnych niesie ze sobą takie problemy jak zanieczyszczenie środowiska, degradację ekosystemu, zaśmiecanie planety oraz inne zjawiska, które w dłuższej perspektywie mogą stanowić zagrożenie dla biologicznej egzystencji ludzkości¹⁸. Prowadzi to do wniosku, że to przede wszystkim na podłożu zagadnień ekologicznych ugruntowana została koncepcja zrównoważonego rozwoju, jako alternatywa dla kierunku rozwoju cywilizacyjnego, który stoi w kontrze wobec wskazanych wyżej zagrożeń i niesie ze sobą szanse poprawy jakości życia, oraz gwarantowania dobrobytu w warunkach racjonalnego ograniczania wzrostu gospodarczego¹⁹. Zrównoważony rozwój pojmowany jest jako dążenie do osiągnięcia wzrostu gospodarczego²⁰, który uwzględnia wymogi ochrony środowiska oraz jako zmiana relacji między państwami i społecznościami ludzkimi wobec globalizacji²¹. Koncepcja zrównoważonego rozwoju oparta jest na idei solidarności międzypokoleniowej, która zakłada czerpanie korzyści wynikających ze

¹⁶ A. Papuziński, *Realizacja Zrównoważonego Rozwoju* [w:] *Problemy Ekorozwoju - problems of sustainable development*, vol. 6, no 1, 2011, European Academy Of Science and Arts Salzburg 2011 s. 108.

¹⁷ S. Czaja, A. Becla, *Rozumienie rozwoju zrównoważonego i trwałego (Rozwoju Zintegrowanego) a sposoby jego pomiaru - wybrane problemy metodologiczno-metodyczne*, [w:] *Optimum Studia Ekonomiczne nr 4 (88)*, Białystok 2017, s. 14.

¹⁸ A. Skowroński, *Panorama cywilizacji zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Studia Ecologiae et Bioethicae* 4/2006, s. 243.

¹⁹ *Ibidem*, s. 244.

²⁰ Termin wzrost gospodarczy można rozumieć jako zmiany, które są odwzorowywane przez zależności między liczbami, a rozwój gospodarczy dodaje do tego zmiany jakościowe. Wzrost gospodarczy jest jednym z podstawowych celów prowadzenia przez państwa polityki ekonomicznej. L. Jańczuk, *Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce*, [w:] *Roczniki Nauk Społecznych Tom 5 (41)*, nr 1, Lublin 2013, s. 122.

²¹ J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju - uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji RP*, [w:] *Krytyka Prawa*, t.12, nr 1/2020, Warszawa 2020, s. 209.

wzrostu gospodarczego przez wszystkie grupy społeczne. Odzwierciedlanie jej w politykach i strategiach rozwojowych kraju, a w konsekwencji przenikanie do systemu prawnego, czyni z niej zasadę horyzontalną.

Należy przy tym zaznaczyć, że koncepcja zrównoważonego rozwoju w swoim założeniu nie wskazuje bezpośrednio celu, jaki ma zostać osiągnięty poprzez jej zastosowanie, lecz skupia się na samym sposobie dążenia do osiągnięcia rozwoju społeczno-gospodarczego²². Takie pojmowanie zrównoważonego rozwoju jest szczególnie interesujące z prawnego punktu widzenia. Prawodawca konstruując oraz stosując określone przepisy prawne dotyczące zasady zrównoważonego rozwoju powinien mieć na względzie powyższą okoliczność. Zgodnie bowiem z nauką prawoznawstwa, przepisy prawne wyrażają normy prawne²³. Normy prawne jako zrekonstruowane z tekstu prawnego dyrektywy postępowania, muszą bowiem określać, kto i w jakich okolicznościach powinien się zachować oraz ewentualnie wskazywać na konsekwencje, jeżeli adresat danej normy prawnej nie zachowa się w sposób przewidziany przez normę²⁴. Z punktu widzenia nauki prawa zasada zrównoważonego rozwoju na tle innych zasad prawa odznacza się genezą, wywodzącą się z działalności organizacji międzynarodowych. Powoduje to wiele złożonych problemów dotyczących obowiązywania tej zasady oraz jej konkretyzacji na gruncie aktów prawnych obowiązujących w krajowym porządku prawnym. Bardzo znamienym jest fakt, że pomimo tak dużej aktywności prawodawczej zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym kwestia prawnej regulacji zrównoważonego rozwoju wciąż pozostawia wiele niejasności związanych z ukształtowaniem przepisów zobowiązujących do jej realizacji przez władze publiczne.

Od czasu raportu Komisji Brundtland z 1987 r. do dziś trwa dyskusja w doktrynie prawa międzynarodowego o status prawny koncepcji zrównoważonego rozwoju²⁵. Zgodnie z podstawowym założeniem, zrównoważony rozwój należy traktować jako rodzaj kategorii politycznej. Inne podejście zakłada zakwalifikowanie zrównoważonego rozwoju jako zasady prawa międzynarodowego lub nawet jako osobnej gałęzi prawa²⁶. Wydaje się jednak, że takie podejście nie jest w obecnym stanie rozwoju prawa uzasadnione²⁷.

²² S. Czaja, A. Becla, *Rozumienie rozwoju...* op.cit., Białystok 2017, s. 14.

²³ L. Morawski, *Wstęp...* op.cit., Toruń 2014, s. 51.

²⁴ Ibidem.

²⁵ M. M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, [w:] *Journal of Comparative Urban Law and Policy*: Vol. 1, Georgia State University 2017, s. 64.

²⁶ Ibidem. Zob. też, J. Kielin-Maziarz., *Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, [w:] *Roczniki nauk prawnych*, t. XXII, nr 1/2012, Lublin 2012, s. 18.

²⁷ Uznanie danego zbioru przepisów prawnych za odrębną gałąź prawa wymaga, aby posługiwały się one samodzielną metodą regulowania stosunków prawnych. Zob. B. Rakoczy, *Rozwój gospodarczy a ochrona*

Jednocześnie, pomimo rosnącego zainteresowania zrównoważonym rozwojem podkreśla się w doktrynie, że wzrost związanych z nim aktywności nie przekłada się na osiąganie celów zrównoważonego rozwoju wskazanych, chociażby przez ONZ²⁸. Wyznaczanie celów zrównoważonego rozwoju jest kwestią, odnośnie której rozważania znajdują się w dalszej części rozdziału. W obecnym kontekście warto jednak zaznaczyć, że sposób osiągania celów zrównoważonego rozwoju nie jest wprost wskazany na gruncie przepisów prawnych, stąd wydaje się, że kwestia wprowadzania prawnych instrumentów wspierających zrównoważony rozwój jest także tematem wymagającym prac badawczych. Słusznie bowiem podkreśla się, że z uwagi na polityczne inklinacje, termin zrównoważony rozwój nabiera obecnie charakteru sloganu, przez co dochodzi do rozmycia jego prawnego oraz społecznego wymiaru²⁹. Konstatacja ta wynika także z obserwacji zjawiska pewnej komercjalizacji używania terminu zrównoważenia, zwłaszcza przez podmioty prywatne, które w ten sposób mają na celu wzbudzenie wśród konsumentów przekonania o proekologicznym, czy też prospołecznym podejściu do kwestii wytwarzanych przez siebie produktów bądź świadczonych usług³⁰. Coraz częściej zauważyć można, że dana firma oferuje produkty zrównoważone bądź do wytworzenia których użyto zrównoważonych surowców albo wskazują, że sam proces produkcyjny jest zrównoważony³¹. Problem interpretacyjny w przywołanym kontekście nie jest oczywiście przedmiotem podjętych rozważań, jednak przywołanie tego zjawiska ma na celu podkreślenie, że termin ten występuje już nie tylko na gruncie politycznym czy prawnym, lecz jest już na stałe obecny w potocznym języku. Przytoczone powyżej zjawisko swoje uzasadnienie ma w tym, że termin zrównoważony bądź zrównoważony rozwój jest odbierany w sposób pozytywny, co tłumaczy jego powszechne przywoływanie. Jest to także konsekwencja utożsamiania zagadnienia zrównoważonego rozwoju z ochroną środowiska.

przyrody, [w:] *Korzystanie z zasobów przyrody oraz ich ochrona*, (red.) D. J. Gwiazdowicz, Poznań 2020, s. 77.

²⁸ M. Żuchowska-Grzywacz, J. Żuchowski, *Koncepcje wspierające zrównoważony rozwój. Aspekty prawne i normalizacyjne*. Radom 2020, s. 15.

²⁹ M. M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...* op.cit., Georgia State University 2017, s. 65.

³⁰ "In a 2017 Cone Communications survey, 88% of consumers shared their intentional support for a company that would support social or environmental issues", M. Benedek, *Sustainability is becoming a priority for digital advertising*, Forbes Technology Council 2022, <https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2022/12/28/sustainability-is-becoming-a-priority-for-digital-advertising/?sh=5675e33b1c86> (dostęp na dzień 12.05.2023 r.).

³¹ Por. M. Reboul, *Sustainability and advertising - Friends or foes?*, Ipsos knowledge center, 2022, <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2022-09/ipsos-views-sustainability-and-advertising.pdf>, (dostęp na dzień 02.02.2023 r.).

Zwrócić uwagę należy także na międzynarodowy kontekst rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ochrona przyrody, środowiska, klimatu, walka z ubóstwem, wyrównywanie szans wśród członków społeczeństwa są zagadnieniami, które dotyczą wielu rejonów świata. Powoduje to określone inklinacje gospodarcze, bowiem nie sposób porównywać dążeń do tworzenia zrównoważonych gospodarek wśród krajów rozwiniętych oraz krajów rozwijających się. Poszczególne państwa borykają się z innymi problemami i w swoich działaniach skupiają się na określonych priorytetach, niekiedy stojących w konflikcie z założeniami zrównoważonego rozwoju. Wdrażanie działań, które mogą sprzyjać realizacji celów wymienionych powyżej, wymagają ustępstw, kompromisów politycznych oraz dużych kosztów związanych z wprowadzaniem zmian w kwestiach gospodarczych³². Brak zintegrowanego podejścia w globalnym działaniu na rzecz wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju może doprowadzić do selektywnej realizacji określonych celów poprzez np. przenoszenie produkcji z rejonów państw rozwiniętych do państw rozwijających się w celu unikania ograniczeń w dążeniu do maksymalizacji zysków. Powoduje to uzasadnioną krytykę działań, które są związane z próbą wdrażania ekologicznych rozwiązań w poszczególnych sektorach gospodarki, których realizacja ma przekładać się w sposób bezpośredni na codzienne funkcjonowanie całego społeczeństwa. Realizacja działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w takich obszarach jak chociażby rolnictwo, produkcja żywności, transport, jak pokazuje rzeczywistość, może wiązać się z wątpliwościami i z oporem zważywszy na wysokie koszty społeczne oraz ekonomiczne związane z ich wdrażaniem³³. Dlatego też zagadnienie prawnych możliwości wdrażania w życie koncepcji zrównoważonego rozwoju jest niezwykle aktualne w dzisiejszych czasach.

³² Mowa tutaj chociażby o kwestiach związanych z wprowadzeniem zakazu rejestracji nowych aut spalinowych czy też redukcji emisji metanu w przemyśle górniczym w krajach państw Unii Europejskiej, które spotkały się z dużą krytyką części społeczeństwa, por. *Unijny zakaz sprzedaży nowych samochodów spalinowych od 2035 r. - co to oznacza?*

<https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20221019STO44572/unijny-zakaz-sprzedazy-nowych-samochodow-spalinowych-od-2035-r-co-to-oznacza>, (dostęp na dzień 22.02.2023 r.), zob. też:

Nowe przepisy Unii Europejskiej oznaczają zamknięcie kopalń,

<https://www.wnp.pl/gornictwo/nowe-przepisy-unii-europejskiej-oznacza-zamkniecie-kopaln,644664.html>, (dostęp na dzień 22.02.2023 r.).

³³ Por. M. Chomiuk, *Szef ITS: krytyka samochodów elektrycznych, pod kątem oddziaływania na środowisko, często bywa zasadna* (wywiad),

<https://zielonagospodarka.pl/szef-its-krytyka-samochodow-elektrycznych-pod-katem-oddziaływania-na-rodowisko-czesto-bywa-zasadna-wywiad-11917>, (dostęp na dzień 01.05.2023 r.), zob. też:

<https://niezalezna.pl/481155-nawet-niemcy-nie-wierza-w-sukces-aut-elektrycznych-do-2035-roku-ten-sondaz-nie-pozostawia-zludzen>, (dostęp na dzień 01.05.2023 r.), zob. też: M. Walków, *O jakiej niezależności mówimy? Nie ustaje krytyka zakazu sprzedaży aut spalinowych.*

O jakiej niezależności mówimy? Nie ustaje krytyka zakazu sprzedaży aut spalinowych.

<https://www.money.pl/gospodarka/o-jakiej-niezaleznosci-mowimy-nie-ustaje-krytyka-zakazu-sprzedazy-aut-spalinowych-6873880531319488a.html>, (dostęp na dzień 01.05.2023 r.).

W ostatnich latach bowiem wyraźnie zarysowała się granica pomiędzy postulatami, planami oraz zaleceniami wdrażania zrównoważonego rozwoju w procesie prawodawczym, a konkretnymi działaniami władz, szczególnie w państwach Unii Europejskiej, które mogą mieć wymierny wpływ na kształtowanie życia społecznego³⁴. Dlatego też wydaje się, że określone decyzje polityczne, które przyspieszają wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez daleko idącą ingerencję w stosunki społeczne, ekonomiczne oraz gospodarcze powinny zachodzić w sposób ewolucyjny, a nie rewolucyjny, ponieważ zbyt drastyczne ingerowanie w wyżej wymienione obszary życia społecznego, zwłaszcza w sposób krótkowzroczny, może skutkować zwrotem przeciwko wdrażaniu w życie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ponadto, tworzenie poszczególnych uwarunkowań przy wykorzystaniu narzędzi prawnych na rzecz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju w założeniu będzie musiało wywierać wpływ zarówno na podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne, co może powodować konflikty z innymi wartościami chronionymi na poziomie konstytucyjnym, jak na przykład ochrona swobody działalności gospodarczej. Dodatkowo, w kontekście politycznym mającym miejsce w ostatnich latach, wdrażanie kolejnych założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju jest szczególnie utrudnione. Na całym świecie odczuwalne są skutki kryzysu ekonomicznego spowodowanego pandemią COVID-19, wysoką inflacją hamującą rozwój gospodarczy oraz napięciami militarnymi pomiędzy poszczególnymi państwami. Niemniej pomimo określonych trudności natury teoretycznej oraz praktycznej, koncepcja zrównoważonego rozwoju jest sukcesywnie promowana na arenie międzynarodowej i zyskała w ostatnich latach na znaczeniu. Przenikanie tego podejścia można znaleźć na płaszczyźnie działalności różnych instytucji, także dysponujących kapitałem publicznym³⁵. Okoliczność ta łączy się z zagadnieniem potencjalnej możliwości wykorzystania założeń owej koncepcji w praktyce działalności administracji publicznej, dzięki czemu możliwa będzie

³⁴ Wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju odbywa się w różnych obszarach ludzkiej działalności. Dotyczy to chociażby aspektu rolnictwa por. E. Rodias, E. Aivazidou, C. Achillas, D. Aidonis, D. Bochtis, *Water-Energy-Nutrients Synergies in the Agrifood Sector: A Circular Economy Framework* [w:] *Energies* (14) 2021, s. 1-17., czy też wprowadzania gospodarki o obiegu zamkniętym jako proponowanego modelu produkcji i konsumpcji, por. T. Neuters, C. Lemaster, M. Jones, *The Circular Economy Action Plan: Transforming Europe's Economy for Sustainability*, [w:] *Circular Economy* (3) 2024, s. 130-138.

³⁵ Por. *BGK stawia na zrównoważony rozwój*, <https://www.pb.pl/bgk-stawia-na-zrownowazono-ry-rozwoj-1216449>, (dostęp na dzień 12.05.2024 r.), zob. też: *Jak realizujemy Cele Zrównoważonego Rozwoju 2030*, <https://raportintegrowany2021.orlen.pl/nasza-odpowiedzialnosc/jak-realizujemy-cele-zrownowazono-ry-rozwoju-2030/>, (dostęp na dzień 12.05.2024 r.). Por. także Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Agenda 2030 w Polsce. Krajowe Priorytety – wspólne działania*, 2019, s. 14-15. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/partnerstwo-na-rzecz-realizacji-celow-zrownowazono-ry-rozwoju-w-polsce>, (dostęp na dzień 12.05.2024 r.).

optymalizacja rozwoju gospodarczego w tym znaczeniu, że poza osiągnięciem określonych efektów gospodarczych oraz ekonomicznych, uda się osiągnąć także dodatkową wartość dzięki wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju. W niniejszej rozprawie doktorskiej zrównoważony rozwój będzie przedmiotem badań z punktu widzenia koncepcji rozwoju cywilizacyjnego oraz z perspektywy zasady prawa, stanowiącej element systemu prawnego, która oddziałuje na poszczególne gałęzie prawa, w tym partnerstwo publiczno-prywatne będące elementem systemu prawa zamówień publicznych.

2. Geneza pojęcia zrównoważonego rozwoju

Za początek wprowadzenia do nauki pojęcia zrównoważonego rozwoju uważa się koncepcję stworzoną w 1713 r. przez niemieckiego starosty Hansa Carla von Carlowitza. Znalazła ona zastosowanie dla potrzeby prowadzenia trwałego i niezmiennego użytkowania obszarów leśnych, która wynikała z zaobserwowania potrzeby racjonalnego wykorzystywania dostępnych zasobów³⁶. Zgodnie z jej założeniem pozyskiwanie drewna miało następować poprzez wycinanie takiej ilości drzew, ile może w danym czasie odrosnąć tak, aby las nie został zniszczony³⁷. Wprowadzenie takiej kontroli pozwalało na utrzymanie równowagi w dostępie do surowca. Zasada ta rozpowszechniła się w innych państwach europejskich i następnie zastosowanie znalazła także w rybołówstwie³⁸.

Współczesne początki rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz funkcjonowania w prawie pojęcia zasady zrównoważonego rozwoju przypadają na przełom lat 60, oraz 70-tych XX wieku i związane są z funkcjonowaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych. Niemniej, zanim do tego doszło, zwrot w kierunku prowadzenia polityki rozwoju zauważalny stał się już po zakończeniu II wojny światowej. W swojej mowie inauguracyjnej Prezydent Stanów Zjednoczonych Harry S. Truman zaznaczył potrzebę wykorzystania wiedzy oraz postępu technologicznego do osiągnięcia wzrostu w obszarach słabo rozwiniętych. Przy czym według założenia rozwój ten miał być osiągnięty nie na podstawie prowadzenia polityki imperialnej, lecz za pomocą

³⁶ J. Sobczak, K. Kakareko, *Czy zrównoważony rozwój jest prawem człowieka?*, [w:] *Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, (red.) D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2020, s.29.

³⁷ M. Thorz, *Konstytucyjna zasada rozwoju zrównoważonego jako podstawa tworzenia i stosowania prawa* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, (red.) W. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata, Częstochowa 2009, s. 26.

³⁸ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23.

„demokratycznej rzetelności”³⁹. Taka wypowiedź świadczy o kompromisowym podejściu w zakresie wdrażania globalnego rozwoju przez największe ówczesne mocarstwo na świecie, co przełożyło się na dalszy rozwój zrównoważonego rozwoju na gruncie ONZ. W 1969 r. podczas forum XXIII sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych został przedstawiony raport zatytułowany „Człowiek i środowisko”, który wskazywał na zły stan środowiska na ziemi i związane z tym stanem rzeczy zagrożenia dla ludzkości oraz ekosystemu. Następstwem tego wydarzenia była zorganizowana w 1972 r. w Sztokholmie pierwsza światowa konferencja dotycząca stanu środowiska na ziemi. Jej efektem było przyjęcie deklaracji w sprawie środowiska naturalnego⁴⁰. Wskazano w niej między innymi, że ochrona i poprawa stanu środowiska ludzkiego jest ważną kwestią, która wpływa na dobrobyt narodów i rozwój gospodarczy na całym świecie. Według przepisów deklaracji realizacja tego zadania miała być obowiązkiem wszystkich rządów. W przepisach deklaracji Sztokholmskiej wyraźnie widać akcentowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju dla ochrony środowiska⁴¹. Uznano w niej prawo do rozwoju wszystkich narodów, potwierdzając, że rozwój społeczny i gospodarczy wszystkich państw powinien uwzględniać ochronę środowiska a nie odbywać się jej kosztem⁴².

Znaczenie pojęcia zrównoważonego rozwoju, w jakim znane jest ono w dzisiejszym kształcie, pojawiło się po raz pierwszy w 1975 r. w dokumentach z III sesji Rady Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych. Przyjęto

³⁹ J. Kielin-Maziarz, *Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, [w:] *Roczniki nauk prawnych*, t. XXII, nr 1/2012, Lublin 2012, s. 19.

⁴⁰ Deklaracja Sztokholmska, Report of The United Nations Conference on the Human Environment, A/CONF.48/14/Rev.1, Sztokholm 5-16 czerwca 1972 r., <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>, (dostęp na dzień 01.05.2024 r.).

⁴¹ Wskazać należy chociażby art. 2-7 Deklaracji Sztokholmskiej, w których wprost wyraża się koncepcja autorstwa Hansa Carla von Carlovitza:

Principle 2 The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate.

Principle 3 The capacity of the earth to produce vital renewable resources must be maintained and, wherever practicable, restored or improved.

Principle 4 Man has a special responsibility to safeguard and wisely manage the heritage of wildlife and its habitat, which are now gravely imperilled by a combination of adverse factors. Nature conservation, including wildlife, must therefore receive importance in planning for economic development.

Principle 5 The non-renewable resources of the earth must be employed in such a way as to guard against the danger of their future exhaustion and to ensure that benefits from such employment are shared by all mankind.

Principle 6 The discharge of toxic substances or of other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems. The just struggle of the peoples of ill countries against pollution should be supported.

Principle 7 States shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea, por. szerzej Deklaracja Sztokholmska.

⁴² M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

podczas niej, że społeczeństwo, które realizuje idee zrównoważonego rozwoju to takie, które uznaje nadrzędność wymogów ekologicznych, które nie mogą być zakłócone przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy. Ponadto, zdolne jest do samosterowania swoim rozwojem w celu utrzymania homeostazy i symbiozy z przyrodą, respektując oszczędną produkcję i konsumpcję oraz wykorzystanie odpadów. Takie działania społeczeństwa mają dawać wyraz dbałości o przyszłościowe konsekwencje podejmowanych działań, a więc także o potrzeby i zdrowie przyszłych pokoleń⁴³.

Kolejnym bardzo ważnym krokiem w rozwoju współczesnej koncepcji zrównoważonego rozwoju były prace Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju w 1983 r., która została powołana z inicjatywy ówczesnego sekretarza generalnego ONZ Javiera Pérez de Cuéllara. Komisja pracowała pod przewodnictwem norweskiej polityk Gro Harlem Brundtland i potocznie nazywana jest od jej nazwiska „Komisją Brundtland”. To właśnie z prac Komisji wywodzi się współczesny sposób rozumienia pojęcia zrównoważonego rozwoju, który po dzień dzisiejszy stanowi punkt odniesienia w podejmowaniu działań związanych z jego wdrażaniem i promowaniem. Zgodnie z raportem komisji zatytułowanym „Nasza wspólna przyszłość”, zrównoważony rozwój oznacza „ (...) zaspokajanie potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia, niepozbawiające przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb”⁴⁴. W raporcie silnie akcentowane jest rozumienie pojęcia zrównoważonego rozwoju jako troski o dobro środowiska oraz działań w celu łagodzenia skutków wynikających z różnic w rozwoju państw ubogich z biednymi. Odnośnie nowego podejścia do środowiska i rozwoju w raporcie podkreślono, że termin rozwój należy rozumieć w jak najszerszym znaczeniu⁴⁵. W konkluzjach raportu podkreślono, że zrównoważony rozwój jest także procesem zmian, w którym wykorzystywanie zasobów, kierunku inwestycji, orientacji rozwoju technologicznego oraz zmiany instytucjonalne są w harmonii i służą wzmocnieniu zarówno obecnego, jak i przyszłego potencjału, który ma służyć całej planecie⁴⁶. W raporcie tym po raz pierwszy

⁴³ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit., Toruń 2009, s. 23.

⁴⁴ Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pt. „Nasza wspólna przyszłość”, 1987 r., Brundtland, G.H. (1987) *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, UN-Dokument A/42/427, <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>, (dostęp na dzień 01.05.2023 r.).

⁴⁵ Punkt 48 Raportu.

⁴⁶ Termin „zrównoważony rozwój” zawarty w raporcie Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju cechuje się takimi elementami jak: konieczność uwzględniania potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń, przyjęcie ograniczeń m.in. w eksploatacji zasobów naturalnych; uznanie sprawiedliwości międzypokoleniowej w podziale praw i obowiązków; zintegrowane podejście do kwestii środowiska i rozwoju. Zob. M. M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...* op.cit., Georgia State University 2017, s. 64.

zaczęto łączyć koncepcję zrównoważonego rozwoju z polityką gospodarczą państw i ich ukierunkowaniem na rozwój w dobie szybkiego postępu technologicznego.

Powyższe rozważania prowadzą do konstatacji, że kwestia pojęcia zrównoważonego rozwoju stała się przedmiotem rozważań na tle politycznym. Kluczowy wkład w rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju ma działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych, która na globalnym forum podniosła konieczność dążenia na całym świecie do wdrożenia działań, które w założeniu w dłuższej perspektywie pomogą ograniczyć negatywne efekty związane z niepohamowanym rozwojem gospodarczym oraz pozwolą wyrównać szanse w tych regionach świata, które nie są w stanie konkurować gospodarczo z krajami rozwiniętymi. W celu przedstawienia kontekstu, w jakim rozwinięta została koncepcja zrównoważonego rozwoju na forum międzynarodowym, należy odnieść się do tych konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych, które stanowiły kamienie milowe w tym zakresie.

Opublikowanie raportu Komisji Brundtland doprowadziło do zorganizowania w 1992 r. w Rio de Janeiro Konferencji Narodów Zjednoczonych pod hasłem „Środowisko i Rozwój”. Efektem jej prac było przyjęcie globalnej strategii zrównoważonego rozwoju zapisanej w Deklaracji z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju zwanej też Kartą Ziemi⁴⁷, która w 27 zasadach określała obowiązki i prawa państw w celu dążenia do zrównoważonego rozwoju. W Karcie Ziemi znalazły się przepisy, które wskazywały na rozszerzenie działalności państw w celu kształtowania zrównoważonego rozwoju, które zakładały między innymi przyjęcie na wszystkich poziomach planów i ustaleń zrównoważonego rozwoju, czyniących ochronę i odbudowę środowiska naturalnego integralną częścią wszelkich inicjatyw rozwojowych. Dotyczyły także wspierania międzynarodowej współpracy naukowej i technicznej w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb krajów rozwijających się oraz zagwarantowanie, że wszelka działalność handlowa ma wspierać zrównoważone wykorzystywanie zasobów, ochronę środowiska i podnoszenie standardów pracy.

Podczas konferencji w Rio przyjęto także globalny program działań na rzecz współpracy w dziedzinie rozwoju i ochrony środowiska nazwany Agendą 21. Zgodnie z pierwotnym założeniem miał być on realizowany w latach 1993-2000 jednak wdrażanie

⁴⁷ Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju, Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>, (dostęp na dzień 01.05.2023 r.).

jego postanowień jest wciąż kontynuowane. Zawiera on zalecenia dla rządów i organizacji międzynarodowych, które mają na celu integrację globalnej polityki w takich aspektach jak ekonomiczne oraz społeczne aspekty ochrony środowiska, ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi, wzmacnianie roli różnych grup społecznych i organizacji oraz realizacji zrównoważonego rozwoju⁴⁸. Efektem konferencji z Rio było również utworzenie Komisji ds. Zrównoważonego Rozwoju, organizacja pierwszej światowej konferencji na temat zrównoważonego rozwoju rozwijających się państw wyspiarskich w 1994 r. oraz negocjacji w sprawie ustanowienia porozumienia w sprawie międzystrefowych zasobów rybnych i zasobów rybnych masowo migrujących. Komisja Narodów Zjednoczonych ds. Zrównoważonego Rozwoju została powołana w celu zapewnienia skutecznej kontynuacji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Środowiska i Rozwoju.

Z kolei w dniach 6-8 września 2000 roku w Nowym Jorku odbył się Szczyt Milenijny, który był punktem kulminacyjnym Zgromadzenia Milenijnego. Celem Zgromadzenia było ponowne określenie roli Organizacji Narodów Zjednoczonych we współczesnym świecie. Efektem tych obrad była Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych⁴⁹, w której określone zostały także Milenijne Cele Rozwoju będące zobowiązaniami, które ludzkość powinna wypełnić w celu skutecznego stawienia czoła wyzwaniom XXI wieku. Warty odnotowania jest fakt położenia w tym dokumencie wyraźnych akcentów na aspekty społeczne dotyczące takiej problematyki jak, chociażby zmniejszenie ubóstwa, zwiększenie dostępu do wody pitnej, zapewnienie edukacji wszystkim dzieciom na poziomie podstawowym, zmniejszenie umieralności podczas porodów oraz dzieci poniżej 5 roku życia. Porównując ewolucję ustaleń czynionych podczas kolejnych konferencji ONZ, zauważyć należy, że odbiegły one od tematyki stricte ekologicznej i środowiskowej na rzecz problematyki zrównoważonego rozwoju na wielu płaszczyznach działalności rządów oraz organizacji międzynarodowych.

Kolejna globalna konferencja dotycząca ochrony środowiska została nazwana już oficjalnie Szczytem Zrównoważonego Rozwoju i miała miejsce w 2002 r. w Johannesburgu. Głównym celem konferencji był przegląd realizacji ustaleń poczynionych 10 lat wcześniej podczas konferencji w Rio de Janeiro. W jej programie zawarto siedem tematycznych paneli plenarnych, które dotyczyły następującej tematyki:

⁴⁸ Por. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit. Toruń 2009, s. 88-89.

⁴⁹ Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, United Nations Millennium Declaration, Resolution A/RES/55/2, Nowy Jork 6-8 września 2000 r., <https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2000> (dostęp na dzień 01.05.2023 r.).

zdrowie a środowisko, bioróżnorodność i zarządzanie ekosystemami, rolnictwo, dostęp do wody i sanitacja, energia, regionalna implementacja oraz sprawy międzysektorowe. Efektem Konferencji było przyjęcie Deklaracji w sprawie Zrównoważonego Rozwoju z dnia 4 września 2002 r.⁵⁰ Deklaracja ta cechuje się raczej politycznym charakterem aniżeli normatywnym⁵¹. Określone zostały w niej filary zrównoważonego rozwoju, na które składają się: rozwój gospodarczy, rozwój społeczny i ochrona środowiska oraz ich wzmocnienie na szczeblu regionalnym oraz globalnym.

Szczyt ONZ w Rio de Janeiro (Rio +20) został z kolei zwołany w 2012 roku w celu wypracowania nowych celów zrównoważonego rozwoju. Odbywał się on w tle skutków kryzysu gospodarczego z lat 2007-2009, który dotknął praktycznie wszystkie gospodarki świata. Uwidoczniał on postępujący proces ubożenia wielu grup społecznych i zawodowych, związany z gwałtownym wzrostem bezrobocia w krajach, które najbardziej odczuły skutki kryzysu⁵². Obrady podczas szczytu zaowocowały przyjęciem deklaracji pod nazwą „The future we want⁵³”, w której 283 artykułach, podzielonych na sześć zasadniczych części, odnowiono zobowiązania na rzecz zrównoważonego rozwoju i promocji idei zrównoważonej przyszłości na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej oraz środowiskowej. Pierwsza część deklaracji poświęcona jest potwierdzeniu zobowiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju, który ma być realizowany poprzez określenie polityki na jego trzech płaszczyznach: gospodarczej, społecznej oraz środowiskowej. Kolejna dotyczy potwierdzenia politycznej odpowiedzialności realizacji wcześniej przyjętych zobowiązań dotyczących zrównoważonego rozwoju a następna gospodarki ekologicznej w kontekście zrównoważonego rozwoju i eliminowania ubóstwa. Warto wskazać, że krajom członkowskim przyznano swobodę w wyborze metod realizacji zrównoważonego rozwoju na wszystkich trzech płaszczyznach. Czwarta część koncentruje się na rozwiązaniach instytucjonalnych w zakresie zrównoważonego rozwoju, a piąta wskazuje na luki w wypełnianiu wcześniej przyjętych zobowiązań, które dotyczą wielu obszarów, takich jak ubóstwo, energia, transport, rozwój miast, zdrowie. Tę część kończą zobowiązania dotyczące wykonania zarówno wcześniej definiowanych, jak i nowych

⁵⁰ Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie zrównoważonego rozwoju, Johannesburg 26 sierpnia – 4 września 2002 r. <https://www.un.org/en/conferences/environment/johannesburg2002>, (dostęp na dzień 01.05.2023 r.).

⁵¹ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit., Toruń 2009, s. 97-102.

⁵² K. Czech, *Szczyt Ziemi Rio +20 – jaka przyszłość zrównoważonego rozwoju?*, [w:] *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 170*, Katowice 2013, s. 35.

⁵³ Deklaracja Narodów Zjednoczonych z Rio de Janeiro “Przyszłość, której chcemy”, 2012 r., United Nations Conference on Sustainable Development, Report A/CONF.216/16, Rio de Janeiro 20-22 czerwca 2012 r. <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio2012>, (dostęp na dzień 01.05.2023 r.).

celów zrównoważonego rozwoju. Z punktu widzenia realnego wspierania koncepcji zrównoważonego rozwoju interesująca jest ostatnia część deklaracji, w której zwrócono uwagę na kwestię jej finansowania. Wezwano kraje członkowskie do priorytetowego potraktowania zrównoważonego rozwoju, a kraje wysoko rozwinięte zobowiązały się do przeznaczenia 0,7% produktu narodowego brutto na rzecz oficjalnej pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się do 2015 r., natomiast kraje słabiej rozwinięte od 0,15% do 0,2% produktu narodowego brutto w tym okresie⁵⁴. Przepis ten jest konkretnym zobowiązaniem państw członkowskich i zdecydowanie wyróżnia się on na tle dość ogólnego charakteru deklaracji przyjętej przez ONZ. Zawierał on jednak ramy zaplanowanych wtedy Zrównoważonych Celów Rozwoju, mających w założeniu zapewnić transformację ekonomiczną mającą przyczynić się między innymi do zlikwidowania ubóstwa, stworzenia podstaw praworządności oraz ochrony przyrody. Cele Zrównoważonego Rozwoju zostały przyjęte przez wszystkie 193 państwa członkowskie ONZ Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 25 września 2015 roku w Nowym Jorku o nazwie: „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030⁵⁵”. Sformułowane w niej Cele Zrównoważonego Rozwoju stanowią kontynuację Milenijnych Celów Rozwoju i stanowią wyraz dążenia do realizacji nieosiągniętych zamierzeń. W Agendzie 2030 podkreślono współzależność oraz niepodzielność Celów Zrównoważonego Rozwoju i powiązanych z nimi zadań, a także ich dążenie do zapewnienia równowagi pomiędzy trzema aspektami zrównoważonego rozwoju, czyli gospodarczym, społecznym i środowiskowym⁵⁶. Obok wskazanych celów Agenda 2030

⁵⁴ K. Czech, *Szczyt Ziemi Rio +20 – jaka przyszłość zrównoważonego rozwoju?*, [w:] *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 170*, Katowice 2013, s. 37.

⁵⁵ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution A/RES/70/1, Nowy Jork 25 września 2015 r., <https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2015>, (dostęp na dzień 01.05.2023 r.).

⁵⁶ Aktualne Cele Zrównoważonego Rozwoju określone w Rezolucji Agendy 2030 to:

1. Eliminacja ubóstwa we wszystkich jego formach na całym świecie;
2. Eliminacja głodu, osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego i lepsze odżywianie oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa;
3. Zapewnienie wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowego życia oraz promowanie dobrobytu;
4. Zapewnienie wszystkim edukacji wysokiej jakości oraz promowanie uczenia się przez całe życie;
5. Osiągnięcie równości płci oraz wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt;
6. Zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi;
7. Zapewnienie wszystkim dostępu do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie;
8. Promowanie stabilnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich ludzi;
9. Budowa stabilnej infrastruktury, promowanie zrównoważonego uprzemysłowienia oraz wsparcie innowacyjne;

określa także 169 różnych działań służących ich realizacji. Wyraźnie widać, że rezolucja ta znacznie rozszerza zakres zrównoważonego rozwoju, który stał się jednym z centralnych punktów prowadzonej międzynarodowej polityki gospodarczej. W porównaniu z poprzednimi deklaracjami oraz rezolucjami rozszerza ona zakres działania na wszystkie państwa, oraz obejmuje nowe obszary, takie jak: wzrost gospodarczy, godne miejsca pracy, miasta i osiedla przyjazne ludziom, industrializacja, energia, zmiany klimatu, konsumpcja i produkcja, pokój i sprawiedliwość, problemy nierówności⁵⁷. W preambule rezolucji znalazło się postanowienie, zgodnie z którą Agenda ma być wdrażana przez wszystkie kraje i wszystkich interesariuszy poprzez działania w ramach współpracy partnerskiej.

Prześledzenie ewolucji pojęcia zrównoważonego rozwoju prowadzi do konstatacji, że z elementu kreowania polityki ekologicznej oraz gospodarczej stało się ono w tym zakresie przewodnią ideą, której realizacja na wielu płaszczyznach ma w znacznym stopniu poprawić warunki życia na ziemi. Koncepcja zrównoważonego rozwoju wypracowana na gruncie działań Organizacji Narodów Zjednoczonych oparta została na czterech podstawowych zasadach. Opiera się ona na sprawiedliwości międzypokoleniowej polegającej na zaspokajaniu potrzeb obecnego pokolenia z równoczesnym zagwarantowaniem możliwości zaspokajania pokoleń przyszłych. Wiąże się ona ze sprawiedliwością międzyregionalną i międzygrupową, która ma gwarantować równy i sprawiedliwy dostęp do ograniczonych zasobów i walorów środowiska dla wszystkich jednostek ludzkiej i grup społecznych. Jest wyrazem równoprawnego zaspokajania potrzeb ogólnospołecznych i potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych oraz z równoważeniem szans między człowiekiem a przyrodą, polegającą na zachowaniu trwałości podstawowych procesów przyrodniczych przy zapewnieniu zdrowego funkcjonowania jednostek ludzkich

10. Zmniejszenie nierówności w krajach i między krajami;

11. Uczynienie miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu;

12. Zapewnienie wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji;

13. Podjęcie pilnych działań w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom;

14. Ochrona oceanów, mórz i zasobów morskich oraz wykorzystywanie ich w sposób zrównoważony;

15. Ochrona, przywracanie oraz promowanie zrównoważonego użytkowania ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczanie pustyńnienia, powstrzymanie i odwracanie procesu degradacji gleby oraz powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej;

16. Promowanie pokojowego i inkluzywnego społeczeństwa, zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz budowę na wszystkich szczeblach skutecznych i odpowiedzialnych instytucji, sprzyjających włączeniu społecznemu;

17. Wzmocnienie środków wdrażania i ożywienie globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju.

⁵⁷ Innym wyróżnieniem dla celów zrównoważonego rozwoju jest wskazanie, że skupiają się one wokół pięciu obszarów: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój, partnerstwo (ang. 5P : people, planet, prosperity, peace, partnership), zob. L. Bogusz, A. Sarnacka, I. Skubiszak-Kalinowska, *Aspekty zrównoważonego rozwoju w projektach PPP*, [w:] ZPDORADCA nr 11, 2022, Legalis.

wraz ze stałą ochroną różnorodności biologicznej⁵⁸. Obecnie idea zrównoważonego rozwoju wydaje się przechodzić kolejny etap ewolucji z charakteru programowych, deklaratoryjnych założeń do konkretnych postulatów, które stanowią zobowiązanie do realizacji wskazanych celów. Na podstawie powyższych rozważań na potrzeby pracy zostanie przyjęte szerokie rozumienie zrównoważonego rozwoju jako koncepcji, która realizując potrzeby wynikające z konieczności ochrony środowiska, zaspokajania potrzeb społecznych oraz gospodarczych, ma na celu tworzenie uwarunkowań, w których możliwe będzie spełnianie potrzeb społeczeństwa, które nie pozbawi przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb.

3. Zrównoważony rozwój w świetle teorii zasad prawa

Zagadnienie zrównoważonego rozwoju należy przedstawić także w kontekście materii odnoszącej się do teorii prawa. Koncepcja zrównoważonego rozwoju znajduje odzwierciedlenie w aktach prawnych zarówno na szczeblu międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym. W polskim porządku prawnym najważniejszą regulacją dotyczącą zrównoważonego rozwoju jest przepis art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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. Ustrojodawca zatem nie tylko zawarł w ustawie zasadniczej regulację dotyczącą zrównoważonego rozwoju, ale nadał jej rangę zasady, co podkreśla jej szczególne znaczenie. Inne przepisy dotyczące zrównoważonego rozwoju są przedmiotem regulacji aktów prawnych niższej rangi. Kwestie dotyczące poszczególnych przepisów prawnych regulujących materię zrównoważonego rozwoju na gruncie prawa krajowego oraz prawa unijnego będą przedmiotem rozważań w dalszej części rozprawy.

W tym miejscu należy podjąć rozważania na temat charakterystyki zasady zrównoważonego rozwoju przez pryzmat teorii prawa, odnoszący się do materii dotyczącej zasad prawa. Dokonanie analizy dotyczącej koncepcji zrównoważonego rozwoju w kontekście zasady prawa ma znaczenie praktyczne, ze względu na postępującą

⁵⁸ A. Sekuła, A. Miszczuk, J. Wojciechowska-Solis, J. Nucińska, *Zrównoważony rozwój lokalny. Podstawy teoretyczne i działania praktyczne*, Wrocław 2022, s. 47-48.

aktywność prawodawczą i wykonawczą w celu jej wdrażania w praktyce. Poniższe uwagi zatem będą ograniczone jedynie do rozważań teoretycznoprawnych.

Pojęcie zasady prawa nie posiada jednolitej definicji⁵⁹. Wskazuje się⁶⁰, że w podstawowym ujęciu termin „zasada prawa” jest nazwą obowiązującej normy prawnej, która ze względu na poszczególne kryteria jest szczególnie doniosłą normą prawną. W znaczeniu dyrektywalnym zasady prawa są prawnie wiążącymi normami prawnymi, które należąc do danego systemu prawnego, są nadrzędne względem innych norm należących do tego systemu⁶¹. Zasady prawa normatywizują wartości, które wynikają z aksjologii danego systemu prawa⁶². Niemniej na gruncie teorii prawa nie wypracowano jednolitej koncepcji, według której można by w sposób jednoznaczny określić, w jaki sposób wyróżnić cechy, które przesądzają o charakterze zasady prawa w przypadku poszczególnych norm prawnych, a jakie cechy decydują o tym, że dana norma jest tylko „zwykłą normą”. Niemniej, zasady prawa służą także uporządkowaniu poszczególnych zbiorów norm, tworząc dla nich aksjologiczne uzasadnienie⁶³. Ze względu na stopień skomplikowania tego zagadnienia, na gruncie niniejszej rozprawy punktem odniesienia dla rozważań w zakresie charakterystyki zasady zrównoważonego rozwoju w ujęciu zasady prawa, będą koncepcje zasad prawa w ujęciu Ronalda Dworkina oraz Roberta Alexy’ego. Jest to szczególnie uzasadnione ze względu na charakterystykę genezy oraz ewolucji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ogólne zasady prawa powstają bowiem w wyniku kształtowania się elementarnych reguł w procesie tworzenia oraz stosowania prawa. Proces ten następuje w wyniku odnajdywania w normach prawnych reguł, które w sposób powszechny oraz trwałe i ciągłe cechują się powtarzalnością, przez co zyskują charakter normatywny⁶⁴. Zasady prawa zyskują moc wiążącą, gdy ich charakter normatywny zostanie powszechnie uznany⁶⁵. Z drugiej strony zasady prawa wyznaczają kierunek działań prawodawczych, do którego powinien zmierzać prawodawca w procesie tworzenia prawa oraz ukierunkowują proces interpretacji przepisów prawa⁶⁶. Inkorporowania

⁵⁹ M. Kordela, *Zasady prawa studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 101.

⁶⁰ G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, s. 16.

⁶¹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 187.

⁶² H. Wolska, *Źródła i podstawy normatywne wartości w prawie gospodarczym publicznym*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, (red.), A. Powalowski, Warszawa 2022, s. 48

⁶³ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... op.cit.*, Poznań 2001, s. 186.

⁶⁴ J. Sozański, *Powstawanie i charakter ogólnych zasad prawa oraz ich rola w prawie międzynarodowym publicznym (z uwzględnieniem prawa wspólnotowego). Uwagi wprowadzające do analizy zagadnienia*, [w:] *Roczniki Nauk Prawnych Tom XV nr 1/2005*, s. 146.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... op.cit.* Poznań 2001, s. 188.

koncepcji zrównoważonego rozwoju do porządku prawnego jest interesujące z punktu widzenia kształtowania zasad prawa. Jeżeli przyjąć, że wartości, które są związane z koncepcją zrównoważonego rozwoju, odnoszą się do elementarnych reguł, które dają źródło kształtowaniu zasad prawa, to nie sposób jednoznacznie przyjąć, że zasada zrównoważonego rozwoju funkcjonuje na podstawie reguł elementarnych. Przyjęcie bowiem na światowym forum koncepcji zrównoważonego rozwoju jako preferowanego, globalnego kierunku rozwoju cywilizacyjnego jest *de facto* efektem porozumień ponadnarodowych, a niekoniecznie wynika z propagowania tych samych wartości na poziomie podstawowym przez poszczególne społeczeństwa.

Ronald Dworkin kwestionując pozytywistyczną granicę oddzielającą prawo od moralności, poza wyraźnie ustanowionymi i obowiązującymi regułami wyróżnia w nich normy - zasady prawa (*principles*). Zasady prawa według koncepcji Dworkina posiadają moc obowiązującą ze względu na to, że ich przestrzeganie wymaga sprawiedliwość, uczciwość oraz moralność. Jego zdaniem, pochodzenie zasady prawa nie wynika z działań organu ustawodawczego czy też sądowego, lecz ich pochodzenie jest wynikiem tzw. poczucia stosowności kreowanego przez prawników oraz społeczeństwo w dłuższej perspektywie czasu. Dodatkowo poza zasadami, wyróżnia on także inny rodzaj norm, mianowicie wymogi polityki prawnej (*policies*). Są one rodzajem norm odnoszących się do celu, jaki ma zostać osiągnięty poprzez przestrzeganie prawa, który może wiązać się z postępek ekonomicznym, politycznym czy też społecznym⁶⁷. Takie ujmowanie zasad prawa oraz wyróżnianie wśród nich wymogów polityki prawnej można odnieść do kwestii dotyczących realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Dążenie do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ma bowiem przynieść pozytywny efekt w postaci zapewnienia równych szans dla teraźniejszych oraz przyszłych pokoleń w wymiarze gospodarczym, ekonomicznym oraz społecznym, zwłaszcza biorąc pod uwagę aksjologiczne podłoże koncepcji zrównoważonego rozwoju.. W tym ujęciu *principles* stanowią standardy, które służą ochronie zindywidualizowanych praw jednostki oraz praw zbiorowych, a z kolei *policies* mają chronić zbiorowe cele danego społeczeństwa lub przybliżyć do ich realizacji⁶⁸. Dworkin rozróżnia w swojej koncepcji zasady od reguł ze względu na to, że są bardziej pojemne treściowo oraz są niedookreślone w tym znaczeniu, że kilka różnych reguł może zostać przedstawionych jako konkretyzacja danej zasady. Zasady prawa także

⁶⁷ M. Zirk-Sadowski, *Imperium Prawa (wprowadzenie)*, [w:] Dworkin R., *Imperium Prawa*, Warszawa 2022, s. 11-24.

⁶⁸ G. Maroń, *Zasady prawa...* op.cit., s. 80.

przyczyniają się do uzasadniania danych reguł. Według tej koncepcji zasady prawa nie wyznaczają konsekwencji prawnych, lecz jest to domeną reguł prawnych⁶⁹.

Rozwinięciem koncepcji zasad prawa w ujęciu Ronalda Dworkina, jest koncepcja Roberta Alexy'ego, zgodnie z którą zasady prawa są optymalizacyjnymi nakazami, które nie wskazują, jak dokładnie należy się zachować. Zasady prawa wymagają, aby pewien pożądany stan rzeczy stanowiący cel lub wartość, został urzeczywistniony w jak największym stopniu, w granicach możliwości prawnych oraz faktycznych⁷⁰. Należy przy tym wskazać, że zakres powinności nie jest dokładnie określony w akcie stanowienia prawa, ani też do momentu zaktualizowania się obowiązku spełnienia danej zasady⁷¹. Taki stan rzeczy można odnieść się do zasady zrównoważonego rozwoju, gdyż nie definiuje ona stanu finalnego jaki ma zostać osiągnięty, lecz odnosi się do środków mających zmierzać ku jej realizacji. Zasady prawa według Alexy'ego uzupełniają teorie prawnej argumentacji, dzięki czemu są w stanie wskazać prawidłową decyzję, w konkretnym stanie faktycznym, lecz *per se* nie formułują bezpośrednio rozstrzygnięć w każdym przypadku⁷². Zgodnie z teorią optymalizacyjną Alexy'ego na adresacie danej normy ciąży powinność osiągnięcia określonego stanu rzeczy w danym stopniu. Odnosząc to do zasady zrównoważonego rozwoju należy wskazać, że będzie ona stanowić dyrektywę wykładni w zakresie stosowania bądź niestosowania określonej normy prawnej mającej wpływ na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju. Będzie miało to zastosowanie zwłaszcza w przypadku konieczności wyważenia, czy wartości związane ze zrównoważonym rozwojem, w wystarczającym stopniu przemawiają za zastosowaniem danej normy prawa. Według koncepcji Alexy'ego odróżnia to zasadę od reguły, która z kolei w danych warunkach będzie formułowała obowiązek zachowania się przez adresata normy w danych warunkach, w sposób, który nie pozostawia żadnego wyboru, gdyż albo reguła zostanie przez niego w całości zrealizowana, lub też zostanie ona przekroczona⁷³. Zasady prawa od reguł odróżnia też kwestia rozstrzygania kolizji pomiędzy poszczególnymi regułami a zasadami. Według Alexy'ego w przypadku konfliktu między regułami, konsekwencją jest uznanie wyjątku jednej reguły od drugiej bądź też nieobowiązywanie jednej z nich względem drugiej. Natomiast w przypadku konfliktu pomiędzy zasadami prawnymi,

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...* op.cit., Poznań 2001, s. 189.

⁷¹ H. Wolska, *Model regulacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, s. 113.

⁷² G. Maroń, *Zasady prawa...* op.cit., s. 42-43.

⁷³ M. Kordela, *Zasady prawa...* op.cit., Poznań 2012, s. 63.

przyjmuje się, że w danej sytuacji faktycznej jedna zasada może mieć większą wagę od drugiej, lecz nie prowadzi to do nieobowiązywania jednej z nich, lecz do wyważenia doniosłości pomiędzy nimi w konkretnym stanie faktycznym⁷⁴.

Zgodnie z nauką prawa, legitymizowanie zasady prawa oznacza wykazywanie jej przynależności jako normy prawnej do danego systemu prawa⁷⁵. W porządku prawnym można wyróżnić podział Harta na legitymizację takich zasad prawa, które występują bezpośrednio w tekście prawnym oraz wynikających z norm prawnych, które nie są bezpośrednio wyrażone w przepisach⁷⁶. Jak zostało wskazane wcześniej, na gruncie Konstytucji RP znalazła się wyrażona w sposób bezpośredni zasada zrównoważonego rozwoju. Nie oznacza to jednak, że jej treść należy interpretować wyłącznie tylko z tego przepisu wyłącznie w oparciu o językową dyrektywę wykładni. Takie przypadki legitymizacji zasad prawa występują najrzadziej⁷⁷. Ponadto realizowanie stanów rzeczy, do których odnoszą się zasady prawa, dokonuje się poprzez inne normy systemu, a odwoływanie się do zasad prawa legitymuje daną interpretację, bądź stosowanie norm niebędących zasadami prawa⁷⁸. Kształt znaczeniowy zasady zrównoważonego rozwoju ustalić należy za pomocą dyrektyw systemowych i funkcjonalnych ze względu na szeroki zakres pojęciowy terminu zrównoważony rozwój. Jak pokazuje bowiem praktyka ostatnich lat, dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju podejmowane są kolejne działania zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, które powodują konieczność tworzenia, stosowania oraz wykładni prawa w zgodzie z przyjętym znaczeniem zasady zrównoważonego rozwoju. W powyżej przedstawionym ujęciu przedstawicieli pozytywizmu prawniczego zasada zrównoważonego rozwoju jest normą prawną, która nakazuje realizację określonych wartości, które w tym przypadku związane są z obszarami działalności mającymi na celu wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju zgodnie z jej podstawami aksjologicznymi. Wartości te odnoszą się w głównej mierze do wymienionych już wcześniej takich zagadnień, jak ochrona przyrody, środowiska, klimatu, walka z ubóstwem, głodem, wyrównywaniem szans wśród członków społeczeństwa w celu umożliwienia realizacji potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia w sposób niepozbawiających możliwości przyszłych pokoleń w zaspokajaniu ich potrzeb.

⁷⁴ M. Korycka, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy'ego*, [w:] *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2010/1*, Toruń 2010, s. 49-51.

⁷⁵ G. Maroń, *Zasady prawa...* op.cit., s. 95.

⁷⁶ Ibidem., s. 95-107.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 188.

4. Aksjologia zrównoważonego rozwoju

Analiza genezy oraz aktualnych kierunków kreowania koncepcji zrównoważonego rozwoju jako kierunku rozwoju cywilizacyjnego na płaszczyźnie międzynarodowej prowadzi do podjęcia rozważań dotyczących aksjologii zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo należy określić podstawy aksjologiczne przepisów prawa regulujących kwestię zrównoważonego rozwoju, które na potrzeby niniejszej rozprawy można określić jako prawo zrównoważonego rozwoju. Pytanie to jest uzasadnione ze względu na fakt, że wszelkie działania podejmowane w obrębie zrównoważonego rozwoju mają w swoim założeniu stanowić wyraz realizacji wartości, które mają wywierać pozytywny wpływ w bliższej lub dalszej perspektywie na otaczającą rzeczywistość. Wartości, które tworzą aksjologie źródeł prawa składają się z wartości, które są powszechnie uznawane za wiążące oraz z wartości prawnych⁷⁹. Zgodnie z tym podziałem wartości powszechnie uznawane za wiążące mają oparcie w normalnych moralnych, obyczajach, etyce oraz zwyczajach, a wartości prawne są wyrażane poprzez normy prawne⁸⁰. Sama koncepcja zrównoważonego rozwoju związana jest z wyrażaniem wartości, których współmierne realizowanie ma zapewnić osiągnięcie określonego celu oraz zakłada, że pewne z tych wartości mogą pozostawać ze sobą w naturalnym konflikcie⁸¹.

Rozważania w tym zakresie na gruncie aksjologii, jako nauki zajmującej się ogólną teorią wartości pod względem samego pojęcia wartości, analizy ich natury oraz poszukiwania źródeł i mechanizmów ich powstawania powinny zmierzać do dokonania identyfikacji i nazwania przedmiotu wartości, które leżą u podstaw zrównoważonego rozwoju⁸². W kontekście tematu niniejszej rozprawy niniejsze rozważania są także uzasadnione ze względu na fakt, że partnerstwo publiczno-prywatne jako element systemu prawa zamówień publicznych, także ma swoje aksjologiczne podstawy, nakierowane na budowę wspólnego dobra i wartości społecznie akceptowalnych w procesie wydatkowania środków publicznych przez państwo⁸³. Jak zostało wskazane wcześniej, koncepcja zrównoważonego rozwoju powstała w wyniku dostrzeżenia negatywnych skutków, jakie

⁷⁹ H. Wolska, *Źródła i podstawy normatywne...op.cit.*, (red.), A. Powałowski, Warszawa 2022, s. 45-46.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ B. Rakoczy, *Rozwój gospodarczy... op.cit.*, (red.) D. J. Gwiazdowicz, Poznań 2020, s. 74.

⁸² T. Borys, *Aksjologiczne podstawy zrównoważonego i inteligentnego rozwoju*, [w:] *Ekonomia i środowisko* nr 3 (58), Białystok 2016, s. 34.

⁸³ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...op.cit.*, Toruń 2019, s. 86.

niesie ze sobą niczym nieograniczany rozwój społeczno-gospodarczy, któremu towarzyszy wzrost konsumpcjonizmu w cywilizacyjnym wymiarze. Dlatego też wydaje się, że aksjologię zrównoważonego rozwoju należy postrzegać jako wartości, które stoją w opozycji do upowszechniania trendów konsumpcyjnych. Wartości te mają mieć na celu zaspokajanie potrzeb nieracjonalnych, co odbywa się kosztem kondycji środowiska naturalnego oraz powoduje zjawiska w dłuższej perspektywie czasu negatywnie wpływające na jakość życia na ziemi⁸⁴. Wskazuje się, że powstawanie zagrożeń ekologicznych oraz barier cywilizacyjnych jest efektem niekontrolowanego dążenia człowieka do zaspokajania potrzeb cywilizacyjnych przy najmniejszych nakładach finansowych, co odbywa się kosztem potrzeb biologicznych i społecznych⁸⁵. Sformułowanie zasady zrównoważonego rozwoju było więc podyktowane przede wszystkim poszukiwaniem odpowiedzi na coraz bardziej pogłębiający się kryzys ekologiczny. Dlatego też istotą koncepcji zrównoważonego rozwoju jest regulacja wzajemnej zależności pomiędzy społeczeństwem, gospodarką a ekologią, które stanowią elementy systemu i muszą być racjonalnie zarządzane przez człowieka, aby móc osiągnąć wzajemną równowagę⁸⁶. Wymogi związane z perspektywą ekologiczną oraz społeczno-gospodarczą, stały się czynnikiem wpływającym na podejmowanie decyzji politycznych na szczeblu międzynarodowym w odniesieniu do państw rozwiniętych, ale także wobec krajów trzeciego świata, przez pryzmat integralnego podejścia do kwestii rozwoju⁸⁷.

Dlatego też rozważaniom aksjologicznym należy poddać samo pojęcie rozwoju. Zgodnie z definicją słownikową, rozwój oznacza proces zmian zachodzący w danym czasie, który prowadzi do ulepszenia czegoś, czy też osiągnięcia poziomu wyższego pod jakimś względem⁸⁸. Rozwój oznacza także postęp w doskonaleniu się lub czegoś⁸⁹. Takie ujęcie definicji rozwoju należy odnieść do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jej wymogiem bowiem, jest niekiedy świadome, kontrolowane zahamowanie rozwoju, co stanowi poświęcenie wartości, jaką jest dążenie do ulepszenia obecnego stanu rzeczy („osiągnięcia poziomu wyższego”), kosztem zachowania stanu równowagi, co ma domyślnie być rozwiązaniem korzystniejszym z punktu widzenia rozwoju cywilizacyjnego (czyli w tym rozumieniu osiągnięciu formy doskonalszej). Można wskazać dwie cechy

⁸⁴ Ł. Marczak, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Perspektywa społeczno-etyczna*, Kraków 2021, s. 52.

⁸⁵ A. Skowroński, *Panorama cywilizacji zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Studia Ecologiae et Bioethicae* 4/2006, s. 246.

⁸⁶ Ł. Marczak, *Zasada zrównoważonego rozwoju...* op.cit., Kraków 2021, s. 68-69.

⁸⁷ Ibidem, s. 69-70.

⁸⁸ B. Dunaj, *Współczesny słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 978.

⁸⁹ E. Sobol, *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 2005, s. 880.

konstytutywne rozwoju, które należy postrzegać poprzez kryterium cechy pozytywności bądź negatywności⁹⁰. Pierwszą cechą jest zmiana lub pojęcie jej bliskoznaczne, wśród której można wyróżnić zmianę pozytywną, która oznacza rozwój, bądź też zmianę negatywną, która oznacza regres. Drugą cechą jest brak zmiany, która może mieć pozytywne i negatywne konotacje, co oznaczać będzie stabilizację, lub też brak zmiany może nie mieć pozytywnej konotacji, co związane będzie ze stagnacją.

Wobec powyższej klasyfikacji należy postawić pytanie, które z powyższych zmian będą relewantne dla koncepcji zrównoważonego rozwoju. *Prima facie* wydaje się, że będą to zmiany rozwojowe oraz w przypadku braku zmian, te które wiążą się ze stabilizacją. Niemniej aspekt zrównoważenia może oznaczać także, że rozwój ma być kontrolowany, bez nadmiernych obciążeń dla dostępnych zasobów, stanu środowiska naturalnego, pogłębiania różnic społecznych itp. Dlatego też nie każda sytuacja, w której występuje brak rozwoju, będzie oznaczać negatywny wpływ na możliwość realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo trzeba uwzględnić także możliwość, w której rozwój w perspektywie bliższej mógłby oznaczać regres w perspektywie długofalowej. Wobec braku wykształtowania uniwersalnej definicji zrównoważonego rozwoju, zakwalifikowanie danego działania, jako sprzyjającego zrównoważonemu rozwojowi, bądź też stojącemu wobec niego w opozycji będzie uzależnione od wskazanego kontekstu prawnego, społecznego oraz gospodarczego.

W rozważaniach na temat przepisów prawa regulujących kwestię zrównoważonego rozwoju należy podkreślić fakt, że każdy system prawa zbudowany jest na określonym katalogu wartości, które ustawodawca w procesie tworzenia prawa zamierza chronić oraz promować⁹¹. Aksjologia prawa opiera się na założeniu, zgodnie z którym, określone wartości mają zasadniczy wpływ na treść i sposób kształtowania prawa⁹². Rozważania dotyczące postrzegania kwestii wartości przez pryzmat przepisów prawa są przedmiotem klasycznego sporu pomiędzy pozytywizmem prawniczym a prawem naturalnym dotyczącym kwestii obowiązywania norm prawnych w przypadku niezgodności przepisów z przyjętym w danych warunkach systemem aksjologicznym. Niemniej prawo rozumiane jako instytucja społeczna stanowi pewien wytwór kultury, przez co zawsze będzie wyrażać

⁹⁰ T. Borys, *Aksjologiczne podstawy...* op.cit., s. 37-38.

⁹¹ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...* op.cit., Toruń 2019, s. 75.

⁹² K. Pałeczki, *Aksjologia prawa* [w:] *Leksykon socjologii prawa*, (red.) A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013, s. 1.

pewne wartości przyjęte w określonej społeczności i to właśnie dana kultura będzie odzwierciedlać oczekiwania co do sposobu tworzenia i obowiązywania prawa⁹³.

Takie rozumowanie uzasadnia podjęcie rozważań identyfikujących podstawy aksjologiczne, na których oparty jest zrównoważony rozwój, i w jaki sposób w związku z tym mają być kształtowane przepisy prawne, które mają chronić oraz promować wartości, jakie niesie ze sobą prawo zrównoważonego rozwoju. Przy czym, w aksjologii prawa przyjmowane jest stanowisko, zgodnie z którym określone wartości nie stanowią kategorii obiektywnych, lecz są zależne od subiektywnych odczuć, ustaleń, przekonań panujących w danym miejscu, czasie, społeczeństwie, kulturze, grupie. Uznawanie danej wartości nie jest zależne od akceptowania ich przez wszystkich członków danej społeczności⁹⁴. Pytanie o aksjologię prawa zrównoważonego rozwoju jest szczególnie interesujące, biorąc pod uwagę jego polityczną genezę. Należy bowiem określić, czy koncepcja mająca silne zakorzenienie w działalności organizacji międzynarodowych może mieć właściwe oparcie aksjologiczne porównywalne z wartościami, które powstały naturalnie w danych społeczeństwach i znalazły swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa. Jest to szczególnie istotne dla możliwości realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez przepisy prawa. Prawo bowiem, jako instytucja społeczna ma zdolność do bycia środkiem, przez które możliwe jest osiągnięcie określonych stanów rzeczy, które są uważane za cenne i pożądane przez daną społeczność oraz przez podmioty sprawujące władze. W powyższym wyraża się instrumentalność prawa⁹⁵. Podkreśla się przy tym, że nie tylko prawo w ogóle, ale każda gałąź prawa ma swoją własną hierarchię aksjologicznych priorytetów⁹⁶. Dla przykładu wyszczególniając aksjologię prawa administracyjnego, można przyjąć metodę podziału wartości na takie kategorie, jak po pierwsze wartości uniwersalne (pozaprawne) tj.: dobro człowieka, moralność, sprawiedliwość, legalność, prawda, ochrona zasad współżycia społecznego. Są to wartości, które są w stosunku do prawa zewnętrzne i są niezbędne do jego należytego funkcjonowania. Wprowadzanie do prawa określonych norm ma na celu legitymizowanie wartości obiektywnych (uniwersalnych)⁹⁷. Drugą kategorię stanowią wartości wewnętrzne (systemowe, pochodzące z prawa administracyjnego lub

⁹³ S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa*, [w:] *Aksjologia Prawa Administracyjnego Tom I*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 25-26.

⁹⁴ K. Pałeczki, *Aksjologia prawa...* op.cit., (red.) A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013, s. 2.

⁹⁵ S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Uwagi o instrumentalności...* op.cit., (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 26.

⁹⁶ J. Stelmach, *Spór o wartości podstawowe w prawie* [w:] *Aksjologia Prawa Administracyjnego Tom I* (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 41.

⁹⁷ J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 13-14.

konstytucji) tj.: racjonalność, jawność, szybkość, ekonomiczność, wartości wynikające z zasad konstytucyjnych jak np.: subsydiarność, zrównoważony rozwój, równość wobec prawa, prawa nabyte, oraz wartości szczególnie chronione przez prawo administracyjne - są to wartości związane z szeroko rozumianym interesem (publicznym, indywidualnym, prawnym, faktycznym)⁹⁸. Zestawiając powyższą klasyfikację, należy zauważyć, że zrównoważony rozwój jako wartość wynikająca z zasady konstytucyjnej, została ujęta jako wartość wewnętrzna prawa administracyjnego. Można wysnuć z tego pośredni wniosek, że poszczególne gałęzie prawa, jako mające oparcie w określonych podstawach aksjologicznych, będą stanowić wartość (*per se* bądź poprzez przedmiot regulacji) dla innych gałęzi prawa.

Należy zatem rozważyć, jakie wartości są związane z prawem zrównoważonego rozwoju. Niewątpliwie wartością uniwersalną, która chroniona będzie przez prawo zrównoważonego rozwoju, będzie dobro człowieka w rozumieniu sprawiedliwości międzypokoleniowej. Z racji braku aktu prawnego stricte regulującego zrównoważony rozwój, wydaje się, że nie sposób wskazać według podanej wyżej klasyfikacji wartości wewnętrznych zrównoważonego rozwoju. Niemniej z racji szerokiego spectrum regulacji, które w swojej materii dotyczą koncepcji zrównoważonego rozwoju, prawo zrównoważonego rozwoju będzie szczególnie chronić takie wartości, jak np.: ochrona środowiska naturalnego, ochrona klimatu, walka z ubóstwem, głodem, wyrównywaniem szans wśród członków społeczeństwa. Aksjologia prawa zrównoważonego rozwoju opiera się więc na społecznych wartościach, które pozwalają ustalić pewne definicyjne wskaźniki, które będą wpływać na proces stanowienia prawa dotyczącego zrównoważonego rozwoju⁹⁹.

5. Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP oraz innych aktach prawa krajowego

Rozważania dotyczące obecności koncepcji zrównoważonego rozwoju w prawie polskim należy przede wszystkim odnieść do Konstytucji RP. Pod względem umiejscowienia zasady zrównoważonego rozwoju na gruncie ustawy zasadniczej Polska jest tylko jednym z dwóch państw, które posiadają w treści ustawy zasadniczej regulację

⁹⁸ Ibidem, s. 14. Por. także, J. Stelmach, *Spór o wartości podstawowe w prawie* [w:] *Aksjologia Prawa Administracyjnego Tom I* (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 41-42.

⁹⁹ Por. K. Pałecki, *Aksjologia prawa...* op.cit., (red.) A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013, s. 2.

wprost odnoszącą się do zasady zrównoważonego rozwoju¹⁰⁰. Zawarcie zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP doprowadziło do jednolitego tłumaczenia tego terminu w polskim języku prawnym¹⁰¹. Wcześniej pojęcie to w prawie polskim określane było mianem ekorozwoju¹⁰². Sam proces wprowadzenia tego terminu do treści przepisu art. 5 był przedmiotem sporów członków i ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Zarzucono nieostrość oraz wieloznaczność pojęcia zrównoważonego rozwoju, proponując zastąpienie go terminem „trwałego i wszechstronnego rozwoju społecznego i gospodarczego”. Przeważył jednak argument wskazujący, że pojęcie to znane jest w prawie europejskim oraz odnosi się do rozwoju ekologicznego, który uwzględnia potrzeby ochrony środowiska¹⁰³.

Zasada zrównoważonego rozwoju wprowadzona została do ustawy zasadniczej, w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita”, w art. 5, co wskazuje na jej ustrojowy charakter oraz na znaczenie tego przepisu. Sam jednak termin „zrównoważony rozwój” nie jest na poziomie Konstytucji definiowany, jednak w jej przepisach z reguły żadne pojęcia nie są określane¹⁰⁴. Zgodnie z treścią 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.

W prawie konstytucyjnym nie występuje jeden, uniwersalny katalog uwzględniający wszystkie zasady ustrojowe funkcjonujące na gruncie ustawy zasadniczej¹⁰⁵. Dlatego też, przedmiotem dyskusji w doktrynie jest, czy o zasadzie zrównoważonego rozwoju można mówić jako o konstytucyjnej zasadzie ustrojowej. Ustrojowy charakter danej zasady oznacza, że na gruncie Konstytucji zawiera ona w sobie

¹⁰⁰ A. Płoszka., *Zrównoważony rozwój a prawa człowieka* [w:] H.Kretek, T. Jemczura (red.), *Zrównoważony rozwój - debiut naukowy 2010*, Racibórz 2011, s. 18.

¹⁰¹ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit., Toruń 2009, s. 455.

¹⁰² W ustawodawstwie polskim pojęcie ekorozwoju znalazło się w uchwałach Sejmu i Senatu dotyczących polityki ekologicznej, a także w art. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 roku, por. J. Ciechanowicz, *Prawnomiędzynarodowe koncepcje ekorozwoju*, [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z.3, 1996, s. 64. Zob. też. J. Brejda, *Sustainable Development in the Constitution of the Republic of Poland – the Origins*, [w:] *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2019/4*, Kraków 2019, s. 24. Zob. też E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego - wybrane zagadnienia* [w:] *Przegląd prawa ochrony środowiska 2/2016* (red.) B. Rakoczy, Toruń 2016, str. 127.

¹⁰³ M. Florczak-Wątor, *Art. 5 Konstytucji RP*, M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP, TOM I – komentarz*, Warszawa 2016, s. 289-290.

¹⁰⁴ Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 maja 2009 r. Sygn. akt Kp 2/09, LEX nr 493281 - „Jak podkreśla się w doktrynie, postanowienia zawarte w pierwszym rozdziale Konstytucji zbudowane są z pojęć ogólnych, w ustawie zasadniczej niezdefiniowanych, mających jednak ustaloną treść doktrynalną i z reguły znanych judykaturze.”

¹⁰⁵ Z. Witkowski (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Toruń 2013, s. 80.

przewodnią ideę, przez co wpływa na sposób interpretowania ustawy zasadniczej oraz prawa w ogóle¹⁰⁶. Zasady konstytucyjne stanowiące zasady ustroju Rzeczypospolitej, będąc ogólnie sformułowanymi postanowieniami, pozwalają na określenie tożsamości ustrojowej państwa, przez wskazanie kierunków interpretacji norm konstytucyjnych¹⁰⁷. Przeciwnicy ustrojowego charakteru zasady zrównoważonego rozwoju wskazują, że stanowi ona jedynie zasadę polityczną¹⁰⁸. Wątpliwość ta wynika z szerokiego zakresu treści przepisu, gdyż należy wziąć pod uwagę kwestię, czy zasada ta dotyczy powinności dbania przez państwo o ochronę środowiska, czy też należy kierować się nią przy wykonywaniu wszystkich funkcji państwa¹⁰⁹. Należy zauważyć, że stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju będzie z reguły niemożliwe, przy wykonywaniu przez państwo takich zadań, jak chociażby strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa¹¹⁰. W przypadku konfliktu realizacji interesu publicznego z interesem prywatnym zasada zrównoważonego rozwoju nie będzie mogła być w pełni stosowana¹¹¹. Z drugiej strony przy wykonywaniu innych funkcji państwa wpływ oddziaływania tej zasady może się nasilać. Biorąc pod uwagę usytuowanie tego pojęcia w Konstytucji RP, stanowi ono o interesie publicznym, który mają obowiązek realizować wszelkie władze publiczne. Przepis ten zatem określa podstawowe cele państwa polskiego¹¹². Realizacja wymienionych w tym przepisie zadań jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej, zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, a także organów sądowniczych i organów samorządu terytorialnego¹¹³. Zatem obowiązek ten ma charakter abstrakcyjny i można go odnieść do wszystkich przejawów działań państwa¹¹⁴. Zasada

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021, s.55,

¹⁰⁸ J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju...op.cit.*, Warszawa 2020, s. 214.

¹⁰⁹ W doktrynie funkcjonuje pogląd według którego w art. 5 Konstytucji RP doszło do pomieszczenia wartości, które nie mają ze sobą bezpośredniego związku. Por. szerzej E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju... op.cit.*, (red.) B. Rakoczy, Toruń 2016, s. 127.

¹¹⁰ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój... op.cit.*, Toruń 2009, s. 466.

¹¹¹ Zob. G. Dobrowolski, *The role of the principle of sustainable development in the legal regulation of geology and mining*, [w:] *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 1/2019*, s. 51.

¹¹² M. Florczak-Wątor, *Art. 5 Konstytucji RP*, M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP, TOM I – komentarz*, Warszawa 2016, s. 279.

¹¹³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 18.

¹¹⁴ Trybunał Konstytucyjny wskazuje także, że do ochrony przyrody zobowiązane są także osoby fizyczne. Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., Sygn. akt Kp 2/09, LEX nr 493281, „(...) Reasumując, ochrona przyrody stanowi element ochrony środowiska, a – z mocy art. 4 u.o.p. – obowiązek dbałości o przyrodę, jako dziedzictwo i bogactwo narodowe, ciąży na organach administracji publicznej, osobach prawnych (innych jednostkach organizacyjnych) oraz osobach fizycznych, przy czym organy administracji obowiązane są do zapewnienia prawnych, organizacyjnych i finansowych warunków ochrony przyrody”.

zrównoważonego rozwoju zatem często determinuje podejmowania określonych działań przez administrację publiczną¹¹⁵. A zatem można przez powyższe sformułować zasadę zrównoważonego rozwoju jako normę, która nakazuje wszelkim organom władzy państwowej w swoich działaniach kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju¹¹⁶. Za ustrojowym charakterem zasady zrównoważonego rozwoju przemawia także argument wykładni językowej. Przede wszystkim ustawodawca nadał jej kwalifikator „zasady” oraz konsekwentnie rozróżnia pojęcie „zrównoważonego rozwoju” od „zasady zrównoważonego rozwoju”¹¹⁷. Dlatego też należy odrzucić pogląd, zgodnie z którym zasada zrównoważonego rozwoju stanowi jedynie zasadę polityczną, a o jej normatywnym charakterze, przesądza umiejscowienie w I rozdziale Konstytucji, przez co stanowi podstawę wszelkiej działalności władz publicznych w Polsce¹¹⁸. Ponadto, jej normatywny charakter wynika także z obowiązku bezpośredniego stosowania Konstytucji¹¹⁹. Niezależnie od powyższych rozważań, należy podkreślić, że do tej pory nie wypracowano jednolitej definicji rozumienia zrównoważonego rozwoju na gruncie Konstytucji, a w procesie tworzenia i stosowania prawa punktem odniesienia dla definiowania i rozumienia zrównoważonego rozwoju są definicje, które wynikają z prawa międzynarodowego, unijnego, a także te spotykane w innych aktach prawnych. Należy zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym, nie powinno interpretować się pojęć występujących w Konstytucji, poprzez definicje znajdujące się w aktach prawnych niższej rangi¹²⁰. W świetle powyższego problemu należy podjąć rozważania dotyczące relacji art. 5 Konstytucji RP z innymi jej przepisami, które pośrednio odnoszą się do zagadnienia zrównoważonego rozwoju.

Pośrednie odniesienia do zrównoważonego rozwoju znajdują się także w preambule Konstytucji RP oraz w rozdziale II, który określa obowiązki władz publicznych względem ochrony środowiska¹²¹. W preambule Konstytucja zobowiązuje do „przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Zestawiając tę powinność z definicją zrównoważonego rozwoju przedstawioną przez Światową Komisję

¹¹⁵ M. Kowalewska, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako dyrektywa działań administracji publicznej*, [w:] *Białostockie Studia Prawnicze*, z. 14, Białystok 2013, s.303.

¹¹⁶ J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju...* op.cit., Warszawa 2020, s. 214.

¹¹⁷ E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju...* op.cit., (red.) B. Rakoczy, Toruń 2016, str. 129.

¹¹⁸ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit., Toruń 2009, s. 463.

¹¹⁹ E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju...* op.cit., (red.) B. Rakoczy, Toruń 2016, str. 129.

¹²⁰ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju z perspektywy nauki prawa administracyjnego. Zagadnienia wybrane*. [w:] *Spółeczna odpowiedzialność jako podstawa osiągnięcia zrównoważonego rozwoju*, (red.) O. Kotowska-Wójejk, M. Luty-Michalak, Warszawa 2016, s. 65.

¹²¹ Por. szerzej, Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit., Toruń 2009, s. 461-463.

ds. Środowiska i Rozwoju w 1983 r., zgodnie z którą polega on na zaspokajaniu potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia, niepozbawiający przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb, można dokonać interpretacji zgodnie, z którą dorobek związany z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju powinien zostać przekazany kolejnym pokoleniom. Pomimo że preambuła nie jest przepisem wprost określającym powinności państwa, czy też praw i obowiązków obywateli i nie można z niej wyprowadzać norm prawnych w ścisłym znaczeniu, to zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek, co do interpretacji przepisów Konstytucji¹²². Ponadto, normatywny charakter preambuły jest istotny z punktu widzenia przyjmowania kierunku wykładni dla poszczególnych norm Konstytucji¹²³. Odniesienie do zasady zrównoważonego rozwoju można znaleźć także w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Z treści tego przepisu nie wynika prawo podmiotowe, lecz stanowi on normę programową¹²⁴. Tego rodzaju przepisy zgodnie z nauką prawa konstytucyjnego określają cele, do których powinno dążyć państwo. Wskazują także jego politykę oraz zadania. Normy programowe mimo ogólnego charakteru oraz braku konkretyzacji posiadają wartość normatywną, co wynika chociażby z domniemania normatywności całej Konstytucji. Według nauki prawa konstytucyjnego, normy programowe nie tworzą po stronie obywateli praw podmiotowych. Innymi słowy, nieprzestrzeganie przez władze publiczną przepisów Konstytucji zawierających normy programowe, nie dają jednostkom roszczeń do żadnych świadczeń pozytywnych¹²⁵. Natomiast tego typu przepisy mogą stanowić podstawę do żądania zaniechania działań, które stoją na przeszkodzie osiągnięciu celów zapisanych w Konstytucji¹²⁶. Zatem normy programowe określają jedynie cele, do

¹²² Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. Sygn. akt K 18/04, LEX 155502.

¹²³ B. Banaszak, *Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, (red.) R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 56.

¹²⁴ J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju...* op.cit., Warszawa 2020, s. 220-221.

¹²⁵ Odnosnie programowego charakteru norm zawartych w art 68, Konstytucji RP por. K. Ryś., *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia i prawo do szczególnej opieki zdrowotnej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego* nr 10, Poznań 2017, oraz Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2005 r., Sygn. akt IV CK 414/04, LEX nr 177267, „Powyższy przepis zawiera normę programową, tj. taką, która nakazuje realizację określonego celu i skierowana jest do władzy publicznej bez wskazania jak konkretnie kształtuje się sytuacja prawna obywatela, w stosunku do którego cel ma zostać osiągnięty oraz jak ma się zachować obywatel, który tę swoją sytuację prawną chce realizować”, zob. też, L. Bosek (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP, TOM I – komentarz*, Warszawa 2016, s. 1526.

¹²⁶ Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., Sygn. akt P 41/09, LEX nr 824220: normy programowe określają „[...] zasady polityki państwa, określające w sposób ogólny cele i kierunki jego działalności. Normy programowe nie dają jednostkom roszczeń do żadnych określonych świadczeń

jakich dążyć ma państwo, a nie wskazują konkretnych sposobów, poprzez które podmioty państwowe miałyby je realizować. Cele określone za pomocą norm programowych powinny być uwzględniane przez państwo w każdym aspekcie swojej działalności¹²⁷. Treść obowiązku zawartego w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP odnosząca się do zwalczania degradacji środowiska odnosi się do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Kwestia korelacji pomiędzy stanem środowiska a zdrowiem stanowi punkt odniesienia w Deklaracji z Rio oraz do raportu końcowego „The Future We Want” przyjętego w trakcie szczytu Rio+20¹²⁸. Do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju nawiązuje także art. 74 Konstytucji, który dotyczy ochrony środowiska. Zgodnie z jego treścią władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska a władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Zatem środowisko należy traktować jako istotny element dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP w powiązaniu z obowiązkami państwa określonymi w art. 5 Konstytucji RP, w szczególności obowiązkiem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju¹²⁹. Z kolei kształtowanie środowiska ma zgodnie z definicją zawartą w ustawie Prawo ochrony środowiska odbywać się w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju¹³⁰. Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju związana jest także, poprzez spełnianie określonego w art. 86 Konstytucji obowiązku dbałości o stan środowiska. Zgodnie z tym przepisem każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie, a zasady tej odpowiedzialności określone są w ustawie. Obowiązek określony w art. 86 adresowany jest do władz publicznych, które poprzez jego realizację przyczyniają się do realizowania zasady zrównoważonego rozwoju¹³¹.

pozytywnych, chociaż mogą stanowić podstawę roszczeń o charakterze negatywnym, tj. o zaniechanie działań uniemożliwiających urzeczywistnienie wyznaczonego celu”.

¹²⁷ M. Florczak-Wątor, *Art. 5 Konstytucji RP*, M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP, TOM I – komentarz*, Warszawa 2016 s. 279.

¹²⁸ J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju...op.cit.*, Warszawa 2020, s. 220-221.

¹²⁹ M. Górski, *Art. 74 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP, TOM I – komentarz*, Warszawa 2016 s. 1698.

¹³⁰ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt. 13 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zob. też M. Górski, *Art. 74 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP, TOM I – komentarz*, Warszawa 2016 s. 1698.

¹³¹ J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju...op.cit.*, Warszawa 2020, s. 223.

Podsumowując powyższe, należy wskazać, że zasada zrównoważonego rozwoju wyrażona w art. 5 Konstytucji RP posiada charakter normatywny, ponieważ ustawa zasadnicza wskazuje na sposób jej realizacji oraz zobowiązuje do jej przestrzegania. O charakterze tym świadczy też korelacja zasady zrównoważonego rozwoju z innymi przepisami zawartymi w Konstytucji, dotyczącymi ochrony środowiska. Przy czym podkreślić w tym miejscu należy, że zasada ta powinna być odnoszona nie tylko do kwestii związanych z ochroną środowiska, ale także do takich aspektów życia społecznego, jak kwestie gospodarcze, społeczne czy też kulturalne¹³². Prowadzi to do wniosku, że państwo przy wykonywaniu swoich działań poprzez organy, powinno kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju, ponieważ to organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej są jej adresatami. Powyższe oznacza także, że w procesie tworzenia prawa ustawodawca jest zobowiązany do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju, a niezgodność z nią określonego aktu prawnego może być podstawą badania jego konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny¹³³. Takie oparcie normatywne zasady zrównoważonego rozwoju w ustawie zasadniczej stanowi o jej znaczeniu wśród pozostałych zasad ustrojowych. Konstytucyjne oparcie zasady zrównoważonego rozwoju stanowić może także punkt wyjścia do kreowania przepisów w aktach prawnych niższej rangi, w tym także ustaw tworzących polski system prawa zamówień publicznych.

Ważnym walorem poznawczym, zwłaszcza z punktu widzenia rozważań dotyczących zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP, jest dokonanie analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Podnieść należy, kwestie związane ze stosowaniem konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, od momentu jej obowiązywania na gruncie Konstytucji RP, były przedmiotem sporu na gruncie konstytucyjnym. Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, można wskazać na dwa wyroki, w których przedmiotem sporu była kwestia zgodności przepisów prawa materialnego z art. 5 Konstytucji, na tle kwestii ochrony środowiska jako obowiązku państwa, o czym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 13 maja 2009 r.¹³⁴ oraz w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r.¹³⁵. Na gruncie pierwszego z wymienionych wyroków podniesiona została kwestia dotycząca możliwości zapewnienia ochrony środowiska przez organy samorządu terytorialnego, odnośnie powierzenia

¹³² E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju...* op.cit., (red.) B. Rakoczy, Toruń 2016, s. 130.

¹³³ J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja Zrównoważonego Rozwoju w Prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013, s. 63.

¹³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., Sygn. akt Kp 2/09, LEX nr 493281.

¹³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., Sygn. akt K 23/05, LEX nr 197885.

kompetencji do tworzenia, powiększania, likwidacji albo zmniejszania parków krajobrazowych organowi stanowiącemu i kontrolnemu województwa. Zgodnie z uzasadnieniem wniosku podniesiono, że takie rozwiązanie nie zapewnia - jak nakazuje art. 5 Konstytucji ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Niemniej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten zawiera normy programowe, które są adresowane głównie do Parlamentu, lecz realizacja zadań wymienionych w tym przepisie należy do obowiązków wszystkich władz publicznych Rzeczypospolitej, w tym do organów samorządu terytorialnego¹³⁶. Przedmiotem drugiego ze wskazanych wyroków była kwestia kontroli konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych¹³⁷. Wskazany przepisów wnioskodawca zarzucał uchybienie wymogom ochrony środowiska. Trybunał nie podzielając stanowiska wnioskodawcy, wskazał, jak należy rozumieć zobowiązanie władz publicznych do realizacji obowiązków wynikających z art. 5 i z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, poza ochroną środowiska jako zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego, zadania władz publicznych w tym zakresie są szersze, ponieważ obejmują także działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój, do czego podstawowym wyznacznikiem jest kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju. Trybunał wskazał na międzynarodowe podłoże zobowiązania do dążenia do zrównoważonego rozwoju, jakim była konferencja w Rio de Janeiro w 1992 r. Wskazując na obowiązek kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju, Trybunał podkreślił, że jest to wyraz troski o rozwój społeczny i cywilizacyjny, który wiąże się z tworzeniem stosownej infrastruktury niezbędnej dla spełniania cywilizacyjnych potrzeb życia człowieka, zarówno w teraźniejszości, jak i przyszłym pokoleniom. Takie ujęcie realizowania zasady zrównoważonego rozwoju odnosi się do założeń znanych z postanowień raportu Komisji Brundtland¹³⁸. Trybunał podkreślił także w tym wyroku, że idea zrównoważonego rozwoju łączy się z potrzebą

¹³⁶ Trybunał w przywołanym wyroku uznał tym samym art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie za zgodny z Konstytucją.

¹³⁷ Kontroli konstytucyjności względem art. 5 Konstytucji RP poddane zostały przepisy art. 10, art. 11, art. 21, art. 25 oraz art. 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych.

¹³⁸ Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny wyraził w wyroku z dnia 28 września 2015 r., Sygn. akt K 20/14, LEX nr 1800053, „(...)Art. 5 Konstytucji wśród głównych celów politycznych i społecznych państwa eksponuje konieczność ochrony środowiska poprzez zrównoważony rozwój. Zasada ta zobowiązuje państwo nie tylko do ochrony przyrody i kształtowania ładu przestrzennego, lecz także do należytej troski o rozwój społeczny i cywilizacyjny z uwzględnieniem różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia.”.

uwzględniania różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia¹³⁹. Można więc z tego wysnuć wniosek, że w przypadku konfliktu pomiędzy określonymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji, zasada zrównoważonego rozwoju będzie mogła doznawać pewnych ograniczeń, jak i sama być czynnikiem, który spowoduje ograniczenie realizacji innej wartości bądź prawa podmiotowego¹⁴⁰.

W większości wyroków, w których Trybunał Konstytucyjny powołuje się na zasadę zrównoważonego rozwoju, stanowi ona pewien punkt odniesienia w przypadku konfliktu innych wartości konstytucyjnych będących przedmiotem orzeczenia. W zdecydowanej większości przypadków orzecznictwo dotyczące konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju związane jest z kwestiami dotyczącymi szeroko rozumianej ochrony środowiska. Na bardzo szeroki zakres tego zagadnienia uwagę zwrócił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. wskazując, że ochrona przyrody przyjmuje nie tylko wymiar negatywny w postaci zakazu niszczenia oraz degradowania środowiska, lecz także rozpatrywana powinna być w wymiarze pozytywnym, jako nakaz zapobiegania szkodom w środowisku, racjonalnego kształtowania środowiskach oraz przywracania elementów przyrodniczych do właściwego stanu¹⁴¹. Z punktu widzenia realizowania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, warto zwrócić uwagę na spostrzeżenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące materii realizacji celów ochrony przyrody poprzez podejmowanie przez państwo określonych działań¹⁴². Działania te mają zmierzać do realizacji celu, jakim jest ochrona przyrody¹⁴³. Trybunał Konstytucyjny w analizowanym wyroku wskazuje bardzo szerokie spektrum celów i działań, do których

¹³⁹ Tak też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., Sygn. akt K 17/12, LEX nr 1413370.

¹⁴⁰ Por. Wyrok TK z dnia 28 września 2015 r., Sygn. akt K 20/14, LEX nr 1800053, „(...)Z przywołanych regulacji wynika, że powszechne obowiązki wyznaczone przez Konstytucję w zakresie ochrony środowiska nie ograniczają się do zakazywania, czy nakazywania określonego zachowania, lecz sięgają znacznie dalej umożliwiając bowiem ustawodawcy ograniczanie praw i wolności konstytucyjnych, gdy jest to konieczne dla wypełnienia obowiązku ochrony środowiska”.

¹⁴¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12, LEX nr 1480663.

¹⁴² W wyroku wskazano na „uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa oraz w wojewódzkich, powiatowych i gminnych programach ochrony środowiska, w strategiach rozwoju i planach zagospodarowania przestrzennego województw, w strategiach rozwoju oraz studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także przez obejmowanie poszczególnych zasobów, tworów i składników formami ochrony przyrody, opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej oraz prowadzenie badań naukowych i działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody”.

¹⁴³ Jak wskazuje Trybunał między innymi poprzez takie działa jak „utrzymanie niezakłóconych procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej oraz dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin i zwierząt wraz z ich siedliskami, ochrona walorów krajobrazowych, a także kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody”.

zobowiązane są organy państwowe w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. W samym zaś zagadnieniu dotyczącym ochrony środowiska w kontekście realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, w przypadku konfliktu z innymi wartościami chronionymi na gruncie Konstytucji, Trybunał wyraża zasadę jak najmniejszej ingerencji w środowisko naturalne, wszędzie tam, gdzie jest to tylko możliwe i potrzebne. Zgodnie z wyrokiem z dnia 10 lipca 2014 r.¹⁴⁴, przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju wymaga, aby osiągnięte korzyści społeczne w przypadku ingerencji w środowisko naturalne były co najmniej proporcjonalne i społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi. Jest to zatem wyraz odniesienia do wartości związanej ze sprawiedliwością międzypokoleniową¹⁴⁵, jaka łączy się z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Ponadto w powyższym wyroku Trybunał podkreślił, że na mocy art. 74 ust. 4 Konstytucji RP, ustrojodawca zobowiązał władze publiczne do wspierania obywateli w obowiązku ochrony środowiska, co ma wyrażać się w tworzeniu odpowiednich warunków prawnych i faktycznych w tym zakresie. Warunki te mają być odpowiednie, czyli proporcjonalne co ma uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości. Z kolei w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r.¹⁴⁶, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił znaczenie zapewniania ochrony środowiska, wyrażając pogląd przedstawiony także w literaturze przedmiotu¹⁴⁷, zgodnie z którym ochrona ta ma wyrażać się również w trosce o konkretny krajobraz, ukształtowanie terenu oraz sieci rzecznych, które są wyrazem indywidualizacji Polski i stanowią czynnik jej tożsamości. W tym wyroku Trybunał wysoko sytuuje zrównoważony rozwój, jako wartość konstytucyjną wskazując, że należy jej podporządkować proces interpretacji Konstytucji.

Niemniej, analiza przedstawionego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym podniesiona została kwestia zrównoważonego rozwoju, prowadzi do spostrzeżenia, że jej zakres może dotyczyć bardzo szerokiego spektrum spraw, nie tylko związanego z zagadnieniami ekologicznymi, czy też rozwoju przyrody. Spostrzeżenie

¹⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., Sygn. akt P 19/13, LEX nr 1483911.

¹⁴⁵ Sprawiedliwość międzypokoleniowa jest przedmiotem rozważań nauki prawa konstytucyjnego w szerszej perspektywie, por. M. Nyka, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska*, [w:] *Gdańskie Studia Prawnicze*. XXXV. 2016 s. 355-372., a także przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jak chociażby w wyroku z dnia 7 maja 2014 r., Sygn. akt K 43/12, LEX nr 1461264, dotyczącego kwestii konstytucyjności podwyższenia wieku emerytalnego, w którym Trybunał Konstytucyjny odniósł się między innymi do kwestii wartości związanych z solidarnością międzypokoleniową por. A. Rzepliński, *Informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*, Druk nr 470 Warszawa, 27 kwietnia 2016 r., Warszawa 2016, s. 201.

¹⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., Sygn. akt SK 6/12, LEX nr 1480663.

¹⁴⁷ P. Sarnecki, *Artykuł 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz. 1, Wstęp, Art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 235.

takie jest uzasadnione, ponieważ jak zostało przedstawione we wcześniejszych fragmentach pracy, koncepcja zrównoważonego rozwoju, oraz zasada zrównoważonego rozwoju odnosiły się przede wszystkim do materii związanej z ochroną środowiska oraz przepisami prawa z nimi związanymi. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje na zasadę zrównoważonego rozwoju przykładowo w materii budżetowej dotyczącej dystrybucji środków publicznych na jednostki samorządu terytorialnego. I tak w wyroku z dnia 6 marca 2019 r.¹⁴⁸ dotyczącym kwestii możliwości dochodzenia przez gminy wyrównania zaniżonej kwoty subwencji ogólnej, Trybunał stwierdził, że pozbawienie możliwości skorzystania przez gminy z instrumentów wyrównawczych stałoby w sprzeczności między innymi z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju, wyrażonej w art. 5 Konstytucji¹⁴⁹. W ocenie Trybunału nie może być akceptowane rozwiązanie, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego miałyby bez własnej winy być pozbawione prawa do odpowiednich części subwencji, lub miałyby być zobowiązane do uiszczania wpłat wyrównawczych w wysokości nieprzewidzianej przez ustawę. Z kolei w innym wyroku¹⁵⁰ Trybunał Konstytucyjny wskazał, że mechanizm poziomego wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jako mający zapewniać ochronę społeczności lokalnych słabszych finansowo, oparty jest na takich zasadach konstytucyjnych, jak zasada sprawiedliwości społecznej, zasada jednolitości (art. 3 Konstytucji) oraz zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji). W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r.¹⁵¹ wskazano także, że do tej kwestii odnosi się także art. 15 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Uzasadnia to działanie państwa, w ramach którego budżet przejmuje ustawowo określone nadwyżki dochodów bogatszych jednostek samorządu i następnie – w prawnej formie części równoważącej oraz regionalnej subwencji ogólnej – przekazuje innym jednostkom samorządu terytorialnego. Takie działania na poziomie jednostki pozwalają na wyrównanie przeciętnych potrzeb mieszkańców gminy i zapobiegnięcie sytuacji, w której poziom

¹⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., Sygn. akt. K 18/17, LEX nr 2627588.

¹⁴⁹ Por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., Sygn. K 30/04, LEX nr 198685 „(...) z konstytucyjnego punktu widzenia uzasadnieniem wprowadzenia instrumentów wyrównawczych jest przede wszystkim realizacja zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 ustawy zasadniczej), a to znaczy, że wadliwe korzystanie z tych instrumentów może podważać sens ich stosowania, co przekreślałoby konstytucyjną legitymację do ich obowiązywania”.

¹⁵⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. Sygn. akt K 13/11, LEX nr 1436061.

¹⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., Sygn. akt K 14/11, LEX nr 1264299.

zapewniania określonych świadczeń publicznoprawnych jest zróżnicowany. W innym wyroku¹⁵² dotyczącym regulacji zawodu urbanisty, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ład przestrzenny jest warunkiem zrównoważonego rozwoju jako element dbałości o środowisko naturalne. Stwierdzenie to padło w kontekście rozważań dotyczących zaliczenia zawodu urbanisty do kategorii zawodów zaufania publicznego. Trybunał Konstytucyjny zatem wskazał w sposób pośredni, że kwestia uregulowań prawnych dotyczących grupy zawodowej, która w swojej działalności dotyka zagadnień takich jak rozwój miast, prowadzenie polityki przestrzennej czy też kwestii środowiskowych, dotyka w ten sposób także zagadnienia realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Odnośnie zagospodarowania przestrzennego, Trybunał wskazał¹⁵³, że jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej kształtując politykę przestrzenną, mają w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, kierować się wskazaniem zrównoważonego rozwoju.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważony został także związek realizacji zrównoważonego rozwoju z rolą statystyki publicznej¹⁵⁴. Trybunał podkreślił, że gromadzone informacje statystyczne, pośrednio służą realizacji niektórych wartości i celów wyrażonych w Konstytucji. Odnosi się to do realizacji określonych norm w niej zawartych, takich jak zasada zrównoważonego rozwoju czy też społeczna gospodarka rynkowa. Związek ten dotyczy podejmowania decyzji o charakterze politycznym, gospodarczym, społecznym oraz procesu stanowienia i stosowania prawa. Z kolei w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., dotyczącym oceny zgodności ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, odniósł się do wartości, które miała ta ustawa chronić¹⁵⁵. W kontekście zrównoważonego rozwoju szczególnym ciekawym spostrzeżeniem jest jej odniesienie do funkcji socjalnej. W zdaniu odrębnym zwrócono uwagę, że celem ustawy o ROD jest między innymi zapewnienie mieszkańcom miast rekreacji na świeżym powietrzu, zapewnienia kontaktu z naturą i możliwości spędzania wolnego czasu bez konieczności ponoszenia wygórowanych opłat, przez co spełniane zostają cele socjalne osób je użytkujących. Podkreślono, że „ogrody działkowe w polskiej rzeczywistości spełniają trudną do przecenienia rolę, szczególnie dla niezamożnych, wielopokoleniowych i wielodzietnych rodzin, które nie mogą sobie

¹⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r. Sygn. akt K 19/14, LEX nr 1659372.

¹⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2010 r. Sygn. akt K 17/08, LEX nr 585543.

¹⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r. Sygn. akt K 33/08, LEX nr 1094213.

¹⁵⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r. Sygn. akt K 8/10, LEX nr 1170982.

pozwoić na zakup nieruchomości w pobliżu miasta oraz dla osób starszych, dla których działka częstokroć staje się najważniejszym elementem ich życia na emeryturze”. Według autora zdania odrębnego do powyższego wyroku, w ten sposób realizowana jest koncepcja zrównoważonego rozwoju oraz zrównoważonej konsumpcji. Wywód ten w niniejszym wyroku był szerszym wstępem do podniesienia kwestii konfliktu pomiędzy literą prawa a jego celowością w kwestii konstytucyjności rozwiązań legislacyjnych odnoszącej się do kwestii godności ludzkiej jako źródło prawa i obowiązków obywatela na gruncie art. 30 Konstytucji. Powyższy przykład pokazuje, jak bardzo szeroko może być odnoszona kwestia realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju¹⁵⁶. Należy zgodzić się ze spostrzeżeniem, że konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju ma zastosowanie także do kwestii socjalnych, związanych z prawami jednostki do samorealizacji oraz zaspokajania jej potrzeb. Aspekt ten jest szczególnie istotny w kontekście zapewniania przez państwo równych szans obywatelom, zarówno teraźniejszym, jak i przyszłym pokoleniom. Na gruncie innych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, że w niniejszym zdaniu odrębnym do wyroku, zwrócenie uwagi na socjalny kontekst zasady zrównoważonego rozwoju miało wręcz nowatorski charakter. Jednak biorąc pod uwagę, że Konstytucja jako najwyższy akt prawny, realizuje cel prawa, jakim jest ochrona dobra człowieka, jest to spostrzeżenie jak najbardziej trafne. Z kolei w wyroku¹⁵⁷ z dnia 25 lipca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że odnośnie gospodarki energetycznej kraju, zachodzi interferencja różnych wartości i zasad konstytucyjnych, takich jak wolność działalności gospodarczej, zasada ochrony środowiska, ale także bezpieczeństwo obywateli i zasad zrównoważonego rozwoju. Jak wskazał Trybunał, ustawa prawo energetyczne określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, a jej celem jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędne i racjonalne użytkowanie paliw i energii, rozwój konkurencji, przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględnianie wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów. Zatem jak widać, Trybunał podkreśla szeroki zakres desygnatów odpowiadającym realizacji polityki zrównoważonego rozwoju.

¹⁵⁶ W literaturze przedmiotu zaznacza się rozbieżność poglądów w kwestii wiązania kategorii pojęciowej zrównoważonego rozwoju z zagadnieniami leżącymi poza sferą ochrony środowiska naturalnego. Por. szerzej J. G. Wyrembak, *Istota i status konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* nr 5(63)/2021, Toruń 2021, s. 265.

¹⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., Sygn. akt P 24/05, LEX nr 198687.

Z pojęciem zrównoważonego rozwoju spotkać można się przede wszystkim w ustawach, których zakres regulacji dotyczy ochrony środowiska. Podstawowym aktem prawnym obowiązującym w tym zakresie w Polsce jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵⁸. Reguluje ona zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów przy uwzględnieniu wymagań zrównoważonego rozwoju. Określa ona zasady ustalania warunków ochrony zasobów środowiska, warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska i kosztów korzystania ze środowiska. Jej przepisy dotyczą także obowiązków organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska, a także kwestii odpowiedzialności i sankcji w przypadku naruszeń prawa. Na poziomie ustawy Prawo ochrony środowiska znajduje się definicja zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 3 pkt 50 ustawy oznacza on taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Jak zatem widać, definicja ta jest zbliżona do tej, wypracowanej przez Komisję Brundtland, która zrównoważony rozwój definiowała jako zaspokajanie potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia, niepozbawiające przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb.

W ustawie Prawo ochrony środowiska wskazano, że strategia rozwoju zrównoważonego odnosi się do rozwoju społeczno-gospodarczego. Taki sposób określenia spektrum zastosowania zasady zrównoważonego rozwoju prowadzi do wniosku, że może ono posiadać wiele desygnatów. Określenie rozwój społeczno-gospodarczy jest bardzo ogólne i może dotyczyć wielu aspektów działalności publicznej, jak i prywatnej. Zgodnie z jedną z definicji rozwój społeczno-gospodarczy oznacza zachodzenie pozytywnych zmian ilościowo-jakościowych, dzięki którym w sferze działalności gospodarczej, kulturowej, społecznej oraz stosunków społeczno-produkcyjnych oraz polityczno-ustrojowych następuje zwiększenie i udoskonalanie zjawisk już istniejących oraz rozwój nowych¹⁵⁹. Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi więc dyrektywę wykładni dla interpretacji przepisów prawa, zwłaszcza w przypadku wątpliwości co do sposobu realizacji określonych przedsięwzięć, ze względu, chociażby na ocenę ich oddziaływania

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 54 t.j.).

¹⁵⁹ L. Kupiec, *Jaki rozwój?*, [w:] *Rozwój regionalny a rozwój zrównoważony* (red.) A.F. Bocian, Białystok 2008, s. 22.

na środowisko¹⁶⁰. Znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie, zgodnie z którym należy kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków ich rodzaju oraz sposobu realizacji. Dyrektywa ta ma zastosowanie dla interpretacji przepisów, w których ustawodawca pozostawił organom stosującym prawo luz decyzyjny.

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie Prawo ochrony środowiska ustawodawca łączy stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz zachowaniem trwałości procesów przyrodniczych. Definicja równowagi przyrodniczej także znalazła się w omawianej ustawie¹⁶¹, jednak brakuje wskazania, co należy rozumieć pod określeniem trwałości procesów przyrodniczych.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju występuje także w innych ustawach związanych z ochroną środowiska takich jak Prawo wodne¹⁶², ustawa o odpadach¹⁶³, ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹⁶⁴, ustawa o ochronie przyrody¹⁶⁵, ustawa o lasach¹⁶⁶ oraz w innych nieprzywołanych w tym miejscu ustawach. Szczegółowa analiza występowania pojęcia zrównoważonego rozwoju na ich gruncie byłaby jednak z punktu widzenia pracy niecelowa, z powodu ich ściśle ekologicznego i przyrodniczego zakresu przedmiotowego, odchodzącego nieco od głównego nurtu analiz względem zrównoważonego rozwoju. Wskazać należy w tym miejscu jeszcze jedynie występowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju w ustawie o charakterze gospodarczym. Mowa tutaj o preambule do ustawy prawo przedsiębiorców¹⁶⁷ będącej wynikiem gruntownej reformy prawa gospodarczego, jaką było wprowadzenie w 2018 roku tzw. Konstytucji Biznesu. We wspomnianej preambule zaznaczono, że powołanie nowej ustawy kierowane jest konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami

¹⁶⁰ M.Florczak-Wątor, *Art. 5 Konstytucji RP*, M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP, TOM I – komentarz*, Warszawa 2016, s. 290.

¹⁶¹ Zgodnie z art.3 pkt. 32 ustawy Prawo ochrony środowiska, przez równowagę przyrodniczą rozumie się stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej.

¹⁶² Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz.1478 t.j.).

¹⁶³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz.1587 t.j.).

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r. poz.1235 t.j.).

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz.1336 t.j.).

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2024 r. poz.530 t.j.).

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 t.j.).

praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju. Jak wskazuje się w literaturze¹⁶⁸, wartości wskazane w preambule należy odczytywać w odniesieniu do wskazanych tam wartości, takich jak rozwój gospodarki oraz wzrost dobrobytu społecznego. Ten zabieg ustawodawcy ma w założeniu służyć wzmocnieniu gwarancji praw przedsiębiorców oraz uwzględnieniu potrzeby zagwarantowania ciągłego rozwoju działalności gospodarczej. Ustawa Prawo przedsiębiorców wprowadziła wiele zasad¹⁶⁹, które w założeniu mają sprzyjać ochronie przedsiębiorców przy dodatkowym wsparciu instytucjonalnym, jakie ma sprawować Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców¹⁷⁰. Poza umieszczeniem terminu zrównoważonego rozwoju w preambule przytoczonej ustawy brak jest jednak innych, skonkretyzowanych sposobów realizacji tej zasady na gruncie ustawy określającej podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej. Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w ogóle nie odnosiła się do pojęcia zrównoważonego rozwoju.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi¹⁷¹. Zgodnie z ustawą, przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Konsekwencją tego przepisu jest wdrażanie różnego rodzaju polityk oraz strategii odnoszących się do realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju w myśl implementowanych do krajowego porządku prawnego przepisów prawnych dotyczących zrównoważonego rozwoju. Do prowadzenia polityki rozwoju zobowiązane na podstawie ustawy są Rada Ministrów, samorządy województwa, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki. Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych, a także na podstawie instrumentów prawnych

¹⁶⁸ M. Wierzbowski, (red.), *Konstytucja Biznesu komentarz*, Warszawa 2019, s. 30.

¹⁶⁹ Jak chociażby zasada zaufania do przedsiębiorcy oraz zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy por. szerzej, G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców* [w:] G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

¹⁷⁰ Odnośnie kompetencji i zakresu działań Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców zob. G. Kozieł, *Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, 2019, Legalis.

¹⁷¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2024 r. poz. 324 t.j.).

i finansowych określonych w odrębnych przepisach. Dodatkowo, od 1 stycznia 2027 r. wdrożona zostanie polityka miejska, która stanowić będzie zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju. Jej celem jest także wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców, którą będzie prowadzić minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego na podstawie krajowej polityki miejskiej.

W myśl ustawy strategię rozwoju mogą stanowić takie dokumenty jak średniookresowa strategia rozwoju kraju, czyli dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10–15 lat, oraz szczegółowe działania na okres 4 lat, realizowany przez inne strategie rozwoju, strategię rozwoju województwa oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej. Mogą nimi być także inne strategie rozwoju zawarte w dokumentach określających podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego a także strategię rozwoju województwa w rozumieniu dokumentu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, strategię rozwoju gminy, w rozumieniu dokumentu, o którym mowa w art. 10e ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz strategię rozwoju ponadlokalnego w rozumieniu dokumentu, o którym mowa w art. 10g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Tak określony katalog dokumentów stanowiących strategię rozwoju ma pozwolić na stworzenie w Polsce nowego systemu planowania strategicznego, cechującego się większą spójnością oraz zintegrowanym podejściem pod względem społecznym¹⁷². Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dokonana w listopadzie 2020 roku była podyktowana koniecznością stworzenia krajowych ram prawnych, umożliwiających spójne i zintegrowane podejście do systemu planowania strategicznego pod względem społecznym i gospodarczym¹⁷³.

¹⁷² Ł. Strutyński, *Nowe regulacje prawne strategicznego planowania rozwoju lokalnego i ponadlokalnego*, [w:] Europa Regionum, tom XXXVIII, Uniwersytet Szczeciński 2022, s. 32-33.

¹⁷³ Ibidem. s. 28.

6. Pojęcie zrównoważonego rozwoju w strategiach rządowych

Duży wpływ na kształtowanie podejścia do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju mają akty planowania, będące wynikiem działań rządowych. W tym miejscu zaznaczyć należy, że w ostatnich latach można zauważyć zdecydowanie zwiększoną aktywność rządu w przyjmowaniu różnego rodzaju strategii, wyznaczających kierunek działań, mających na celu wzmocnienie działalności administracji publicznej w różnego rodzaju obszarach¹⁷⁴. Tego rodzaju formy działania państwa można określić mianem polityki publicznej, poprzez które kształtowane są relacje pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami¹⁷⁵. Świadczy to o docenieniu strategicznego podejścia w prowadzeniu polityki rozwoju. Zwrócić uwagę także należy, że zdecydowana większość z przyjmowanych polityk odnosi się do postulowania rozwoju czy też wprost do postulowania zrównoważonego rozwoju. Zdecydowana większość obszarów działania będących przedmiotem regulacji na gruncie strategii czy też polityk, jest w jakiś sposób związany z celami przedstawionymi w Agendzie 2030¹⁷⁶. Dla celów niniejszej rozprawy analiza ta zostanie ograniczona do wybranych aktów prawnych będących wyrazem kształtowania polityki zrównoważonego rozwoju. Chodzi tutaj o opracowaną w 2000 r. długofalową strategię „Polska 2025 - Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju”¹⁷⁷, przyjętą w 2017 roku Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), oraz przyjęty przez Radę Ministrów raport z dnia 2 czerwca 2023 r. dotyczący realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce, będący sprawozdaniem z realizacji postanowień dokumentu Agenda 2030. W tym miejscu zaznaczyć należy, że odniesienie do

¹⁷⁴ Mowa tutaj chociażby o takich dokumentach jak: Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030, Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu, Rządowy program rozwoju najmu społecznego oraz mieszkalnictwa wspomaganego „Mieszkanie, praca, społeczność”, rządowy program Krajowe Ramy Wspierania Strategicznych Inwestycji Półprzewodnikowych, Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), Program przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2023-2027 z perspektywą do roku 2030, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku, Politykę Ekologiczną Państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej, Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., Polityka publiczna pt. „Strategia Demograficzna 2040”, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030, czy też Strategię Produktywności 2030.

¹⁷⁵ Odnośnie tematyki sposobu i zakresu regulacji polityki publicznej por. szerzej H. Wolska, *Model regulacji...* op.cit., Warszawa 2022, s. 161-171.

¹⁷⁶ Kolejnym znaczącym kierunkowskazem dla realizacji polityki strategicznej w zakresie zrównoważonego rozwoju będzie przygotowywana Koncepcji Rozwoju Kraju 2050, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/czym-jest-koncepcja-rozwoju-kraju-2050>.

¹⁷⁷ Rada Ministrów "Polska 2025 - Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju", druk nr 2133 z dnia 3 sierpnia 2000 r., <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase>, (dostęp na dzień 25.05.2024 r.).

dokumentów, stanowiących wyraz celów realizacji polityki państwa, ma na celu ich analizę w kontekście podejścia państwa do próby realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Należy mieć na uwadze, że tego typu strategie rozwoju państwa powstają w danych realiach gospodarczych, społecznych oraz politycznych, co rzutuje na ocenę ich realizacji, oraz możliwości realizacji w przyszłości. Doniosłość tych formalnie niewiążących aktów prawnych dla realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju wyraża się w tym, że obok władzy ustawodawczej oraz sędziowskiej, to władza wykonawcza inicjuje określone działania i inicjatywy, które znajdują następnie swoje odzwierciedlenie w procesie stanowienia prawa, a następnie sądowej kontroli stosowania prawa. Dlatego też analiza strategii rządowych wobec zrównoważonego rozwoju jest konieczna z punktu widzenia odniesienia do rozumienia zasady zrównoważonego rozwoju na gruncie Konstytucji RP oraz innych aktów prawnych.

Przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 3 sierpnia 2000 r. Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025 były następstwem zobowiązania jej przez Sejm RP w rezolucji z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski¹⁷⁸. Celami, które wskazano w tym dokumencie były między innymi takie kwestie dotyczące stworzenia warunków dla takiego stymulowania procesów rozwoju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały one środowisku, sukcesywnego eliminowania procesów i działań gospodarczych szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, promowania sposobów gospodarowania przyjaznych środowisku oraz przyśpieszenia procesów przywracania środowiska do właściwego stanu, wszędzie tam, gdzie nastąpiło naruszenie równowagi przyrodniczej¹⁷⁹. Zakres Strategii wskazywał na uwzględnianie potrzeb w zakresie bezpieczeństwa terytorialnego i ekologicznego kraju, utrzymania suwerenności Państwa, zabezpieczenia zdrowotnego i socjalnego każdego obywatela, przestrzegania praw i obowiązków wynikających z Konstytucji, poszanowania i przestrzegania istniejącego porządku prawnego oraz konieczności wypełniania przez Polskę zobowiązań wynikających z ratyfikowanych, obowiązujących prawnie umów międzynarodowych oraz deklaracji międzynarodowych złożonych przez Rząd.

¹⁷⁸ Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski (M.P. z 1999 r., nr 8, poz. 96).

¹⁷⁹ Rada Ministrów "Polska 2025 - Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju", druk nr 2133 z dnia 3 sierpnia 2000 r., <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase>, (dostęp na dzień 25.05.2024 r.), s. 2.

Taka konstrukcja zakresu przedmiotowego omawianej Strategii wyraźnie nawiązuje do wartości określonych w art. 5 Konstytucji RP w szerokim ujęciu, a nie tylko w kwestiach ochrony środowiska¹⁸⁰. W strategii wskazano także na definicję zrównoważonego rozwoju, która według niej nie jest ochroną środowiska w ujęciu tradycyjnym, lecz jest to rozwój uwarunkowany przestrzenią ekologiczną a poprzez zakładaną synergię aspektów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, jest bezpieczny i korzystny dla człowieka, dla środowiska i dla gospodarki¹⁸¹. Takie ujęcie odbiega od wcześniej analizowanego pojęcia zrównoważonego rozwoju, jednak zawiera elementy, które na przestrzeni lat w niej występowały.

Dokumentem odnoszącym się do strategii rozwoju kraju jest przyjęta dnia 14 lutego 2017 r. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Pomimo użycia w nazwie dokumentu określenia „odpowiedzialny rozwój” należy przyjąć, że termin ten w zasadzie nie odbiega od charakterystycznych cech definicji zrównoważonego rozwoju, a w wielu miejscach Strategia wprost odwołuje się do pojęcia zrównoważonego rozwoju. W dokumencie tym określono cel główny oraz trzy cele szczegółowe. Celem głównym realizacji przyjętej strategii jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Jako efekty osiągnięcia tak określonego celu głównego wskazano takie aspekty, jak poprawa jakości życia obywateli, zapewnienie odpowiedniej jakości edukacji i szkoleń, podwyższających kwalifikacje i kompetencje obywateli, wzrost zatrudnienia i lepsze jakościowo miejsca pracy, poprawa dostępu do infrastruktury, zapewnienie odpowiedniej opieki medycznej, poprawiającej zdrowotność obywateli oraz satysfakcjonującego stanu środowiska, oraz poczucia bezpieczeństwa¹⁸². Z kolei jako cele szczegółowe (z których każdy posiada wytyczone obszary służące ich realizacji) określono trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną, rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, a także skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu. Obszarami, które mają wpłynąć na realizację strategii są takie dziedziny, jak kapitał ludzki i społeczny, cyfryzacja, transport,

¹⁸⁰ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit., Toruń 2009, s. 517.

¹⁸¹ Rada Ministrów "Polska 2025 - Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju", druk nr 2133 z dnia 3 sierpnia 2000 r., <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase>, (dostęp na dzień 25.05.2024 r.), s. 4.

¹⁸² Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf>, (dostęp na dzień 10.12.2023 r.) s. 50.

energia, środowisko, bezpieczeństwo narodowe. Przyjęta Strategia w wielu miejscach porusza kwestię ochrony środowiska chociażby w takich dziedzinach jak rolnictwo, transport czy też energetyka. Podkreślić należy polityczny charakter tego dokumentu, którego oczekiwanym efektem realizacji jest wzrost zamożności Polaków oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Przyjęty przez Radę Ministrów raport z dnia 2 czerwca 2023 r.¹⁸³ dotyczący realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce jest sprawozdaniem z realizacji postanowień dokumentu Agenda 2030 oraz odpowiedzią na cele w niej postawione. Cele określone w Agendzie 2030, które oparte są na rozwoju uwzględniającym wymiar społeczny, ekonomiczny i środowiskowy znajdują odzwierciedlenie w polskiej Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju. Raport określa postępy poczynione w każdym z 17 sformułowanych przez Agendę 2020 celów zrównoważonego rozwoju. W raporcie w sposób ogólny wskazano, że w sferze gospodarczej Polska dąży do budowy silnego przemysłu, wsparcia przedsiębiorczości z uwzględnieniem zwiększenia konkurencyjności, wspierania spójnych i kompleksowych inwestycji, zwłaszcza innowacyjnych. Z kolei w wymiarze środowiskowym wskazano na dążenia Polski do poprawy stanu środowiska oraz zrównoważonego gospodarowania zasobami, które zapewniają rozwój gospodarczy oraz wysoką jakość życia przy jednoczesnym poszanowaniu szans rozwojowych przyszłych pokoleń. Obszarami dotyczącymi sfery środowiska są jakość wód, zarządzanie zasobami przyrodniczymi i geologicznymi, gospodarka odpadami, poprawa jakości powietrza, ochrona gleb przed degradacją, a także redukcja oddziaływania hałasu i pól elektromagnetycznych. Zgodnie z raportem jednym z celów jest także społecznie i terytorialnie wrażliwy rozwój, sprzyjający dostępności mieszkańców aglomeracji, małych miast i obszarów wiejskich do czerpania korzyści z rozwoju gospodarczego. Kolejnym działaniem jest zmierzanie do poprawy jakości administracji publicznej. Realizacja strategii rozwoju ma polegać także na stawianiu na współpracę, partnerstwo oraz współodpowiedzialność podmiotów publicznych, biznesu za przebieg procesów rozwojowych. W raporcie dotyczącym realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce z 2018 roku wskazano, że miało to nastąpić poprzez odejście od systemu administrowania na rzecz współzarządzania poprzez zaangażowanie w nie instytucji państwa, partnerów społeczno-gospodarczych, środowisk akademickich, podmiotów

¹⁸³ Rada Ministrów, Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce raport 2023, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/monitoring-realizacji-agendy-2030>. (dostęp na dzień 14.12.2023 r.).

prywatnych, w tym przedsiębiorców¹⁸⁴. Z kolei w aktualnym raporcie podkreślono, że na poziomie lokalnym, rozwiązania, które mogą wesprzeć skuteczne wdrażanie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, są związane z trafną identyfikacją wyzwań i adresowanie ich w dokumentach strategicznych na poziomie województw. Realizacja celów zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym jest według raportu uwarunkowana zarówno przez normy prawne, które odnoszą się do rozwiązań instytucjonalnych oraz podziałem kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy różnymi szczeblami władzy. Jako instrument służący realizacji międzyregionalnych oraz międzynarodowych projektów, będących wyrazem realizacji celu numer 9 Agendy 2030 (innowacyjność, przemysł, infrastruktura) oraz wspierającym rozwój współpracy sektora publicznego z prywatnym, wskazano partnerstwo publiczno-prywatne¹⁸⁵. W raporcie podkreślono także znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju określone w art. 5 Konstytucji RP, dla której wsparcie w realizacji ma być stabilny system instytucjonalny, którego mechanizmy i narzędzia będą wspierać spójność polityk na rzecz zrównoważonego rozwoju, co jest niezbędne do przeprowadzenia zmian transformacyjnych¹⁸⁶.

W bieżącym raporcie wskazano także, że występujące na świecie czynniki, które leżą poza zakresem realizacji krajowych polityk, utrudniają realizację celów zrównoważonego rozwoju. Bez wątplenia czynnikiem, który na to wpłynął, było wystąpienie pandemii COVID-19 oraz napięć politycznych w Europie, oraz na świecie, które znacząco zdeterminowały wysiłki rządu w tych obszarach. Niemniej wskazano, że w związku z tym, że zostało siedem lat na wdrożenie postanowień Agendy 2030, należy zintensyfikować wysiłki, które mają sprzyjać ich osiągnięciu. Zgodnie z raportem tymi kluczowymi obszarami ma być działanie na rzecz zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa, transformacja sposobu myślenia o zrównoważonym rozwoju, dbanie o spójność polityk uwzględniających trzy wymiary zrównoważonego rozwoju (gospodarczy, społeczny, środowiskowy), partnerska współpraca w kraju oraz na forum międzynarodowym, a także mobilizacja zasobów finansowych, kadrowych, technologicznych i kierowanie ich na cele związane z zieloną i cyfrową transformacją¹⁸⁷. Realizowanie celów zrównoważonego

¹⁸⁴ Rada Ministrów, Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce raport 2018, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/monitoring-realizacji-agendy-2030>, (dostęp na dzień 14.12.2023 r.), s. 20.

¹⁸⁵ Przy czym w samej Agendzie 2030 nie wskazano na podstawy prawne mające być podstawą do zawierania partnerstwa, por. T.E. Nielander, *Public-Private Partnerships in Global Development Supporting Sustainable Development Goals*, Wielka Brytania 2020, s. 8. Zob. też Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce raport 2023, s. 45.

¹⁸⁶ Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce raport 2023, s. 163.

¹⁸⁷ Ibidem, s. 166.

rozwoju ma mieć wyraz także na rynku pracy. Polegać ma na wspieraniu aktywizacji zawodowej osób o różnym stopniu niepełnosprawności, promocji zatrudnienia osób w wieku 50+, ułatwień w utrzymaniu i pośrednictwie pracy, przeciwdziałaniu dyskryminacji ze względu na wiek na rynku pracy oraz rozwoju koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego¹⁸⁸. W kontekście przemian gospodarczych Polska planuje przejście na gospodarkę niskoemisyjną, co związane będzie z fundamentalną restrukturyzacją sektorów krytycznych, oparty na trzech filarach – sprawiedliwej transformacji dla wszystkich obywateli, nowym, bezemisyjnym systemie energetycznym opartym na OZE i atomie oraz poprawie jakości powietrza¹⁸⁹.

7. Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej

Unia Europejska posiada własny system prawny oraz własne prawo. Traktaty unijne będące źródłem prawa pierwotnego stanowią podstawę oraz określają zasady podejmowania działań przez Unię Europejską. Unia posiada kompetencje do przyjmowania aktów prawodawczych i innych aktów prawnych, które państwa członkowskie są zobowiązane respektować oraz włączać do wewnętrznego porządku prawnego w procesie implementacji prawa unijnego¹⁹⁰. Jednym z najczęściej stosowanych podziałów źródeł prawa unijnego jest jego rozróżnienie na prawo pierwotne oraz prawo wtórne, określane także mianem prawa pochodnego¹⁹¹. Do prawa pierwotnego, które jest nadrzędnym źródłem prawa unijnego, zalicza się traktaty unijne oraz protokoły i załączniki do nich. Mowa tu przede wszystkim o traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, czyli o traktacie paryskim¹⁹², traktatach rzymskich¹⁹³, traktacie z Maastricht¹⁹⁴ oraz o traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹⁵. Prawo pierwotne tworzą zasady ogólne prawa oraz zwyczaj międzynarodowy, którego praktyczne znaczenie

¹⁸⁸ Ibidem, s. 164.

¹⁸⁹ Ibidem, s. 15.

¹⁹⁰ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, CELEX: 61977CJ0106, https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0106-1977-200406992-05_00.html. (dostęp na dzień 25.05.2024 r.).

¹⁹¹ Na temat podziału źródeł prawa unijnego zob. J. Galster. (red), *Podstawy prawa Unii Europejskiej - zarys wykładu*, Toruń 2010, s. 313-346.

¹⁹² Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) z dnia 18 kwietnia 1951 r.

¹⁹³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) z dnia 25 marca 1957 r., (Dz.U.2004.90.864/3 ze zm.).

¹⁹⁴ Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r., (Dz.U. 2004.90.864/30 ze zm.).

¹⁹⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. U. Unii Europejskiej C 326/47 z 26.10.2012).

jest jednak niewielkie. Prawo wtórne to zbiór aktów prawnych przyjmowanych przez instytucje Unii Europejskiej. Ich wtórność względem prawa pierwotnego polega na wydawaniu ich na podstawie upoważnienia traktatowego. Klasyfikacja aktów prawa wtórnego określona została w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹⁶. Zgodnie z nim do źródeł prawa wtórnego zaliczamy rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia oraz opinie. Każdy z tych aktów prawa cechuje się inną mocą wiążącą. Zgodnie z TFUE rozporządzenie wiąże w całości i musi być bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich Unii Europejskiej. Rozporządzenia ze wszystkich aktów wtórnego prawa unijnego mają najszerszy zakres obowiązywania zarówno pod względem terytorialnym, jak i podmiotowym¹⁹⁷. Całościowe związanie rozporządzeniem oznacza, że w chwili jego wejścia w życie wszystkie jego przepisy są wiążące. Ze względu na zakres podmiotowy obowiązywania rozporządzenia należy wskazać, że związane jego przepisami są instytucje unijne, państwa członkowskie, krajowe sądy oraz urzędy, a także osoby fizyczne¹⁹⁸. Rozporządzenia odnoszą skutek bezpośredni, co oznacza, że zawarte w nich przepisy nie wymagają wdrożenia do prawa krajowego, aby posiadały moc obowiązującą. W praktyce oznacza to, że nie powtarza się treści przepisów rozporządzenia w ustawach krajowych, ani też nie dokonuje się ich publikacji w krajowych publikatorach. Jako akt prawa bezpośrednio obowiązującego oddziałuje on wprost na sytuację prawną jednostki oraz nie pozostawia swobody uznania w zakresie stosowania przepisów.

Z kolei zakres związania dyrektywami dotyczy określanego w nich celu, a nie sposobu, w jaki Państwa Członkowskie mają ten cel osiągnąć. Dyrektywy pozostawiają więc organom krajowym swobodę wyboru formy i środków, aby osiągnąć dany rezultat. Dyrektywa stanowi środek harmonizacji prawa¹⁹⁹. Skierowane mogą być do jednego lub większej ilości państw członkowskich. Krajowy ustawodawca jest zatem zobowiązany do implementowania ich postanowień do porządku prawnego państwa członkowskiego. Wskazać można na zasady, którymi należy kierować się (pomimo wskazanego zakresu swobody uznania) przy implementowaniu przepisów dyrektyw. Zgodnie z nimi państwa zobowiązane są do podejmowania działań, które mają na celu realizację postanowień

¹⁹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 288 W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

¹⁹⁷ A. Knade-Plaskacz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych: zagadnienia systemowe i instytucjonalne* (red.) J. Galster, Toruń 2013, s. 191.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Zgodnie z literaturą przedmiotu, w zależności od treści dyrektywy wyróżnia się możliwość dokonania harmonizacji zupełnej lub harmonizacji częściowej, por. szerzej, J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumską, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 274.

dyrektywy, co oznacza, że w tym celu należy wydawać takie akty prawne, które mają charakter bezwzględnie wiążących, władze publiczne nie mogą podejmować działań, które byłyby sprzeczne z celami dyrektyw, a implementacja nie musi oznaczać dosłownego przyjęcia treści przepisów dyrektywy do prawa krajowego, lecz ma ona nastąpić w taki sposób, aby gwarantowała pełne stosowanie przepisów unijnych w jasny i precyzyjny sposób²⁰⁰.

Wadliwa implementacja dyrektywy lub zaniechanie jej implementacji otwiera jednostce możliwość powołania się na bezpośrednio przeciwko państwu, a organy administracyjne oraz mają obowiązek sprawdzenia, czy implementacja dyrektywy została wykonana w sposób prawidłowy, a w przeciwnym przypadku jej bezpośredniego zastosowania²⁰¹. Z kolei zgodnie z art. 258 TFUE Komisja Europejska ma prawo do wniesienia skargi przeciwko państwu członkowskiemu, które nie wykonało dyrektywy, lub też implementowało ją w sposób niewłaściwy. Do prawa wtórnego zaliczane są jeszcze decyzje, które są wiążące w pełnym zakresie, a jeśli dana decyzja wskazuje adresatów, to jest wiążąca tylko dla nich. Katalog aktów prawa wtórnego wymienionych w art. 288 TfUE uzupełniają zalecenia i opinie, które nie posiadają mocy wiążącej. Procedura uchwalania poszczególnych aktów prawnych sprawia, że mogą one występować w formie aktów ustawodawczych, wykonawczych, delegowanych, a także w formie tzw. aktów *sui generis*²⁰².

Odnosnie kwestii uregulowania przepisów dotyczących koncepcji zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej należy podkreślić, że dokonanie analizy wszystkich źródeł prawa dotyczących tej materii wykracza poza ramy niniejszej rozprawy. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin nauki, a także zagadnieniem o charakterze politycznym na płaszczyźnie zarówno państw członkowskich, jak i społeczności międzynarodowej. Powoduje to wprowadzanie wielu regulacji o charakterze prawnie wiążącym, jak i tworzenia dokumentów o charakterze niewiążącym, stanowiącym element tak zwanego *soft law*. Od czasu zawarcia Deklaracji Narodów Zjednoczonych z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro z 1992 r. i wprowadzenia Agendy 21, w porządku prawnym Wspólnoty Europejskiej do 2008 roku wprowadzono około 6000 projektów aktów prawnych, które miały wdrażać postanowienia

²⁰⁰ A. Knade-Plaskacz, *Porządek prawny...* op.cit., (red.) J. Galster, Toruń 2013, s. 194-195.

²⁰¹ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 275.

²⁰² A. Knade-Plaskacz, *Porządek prawny...* op.cit., (red.) J. Galster, Toruń 2013, s. 183.

zrównoważonego rozwoju w krajach zjednoczonej Europy²⁰³. Konstatacja ta prowadzi do wniosku, że ujęcie funkcjonowania koncepcji zrównoważonego rozwoju na gruncie prawa Unii Europejskiej jest zagadnieniem złożonym, czego pewnym odzwierciedleniem są regulacje na gruncie prawa krajowego dotyczące zrównoważonego rozwoju, które były przedmiotem analizy we wcześniejszym fragmencie rozprawy. Niemniej, dla dalszych rozważań podjętych w kolejnych rozdziałach rozprawy, szczególnie istotną kwestią jest ustalenie, czy na gruncie prawa Unii Europejskiej można mówić o funkcjonowaniu zasady zrównoważonego rozwoju, która wpływa na kształt tworzenia regulacji przez prawodawcę unijnego, a jeżeli tak, to jaki jest jej zakres oraz praktyczny wymiar realizacji.

Jak zostało wspomniane wcześniej, do źródeł pierwotnego prawa unijnego zalicza się przede wszystkim traktaty unijne. Pierwsze traktaty pochodzą z lat 50., które ustanawiały Wspólnoty Europejskie i nie odnosiły się w swoich przepisach do problematyki zrównoważonego rozwoju. Wynika to z faktu, że początki zainteresowania kwestiami środowiskowymi oraz samym zrównoważonym rozwojem w działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych przypadają na przełom lat 60-tych i 70-tych. W tym miejscu zaznaczyć należy, że odnosząc się do rozważań przedstawionych w rozdziale pierwszym niniejszej rozprawy, przedmiotem analizy nie będą kwestie terminologiczne związane z innym formułowaniem „zrównoważonego rozwoju” na gruncie prawa wspólnotowego oraz unijnego względem obecnego stanu rzeczy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że regulacje prawne dotyczące zrównoważonego rozwoju odnoszą się w istocie rzeczy do definicyjnego rozumienia znanego przede wszystkim z raportu komisji Brundtland, a kwestia dyskusji nad ewolucją terminologiczną ze względu na przedmiot niniejszej rozprawy odrywa rozważania od istoty problemu. Dlatego też kwestie związane z innym nazewnictwem zrównoważonego rozwoju będą wskazywane, jednakże bez pogłębionej analizy na gruncie definicyjnym.

Do zrównoważonego rozwoju odniesiono się w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht z 7 lutego 1992 r. oraz w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (przekształconego z Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą na mocy postanowień Traktatu o Unii Europejskiej²⁰⁴). W Traktacie tym nie funkcjonowało jeszcze pojęcie zrównoważonego rozwoju, lecz zrównoważonego wzrostu. Traktat w akcie końcowym w deklaracji w sprawie oceny wpływu środków Wspólnoty na środowisko

²⁰³ K. Czech, *Rozwój zrównoważony jako wyzwanie dla Unii Europejskiej w warunkach globalnej gospodarki*, [w:] *Studia i prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania*, nr 40, t.2, Szczecin 2015, s. 34.

²⁰⁴ M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo Instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 22.

naturalne zobowiązywał państwa członkowskie do wykonywania jego postanowień przy jednoczesnym braniu pod uwagę ich wpływu na środowisko naturalne oraz zasadę trwałego wzrostu²⁰⁵. Tytuł II, na mocy którego wprowadzono postanowienia zmieniające Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą w celu ustanowienia Wspólnoty Europejskiej, odnosił się do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem.²⁰⁶ Z kolei w tytule XVI dotyczącym środowiska naturalnego wskazano, że przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Wspólnota uwzględnia m.in. gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów²⁰⁷. Zgodnie z tytułem XVII dotyczącym współpracy na rzecz rozwoju, polityka wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, stanowiąc uzupełnienie polityk realizowanych przez Państwa Członkowskie, sprzyja trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się, a w szczególności najmniej uprzywilejowanym spośród nich. Ponadto sprzyja harmonijnemu i stopniowemu włączaniu krajów rozwijających się do gospodarki światowej oraz walce z ubóstwem w krajach rozwijających się. Polityka Wspólnoty w tej sferze przyczynia się do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju i wzmocnienia demokracji i zasady państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności a Wspólnota i Państwa Członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych kompetentnych organizacji międzynarodowych. Traktat stanowi także, że zadaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego jest przyczynianie się, poprzez odwołanie się do rynku kapitałowego i zasobów własnych, do zrównoważonego i stałego rozwoju wspólnego rynku w interesie Wspólnoty²⁰⁸. Ponadto na mocy artykułu B tytułu I Traktatu o Unii Europejskiej traktującego o postanowieniach wspólnych jednym z celów postawionych przed Wspólnotą zostało popieranie zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego, w szczególności poprzez utworzenie przestrzeni bez granic

²⁰⁵ Akt końcowy zmieniony przez art. 12 ust. 2 Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U.04.90.864/31) w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

²⁰⁶ Tytuł II, Art. G., Lit.B pkt.2 Traktatu z Maastricht, (Dz.U. 2004.90.864/30 ze zm.). Zgodnie z nowym brzmieniem art.2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do zadań wspólnoty należy ustanowienie wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej oraz urzeczywistnianie wspólnych polityk lub działań określonych w artykułach 3 i 3 a, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych, stałego i nieinflacyjnego wzrostu uwzględniającego środowisko naturalne, wysokiego stopnia konwergencji dokonań gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi.

²⁰⁷ Zob. art. 130r ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

²⁰⁸ Zob. Artykuł 198e Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

wewnętrznych, umacnianie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, obejmującej docelowo jedną walutę, zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu. Zatem wraz z wejściem Traktatu z Maastricht w życie, Wspólnota Europejska zaczęła wprost odnosić się do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem na mocy postanowień traktatowych.

Traktat Amsterdamski dokonał modyfikacji powyższych postanowień. Przedstawiony powyżej cel Unii został sformułowany jako popieranie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia i doprowadzenie do zrównoważonego i trwałego rozwoju, zwłaszcza poprzez utworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umocnienie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu²⁰⁹. Zrównoważony rozwój został ujęty wśród zasad Traktatu Amsterdamskiego, który tym samym odszedł od terminu zrównoważonego wzrostu²¹⁰. Po podpisaniu Traktatu z Lizbony i przekształceniu Wspólnoty Europejskiej w Unię Europejską, Traktat o Unii Europejskiej zachował swoją nazwę, natomiast Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską przekształcony został w Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i to on określa zasady funkcjonowania Unii, jej dziedziny działalności, granice oraz warunki wykonywania jej kompetencji. Funkcjonuje w nim szereg przepisów dotyczących zrównoważonego rozwoju²¹¹.

²⁰⁹ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 r., (Dz.U.2004.90.864/31 ze zm.).

²¹⁰ J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju...* op.cit., Lublin 2013, str. 38.

²¹¹ Mowa tutaj o następujących przepisach:

- Art. 11: Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska.
- Art. 26 ust. 3 (dotyczący funkcjonowania rynku wewnętrznego): Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, ustala wytyczne i warunki niezbędne do zapewnienia zrównoważonego postępu we wszystkich odpowiednich sektorach.
- Art. 191 ust. 3 Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska Unia uwzględnia m.in. gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów.
- Art. 309 Zadaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego jest przyczynianie się, poprzez odwołanie się do rynku kapitałowego i zasobów własnych, do zrównoważonego i stałego rozwoju rynku wewnętrznego w interesie Unii. W tym celu Bank, nie dążąc do osiągania zysków, udziela pożyczek i gwarancji, które sprzyjają finansowaniu poniższych projektów we wszystkich sektorach gospodarki:
 - a) projektów zmierzających do rozwoju regionów mniej rozwiniętych;
 - b) projektów modernizacji lub przekształcania przedsiębiorstw lub tworzenia nowych dziedzin działalności, wynikających z ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego, które z uwagi na swoje rozmiary lub charakter nie mogą być całkowicie sfinansowane z różnych środków dostępnych w poszczególnych Państwach Członkowskich;
 - c) projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania kilku Państw Członkowskich, które z uwagi na swoje rozmiary lub charakter nie mogą być całkowicie sfinansowane z różnych środków dostępnych w poszczególnych Państwach Członkowskich. Wykonując swoje zadania, Bank ułatwia finansowanie programów inwestycyjnych w powiązaniu z pomocą funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych Unii.

Na gruncie Traktatu o Unii Europejskiej, w preambule wskazano z kolei, że Unia popiera postęp gospodarczy i społeczny swych narodów poprzez urzeczywistnienie rynku wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska. W tym działaniu Unia Europejska uwzględnia zasadę zrównoważonego rozwoju, oraz prowadzi politykę, która zapewnia, że integracji gospodarczej towarzyszyć będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach. Zatem, w preambule Traktatu, mowa jest o zrównoważonym rozwoju w kontekście zasady prawa. Preambuły aktów wspólnotowych nie mają mocy prawnie wiążącej, jednak są istotne dla rozumienia treści danego aktu, ponieważ odwołują się do istotnych wartości, przez co mają wpływ na wykładnię celowościową aktów prawnych²¹². Unia Europejska w działaniach zewnętrznych ponadto określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, m.in. w celu przyczyniania się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju²¹³. Zatem w Traktacie wskazano na zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi w celu trwałego rozwoju jako przedmiot zainteresowania polityki kreacyjnej Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. W tym zakresie w Traktacie nie użyto określenia zrównoważy rozwój, lecz powyżej przytoczony przepis wpisuje się w koncepcję zrównoważonego rozwoju jako koncepcję rozwoju cywilizacyjnego. Analiza wskazanych przepisów traktatowych prowadzi do wniosku, że Unia Europejska odwołuje się w nich do koncepcji zrównoważonego rozwoju, jednak nie wprowadza jej definicji. We wskazanych traktatach nie została sformułowana definicja zrównoważonego rozwoju, a przepisy odwołujące się do koncepcji zrównoważonego rozwoju nawiązują do elementów definicji zawartej w raporcie komisji Brundtland²¹⁴.

W prawie Unii Europejskiej stosunki prawne regulowane są poprzez akty prawa wtórnego. W okresie dotyczącym lat 2019-2024 wydanych zostało łącznie ponad 6000 aktów prawnych w rozumieniu źródeł prawa Unii Europejskiej oraz aktów przygotowawczych, które są powiązane z realizacją celów zrównoważonego rozwoju

²¹² M. Żurawski, *Administracyjnoprawne zagadnienia elektronicznych zamówień publicznych w świetle informatyzacji administracji publicznej*, [w:] *Państwo a gospodarka t. X*, Toruń 2021, s. 132.

²¹³ Art. 21 ust.2 lit.f Traktatu Amsterdamskiego.

²¹⁴ J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja Zrównoważonego Rozwoju...* op.cit., Lublin 2013, s. 41.

w korelacji z celami Agendy 2030²¹⁵. Organy prawodawcze Unii Europejskiej w procesie tworzenia prawa, coraz częściej przedmiotem regulacji obejmują obszary dotyczące zrównoważonego rozwoju, ponieważ dotyczy on szerokiego spektrum relacji społecznych oraz działań administracji publicznej. W efekcie ilość aktów prawodawczych można powiązać z wyrazem próby realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez kreowanie regulacji prawnych.

Pomimo, że pojęcie zrównoważonego rozwoju na gruncie aktów prawa wtórnego pojawia się w wielu miejscach²¹⁶, to niewiele z nich wprost definiuje zrównoważony rozwój. W rozporządzeniu 2494/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 listopada 2000 r. w sprawie środków promocji ochrony i zrównoważonej gospodarki lasami tropikalnymi i innymi lasami w krajach rozwijających się wskazano, że poprzez zrównoważony rozwój należy rozumieć podnoszenie standardu życia poprzez zachowanie naturalnych zasobów i ich różnorodności biologicznej dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń²¹⁷. W innych aktach prawnych Unii termin ten używany jest w większości przypadków w preambułach oraz miejscach, w których akty prawne określają swoje cele oraz ogólne zasady²¹⁸. Daje to wyraz temu, że zrównoważony rozwój traktowany jest głównie jako ogólnie określony cel w prawodawstwie państw europejskich. Jednakże świadczy to także o próbie konkretyzacji zrównoważonego rozwoju w aktach prawa wtórnego. Jest to bardzo podobne zjawisko do tego, które zaobserwować można w wyznaczanych strategiach zrównoważonego rozwoju przez Organizację Narodów Zjednoczonych, która także podejmuje próby konkretyzowania przepisów prawnych mających sprzyjać osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju.

²¹⁵ Stan na dzień 12 marca 2024 r. por. https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development_en. Z kolei W perspektywie datowanej na lata 2015-2019 było to łącznie ponad 8000 tego typu aktów prawnych oraz aktów przygotowawczych.

²¹⁶ M. M. Kenig-Witkowska wskazuje chociażby na takie dyrektywy : Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa; Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory; Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającą ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią; Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki i środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej); Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, por. szerzej M. M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...* op.cit., Georgia State University 2017, s. 64.

²¹⁷ Rozporządzenie (WE) nr 2494/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 listopada 2000 r. w sprawie środków promocji ochrony i trwałej gospodarki lasami tropikalnymi i innymi lasami w krajach rozwijających się, (Dz.U. L 288 z 15.11.2000 r.), art. 2,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32000R2494>.

²¹⁸ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit., Toruń 2009, s. 263-265.

Działalność prawodawcza Unii Europejskiej w obszarze realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju prowadzi do wniosku, że bardzo duża część aktywności prawodawczej organów Unii w tym zakresie przyjmuje kształt tak zwanych instrumentów nieformalnych²¹⁹ bądź niewiążących aktów prawa pochodnego²²⁰. W ten sposób w literaturze przedmiotu określane są akty prawodawcze, które stanowią element prawa pochodnego, lecz nie są wymienione w katalogu zawartym w art. 288 TfUE²²¹. Pomimo, że generalnie ta grupa aktów prawnych stanowi element prawa niewiążącego, tzw. *soft law*, to niektóre mogą okazywać się prawnie wiążące, jeżeli mają swoją podstawę w traktatach²²². Skutek każdego tego typu aktu prawnego musi być oceniany indywidualnie, przy uwzględnieniu jego treści, a także przedmiotu i celu oraz kompetencji danej instytucji do jego wydania²²³. Niemniej, akty prawnie niewiążące także spełniają w całym systemie prawa Unii Europejskiej ważną rolę, ze względu na to, że jak pokazuje praktyka, wpływają one na proces wykładni prawa unijnego. Nie bez znaczenia jest również fakt, że akty *soft law* są często tworzone w obszarach, w których instytucje Unii Europejskiej nie posiadają kompetencji do tworzenia aktów prawnych wiążących formalnie, lub też nie ma woli politycznej do przyjęcia danego prawa wśród państw członkowskich²²⁴. Uzasadnienie podporządkowywania się tego typu aktom prawnym ma swoje oparcie w orzecznictwie, ze względu na zasadę solidarności oraz zasadę skutku pośredniego, zgodnie z którą tego typu akty prawne mogą dokładniej wyjaśniać przepisy prawa wewnętrznego oraz uzupełniać postanowienia prawa unijnego²²⁵. Przyjmowanie aktów prawnych o charakterze *soft law* odnosi się także do tych dziedzin aktywności Unii Europejskiej, w której ma ona kompetencje do prowadzenia działań, które mają na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich²²⁶. Na przestrzeni ostatnich lat, na szczeblu wspólnotowym przyjmowane były różne strategie, będące wyrazem przyjęcia kierunku polityki w zakresie wdrażania realizacji koncepcji

²¹⁹ Por. szerzej: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 274.

²²⁰ Por. szerzej M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo Instytucjonalne...* op.cit., Warszawa 2019, s. 215.

²²¹ Poza aktami wymienionymi w art. 288 wyróżnia się takie rodzaje aktów prawnych jak uchwały, deklaracje, wyjaśnienia, wytyczne, komunikaty, zawiadomienia, obwieszczenia, memoranda, kodeksy postępowania, sprawozdania programy, plany J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje...* op.cit., Warszawa 2020, s. 279.

²²² Ibidem.

²²³ Por. Wyrok TS z dnia 31 marca 1971 r. 22/70 Komisja WE vs Rada WE (ERTA) (EU:C:1971:32).

²²⁴ M. M. Kenig-Witkowska, (red.), *Prawo Instytucjonalne...* op.cit., Warszawa 2019, s. 216.

²²⁵ Wyrok TS z dnia 13 grudnia 1989 r., C-322/88, Salvatore Grimaldi vs. Fonds, CELEX 61988CJ0322.

²²⁶ T. Biernat, *Soft law a proces tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Wpływ soft law na konstrukcję i treść uzasadnień aktów normatywnych*, [w:] *Studia prawnicze. Rozprawy i materiały nr 2 (11)*, Kraków 2012, s. 31.

zrównoważonego rozwoju. Jednymi z najważniejszych aktów prawa unijnego dotyczących zrównoważonego rozwoju są przyjmowane komunikaty Komisji Europejskiej. W celu zbadania podejścia Unii Europejskiej do normatywnej regulacji zrównoważonego rozwoju należy odnieść się, do wybranych Strategii, poprzedzających obecnie wyznaczoną politykę, która jest związana z przyjęciem europejskiego zielonego ładu oraz innymi aktywnościami Unii w tym zakresie.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r., podczas szczytu w Lizbonie przyjęto planu gospodarczy dla Unii Europejskiej nazwany Strategią Lizbońską²²⁷. Zadaniem strategii było podjęcie działań na rzecz rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej, dzięki któremu mogłaby ona stać się konkurencyjną względem wiodących światowych gospodarek. Strategia Lizbońska w założeniu miała stanowić odpowiedź na globalną presję związaną z globalizacją gospodarczą, politykę deregulacji oraz zmiany demograficzne²²⁸. Unia Europejska w Strategii Lizbońskiej za cel strategiczny na następne dziesięciolecie obrała stanie się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie, która będzie zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego z większą liczbą lepszych miejsc pracy i większą spójnością społeczną²²⁹. Wskazano na słabości Unii Europejskiej, które stawiały pod znakiem zapytania jej siłę w globalnej polityce. Zgodnie z raportem zmagano się z takimi problemami, jak niezadowolająca stopa zatrudnienia, charakteryzująca się niewystarczającym udziałem kobiet i starszych pracowników w rynku pracy, długotrwałe bezrobociem strukturalne oraz regionalna nierównowaga w zakresie bezrobocia. Jako problem wskazano także słabo rozwinięty sektor usług, szczególnie w dziedzinie nowych technologii takich jak

²²⁷ Rada Europejska, Strategia Lizbońska, Lizbona 2000

https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm, (dostęp na dzień 28.09.2022 r.).

²²⁸ Zob. R. Steuner R., G. Berger, *The Lisbon Strategy and sustainable development strategies across Europe: How different governance arrangements shape the European coherence of policy documents*, Wiedeń 2010, s 3.

²²⁹ Strategia Lizbońska punkt 5: "The Union has today set itself a new strategic goal for the next decade: to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion. Achieving this goal requires an overall strategy aimed at:

- preparing the transition to a knowledge-based economy and society by better policies for the information society and R&D, as well as by stepping up the process of structural reform for competitiveness and innovation and by completing the internal market;
- modernising the European social model, investing in people and combating social exclusion;
- sustaining the healthy economic outlook and favourable growth prospects by applying an appropriate macro-economic policy mix".

telekomunikacja i internet, a także występowanie luk w zakresie kompetencji społecznych, zwłaszcza w dziedzinie technologii informacyjnych.

Program budowy infrastruktury wiedzy, wspierania innowacji i reform gospodarczych oraz modernizacji systemów opieki społecznej i edukacji określał główne założenia strategii lizbońskiej, którymi było po pierwsze przygotowanie krajów europejskich do przejścia na konkurencyjną, dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarkę. Obszarami, które miały ten cel realizować były takie działania jak, ustanowienie europejskiej przestrzeni badań i innowacji, tworzenie przyjaznego środowiska dla zakładania i rozwijania innowacyjnych przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektorach mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Ponadto, założono przeprowadzenie reform gospodarczych na rzecz pełnego i w pełni operacyjnego rynku wewnętrznego, który odznaczałby się efektywnymi i zintegrowanymi rynkami finansowymi. Założona została także koordynacja polityk makroekonomicznych poprzez dokonanie konsolidacji fiskalnej oraz stabilność finansów publicznych. Drugim założeniem było unowocześnienie europejskiego modelu społecznego poprzez inwestowanie w rozwój potencjału społecznego i budowanie aktywnych państw opiekuńczych. Osiągnięcie tego celu miało nastąpić poprzez takie działania jak, promowanie kształcenia i szkolenia w zakresie życia i pracy w społeczeństwie opartym na wiedzy. Założono także wdrożenie działań na rzecz zwiększenia liczby miejsc pracy oraz rozwój aktywnej polityki zatrudnienia. Jako inny cel wskazano modernizację ochrony socjalnej oraz promowanie włączenia społecznego, co także jest zgodne z wdrażaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wskazane powyżej obszary regulacji prowadzą do wniosku, że w Strategii Lizbońskiej, Rada Europejska przede wszystkim odniosła się przede wszystkim do społecznego i ekonomicznego kontekstu działalności Unii Europejskiej, które to można powiązać z realizowaniem założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju. W mniejszej części z kolei odniesiono się w niej do kwestii związanych z ochroną środowiska, co do tej pory było głównym punktem odniesienia dla realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Istotnym z punktu widzenia ewolucji koncepcji zrównoważonego rozwoju był wydany w 2001 roku Komunikat Komisji Europejskiej zatytułowany Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju²³⁰. W swoich założeniach stanowił merytoryczne uzupełnienie i programowe

²³⁰ Komunikat Komisji Europejskiej, Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju, COM/2001/264 (A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development).

rozwięnięcie Strategii Lizbońskiej. Rada Europejska postanowiła, że zrównoważony rozwój Unii Europejskiej powinien uwzględniać także aspekt środowiskowy. Uznano, że w długoterminowej perspektywie wzrost ekonomiczny, współpraca społeczna oraz ochrona środowiska są ze sobą silnie powiązane²³¹. Wskazano także, że osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju możliwe jest tylko w wypadku, gdy wzrost ekonomiczny wspiera postęp społeczny z poszanowaniem środowiska naturalnego²³².

Komisja Europejska zwróciła w nim uwagę na zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z komunikatem, podstawowymi barierami w tym zakresie pozostawały emisje gazów cieplarnianych. Stanowiąc wynik działalności człowieka, będąc czynnikiem globalnego ocieplenia, gazy cieplarniane prowadzą do zmian klimatycznych, które skutkują ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. Stanowi to znaczne zagrożenie dla infrastruktury, własności, zdrowia i przyrody. Zagrożenie dla zdrowia publicznego stanowią choroby odporne na antybiotyki, które powodują długoterminowe skutki w postaci wielu niebezpiecznych chorób. Stosowanie chemikaliów w codziennym użytkowaniu oraz w skali przemysłowej stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności. Inną barierą jest ubóstwo oraz wykluczenie społeczne, co szczególnie dotyka grupę kobiet samotnie wychowujących dzieci oraz starszych kobiet. Proces starzenia się społeczeństwa powodować może zagrożenie dla spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. Z punktu widzenia ochrony środowiska, zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju jest utrata różnorodności biologicznej w Europie, zmniejszenie zasobów ryb w wodach europejskich, oraz ogromny wzrost produkcji odpadów. Działalność człowieka wiąże się także z zagrożeniem dla erozji gleb oraz problemów związanych z urbanizacją, degradacją środowiska oraz koncentracją ubóstwa na przedmieściach dużych miast.

Elementem działania na rzecz realizacji polityki spójności²³³ stała się także konieczność przeprowadzania zintegrowanej oceny skutków ekonomicznych,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52001DC0264>, (dostęp na dzień 04.06.2024 r.).

²³¹ Ibidem. "The Stockholm European Council then decided that the EU sustainable development strategy should complete and build on this political commitment by including an environmental dimension. This recognises that in the long term, economic growth, social cohesion and environmental protection must go hand in hand". s. 2.

²³² Ibidem. "Sustainable development offers the European Union a positive long-term vision of a society that is more prosperous and more just, and which promises a cleaner, safer, healthier environment – a society which delivers a better quality of life for us, for our children, and for our grandchildren. Achieving this in practice requires that economic growth supports social progress and respects the environment, that social policy underpins economic performance, and that environmental policy is cost-effective." s. 2.

²³³ Jako początek prowadzenia polityki spójności we Wspólnocie Europejskiej wskazuje się wprowadzenie Jednolitego Aktu Europejskiego (Dz.U. L 169 z 29 czerwca 1987 r.), stanowiącego rewizję Traktatów Rzymskich, zgodnie z którym według art. 23 spójność gospodarcza i społeczna ma za zadanie zmniejszać

środowiskowych i społecznych zarówno wewnątrz, jak i poza granicami Unii Europejskiej związanych z realizacją założonego planu²³⁴. Zarówno Strategia Lizbońska, jak i Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej zakładała monitorowanie realizacji założeń. Obowiązek sprawozdawczy Komisji Europejskiej polegał na przedkładaniu corocznych raportów Radzie Europejskiej²³⁵. Sporządzony w 2004 roku raport Grupy Wysokiego Szczebla (tzw. raport Koka)²³⁶ wskazał na nieskuteczność realizacji postanowień powyższych dokumentów. Zwracał on uwagę na brak zaangażowania oraz woli politycznej do realizacji postanowień komunikatów. Niedostosowane do wdrażania Strategii Lizbońskiej okazały się także być instytucje europejskie oraz państwa członkowskie, które nie współpracowały na odpowiednich płaszczynach.

Wnioski z raportu komisji Koka spowodowały, że w 2005 r. Rada Europejska przyjęła Odnowioną Strategię Unii Europejskiej dotyczącą zrównoważonego rozwoju²³⁷. Odwołując się do definicji zrównoważonego rozwoju z raportu Komisji Brundtland, wskazywano w niej, że przyjmowane we wcześniejszych latach strategie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju nie były skuteczne na wszystkich płaszczynach. Podkreślono, że należy podjąć pilne działania krótkoterminowe z jednoczesnym uwzględnieniem perspektywy długoterminowej w obliczu takich problemów, jak zmiany klimatyczne, zużycie energii, zagrożenia dla zdrowia publicznego, ubóstwo i wykluczenie społeczne, presja demograficzna i starzenie się społeczeństwa, zarządzanie zasobami naturalnymi, utrata różnorodności biologicznej, niewłaściwe użytkowanie gruntów. Głównym wyzwaniem określono stopniową zmianę obecnego niezrównoważonego modelu konsumpcji i produkcji oraz niezintegrowanego podejścia do kształtowania polityki. Ważną zmianą wprowadzoną w Odnowionej Strategii, była zmiana podejścia do zrównoważonego rozwoju, który we wcześniejszych strategiach Unii Europejskiej stanowił jedynie punkt odniesienia dla działań dotyczących ochrony środowiska. Nowe podejście w stosunku do Strategii Lizbońskiej, związane było z położeniem akcentu na dążenie do osiągnięcia wzrostu gospodarczego i zdynamizowania gospodarki. W tych

dysproporcje między regionami i przeciwdziałać zacofaniu regionów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Z kolei Traktat Lizboński nadał temu pojęciu dodatkowe znaczenie odwołując się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

²³⁴ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit., Toruń 2009, s. 268.

²³⁵ Ibidem., s. 271.

²³⁶ Ibidem., s. 273.

²³⁷ Komunikat Rady Europejskiej Odnowiona Strategia Unii Europejskiej dotycząca zrównoważonego rozwoju, COM (2005) 658 final

<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>, (dostęp na dzień 08.08.2022 r.).

dwóch strategiach uznaje się, że cele gospodarcze, społeczne i cele ochrony środowiska mogą mieć wzajemnie stymulujący wpływ i dlatego powinny być realizowane łącznie. Obie mają wspierać konieczne zmiany strukturalne, dzięki którym gospodarka państw członkowskich będzie mogła lepiej reagować na problemy związane z globalizacją. Przyjęty kierunek działań w tym zakresie miał sprzyjać stworzeniu równych dla wszystkich warunków, sprzyjających dynamicznemu rozwojowi, innowacjom, inwencji w działalności gospodarczej, a zarazem sprawiedliwości społecznej i czystego środowiska naturalnego. W tym kontekście w strategii Unii Europejskiej dotyczącej trwałego rozwoju uznaje się, że inwestowanie w kapitał ludzki, społeczny i środowiskowy oraz innowacje techniczne jest warunkiem utrzymania w dłuższej perspektywie konkurencyjności i gospodarczego dobrobytu, spójności społecznej, zatrudnienia o odpowiedniej jakości i lepszej ochrony środowiska²³⁸.

W odnowionej Strategii Unii Europejskiej dotyczącej zrównoważonego rozwoju, w zakresie ochrony środowiska, jako główne wyzwania rozwoju zrównoważonego wskazane zostały działania dotyczące ograniczenia zmian klimatu i związanych z nimi negatywnych skutków oraz propagowanie czystej energii. Wskazano na potrzebę dążenia do osiągnięcia zrównoważonego transportu, w celu spełniania przez systemy transportowe gospodarczych, społecznych i środowiskowych potrzeb społeczeństwa, przy jednocześnie minimalizacji ich niepożądanego wpływu na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko naturalne. Określono także cel związany z propagowaniem modelu zrównoważonej konsumpcji i produkcji, a także ochrony zasobów naturalnych i gospodarowania nimi, aby uniknąć ich nadmiernej eksploatacji. Poprzez działania na rzecz zdrowia publicznego, zobowiązano do zapewnienia dostępności do opieki medycznej na równych warunkach w celu zapewnienia ochrony przed zagrożeniami dla zdrowia. W celu uwzględnienia solidarności wewnątrz oraz międzypokoleniowej wskazano na działania w obszarze integracji społecznej, demografii oraz migracji. Ważnym elementem Odnowionej Strategii jest także wyraźne wskazanie, aby powyższe działania w zakresie polityki wewnętrznej i zewnętrznej Unii Europejskiej były zgodne z globalnymi celami zrównoważonego rozwoju oraz z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii²³⁹.

Zgodnie z przyjętymi w 2007 roku sprawozdaniami dotyczącym realizacji Odnowionej Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju uznano umiarkowane postępy

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Ibidem., s. 7-21.

i jednocześnie podkreślono aktualność sformułowanych w niej celów i priorytetów²⁴⁰. W 2010 roku Komisja Europejska wydała Komunikat „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Obejmuje ona trzy wzajemnie powiązane ze sobą priorytety po pierwsze rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, po drugie rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. W Komunikacie wskazano także nadrzędne, mierzalne cele Unii Europejskiej mające sprzyjać rozwojowi Europy do roku 2020. Cele szczegółowe wpisują się w realizację trzech ogólnych priorytetów – rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wskazano na osiągnięcie wskaźników dotyczących zatrudnienia. Jako cele określono minimum 75% zatrudnienia wśród osób w wieku od 20 do 64 lat. Na inwestycje oraz badania i rozwój zgodnie z założeniami miało zostać przeznaczone 3% PKB. W zakresie ochrony środowiska określono cel związany z redukcją emisji dwutlenku węgla nawet o 30% oraz tak zwany cel „20/20/20” polegający na zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu do poziomu z roku 1990 r., przy jednoczesnym zwiększeniu do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii oraz zwiększeniu efektywności energetycznej o 20%²⁴¹. W obszarze społecznym i edukacyjnym za cel postawiono ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10%, oraz zwiększenie do 40% liczby osób z młodego pokolenia mających osiągać wyższe wykształcenie, a także zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 milionów²⁴². Komunikat Europa 2020 określał także pojęcie zrównoważonego rozwoju dla realizacji celów strategii. Zgodnie z nim zrównoważony rozwój oznacza wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej.

Na gruncie analizowanego komunikatu dostrzeżono także negatywny wpływ kryzysu finansowego dla kwestii prowadzenia polityki spójności i zrównoważonego

²⁴⁰ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...* op.cit., Toruń 2009, s. 283-285.

²⁴¹ M. Gasz, *Strategia Europa 2020 – założenia i perspektywy realizacji*, [w:] *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 38 (2/2014), Rzeszów 2014, s. 87.

²⁴² Komunikat Komisji Europejskiej, *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010), Bruksela 2010 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>, (dostęp na dzień 22.05.2024 r.),

rozwoju. Kryzys gospodarczy obniżył możliwości europejskich przedsiębiorstw i rządów do finansowania inwestycji i projektów innowacyjnych. Aby móc osiągnąć cele strategii uznano, że należy przyjąć otoczenie regulacyjne, które pozwoli zabezpieczyć rynki finansowe. W tym kontekście zwrócono uwagę na instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego, jako narzędzia łączenia kapitału publicznego i prywatnego, pozwalającego dokonywać określonych inwestycji.

W ostatnich latach Komisja Europejska podejmując działania na rzecz zrównoważonego rozwoju przyjęła szereg aktów prawnych, związanych z realizacją celów zrównoważonego rozwoju, które są wyrazem realizowania polityki transformacyjnej²⁴³. Działania te mają na celu pełne wdrożenie Agendy 2030 ONZ, w celu wzmocnienia odporności i przygotowania świata na „przyszłe wstrząsy” w związku z rozpoczęciem transformacji ekologicznej i cyfrowej²⁴⁴. Jednym z najbardziej doniosłych przykładów aktywności Komisji Europejskiej w obszarze wdrażania zrównoważonego rozwoju było przyjęcie tzw. Europejskiego Zielonego Ładu²⁴⁵, w którym wyznaczona została strategia Unii na rzecz wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym poszanowaniu ochrony środowiska. Zgodnie ze swoimi założeniami, cele, jakie wyznacza Europejski Zielony Ład to przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Europejski Zielony Ład zatem wskazuje już zdecydowanie konkretniejszy i szerszy horyzont wdrażanej polityki. Ponadto, założeniem Europejskiego Zielonego Ładu w zakresie ochrony środowiska jest zachowanie oraz poprawa kapitału naturalnego Unii Europejskiej, a także ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem. Odnośnie kwestii społeczno-gospodarczych jest transformacja sprzyjająca włączeniu społecznemu oraz uczynienie gospodarki Unii Europejskiej bardziej zrównoważoną.

W Europejskim Zielonym Ładzie skonkretyzowane zostały obszary, które mają sprzyjać skutecznej realizacji powyższych postulatów, jednak bez wyraźniej konkretyzacji

²⁴³ Por. holistyczne podejście Unii Europejskiej do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development_pl, (dostęp na dzień 13.03.2023 r.).

²⁴⁴ Ibidem.

²⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład z dnia 11.12.2019 r., COM(2019) 640 Bruksela <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1725127250544>.

na poziomie legislacyjnym. Dążenie w kierunku zrównoważonej gospodarki UE ma być możliwe dzięki działaniom w takich obszarach jak: dostarczanie czystej energii, promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym w branży przemysłowej, efektywność energetyczna budynków, transport, żywność, ochrona ekosystemów i bioróżnorodności, redukcja emisji zanieczyszczeń²⁴⁶. Europejski Zielony Ład zakłada także uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju we wszystkich obszarach polityki UE. W tym celu mają zostać podjęte działania w takich obszarach jak między innymi wspieranie zielonego finansowania i zielonych inwestycji oraz zapewnienie sprawiedliwej transformacji, ekologizacja budżetów krajowych i zapewnienie odpowiednich sygnałów cenowych, wspieranie badań naukowych i pobudzanie innowacji oraz aktywizacja kształcenia i szkolenia. Biorąc pod uwagę treść powyższego Komunikatu Komisji Europejskiej, można go określić jako politykę Unii Europejskiej w kierunku promowania zrównoważonego rozwoju. Postulaty w nim przyjęte mają bardzo ogólny charakter i nie zawierają przepisów, które byłyby wprost wiążące dla poszczególnych państw członkowskich. Niemniej Europejski Zielony Ład stanowi asumpt dla dalszych działań organów Unii Europejskich w obszarach, które zostały w nim poruszone²⁴⁷.

8. Zrównoważony rozwój w dobie pandemii COVID-19

²⁴⁶ Zob. P. Krzykawski, *Zrównoważony rozwój a Europejski Zielony Ład*, [w:] *Zrównoważony Rozwój i Europejski Zielony Ład wektorami na drodze doskonalenia warsztatu naukowa*, (red.) M. Staniszewski, H.A. Kretek, Gliwice 2021, s. 81-83.

²⁴⁷ Mowa tutaj o takich działaniach Komisji Europejskiej jak chociażby: komunikat Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r., komunikat Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu: strategia Unii służąca pobudzeniu zrównoważonego finansowania publiczno-prywatnego w ciągu najbliższej dekady, komunikat Silna Europa socjalna na rzecz sprawiedliwej transformacji, komunikat kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, wniosek dotyczący uwzględnienia w przepisach celu, jakim jest uczynienie UE neutralną dla klimatu do 2050 r., komunikat Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025, komunikat Nowa strategia przemysłowa dla Europy, nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, komunikat Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, komunikat Strategia »od pola do stołu« na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, wspólny komunikat i Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024, komunikat Europejski program na rzecz umiejętności służący zrównoważonej konkurencyjności, sprawiedliwości społecznej i odporności, komunikat Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli, nowy pakt o migracji i azylu oraz towarzyszące wnioski ustawodawcze i zalecenia, komunikat w sprawie utworzenia europejskiego obszaru edukacji do 2025 r., komunikat Nowa europejska przestrzeń badawcza na rzecz badań naukowych i innowacji, wniosek w sprawie ustanowienia 8. unijnego programu działań w zakresie środowiska, komunikat w sprawie fali renowacji, komunikat Strategia w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważoności, wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej.

Rozważania dotyczące pojęcia zrównoważonego rozwoju należy uzupełnić, o próbę oceny, w jaki sposób wystąpienie pandemii COVID-19 wpłynęło na realizację zasady zrównoważonego rozwoju w działalności prawodawczej państw oraz organizacji międzynarodowych²⁴⁸. Wystąpienie pandemii stanowiło poważne zagrożenie nie tylko ze względów zdrowotnych, lecz także przyniosło poważne skutki w aspekcie społeczno-gospodarczym. Dokładna ocena wpływu wystąpienia pandemii na powyższe kwestie jest jeszcze przedmiotem badań. Niemniej zahamowanie rozwoju gospodarczego może mieć fatalny skutek w postaci kryzysu ekonomicznego, który sprawi, że cele Agendy 2030 zejną na dalszy plan. Pandemia stanowiła problem także dla codziennych działań administracji publicznej, utrzymaniu łańcuchów dostaw oraz przyczyniła się do pogłębienia nierówności na całym świecie²⁴⁹. Wywołany kryzys zdrowotny spowodował potrzebę zastosowania elastycznych rozwiązań, związanych z bardzo dużym wzrostem popytu na towary i usługi w sytuacji zerwania łańcuchów dostaw²⁵⁰. Odpowiednie ukierunkowanie środków publicznych w ramach zamówień publicznych stanowiło ważny czynnik dla pobudzenia gospodarki²⁵¹. Jak wskazują dostępne badania, prawie 90% ze wszystkich celów zrównoważonego rozwoju zostało dotkniętych skutkami wystąpienia pandemii²⁵². Wystąpienie pandemii COVID-19 miało wpływ przede wszystkim na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju dotyczących ochrony zdrowia i dobrostanu ze szczególnie dotkliwymi skutkami dla ubogich i zmarginalizowanych grup społecznych. Trudności związane z ochroną zdrowia znacznie nadwyrężyły państwowe służby zdrowia, które musiały ponieść duże koszty na działania związane z ochroną przed wirusem. Zgodnie z analizami banku światowego, wystąpienie pandemii mogło spowodować, że w 2020 r. nawet 100 mln ludzi mogło znaleźć się w skrajnym ubóstwie²⁵³. Brak oszczędności oraz środków do życia powoduje negatywne konsekwencje spowodowane brakiem zabezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego, czy zasiłków. Skutkiem

²⁴⁸ Za oficjalny początek pandemii COVID-19 uznaje się datę 17 listopada 2019 r., gdy w chińskim Wuhan wykryto pierwszy przypadek zakażenia, a 11 marca 2020 roku została ona oficjalnie uznana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) za pandemię.

²⁴⁹ F.F. Nerini, M. Henrysson, A. Swain, R.B. Swain, *Sustainable Development in the Wake of Covid-19*, 2020 s. 2.

²⁵⁰ Sieradzka M., *Zamówienia publiczne w dobie koronawirusa*, LEX/el. 2020.

²⁵¹ Presz-Król J., *Kryteria oceny ofert a efektywność zamówień na tle regulacji nowego Prawa zamówień publicznych*, [w:] *Zamówienia Publiczne Doradca* nr 4, 2020. Legalis.

²⁵² Ponadto wyzwaniem jakiegoś XXI stoją poza wystąpieniem pandemii, są także kwestie klimatyczne, napięcia militarne na świecie, nierówności w rozwoju społecznym, rozwój technologiczny oraz przepływ ludności prowadzący do różnorodności kulturowej por. szerzej. A. Rydz-Żbikowska, *Implementing Sustainable Development Goals within the Covid-19 Pandemic Future Challenges for the 2030 Agenda*, [w:] *Comparative Economic Research, Central and Eastern Europe*, vol. 25 (4), 2022, s. 135-160.

²⁵³ F.F. Nerini, M. Henrysson, A. Swain, R.B. Swain, *Sustainable Development...* op.cit., 2020, s. 3

pandemii jest także wzrost bezrobocia, ze względu na niewydolność poszczególnych branż spowodowany brakiem przepływów finansowych, przy czym najbardziej dotknięte są sektory takie jak przemysł turystyczny, wytwórczy, handel hurtowy i detaliczny oraz nieruchomości i działalność gospodarcza²⁵⁴.

Z drugiej strony wystąpienie skutków pandemii może stanowić podstawę do refleksji dotyczącej prowadzenia polityki gospodarczej i stanowić okazję do wprowadzania zmian, ponieważ kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem takie, jak zdrowie, kwestie społeczne oraz zapobieganie ubóstwu mogą zyskać na znaczeniu w globalnej świadomości. Ważnym zagadnieniem jest, aby przywróceniu uwarunkowań społeczno-gospodarczych sprzed pandemii towarzyszyło uwzględnianie celów zrównoważonego rozwoju²⁵⁵. Jednym z wymiarów skutków gospodarczych pandemii mogą być także zmiany w realizacji zadań publicznych i funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych w perspektywie najbliższych lat. Poprzez zamówienia publiczne wydatkowane są środki publiczne na poziomie około 15% PKB w krajach Unii Europejskiej. Wystąpienie negatywnych efektów pandemii może pośrednio prowadzić do sytuacji, w której administracja publiczna będzie musiała funkcjonować w obliczu niedoboru środków finansowych. Może to spowodować zmiany w podejściu do wydatkowania środków publicznych, oraz w praktyce funkcjonowania rynku zamówień publicznych, w tym partnerstwa publiczno-prywatnego. Biorąc pod uwagę dotychczasową historię funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, zauważalny jest trend zwiększania udziału kapitału prywatnego w realizacji zadań publicznych w obliczu kryzysów finansowych i niewydolności podmiotów publicznych. Jeżeli narodowe gospodarki nie będą w stanie utrzymać wydatkowania środków budżetowych na poziomie sprzed pandemii, to bardzo możliwe jest, że podmioty administracji publicznej będą zmuszone szukać alternatywnych sposobów realizacji zadań publicznych, w tym właśnie zawierania umów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Może to stanowić potencjał dla realizowania projektów PPP, ponieważ zmiana podejścia instytucji do realizacji zadań publicznych może spowodować wzrost popularności wyboru partnerstwa publiczno-prywatnego jako prawnej formy realizacji zadań publicznych. Z drugiej strony, stan pandemii w kontekście realizacji celów zrównoważonego rozwoju także powinien stanowić impuls do realizowania celów poza zakupowych (nie tylko w partnerstwie

²⁵⁴ Ibidem., s. 3.

²⁵⁵ K. Shulla K., B-F. Voigt, S. Cibian, G. Scandone, E. Martinez, F. Nelkovski, P. Salehi., *Effects of COVID-19 on the Sustainable Development Goals (SDGs)*, [w:] Discover Sustainability, 2021, s. 14.

publiczno-prywatnym, ale także w zamówieniach publicznych oraz przy udzielaniu koncesji). Dlatego też potrzebna jest właściwa strategia wydatkowania środków publicznych w systemie zamówień publicznych, która powinna być dostosowana do nowych realiów ekonomiczno-gospodarczych.

9. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę przedstawione rozważania, można zwrócić uwagę na pewne specyficzne cechy dotyczące zrównoważonego rozwoju jako przyjętej koncepcji dla obranej drogi rozwoju cywilizacyjnego oraz zasady zrównoważonego rozwoju postrzeganej jako zasada prawa. Specyfika ta przede wszystkim podyktowana jest genezą samej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Okoliczność związana z nadaniem jej istotnego znaczenia na forum międzynarodowym sprawia, że wyróżnia się ona na tle innych zasad prawa. Osobliwością jest także brak posiadania definiowalnego desygnatu dla zrównoważonego rozwoju jako celu, który ma zostać osiągnięty. Taki stan rzeczy powoduje, że termin zrównoważony rozwój rozumiany jest w zależności od przyjętego kontekstu interpretacyjnego, przez co trudnym zadaniem jest jego odzwierciedlenie, chociażby na gruncie prawodawczym. Odnosząc pojmowanie zrównoważonego rozwoju w kategorii zasady prawa, ważnym kontekstem poznawczym jest odniesienie do koncepcji prawa w rozumieniu Dworkina oraz Alexy'ego. Przyjmując bowiem, że moc obowiązująca zasady prawa wynika z faktu, że jej przestrzegania wymaga sprawiedliwość, uczciwość oraz moralność, należy odnieść ją do kontekstu aksjologicznego w celu zbadania, czy koncepcji zrównoważonego rozwoju towarzyszą te wartości *per se*. Wdrażanie bowiem w życie aspektów, z którymi owa koncepcja jest związana, wymaga konfrontacji z innymi wartościami, które funkcjonują w określonych systemach prawnych, co ma szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę, że zrównoważony rozwój jest w swoim założeniu koncepcją globalną, której realizacja ma szanse powodzenia, wyłącznie przy praktycznej próbie jej realizacji na całym świecie. Dlatego też można przyjąć za Robertem Alexym, że zrównoważony rozwój w ujęciu zasady prawa powinien być urzeczywistniany w jak największym stopniu, w granicach możliwości prawnych oraz faktycznych, jeżeli przyjęte zostanie założenie, że wartości, które legły u jej podstaw, powinny być rzeczywiście realizowane. Zaskakujący jest bowiem fakt swoistej akceptacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, jako kierunku rozwoju cywilizacyjnego na gruncie działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych, który wyraża się w tym, że przyjęciu jej na globalnym forum nie

towarzyszyło ścieranie innej koncepcji, bądź też wyraźna forma krytyki koncepcji zrównoważonego rozwoju. Poprzez kolejne konferencje Organizacji Narodów Zjednoczonych, na których z jednej strony podkreślano problemy związane z wdrażaniem tej koncepcji w praktyce, przyjmowano jednocześnie założenia, które rozszerzały zasięg jej obowiązywania o kolejne obszary życia społecznego. Proces ten znajduje swoje odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym, związanym ze sformułowaniem zasady zrównoważonego rozwoju w art. 5 Konstytucji RP. W polskim porządku prawnym zasadę zrównoważonego rozwoju przyjęto w ustawie zasadniczej, przez co podkreślono doniosłość jej charakteru. Niemniej należy zwrócić uwagę, że konkretyzacja tego terminu jest kwestią, która nie doczekała się właściwej uwagi ze strony ustawodawcy. Zrównoważony rozwój poza uregulowaniem w Konstytucji RP oraz ustawie Prawo ochrony środowiska w zasadzie nie jest *per se* przedmiotem regulacji w innych aktach prawnych. Taki stan rzeczy wynika oczywiście z braku jednolitej definicji terminu zrównoważony rozwój oraz z generalnego odesłania do zasady zrównoważonego rozwoju w art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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. Brak definicji tego pojęcia powodował spory na tle konstytucyjnym, które obrazują, jak obszerny katalog spraw jest z nią związany. Praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie potwierdza postępujący zakres zagadnień, do których odnieść można zasadę zrównoważonego rozwoju, a także jej relacje do innych przepisów Konstytucji oraz kwestię przypadków, gdy dochodzi do konfliktu z innymi zasadami prawa, bądź prawnie chronionymi wartościami²⁵⁶. Częstym przypadkiem jest, że w literaturze naukowej, w której podejmowane są rozważania dotyczące zrównoważonego rozwoju, brakuje krytycznych uwag co do genezy, istoty oraz ewolucji samej koncepcji. Inklinuje to praktyczny problem, bowiem te zagadnienia rzutować będą na dalsze przenikanie zrównoważonego rozwoju do danego systemu prawnego oraz jego odzwierciedlenie, chociażby w prawie zamówień publicznych.

Analiza historii ewolucji zrównoważonego rozwoju pozwala zauważyć, że wartości do jakich się ona odnosi, są głównie związane z takimi obszarami, jak ochrona przyrody,

²⁵⁶ Należy wskazać, że z racji tego, iż prawodawca, rozstrzygając w procesie stanowienia prawa konflikt pomiędzy wartościami, odnosi się do płaszczyzny rozwiązań generalnych i abstrakcyjnych. Oznacza to, że zasada zrównoważonego rozwoju pełniąc funkcję instrumentu rozwiązywania konfliktów, będą odnosić się tylko do płaszczyzny generalnej i abstrakcyjnej. Por. szerzej. B. Rakoczy, *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, Białostockie Studia Prawnicze, z 18, Białystok 2015, s. 38.

środowiska, klimatu, walka z ubóstwem, głodem, wyrównywaniem szans wśród członków społeczeństwa w celu umożliwienia realizacji potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia w sposób niepozbawiający możliwości przyszłych pokoleń w zaspokajaniu ich potrzeb. Z tej perspektywy, przyjęcie zrównoważonego rozwoju jako imperatywu działania, chociażby w procesie prawodawczym, może być szansą na realizację tych postulatów, które posiadają legitymację w danym systemie wartości. Z drugiej strony nie ma jednak gwarancji, że przyjęcie zrównoważonego rozwoju, jako aksjomatu w długofalowej perspektywie jest pożądane oraz przyniesie wymierne efekty, co pokazuje burzliwa praktyka podejmowania działań, chociażby przez organy Unii Europejskiej. Obserwacja ich dwuznacznego odbioru jest potwierdzeniem, że wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju jest procesem, który jeżeli ma zrealizować swoje założenia, będzie wymagał dalszego, długotrwałego forsowania zarówno na forum międzynarodowym, jak i w prawodawstwie krajowym. Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju jest także wystawiana na próbę w sytuacjach kryzysowych oraz konfliktów zbrojnych. Dowodzi to faktu, że do osiągnięcia przyjętych założeń potrzebna jest stabilna sytuacja społeczno-gospodarcza na świecie. Powyższe spostrzeżenia prowadzą do pytania, w jaki sposób ma wyglądać wprowadzanie przepisów prawnych, regulujących materię realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, zgodnie z wymogami Agendy 2030. Dużą aktywność w tym zakresie wykazują polskie władze, przyjmując akty prawne o charakterze *soft law*, które określają kierunki przyjętej strategii na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju. Otwartym pozostaje pytanie, czy decyzja o wdrożeniu wyspecjalizowanej ustawy w zakresie zrównoważonego rozwoju przyczyniłaby się do efektywniejszej realizacji określonych strategii. Brak takiej regulacji pozwala przyjąć hipotezę, że polski ustawodawca celowo przyjmuje realizowanie tej koncepcji poprzez przyjmowanie aktów o charakterze *soft law* oraz poprzez pośrednie instrumenty, takie jak, chociażby znane z funkcjonowania na gruncie aktów prawnych wchodzących w skład systemu zamówień publicznych. Podobne wnioski można wysnuć poprzez obserwację aktywności działalności prawodawcy unijnego. Ilość przyjmowanych w ostatnich latach regulacji dotyczących zrównoważonego rozwoju potwierdza kierunek działań organów unijnych w tym zakresie. Pomimo oparcia zasady zrównoważonego rozwoju w aktach prawa pierwotnego oraz wtórnego, aktywność prawodawcza organów Unii Europejskiej w tym zakresie także jest silnie związana z aktami prawnymi o charakterze *soft law*.

Rozdział II

Realizacja zadań publicznych w formie partnerstwa publiczno- prywatnego

1. Uwagi wstępne

Partnerstwo publiczno-prywatne jest dynamicznie rozwijaną instytucją, wpływającą na kształtowanie polityki sektora publicznego w zakresie realizacji zadań publicznych²⁵⁷. Nawiązywanie tego typu współpracy pozwala podmiotom sektora publicznego uzyskać dostęp do środków finansowych partnera prywatnego oraz wykorzystać jego *know-how* w procesie realizacji przedsięwzięcia, co może być szczególnie korzystne w przypadku działalności w obszarach, w których podmiot publicznych działa w sposób nieefektywny²⁵⁸. Realizacja zadań publicznych przy wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego jest jednym z wyrazów koncepcji *new public management*²⁵⁹, która powstała w krajach rozwiniętych w wyniku potrzeby dokonania reformy w tradycyjnym modelu zarządzania w sektorze publicznym²⁶⁰. Zgodnie z jej założeniem, podmioty publiczne mają przyjmować rolę menedżera realizacji przedsięwzięcia, w przypadku podejmowania współpracy z podmiotami sektora prywatnego²⁶¹.

Przyczyną takiego stanu rzeczy było zwiększenie presji na administrację publiczną, związaną z wymogiem osiągania efektów ekonomicznych oraz społecznych w procesie realizacji zadań publicznych. Dysponując ograniczonymi zasobami musiała ona

²⁵⁷ A. Panasiuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wrocław 2017, s. 11.

²⁵⁸ Ibidem., s. 12.

²⁵⁹ W zależności od wskazywanego kontekstu poznawczego, koncepcja *new public management* jako teoretyczna koncepcja zarządzania charakteryzuje się takimi cechami jak zdetronizowanie biurokratycznego państwa administracyjnego, dekoncentracją działań administracji, oddzieleniem kreacji polityki publicznej od jej realizacji, denacjonalizacją i prywatyzacją, ograniczeniem publiczne zatrudnienia, oszczędnością finansów publicznych, zmniejszeniem biurokratyzacji, wdrożeniem efektywniejszych i wydajniejszych ekonomicznie metod działania, a także zmianą kultury administrowania wewnątrz organizacji publicznych poprzez wniesienie kultury kontraktu w sferę zarządzania publicznego. Tak przyjęte cechy administrowania mają sprzyjać zwiększeniu wydajności, urynkowieniu działań administracji publicznej zorientowanej na usługi, por. szerzej: O. Lissowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne i projekty infrastrukturalne w międzynarodowej debacie publicznej*, Warszawa 2019, s. 74-79.

²⁶⁰ A. Bleja, *Partnerstwo publiczno-prywatne w administracji publicznej*, [w:] *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica* 243, Łódź 2010, s. 57.

²⁶¹ M. Kania, *Zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne, koncesje na roboty budowlane lub usługi w prawie polskim. Instytucje prawne realizacji przedsięwzięć publicznych*, Warszawa 2014, s. 146.

wykorzystywać pewne mechanizmy oraz instrumenty charakterystyczne dla gospodarki rynkowej²⁶². Nie chodzi tutaj jednak o komercyjny charakter działań administracji publicznej, bowiem dostarczanie różnego rodzaju usług dla odbiorców nie jest związane z oczekiwaniem zwiększenia zysku z tego tytułu. Działania podmiotów administrujących podyktowane są czynnikami o charakterze pozaekonomicznym, które jednak wywołują skutki w sferze ekonomicznej odbiorców realizowanych projektów²⁶³. Wdrażanie koncepcji *new public management* ma na celu rozwój administracji publicznej między innymi w zakresie świadczenia usług publicznych poprzez przejście na normy i pomiary wydajności w konkurencyjności i kooperacją z podmiotami z sektora prywatnego, co ma prowadzić do oszczędności oraz zwiększenia wydajności i efektywności w zarządzaniu publicznymi pieniędzmi²⁶⁴.

Rozwój koncepcji *new public management* doprowadził do kolejnych reform sektora publicznego, które umożliwiły większe zaangażowanie podmiotów sektora prywatnego w świadczeniu usług publicznych, co zasadniczo zmieniło tradycyjne funkcje administracji świadczącej. Jednym z kosztów ponoszonych przez administrację publiczną jest wyrównywanie różnic ekonomicznych, które powstają w wyniku funkcjonowania wolnego rynku, na którym rywalizują podmioty prywatne kierując się celem osiągnięcia jak największego zysku. Współczesne demokracje parlamentarne charakteryzują się tym, że państwo za pomocą określonych instrumentów stara się ograniczać powstawaniu niektórych różnic społecznych²⁶⁵. Dlatego też administracja publiczna²⁶⁶ zobowiązana jest, aby dbać o zrównoważony rozwój społeczny, poprzez niwelowanie negatywnych skutków związanych z funkcjonowaniem wolnego rynku²⁶⁷.

W zglobalizowanej gospodarce rządy przenoszą świadczenie usług publicznych i zarządzanie nimi na podmioty prywatne, wykorzystując do tego między innymi

²⁶² B. Baran, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element public governance - polski rynek PPP na tle doświadczeń innych krajów* [w:], *Studia Ekonomiczne nr 209, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, Katowice 2015, s. 9.

²⁶³ M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] A. Powałowski (red.) *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2020 r., s. 466.

²⁶⁴ E. Książek, W. Wereda, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako przykład innowacyjnego zarządzania organizacjami*, [w:] *International Journal of Contemporary Management*, 11(2), 2012, s. 131-132.

²⁶⁵ J. Przedzińska, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy administracji publicznej z otoczeniem*, [w:] *Przegląd prawa i administracji*, CXI, Wrocław 2017, s. 144-146.

²⁶⁶ Jak podają H. Izdebski oraz M. Kulesza, administracja publiczna oznacza "zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach". Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s.93.

²⁶⁷ Ibidem. s. 144-146.

partnerstwo publiczno-prywatne²⁶⁸. Nowy kierunek rozwoju działalności administracji publicznej związany jest z koncepcją, zgodnie z którą zadaniem administracji publicznej staje się zagwarantowanie dostępności dóbr i usług, a nie ich bezpośrednia realizacja²⁶⁹. Nakierowanie administracji publicznej na osiągnięcie lepszych efektów ekonomicznych przy realizacji zadań publicznych, ma na celu także oddziaływanie na rynek potencjalnych partnerów prywatnych, w celu osiągnięcia wyższego poziomu pożądaných efektów, co świadczy o wciąż ewoluującym podejściu do roli administracji świadczącej²⁷⁰. Partnerstwo publiczno-prywatne jako element systemu zamówień publicznych w ostatnich latach nabrało szczególnego znaczenia w związku z coraz większymi ambicjami i oczekiwaniami społecznymi w zakresie poprawy jakości oraz rosnącego zakresu oferowanych świadczeń publicznych²⁷¹. Dodatkowo, partnerstwo publiczno-prywatne posiada potencjał związany z odciążeniem budżetu publicznego przy realizacji zadań publicznych, co jest dodatkowym elementem zachęcającym administrację publiczną do realizowania przedsięwzięć w tej formie²⁷².

2. Geneza partnerstwa publiczno-prywatnego

Początki podejmowania przedsięwzięć przypominające z założenia pewne cechy partnerstwa publiczno-prywatnego sięgają już czasów starożytnych. Wtedy miały miejsce pierwsze przypadki wykonywania przez podmioty niepaństwowe zadań na potrzeby władzy publicznej. Działo się tak, ponieważ podmioty będące własnością bogatych przedsiębiorców, świadczyły usługi dla społeczeństwa, wyręczając od tego władze publiczne²⁷³. W czasach imperium rzymskiego odnotowano pierwsze przypadki zawierania współpracy uwzględniające w swoich założeniach elementy składowe koncesji.

²⁶⁸ C. Casady, K. Eriksson, R. Levitt, W. Scott, *(Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective*, [w:] *Public Management Review* vol.22, 2019, s. 3.

²⁶⁹ M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] A. Powalowski (red.) *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2020 r., s. 466.

²⁷⁰ W niektórych opracowaniach wyróżniana nawet jako koncepcja *public governance* rozwijanej obok koncepcji *new public management*, por. szerzej B. Baran, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., [w:], *Studia Ekonomiczne nr 209, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, Katowice 2015, s. 9-10

²⁷¹ Co jest także związane z zakorzenieniem się idei socjalnego państwa dobrobytu w świadomości obywateli, co stanowi wyzwanie dla administracji świadczącej usługi publiczne. Por. J. Przedzińska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., [w:] *Przegląd prawa i administracji*, CXI, Wrocław 2017, s. 154-156.

²⁷² H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element systemu zamówień publicznych* [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 80.

²⁷³ A. Jachowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2015, s. 36.

W państwie tym, dzięki wykorzystaniu kapitału prywatnego finansowano wiele inwestycji publicznych, które przetrwały po dzień dzisiejszy, takich, jak porty, place targowe, termy, drogi²⁷⁴ czy też usługi pocztowe na obszarze Cesarstwa Rzymskiego (łac. *vehiculatio*). Władze publiczne powierzały zarządcom budynków pocztowych ich budowę oraz prowadzenie i utrzymanie przez okres pięciu lat. Wybór zarządców następował w drodze przetargu.

W Cesarstwie Rzymskim w związku z brakiem kapitału na realizację zadań publicznych, poprzez licytację prywatnym właścicielom dzierżawiono fragmenty dróg a w zamian za ich utrzymywanie, dzierżawcy mieli możliwość pobierania opłat z ich użytkowania²⁷⁵. Po upadku Cesarstwa Zachodniorzymskiego rozwój idei partnerstwa publiczno-prywatnego został zahamowany w epoce średniowiecza. W późniejszym czasie przykłady partycypowania podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych związane były z funkcjonowaniem wielkich mocarstw i dotyczyły obszarów związanych z handlem oraz działaniami wojennymi²⁷⁶. Kolejnym przykładem wykorzystania idei współpracy podmiotów prywatnych z władzą państwową była budowa ufortyfikowanych miast oraz wiosek w południowo-zachodniej Francji na przełomie XII i XIII wieku. W dalszych latach, dzięki udziałowi kapitału prywatnego rozwijane były w ten sposób drogi, kanały oraz transport aż do przełomu XVI i XVII wieku²⁷⁷.

W XVI wieku wielkie mocarstwa europejskie prowadziły politykę ekspansji kolonialnej. Dzięki wykorzystaniu kapitału prywatnego możliwe było powstawanie kolonialnych przedsięwzięć podczas wypraw do Azji, Afryki oraz Ameryki Północnej i Południowej²⁷⁸. Utrzymanie silnej floty nie zawsze było możliwe tylko przy wykorzystaniu pieniędzy publicznych, lecz potrzebne było do tego także zaangażowanie kapitału prywatnego. Statki będące na usługach państwa hiszpańskiego stanowiły w większości własność prywatną²⁷⁹. Pomoc kapitału prywatnego miała bardzo duży wkład w powstrzymaniu przez angielską flotę Wielkiej Armady podczas bitwy pod Gravelins

²⁷⁴ B. Korbus, (red.), *Partnerstwo Publiczno-Prywatne. Poradnik*, Warszawa 2010, s. 27.

²⁷⁵ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 19.

²⁷⁶ A. Paczoski, *Historia, warianty oraz praktyka partnerstwa publiczno-prywatnego [w:] Partnerstwo publiczno-prywatne. Wybrane zagadnienia*, (red.) G. Wrzeszcz-Kamińska, I. Ścibiorska-Kowalczyk, Dobrzeń Wielki 2014, s. 10.

²⁷⁷ B. Nayak, *Reconceptualising Public Private Partnerships (PPPs) in global public policy*, [w:] *World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, vol. 15, no. 3, 2018, s. 259-266.

²⁷⁸ Ibidem.

²⁷⁹ A. Paczoski, *Historia, warianty oraz praktyka partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Wybrane zagadnienia*, (red.) G. Wrzeszcz-Kamińska, I. Ścibiorska-Kowalczyk, Dobrzeń Wielki 2014, s. 10.

w 1588 r. Sposobem wynagrodzenia podmiotów prywatnych za pomoc w zwycięskiej bitwie, były łupy wojenne, które zostały podzielone pomiędzy państwo angielskie a partnerów prywatnych²⁸⁰. Współpraca podmiotów prywatnych oraz publicznych przyczyniła się także do rozwoju transportu kolejowego na terenie Indii oraz Stanów Zjednoczonych. Państwo, jako gwarant papierów wartościowych emitowanych przez przedsiębiorców budujących infrastrukturę kolejową, zyskiwało możliwość rozwoju sieci transportu kolejowego, co znacznie przyczyniło się do rozwoju gospodarczego²⁸¹.

Kolejną fazą rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego przypada na XIX wiek. Po rewolucji przemysłowej oraz wielkiej rewolucji francuskiej nastąpił szybki rozwój sieci szlaków wodnych, lądowych i kolejowych w takich państwach jak Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Włochy, Belgia, Niemcy oraz Stany Zjednoczone, co było możliwe dzięki wykorzystaniu możliwości podmiotów prywatnych²⁸². Postępujący proces industrializacji oraz urbanizacja spowodowały konieczność finansowania bardzo dużych inwestycji przy wykorzystaniu kapitału prywatnego. Było to konieczne z powodu rosnących kosztów władz publicznych związanych z rozrostem aparatu administracyjnego oraz wydatkami wojennymi²⁸³. Jedną z pierwszych koncesji została udzielona braciom Perrier w 1792 r., którzy dzięki niej stali się dystrybutorami wody na terenie Paryża²⁸⁴. Dzięki kapitałowi prywatnemu dokonywana była budowa większości mostów w Londynie do połowy XIX w., za pomocą tzw. trustów mostowych. Z kolei w Nowym Jorku zbudowano w ten sposób most Brooklyński²⁸⁵. W podobny sposób zapewniano infrastrukturę wodociągową w Londynie oraz Stanach Zjednoczonych, gdzie na początku XIX w. z szesnastu funkcjonujących zakładów wodociągowych, aż piętnaście działało dzięki wykorzystaniu kapitału prywatnego²⁸⁶. Idea partnerstwa przybrała także postać międzynarodową podczas powstawania Kanału Sueskiego, który był budowany przez przedsiębiorców z Anglii, Francji oraz Austrii, którzy utworzyli w tym celu spółkę. Władze

²⁸⁰ P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne* [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, (red.) J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 424.

²⁸¹ J. Węgrzyn, A. Wojewnik-Filipkowska, K. Olbińska, M. Załączna, A. Kozłowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne... op.cit.*, Łódź 2021, s. 17.

²⁸² A. Jachowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne... op.cit.*, Warszawa 2015, s. 37.

²⁸³ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006, s. 9-10.

²⁸⁴ Ibidem.

²⁸⁵ A. Bleja, *Partnerstwo publiczno-prywatne w administracji publicznej*, [w:] *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica* 243, Łódź 2010, s. 58.

²⁸⁶ K. Brzozowska, *Partnerstwo... op.cit.*, Warszawa 2006, s. 9-10.

Egiptu udzieliły spółce koncesji na budowę i eksploatację Kanału w zamian za możliwości pobierania opłat²⁸⁷.

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego związany jest także z osiągnięciami w dziedzinie transportu. Dzięki udzielaniu spółkom akcyjnym przywilejów i zawierania z nimi kontraktów koncesyjnych możliwy był rozwój infrastruktury kolejowej i wodnej w Wielkiej Brytanii. Przekazaniu zarządu nad finansami publicznymi w sferę kompetencji parlamentu w połowie XVII wieku przyczyniło się do poczynienia inwestycji z udziałem kapitału prywatnego²⁸⁸. Na przełomie XVIII i XIX wieku powstało w ten sposób około 4800 kilometrów dróg wodnych oraz wybudowano do 1850 r. blisko 25% sieci kolejowej w Wielkiej Brytanii²⁸⁹. Budowa sieci kolejowych z wykorzystaniem funduszy prywatnych miała też miejsce w Austrii²⁹⁰.

W dalszym okresie wzrost interwencjonizmu państwowego skutkowałam zahamowaniem rozwoju idei partnerstwa publiczno-prywatnego. Podmioty publiczne stawały się operatorami inwestycji, na które poniesiono duże nakłady oraz zaangażowano jeszcze większe środki publiczne na ich utrzymanie i eksploatację²⁹¹. Taka sytuacja miała miejsce szczególnie w dziedzinie transportu, na który dokonano znacznych inwestycji. Doprowadziło to do przyjęcia przez podmiot publiczny roli monopolisty w zakresie świadczenia usług publicznych²⁹². Konsekwencją tego było doprowadzenie do sytuacji, w której własność publiczna stała się dominującą formą realizacji zadań publicznych przez państwa, a ilość udzielanych koncesji została zredukowana. Początek XX wieku związany był z rozwojem doktryny państwa opiekuńczego, przez co nastąpił znaczący wzrost zakresu zadań publicznych bezpośrednio realizowanych przez administrację publiczną²⁹³. Z tego powodu administracja publiczna została zmuszona do oceny potrzeb i zakresu interwencji państwa w mechanizmy rynkowe, w szczególności dotyczące przeciwdziałania

²⁸⁷ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 19.

²⁸⁸ K. Brzozowska, *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2006, s. 9.

²⁸⁹ B. Korbus, (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010, s. 27.

²⁹⁰ R.W. McQuaid, W. Scherrer, *Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria*, [w:] *Central European Public Administration Review*, 2014, s. 13.

²⁹¹ K. Brzozowska, *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2006, s. 9.

²⁹² Przykładowo rząd Wielkiej Brytanii uniemożliwił koncesjonariuszom wykup gruntów, na których wybudowana była infrastruktura kolejowa, w ten sposób pozbawiając podmioty prywatne możliwości dalszego świadczenia usługi. Por. K. Brzozowska, *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2006, s. 9.

²⁹³ Jak wskazują się w literaturze, im bardziej opiekuńczy charakter administracji publicznej, tym częściej sięga ona po akty jednostronne (akty administracyjne), zob. K. Solecka, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym i umowa o koncesji na roboty budowlane lub usługi jako szczególne formy umów o zamówienia publiczne a koncepcja umowy publicznoprawnej w Polsce – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, (red.) H. Nowicki, P. Nowicki, Wrocław 2015., s. 391-392, Zob. też, M. Kania, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium Administracyjnoprawne*, Katowice 2013, s. 33.

napędzającej sile rynkowej²⁹⁴. Doprowadziło to do znacznego wzrostu kosztów zaspokajania usług publicznych przy spadku efektywności ich świadczenia²⁹⁵. Taki stan rzeczy doprowadził do krytyki monopolistycznych praktyk przedsiębiorstw państwowych, które poprzez brak konkurencji w dostarczaniu usług odznaczały się wysokimi kosztami przy niewielkiej efektywności zaspokajania potrzeb społecznych. Widmo kryzysu gospodarczego doprowadziło do wprowadzenia mechanizmów zmniejszających udział podmiotów państwowych w świadczeniu usług publicznych w procesach gospodarczych, a państwa Europy Zachodniej zaczęły prywatyzować dobra i usługi publiczne, będące uprzednio w sferze ich działania²⁹⁶.

Taki stan rzeczy można było zaobserwować jeszcze po zakończeniu II wojny światowej. W związku ze zwiększeniem dostępności oraz jakości usług publicznych środki publiczne pozostające w dyspozycji państw okazywały się niewystarczające dla finansowania inwestycji, oraz usług publicznych²⁹⁷. Od końca XIX wieku aż do lat siedemdziesiątych XX wieku wydatki na realizację nowej infrastruktury w krajach uprzemysłowionych finansowane były ze środków publicznych oraz z państwowych pożyczek. To rolą państwa było określanie potrzeb oraz strategii inwestycyjnych. Powstała w ten sposób infrastruktura pozostawała własnością państwa i pozostawała pod jego kontrolą²⁹⁸.

Z kolei jako jedne z pierwszych przykładów współpracy sektora publicznego i prywatnego na zasadach zbliżonych do partnerstwa publiczno-prywatnego na ziemiach polskich, wskazać można budowę magistrali kolejowych w czasach zaborów²⁹⁹. Dalszy rozwój tego typu współpracy nastąpił po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, co doprowadziło do wprowadzenia w życie ustawy z dnia 14 października 1921 r. o udzielaniu koncesji na koleje żelazne prywatne oraz później ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie³⁰⁰. Po drugiej wojnie światowej w Polsce obowiązywał model realizowania zadań publicznych przez aparat administracyjny, którego działalność opierała się na założeniach znanych koncepcji

²⁹⁴ T. Bovaird, *A Brief intellectual history of the Public-Private Partnership Movement*, [w:] *International Handbook on Public-Private Partnerships* (red.) G.A. Hodge, C. Greve, A.E. Boardman, 2010, s. 46.

²⁹⁵ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 19.

²⁹⁶ J. Węgrzyn, A. Wojewnik-Filipkowska, K. Olbińska, M. Załączna, A. Kozłowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., Łódź 2021, s. 17.

²⁹⁷ A. Jachowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., Warszawa 2015, s. 36.

²⁹⁸ K. Brzozowska, *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2006, s. 13.

²⁹⁹ J. Węgrzyn, A. Wojewnik-Filipkowska, K. Olbińska, M. Załączna, A. Kozłowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., Łódź 2021, s. 33.

³⁰⁰ Ibidem.

welfare state, jednakże była oparta na innych założeniach doktrynalnych³⁰¹. W okresie PRL wspólna realizacja zadań publicznych przez współdziałanie podmiotu publicznego i partnerów prywatnych nie istniała.

Bezpośrednia realizacja zadań publicznych przez administrację publiczną jest uważana za nieefektywną w doktrynie ekonomicznej, ze względu na to, że generuje bardzo wysokie koszty, obciążające organy administracji publicznej, co w efekcie prowadzi do powstania zadłużenia wewnętrznego³⁰². Jak zostało wskazane wcześniej, rola partnerstwa publiczno-prywatnego wzrasta w czasach kryzysów gospodarczych. Wraz z kryzysem naftowym, który został rozpoczęty w 1973 r., nastąpiło znaczące zmniejszenie inwestycji w obszarze infrastruktury, co spowodowało konieczność poszukiwania alternatywnych form realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu prywatnych przedsiębiorstw³⁰³. Stało się tak, ponieważ bodźcem dla umożliwienia kapitałowi prywatnemu wejścia w sferę usług użyteczności publicznej jest trudna sytuacja budżetowa oraz wysoka inflacja połączona z koniecznością prowadzenia inwestycji dla podniesienia tempa rozwoju gospodarczego w celu przełamaniu kryzysu³⁰⁴. Wraz ze wzrostem przedsiębiorstw i kumulowania przez nie kapitału zaczęły powstawać ponadnarodowe korporacje, w wyniku czego zaczęła zanikać historyczna przewaga podmiotów publicznych nad prywatnymi w zakresie możliwości dokonywania wielkich inwestycji. Sektor publiczny nie jest w stanie zadłużać się w sposób nieograniczony, co powoduje konieczność podejmowania współpracy z przedsiębiorstwami prywatnymi w celu realizowania inwestycji. Nie sposób zaspokoić rosnących wymagań obywateli w obliczu ekonomicznych niedogodności realizacji zadań publicznych przez administrację publiczną związanych z niewystarczającymi możliwościami materialnymi, kadrowymi oraz brakiem dostępu do odpowiedniego zaplecza technicznego³⁰⁵.

Kolejnym ważnym aspektem zaspokajania usług publicznych jest ich jakość. Podmioty sektora prywatnego funkcjonują w warunkach konkurencyjności rynkowej, co sprawia, że dążą one do stosowania rozwiązań innowacyjnych, które przekładają się na jakość świadczonych usług. Z kolei podmioty administracji publicznej nie posiadają cechy konkurencyjności, co w konsekwencji nie zwiększa poziomu świadczenia usług

³⁰¹ M. Kania, *Umowa...* op.cit., Katowice 2013, s. 34.

³⁰² Ibidem, s. 36-37.

³⁰³ A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne w teorii i w praktyce gospodarczej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, Szczecin 2015, s. 37.

³⁰⁴ M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2010, s. 35.

³⁰⁵ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych: problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 8.

publicznych³⁰⁶. Termin partnerstwo publiczno-prywatne w obecnym rozumieniu wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych, gdzie oznaczał on wspólne finansowanie programów edukacyjnych oraz inwestycji komunalnych, a następnie zaczęto jego mianem określać także wspólne realizowanie przedsięwzięć z zakresu renowacji miast³⁰⁷. W Stanach Zjednoczonych pod terminem partnerstwa publiczno-prywatnego rozumie się także świadczenia finansowanych przez państwo usług dla społeczeństwa przed podmioty sektora publicznego, zazwyczaj takie przedsięwzięcia mają charakter non-profit. Poza programami urbanistycznymi w Stanach Zjednoczonych popularny stał się model koncesyjny (*franchising*) wzorowany na modelu francuskim. Przy wykorzystaniu instytucji koncesji, rząd nadawał przedsiębiorstwom prawo wyłączności w danej gałęzi gospodarki³⁰⁸. Były to pierwsze projekty partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane w obecnie przyjętym modelu³⁰⁹. Prywatne przedsiębiorstwa mogły wykonywać zadania publiczne dzięki instytucji kontraktowania (*contracting out*), poprzez które zapewniano takie usługi, jak wywóz śmieci, zarządzanie publicznymi parkingami czy też oczyszczanie ulic³¹⁰.

Obecnie państwem wytyczającym kierunek trendów w zakresie rozwijania partnerstwa publiczno-prywatnego jest Wielka Brytania, w której tradycje realizowania PPP sięgają procesów prywatyzacji przeprowadzanych jeszcze przez rząd Margaret Thatcher. W 1992 roku został po raz pierwszy wdrożony program *Private Finance Initiative* (PFI), poprzez który administracja publiczna mogła nabywać usługi świadczone przez przedsiębiorców, którzy w zamian zapewniali aktywa potrzebne do ich realizacji³¹¹. Dzięki PFI realizowano projekty przede wszystkim w takich obszarach jak służba zdrowia, obrona narodowa, budowa dróg, linii metra oraz więziennictwo, a do największych przykładów zrealizowanych inwestycji należy między innymi Londyńskie Metro³¹², czy też Eurotunel łączący Anglię z Francją.

Rozważania na temat genezy oraz ewolucji funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego wskazują, że rozwój tej formy realizacji zadań publicznych na przestrzeni

³⁰⁶ M. Kania, *Umowa...* op.cit., Katowice 2013, s. 37.

³⁰⁷ A. Jachowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., Warszawa 2015, s. 41.

³⁰⁸ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 19.

³⁰⁹ A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne w teorii i w praktyce gospodarczej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, Szczecin 2015, s. 40.

³¹⁰ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 19.

³¹¹ B. Korbus, (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010, s. 28.

³¹² Więcej na temat tej inwestycji por. szerzej, M. Gannon, *London Underground's Public-Private Partnership. Lessons learned by the public sector*, [w:] *New Forms of Procurement: PPP and Relational Contracting in the 21st Century*, (red.) M. Jefferies, S. Rowilson, 2016, s. 51-70.

ewolucji rozwoju państwowości oraz ustrojów społeczno-gospodarczych uwarunkowany był różnymi czynnikami, które wpływały na wzrost jej popularności bądź zahamowanie czy też odejście od jej stosowania. Faktem jest, że partnerstwo publiczno-prywatne zyskuje na popularności w sytuacji niedoboru środków publicznych i faktycznej niemożności efektywnego świadczenia usług publicznych przez administrację publiczną za pomocą konwencjonalnych form ich realizacji. Należy zatem zgodzić się ze spostrzeżeniem, zgodnie z którym partnerstwo publiczno-prywatne rozwija się najbardziej w sytuacji, gdy sektor publiczny odczuwa deficyt środków finansowych, jest to więc od dawna znana idea, odkrywana na nowo na użytek administracji publicznej³¹³.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w systemie zamówień publicznych

W obliczu nieskuteczności administracji publicznej w wykonywaniu określonych zadań publicznych, partnerstwo publiczno-prywatne stało się alternatywną formą ich realizacji. Brak efektywności podmiotów publicznych może wynikać z różnych przyczyn, często także natury ekonomicznej. Przemiany ekonomiczno-społeczne spowodowały odchodzenie od koncepcji administracji reglamentacyjno-swiadczącej na rzecz administracji menadżerskiej, która sprawuje funkcje administracyjno-kontrolne w procesie realizacji zadań publicznych³¹⁴. Zwiększenie udziału sektora prywatnego w tym zakresie może przynieść wiele pozytywnych efektów, które nie występują przy tradycyjnych metodach udzielania zamówień publicznych. Dzięki zaangażowaniu kapitału prywatnego następuje efekt ekonomizacji administracji publicznej. Partner prywatny, którego wynagrodzenie często związane jest z utrzymaniem oraz rozwijaniem wybudowanej infrastruktury, posiada motywację do utrzymywania jej w dobrym stanie technicznym oraz do wprowadzania innowacji. Partnerstwo publiczno-prywatne, pomimo że stanowi atrakcyjną alternatywę dla realizacji zadań publicznych nie może być jednak traktowane jako sposób rozwiązania problemów stojących przed administracją publiczną. Dokonanie badań w zakresie określenia miejsca i roli PPP w polskim systemie zamówień publicznych jest punktem wyjścia do dalszych rozważań w kontekście wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

³¹³ P. Nowicki, *Partnerstwo...* op.cit. (red.) J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 424.

³¹⁴ B. Korbus, (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010, s. 17.

Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi element krajowego systemu prawa zamówień publicznych, który zbudowany jest z kilku aktów prawnych. W polskim porządku prawnym system prawa tworzą akty prawne Unii Europejskiej oraz akty prawa krajowego³¹⁵. System prawa zamówień publicznych cechuje się hierarchiczną budową, która obejmuje trzy płaszczyzny. Pierwsza z nich to prawo pierwotne Unii Europejskiej (zasady odnoszące się do prawa zamówień publicznych w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej), kolejna to prawo wtórne Unii Europejskiej (dyrektywy zamówieniowe), oraz trzecia, którą tworzy prawo krajowe, które implementuje wymienione dyrektywy oraz jest zgodne z porozumieniem w sprawie zakupów rządowych, czyli tzw. GPA (ang. *Government Procurement Agreement*) będącej umową wielostronną zawartą w ramach Światowej Organizacji Handlu.

Główne znaczenie dla kształtowania przepisów prawnych dotyczących zamówień publicznych ma zatem prawo unijne, które ma wpływ na prawo krajowe. W tym miejscu należy wskazać, że unijne prawo zamówień publicznych obejmuje procedury udzielania zamówień publicznych oraz procedury rozpatrywania środków odwoławczych³¹⁶. Największy wpływ na harmonizację prawa zamówień publicznych w krajach europejskich mają przepisy dyrektyw zamówieniowych, które wiążą państwa członkowskie co do celu i zobowiązują do implementacji ich postanowień w określonym czasie. Dyrektywami tymi są dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE³¹⁷, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE³¹⁸ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji zwana dyrektywą koncesyjną³¹⁹.

³¹⁵ H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 81.

³¹⁶ A. Sołtyśńska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 15.

³¹⁷ 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 94 z 28.03.2014, z późn. zm.).

³¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. U. UE L 94 z 28.03.2014, z późn. zm.).

³¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, (Dz.U. L 94 z 28.3.2014 z późn zm.).

Z kolei krajowy system prawa zamówień publicznych tworzy ustawa z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych³²⁰, ustawa z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi³²¹, ustawa z 19 grudnia 2008 r. ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym³²² oraz inne akty prawne, do których stosowania odwołują się ustawy powyższe³²³. Za pomocą tych aktów prawnych administracja publiczna wykorzystuje prawne instrumenty służące realizacji zadań publicznych. Zawierają one przepisy materialne oraz proceduralne, których celem jest wyłonienie podmiotów mających świadczyć określone usługi publiczne. W zależności od ustawy, według której będzie wybierana druga strona umowy, będą to odpowiednio: wykonawca, koncesjonariusz lub partner prywatny³²⁴.

W polskim porządku prawnym podstawowym aktem prawnym z zakresu zamówień publicznych jest ustawa Prawo zamówień publicznych, która jest najczęściej stosowanym aktem prawnym z całego krajowego systemu zamówień publicznych³²⁵. W 2022 r. zawarto 143 891 umowy w sprawach zamówień publicznych zawartych przez polskich zamawiających, a przybliżona wartość rynku zamówień publicznych w roku 2022 wyniosła około 274,8 mld³²⁶. Dla porównania w 2022 r. zostało wszczętych 19 postępowań o zawarcie umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, z których 12 zakończyło się podpisaniem umów o wartości brutto około 300 mln zł³²⁷.

Ustawa Prawo zamówień publicznych definiuje zamówienia publiczne jako umowy odpłatne, zawierane pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Podobnie zdefiniowana jest umowa koncesji, która także jest umową odpłatną, z tą różnicą, że wynagrodzenie koncesjonariusza stanowi wyłącznie prawo do pobierania pożytków związanych z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywanych usług bądź takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy³²⁸. Umowa

³²⁰ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 t.j.).

³²¹ Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, (Dz.U. 2023 poz.140 t.j).

³²² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1637 t.j.).

³²³ Jak np. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 t.j.), ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 t.j.), ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1233 t.j.).

³²⁴ H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 85.

³²⁵ Ibidem. s. 83-84.

³²⁶ Por. Urząd Zamówień Publicznych, Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r. Warszawa 2023.

³²⁷ Por. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Raport rynku PPP 2009 - I kw. 2024.

³²⁸ Zgodnie z przepisem art.3 ust. 2. ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi: W przypadku powierzenia koncesjonariuszowi:

o partnerstwie publiczno-prywatnym również jest umową odpłatną, w której partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz do poniesienia w całości albo w części wydatków, które są związane z jego realizacją³²⁹. Z kolei podmiot publiczny zobowiązuje się na podstawie umowy do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, poprzez w szczególności wniesienie wkładu własnego³³⁰. Celem realizacji przedsięwzięcia z perspektywy podmiotu publicznego jest zapewnienie realizacji zadania publicznego, który związany jest z zapewnieniem realizacji usługi publicznej bądź zapewnienia infrastruktury, dzięki której możliwe jest jej świadczenie. Partnerstwo publiczno-prywatne jako jeden z elementów składowych systemów zamówień publicznych w zakresie możliwych do realizacji przedsięwzięć nie posiada ograniczeń, a przedmiotem współpracy najczęściej są projekty z zakresu usług użyteczności publicznej. Względem tradycyjnych zamówień publicznych, PPP odznacza się długim okresem trwania umowy oraz mechanizmem wynagradzania strony prywatnej, która determinuje wybór modelu współpracy.

3.1. Przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego

Różnorodność pojmowania pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego związana jest ze zmianą jego definiowania na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci oraz różnych zabiegów prawodawczych warunkujących funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego. Porównując zachodzące w ostatnich latach zmiany w rozumieniu pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy realizacji zadań publicznych należy zauważyć, że stosowanie bardziej ogólnych definicji partnerstwa publiczno-prywatnego może być podyktowane chęcią częstszego stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody realizacji zadań publicznych. Z kolei zawężanie tego pojęcia oraz wyszczególnianie dodatkowych kryteriów może być zabiegiem ograniczającym stosowanie nawiązywania współpracy międzysektorowej.

1) wykonania robót budowlanych – wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na roboty budowlane);

2) świadczenia usług i zarządzania tymi usługami – wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na usługi).

³²⁹ H. Wolska, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego: 100 podstawowych pojęć*, (red.) A. Powalowski, Warszawa 2019, s. 103.

³³⁰ *Ibidem*.

Rozwój oraz rosnąca popularność realizowania przedsięwzięć publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego spowodowała rozbieżności w jego definiowaniu³³¹. W literaturze przedmiotu można znaleźć rozmaite próby definiowania terminu partnerstwo publiczno-prywatne. Jak wskazano w Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych z 2006 r., nie ma definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, obowiązującego w całej Europie, a także nie istnieją w obecnie obowiązującym prawie unijnym przepisy regulujące różne formy zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego³³². Jednakże, znalezienie wspólnych elementów definicyjnych partnerstwa publiczno-prywatnego w prawodawstwie europejskim wymaga wzięcia pod uwagę przepisów komisji europejskiej. Zgodnie z nią, partnerstwo publiczno-prywatne odnosi się do form współpracy pomiędzy organami (władzami) publicznymi a światem biznesu, którego celem jest zapewnienie finansowania, konstrukcji, odnawiania, a także zarządzania i utrzymania infrastruktury bądź świadczonej usługi.

Według Komisji Europejskiej niecelowym byłoby zakładanie jednego modelu partnerstwa z uwagi na dynamikę rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. W krajach Unii Europejskiej partnerstwo publiczno-prywatne stało się instrumentem wykorzystywanym w programach funduszy strukturalnych oraz jest płaszczyzną do współdziałania pomiędzy podmiotem publicznym, partnerem prywatnym, partnerami społecznymi i społeczeństwem³³³. Kwestia definiowania partnerstwa publiczno-prywatnego jest także przedmiotem dyskusji na gruncie polskiej nauki. Według jednej z definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, jego istotą z prawnego punktu widzenia jest powierzenie podmiotowi prywatnemu zadań publicznych, przy zachowaniu przez sektor publiczny odpowiedzialności publicznoprawnej za ich wykonanie³³⁴. Inna z definicji zakłada, że partnerstwo publiczno-prywatne stanowi przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej, prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających³³⁵. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju natomiast definiuje partnerstwo publiczno-prywatne jako

³³¹ M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8 B Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 599.

³³² por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych, i koncesji (2006/2043 (INI)), (Dz.U. C 313E z 20.12.2006), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52006IP0462>.

³³³ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 69.

³³⁴ K. Brzozowska, *Partnerstwo...* op.cit, Warszawa 2006, s. 22.

³³⁵ M. Moszoro, *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010, s. 59.

długoterminowe porozumienie zawierane pomiędzy podmiotem sektora publicznego a podmiotem prywatnym, w ramach którego podmioty prywatne przejmują odpowiedzialność za planowanie, budowę, eksploatację, utrzymanie oraz ewentualne finansowanie i świadczenie usług publicznych³³⁶.

Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego według ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Oznacza to, że w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanym zadaniem będzie każde zadanie publiczne przypisane ustawowo organom administracji publicznej³³⁷. Z samej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego wynika realizacja przedsięwzięcia na zasadzie współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, w ramach której w sposób optymalny dla realizowanego przedsięwzięcia zostaną podzielone zadania i ryzyka pomiędzy stronami współpracy³³⁸. Odróżnia to w istotny sposób partnerstwo publiczno-prywatne od zamówień publicznych oraz umowy koncesji na roboty budowlanego lub usługi. Kwestia podziału zadań i ryzyka nie występuje zupełnie w tradycyjnych zamówieniach publicznych, natomiast w przypadku koncesji ryzykiem obarczany jest koncesjonariusz³³⁹. Wskazane ustawy tworzące krajowy system zamówień publicznych mają na celu wybór podmiotów prywatnych dla realizacji zadań publicznych, różniąc się w tym zakresie podziałem zadań i ryzyka między stronami umowy. W tym zakresie mają one charakter ustaw proceduralnych³⁴⁰. Partnerstwo publiczno-prywatne zakłada współpracę podmiotu publicznego z partnerem prywatnym. Na podmiocie publicznym, który sprawuje władztwo publiczne, ciąży prawny obowiązek realizacji określonych zadań publicznych. Podmiot publiczny posiada umocowanie prawne do podejmowania działań prawnych zmierzających do świadczenia usług publicznych³⁴¹.

³³⁶ A. Cenkier, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011, s. 42.

³³⁷ H. Wolska, *Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych*, Warszawa 2018, s. 135.

³³⁸ M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy po nowelizacji z 5 lipca 2018 r.*, Warszawa 2018, s. 37-38.

³³⁹ H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit. (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 85.

³⁴⁰ Ibidem.

³⁴¹ B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009, s. 50.

Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym określa katalog podmiotów publicznych zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy³⁴². Odesłanie do przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczy dyspozycji art. 9, zgodnie z którym sektor finansów publicznych tworzą jednostki sektora finansów publicznych, mieszczące się w kategorii podmiotów publicznych mogą być stroną umowy o partnerstwie publiczno-privatnym, bowiem wykonują one zadania publiczne przy finansowaniu ze środków publicznych. Podleganie przez te jednostki pod przepisy jednolitego systemu prawnego ma zapewnić efektywne wydatkowanie środków publicznych³⁴³. Zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-privatnym podmiotami publicznymi nie są państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych tzn. takie jak np.: wojsko, policja itd³⁴⁴.

Drugą stroną partnerstwa publiczno-privatnego jest partner prywatny. Przez pojęcie partnera prywatnego należy rozumieć przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego³⁴⁵. Na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym z 2005 r. partnerem prywatnym mogła być także organizacja pozarządowa, kościół oraz inny

³⁴² Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym pod pojęciem podmiotu publicznego należy rozumieć:

- a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, gdzie zgodnie z art. 9 ustawy o finansach publicznych tworzą 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; 2a) związki metropolitalne; 3) jednostki budżetowe; 4) samorządowe zakłady budżetowe; 5) agencje wykonawcze; 6) instytucje gospodarki budżetowej; 7) państwowe fundusze celowe; 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 9) Narodowy Fundusz Zdrowia; 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 11) uczelnie publiczne; 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury; 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego; 15) Bankowy Fundusz Gwarancyjny.
- b) inną, niż określona w lit. a, osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, nie działającą w zwykłych warunkach rynkowych, której celem nie jest wypracowanie zysku oraz nieponoszącą strat wynikających z prowadzenia działalności, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie,
- c) bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50% lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
- d) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b.

³⁴³ Zapewnienie prawidłowego i efektywnego wydatkowania środków publicznych stanowi pierwotny i podstawowy cel przepisów regulujących zamówienia publiczne por. Olejarski M., *Rola zrównoważonych zamówień publicznych i praktyka ich wykorzystania*, [w:] *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, (red.) M. Stręciwilk, A. Panasiuk, Warszawa 2017, s. 108.

³⁴⁴ B. Korbus, (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010, s. 60.

³⁴⁵ Art., 2 ust.2 ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym.

związek wyznaniowy³⁴⁶. Znaczenie pojęcia przedsiębiorcy różni się w zależności od aktu prawnego, na którego gruncie ustawodawca wyszczególnia pojęcie przedsiębiorcy. Wiele aktów rangi ustawowej posiad własną definicję tego pojęcia, które stosuje się w toku wykładni zawartych w tych ustawach przepisów. Należy zatem rozważyć, w jaki sposób rozumieć pojęcie przedsiębiorcy i przedsiębiorcy zagranicznego na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym. Błędym bowiem byłoby stosowanie szerokiego rozumienia pojęcia przedsiębiorcy na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym bez odsyłania do przepisów konkretnej ustawy³⁴⁷. W doktrynie dominującym jest pogląd o stosowaniu pojęcia przedsiębiorcy znanego ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, czyli dzisiejszej ustawie prawo przedsiębiorców³⁴⁸. Zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-privatnym, partnerem prywatnym może być także przedsiębiorca zagraniczny, którego definicja znajduje się w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁴⁹. Ustawodawca, dokonując nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym nie wskazał odesłania do innego aktu prawnego przy pojęciu partnera prywatnego. Prowadzi to do wniosku, że gdyby intencją ustawodawcy była zmiana ustawy, do której odsyła przy definiowaniu pojęcia przedsiębiorcy, to takie wskazanie nastąpiłoby wprost. Natomiast zgodnie z zasadami wykładni systemowej, nie można stosować odesłania do dwóch różnych ustaw w zakresie definiowania danego pojęcia w innej ustawie. Zatem niedopuszczalnym byłoby stosowanie innej definicji przedsiębiorcy niż tej, zawartej w ustawie Prawo przedsiębiorców. Zatem partnerem prywatnym może być osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu w sposób zorganizowany i ciągły³⁵⁰. Cecha prowadzenia działalności gospodarczej we własnym imieniu oznacza, że przedsiębiorca prowadzi działania na

³⁴⁶ Pojęcie partnera prywatnego zostało zawężone względem poprzedniej ustawy. Obecna regulacja ma na celu zapobiegania wątpliwościom co do kwestii systemu regulacji działalności gospodarczej w Polsce. Por. szerzej rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1180).

³⁴⁷ M. Bejm,(red.), *Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym. Komentarz.*, Wyd. 2, Warszawa 2014, s. 95.

³⁴⁸ Ibidem.

³⁴⁹ Art. 3 pkt. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 470 t.j.).

³⁵⁰ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 t.j.).

własną odpowiedzialność³⁵¹. Ponadto działalność przedsiębiorcy jest zorientowana na osiągnięcie zysku. Dlatego też partnerem prywatnym będzie mógł być podmiot będący przedsiębiorcą, działający w celu komercyjnym, będący wpisany do właściwego rejestru. W praktyce partnerstwa publiczno-prywatnego, podmiotami najczęściej występującymi po stronie partnera prywatnego, są spółki prawa handlowego (osobowe i kapitałowe), spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz spółki komunalne³⁵².

3.2. Analiza kosztów i korzyści realizacji zadań publicznych w partnerstwie publiczno-prywatnym

W wytycznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego Komisja Europejska wskazała, że niedobór środków finansowych pozostających w dyspozycji sektora publicznego przyczynił się do rozwoju PPP jako formy realizacji zadań publicznych³⁵³. Dzięki wykorzystaniu kapitału prywatnego można uzyskać dodatkowe zasoby finansowe, które sprzyjają efektywnemu świadczeniu usług społecznych³⁵⁴. Takie postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez Komisję Europejską nie jest jednak równoznaczne ze stwierdzeniem, że każdorazowe podejmowanie współpracy przedsiębiorstw z sektora prywatnego będzie mogło stanowić rozwiązanie problemów, jakie napotyka administracja publiczna w procesie realizowania zadań publicznych. Przed podjęciem decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP należy uwzględnić czynniki, które przemawiają za nawiązaniem konkretnej formy współpracy międzysektorowej³⁵⁵. Za realizacją zadania publicznego przy wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego będzie przemawiać wykazanie potencjalnej możliwości osiągnięcia lepszych rezultatów (jakościowych, ekonomicznych, społecznych) niż przy zastosowaniu metody tradycyjnej, takiej jak zamówienia publiczne³⁵⁶. Może być to możliwe, zwłaszcza dzięki wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych, dzięki czemu partner prywatny na etapie eksploatacji

³⁵¹ Wykonywanie działalności we własnym imieniu nie jest związane z koniecznością osobistego działania przedsiębiorcy. Por. szerzej. A. Powałowski, *Działalność gospodarcza i jej cechy*, [w:] *Nowe prawo przedsiębiorców*, A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska (red.), Warszawa 2018, s. 35-38.

³⁵² B. Korbus, (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010, s. 61-62.

³⁵³ Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Bruksela 2003, s. 14, <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Wytyczne-Komisji-PPP-190111.pdf> (dostęp na dzień 22.09.2023 r.).

³⁵⁴ Ibidem, s. 16.

³⁵⁵ B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., Warszawa 2009, s. 101.

³⁵⁶ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 317.

infrastruktury może wygenerować oszczędności w procesie świadczenia usług publicznych³⁵⁷.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać na elementy wyróżniające PPP na tle tradycyjnych zamówień publicznych. Są to między innymi kwestie związane ze stosunkowo długim okresem realizacji przedsięwzięcia, finansowanie przedsięwzięcia zakładające częściowy wkład wnoszony przez partnera prywatnego przy wsparciu projektu środkami publicznymi. Ponadto, podmiot prywatny odgrywa istotną rolę w realizacji przedsięwzięcia, poprzez swoją partycypację i współpracę z podmiotem prywatnym przez wszystkie etapy projektu. Podmiot publiczny z kolei pełni funkcję kontrolną oraz definiuje cele mające zostać osiągnięte w celu realizacji interesu publicznego. Inną kwestią wyróżniającą projekty PPP jest podział ryzyka, który co do zasady dokonywany jest dla każdego przedsięwzięcia, przy wzięciu pod uwagę zdolności stron współpracy do oceny, kontroli i radzenia sobie z danym ryzykiem³⁵⁸. Ryzyko, które pierwotnie leży po stronie podmiotu z sektora publicznego jest transferowane na partnera prywatnego, przy czym nie należy nadmiernie obciążać ryzykiem partnera prywatnego³⁵⁹.

Wybór formuły partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy realizacji zadań publicznych powinien być podyktowany wartością danego projektu, obejmującego czas współdziałania partnerów przedsięwzięcia. Przy czym jako wartość projektu należy rozumieć nie tylko czynniki finansowe, lecz także społeczno-ekonomiczne, operacyjne oraz jakościowe, które są związane ze świadczoną usługą publiczną³⁶⁰. Realizacja przedsięwzięcia w formule PPP powinna zmierzać do osiągnięcia maksymalnego stopnia realizacji celu. Oznacza to, że dany stopień realizacji celu ma zostać osiągnięty przy minimalnym nakładzie środków przeznaczonych na jego osiągnięcie³⁶¹. Takie podejście do

³⁵⁷ R. Cieślak (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji*, Warszawa 2014, s.41.

³⁵⁸ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Zielona księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, (Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions), COM (2004) 327, Bruksela 2003, s.3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0327> (dostęp na dzień 12.09.2023 r.).

³⁵⁹ Wskazuje się, że brak odpowiednich analiz przedrealizacyjnych, prowadził w następstwie do obarczania partnerów prywatnych jak największym ryzykiem oraz kosztami, w ramach dokonywanych analiz prawnych oraz finansowych por. A. Panasiuk, *Bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – próba analizy*, PZP kwartalnik nr 3(46)/2015, Warszawa 2015, s. 178.

³⁶⁰ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 317-318.

³⁶¹ por. Uchwała SN z 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, LEX nr 3709.

osiągania efektywności przedsięwzięcia jest wyrazem nowoczesnego podejścia do zasady *Value for Money*.

Komisja Europejska w wytycznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego wskazuje na potencjalne korzyści, które może przynieść wybór formuły PPP przy realizacji zadań publicznych³⁶². Analiza powyższych potencjalnych zalet partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy realizacji zadań publicznych wskazuje na ich obopólny charakter. Z jednej strony stanowi ono szansę dla podmiotu publicznego na realizację celów publicznych bez nadmiernych obciążeń budżetowych, oraz na usprawnienie procesu zarządzania projektami³⁶³. Z kolei dla przedstawicieli sektora prywatnego partnerstwo publiczno-prywatne może przynieść możliwość realizacji dużego kontraktu z kontrahentem, którego wypłacalność gwarantuje skarb państwa. Mimo to, Komisja Europejska wyraźnie przestrzega przed traktowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego jako doskonałego sposobu na rozwiązanie problemów związanych z poprawą infrastruktury oraz usług, których świadczenie leży w sferze zadań administracji publicznej³⁶⁴.

3.3. Zagadnienia proceduralne partnerstwa publiczno-prywatnego

Przynależność partnerstwa publiczno-prywatnego do systemu prawa zamówień publicznych powoduje, że podmiot publiczny realizując przedsięwzięcie w formie partnerstwa publiczno-prywatnego i podejmując procedurę wyboru partnera prywatnego, jest zobowiązany do przestrzegania przepisów zawartych w krajowych aktach prawnych oraz w dyrektywach zamówieniowych³⁶⁵. Spowodowane jest to cechami, które charakteryzują system prawny, jakim jest spójność³⁶⁶, która oznacza, że w obrębie systemu nie występuje niezgodność norm oraz zupełność systemu prawa, zgodnie z którą wewnątrz

³⁶² Chodzi o takie kwestie jak między innymi: przyspieszenie zapewnienia infrastruktury, lepsze rozmieszczenie ryzyka, ograniczone koszty całkowite, lepsze zachęty do wdrożenia, lepsza jakość usług, generowanie dodatkowych przychodów, zwiększenie zarządu publicznego por. Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Bruksela 2003, s. 68. <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Wytyczne-Komisji-PPP-190111.pdf>, (dostęp na dzień 22.09.2023 r.).

³⁶³ Na temat zalet i wad wyboru partnerstwa publiczno-prywatnego por. szerzej F. Popa, *About the advantages of public-private partnerships and its organizational forms*, [w:] *Studies and scientific researches, Economics Edition* (27), 2018, s. 117-118.

³⁶⁴ B. Korbus, (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010, s. 24.

³⁶⁵ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom II: Postępowanie PPP*, Warszawa 2021, s. 27.

³⁶⁶ A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 200.

systemu prawa nie występują luki³⁶⁷. Oznacza to między innymi, że postępowanie w przedmiocie zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-privatnym musi być zgodne z podstawowymi zasadami systemu zamówień publicznych³⁶⁸. Podjęcie decyzji przez podmiot publiczny o wszczęciu postępowania w przedmiocie zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-privatnym powoduje w konsekwencji, że jest on zobowiązany do prowadzenia postępowania w przedmiocie wyboru partnera prywatnego zgodnie z zasadami, które wynikają z ustawy, będącej podstawą prowadzonego postępowania³⁶⁹. Z kolei w przypadku zawierania umowy jedynie na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym, podmiot publiczny będzie zobowiązany do respektowania zasady uczciwej i wolnej konkurencji, równego traktowania partnerów prywatnych, a także przejrzystości i proporcjonalności³⁷⁰.

Wydzielenie partnerstwa publiczno-privatnego z systemu zamówień publicznych nie powoduje jednak, że ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym stanowi autonomiczną podstawę do przeprowadzenia przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-privatnego od wszczęcia postępowania do realizacji umowy jedynie w oparciu o jej przepisy. Postępowanie zmierzające do dokonania wyboru partnera prywatnego jest procesem złożonym, w którym trzeba rozważyć zastosowanie odpowiednich przepisów ustaw tworzących system prawa zamówień publicznych³⁷¹. Do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-privatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieuregulowanym

³⁶⁷ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 97.

³⁶⁸ Oparcie aksjologiczne prawa zamówień publicznych jest ściśle związana z jego zasadami, którymi na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych są, zasada uczciwej konkurencji oraz zasada równego traktowania wykonawców, zasada przejrzystości, zasada proporcjonalności, zasada efektywności, zasada udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, zasada bezstronności i obiektywizmu, zasada jawności, zasada pisemności oraz zasada prymatu języka polskiego, które jak wskazuje się, powinny mieć odzwierciedlenie w normalnych proceduralnych, aby faktycznie realizować reprezentowane wartości, por. szerzej. H. Nowicki, P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, (red.) A. Powałowski, Warszawa 2022, s. 109-118. Por. także Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom II: Postępowanie PPP*, Warszawa 2021, s. 27.

³⁶⁹ H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-privatne...* op.cit., (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 80.

³⁷⁰ Co wynika z samej ustawy o PPP jak i prawa unii europejskiej, por. H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-privatne...* op.cit., (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 89.

³⁷¹ Wybór partnera prywatnego nie jest jedynie problematyczne ze względów formalno-prawnych. Ze względu na ekonomizację przedsięwzięć PPP, wybór partnera prywatnego jest także decyzją ekonomiczną, która ma swoje uzasadnienie w szacowaniu opłacalności projektu. Dlatego też w literaturze spotkać można modele ekonomiczne wyboru partnera prywatnego w projektach PPP, takie jak BWM, WINGS czy TOPSIS. Por. szerzej, M. Tavana, A.K. Nasr, H. Mina, J. Michnik, *A private sustainable partner selection model for green public-private partnerships and regional economic development*, [w:] *Socio-Economic Planning Sciences*, nr 83, 2022, s. 1-15.

w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁷². Natomiast, jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma spełniać warunki określone w art. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, wtedy do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy tej ustawy albo ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie. W tym przypadku, gdy do wyboru partnera prywatnego stosuje się przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, zastosowanie mają przepisy art. 6 oraz art. 45 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Tego typu rozwiązanie prawne powoduje praktyczny problem, związany z koniecznością prawidłowego określenia związków zachodzących pomiędzy partnerstwem publiczno-prywatnym a pozostałymi aktami prawnymi tworzącymi system prawa zamówień publicznych³⁷³. Z powodu poziomu skomplikowania procedury wyboru partnera prywatnego oraz z faktu, że partnerstwo publiczno-prywatne wymaga także wiedzy z innych dziedzin, podjęcie decyzji o wyborze partnerstwa publiczno-prywatnego jako prawnej formy realizacji zadania publicznego, stanowi większe wyzwanie dla podmiotu publicznego, niż chociażby realizacja danego zadania w formie tradycyjnych zamówień publicznych. Tak ukształtowane otoczenie prawne partnerstwa publiczno-prywatnego jest czynnikiem hamującym rozwój ten instytucji w Polsce³⁷⁴.

Dlatego też obecnie przyjęte rozwiązanie prawne zostało wprowadzone nowelizacją ustawy w 2018 roku, która miała na celu wyeliminowanie ryzyka, jakie niosło zastosowanie nieprawidłowej procedury wyboru partnera prywatnego i obecnie pozwala na dokonanie wyboru partnera prywatnego zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie Prawo zamówień publicznych nawet w sytuacji, w której umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma spełniać wymagane stawiane przez przepisy ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi³⁷⁵. Przed wszczęciem postępowania o wybór partnera prywatnego, podmiot publiczny, może wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z wnioskiem o opinię na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego³⁷⁶. W przypadku wystąpienia o taką opinię,

³⁷² Zgodnie z przepisem art. 4 ust.1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

³⁷³ H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Warszawa 2014, s.80.

³⁷⁴ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom II: Postępowanie PPP*, Warszawa 2021, s.60.

³⁷⁵ A. Gostępska, J. Jerzykowski, W. Sławiński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.

³⁷⁶ Art. 3b ust. 1 ustawy PPP.

do wniosku podmiot publiczny zobligowany jest dołączyć dokonaną wcześniej przez siebie analizę przedrealizacyjną. Następnie Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opiniuje przedłożoną dokumentację w zakresie poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz poprzedzających realizację przedsięwzięcia, przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunków ich zmiany, oraz proponowanego podziału ryzyka w przedsięwzięciu. Minister na wydanie takiej opinii ma 60 dni od daty otrzymania kompletnego wniosku³⁷⁷. Należy podkreślić, że opinia ta ma charakter poufny - nie jest ujawniania osobom trzecim do momentu zawarcia umowy o PPP, umowy koncesji lub umowy w sprawie zamówienia publicznego albo zakończenia postępowania w inny sposób³⁷⁸.

De lege lata, funkcjonują dwa podstawowe modele wyboru partnera prywatnego. Pierwszy z nich zwany jest modelem koncesyjnym, a drugi tzw. modelem zamówieniowym zwany także wariantem opłaty za dostępność³⁷⁹. Taki stan rzeczy powoduje, że już wraz z podjęciem decyzji o wyborze partnerstwa publiczno-prywatnego, należy określić w jakim modelu ma zostać zawarta potencjalna umowa. Wynika to z faktu, że ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym nie jest wyłącznym aktem prawnym regulującym całość przedsięwzięcia PPP, a przepisy dotyczące wyboru partnera prywatnego nawiązują do dwóch pozostałych ustaw tworzących krajowy system prawa zamówień publicznych. Niemniej, taki stan rzeczy jest wynikiem ewolucji aktów prawnych regulujących materię udzielania zamówień publicznych w Polsce. Nie jest to jednak spostrzeżenie tylko o charakterze teoretycznym, bowiem w przeszłości miały miejsce przypadki postępowań o zawarcie partnerstwa publiczno-prywatnego, w których podmiot publiczny dokonywał wyboru partnera prywatnego w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną³⁸⁰. Taki stan rzeczy mógł wynikać oczywiście z faktu nieodpowiedniego przygotowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego na wstępnym etapie³⁸¹. Jednakże przyjęty sposób

³⁷⁷ Art. 3b ust.3 ustawy PPP.

³⁷⁸ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom II: Postępowanie PPP*, Warszawa 2021, s. 60.

³⁷⁹ M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] A. Powalowski (red.) *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2020 r., s. 476.

³⁸⁰ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom II: Postępowanie PPP*, Warszawa 2021, s. 29.

³⁸¹ Taki sposób ukształtowania przepisów regulujących zawieranie współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego powoduje także wątpliwości interpretacyjne dotyczące innych etapów postępowania. W tym miejscu należy zwrócić chociażby na kwestie środków ochrony prawnej przysługujących w ramach postępowania o zawarcie partnerstwa publiczno-prywatnego. Na ten temat por. szerzej H. Wolska, *Rola*

regulacji dotyczący wskazania właściwej podstawy prawnej dla wyboru partnera prywatnego, także mógł przyczynić się do opisywanych wyżej sytuacji, które skutkowały unieważnieniem postępowania³⁸². Niewątpliwie występowanie takich zdarzeń nie wpływało pozytywnie na otoczenie prawne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce oraz działało zniechęcająco na podmioty publiczne, nieposiadające odpowiedniego doświadczenia w przygotowywaniu projektów PPP. Nowelizacja dokonana w 2018 roku miała na celu uwzględnić specyficzną cechę partnerstwa publiczno-prywatnego, jaką jest czasochłonność przygotowania i zmienność założeń danych projektów, które mogą podlegać modyfikacjom w wyniku negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi. Niektóre ze zmian mogą dotyczyć określenia źródeł przychodów partnera prywatnego oraz kwestii podziału ponoszenia ryzyka ekonomicznego związanego z przedsięwzięciem³⁸³. Konieczność dokonywania określonych modyfikacji, już po wszczęciu postępowania w sprawie wyboru prywatnego w obecnym stanie prawnym nie musi już prowadzić do unieważnienia postępowania, bądź ograniczenia możliwości wyboru trybu, w jakim nastąpić ma wybór partnera prywatnego. Obecnie podmiot publiczny w sytuacji, gdy nie ma pewności, czy wybór postępowania koncesyjnego pozostanie właściwy ze względu na zmianę przypisania ryzyka ekonomicznego w toku negocjacji, będzie miał możliwość przeprowadzenia postępowania o wybór partnera prywatnego w oparciu o ustawę prawo zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁸⁴. Takie rozwiązanie legislacyjne spowodowane było niewielkim odsetkiem zawierania umów o partnerstwie publiczno-prywatnym względem ilości wszczynanych postępowań.

Decyzja podmiotu publicznego o wyborze ustawy Prawo zamówień publicznych jako podstawy wyboru partnera prywatnego ma swoje praktyczne uzasadnienie ze względu na powszechność stosowania przepisów tej ustawy w praktyce podmiotów zamawiających, które mogą być przygotowane do uruchomienia procedury wyboru prywatnego, w przeciwieństwie do konieczności zastosowania przepisów ustawy koncesyjnej³⁸⁵.

sądów w zakresie kontroli postępowań o wybór partnera prywatnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, [w:] *Przegląd Naukowy Disputatio*, t. XXII, nr 2, 2016, s. 116-122.

³⁸² A. Panasiuk zwraca uwagę na terminologiczny chaos jaki jest związany z pojęciami zamówienia publicznego, koncesji oraz partnerstwa publiczno-prywatnego. Por. szerzej. A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 109-120.

³⁸³ M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy po nowelizacji z 5 lipca 2018 r.*, Warszawa 2018, s. 65.

³⁸⁴ Art. 4 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

³⁸⁵ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom II: Postępowanie PPP*, Warszawa 2021, s. 38.

W przypadku wyboru ustawy Prawo zamówień publicznych do wyboru partnera prywatnego zastosowanie powinien znaleźć głównie tryb dialogu konkurencyjnego, który jest trybem udzielania zamówienia, w którym w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy. W takim przypadku podmiot publiczny prowadzi dialog z zaproszonymi do udziału w dialogu potencjalnymi partnerami prywatnymi w zakresie zaproponowanych przez nich rozwiązań, po którego zakończeniu zaprasza ich do składania ofert. Należy mieć na uwadze, że w przypadku wykorzystania przez podmiot publiczny przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, będzie mieć ona zastosowanie także do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w zakresie nieuregulowanym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁸⁶.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może być także zawierana w modelu koncesyjnym jako samoistna podstawa współpracy z koncesjonariuszem na podstawie przepisów ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, bądź też poprzez ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, jako ustawa proceduralna do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli przedsięwzięcie ma być realizowane na podstawie ustawy o PPP, ale Umowa o PPP spełnia warunki właściwe dla umowy koncesji. Powyższe możliwości dotyczą wszystkich projektów, które spełniają warunki określone w przepisie art. 3 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi³⁸⁷. W przypadku projektów, dla których ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi stanowi samoistną podstawę wyboru koncesjonariusza, na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem. W przypadku umowy koncesji na roboty budowlane wynagrodzenie koncesjonariusza stanowi wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością, a w przypadku umowy koncesji na usługi wynagrodzenie koncesjonariusza stanowi wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością.

Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi może być stosowana jako samoistna podstawa prawna i proceduralna wyboru koncesjonariusza. Jednakże w takich wypadkach całkowite ryzyko ekonomicznego powodzenia umowy, spoczywać

³⁸⁶ Ibidem.

³⁸⁷ Ibidem, s. 33.

będzie na koncesjonariuszu³⁸⁸. Dlatego też regulacja zawarta dotycząca wyboru partnera prywatnego może być bardziej elastyczna ze względu na podział ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym i może sprzyjać dostosowaniu Projektu PPP do potrzeb rynkowych. Zatem, jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma spełniać warunki określone w art. 3 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy tej ustawy albo ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie.

Powyższe rozważania w kontekście zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego w modelu koncesyjnym mają szczególne uzasadnienie ze względu na treść art. 18 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ze względu na problematykę wpływu zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zgodnie z wskazanym przepisem, zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu przy uwzględnieniu wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy. Partnerstwo publiczno-prywatne może być więc atrakcyjną formą realizacji zadań publicznych, zwłaszcza w sytuacji niedoboru środków publicznych. Poza dostępem do wiedzy i kapitału partnerów prywatnych podmioty publiczne mają możliwość, aby poprzez formułę PPP dokonywać inwestycji, które nie napotkają na barierę prawną, związaną z niemożnością klasyfikowania określonych wydatków budżetowych. Bowiern w myśl przepisów o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o określone rodzaje przychodów³⁸⁹. Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu zobowiązań wskazanych

³⁸⁸ O czym stanowi art.3 ust.3-5 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

³⁸⁹ Tymi przychodami w myśl art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z to m.in. pkt. 5, nadwyżka budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w pkt 8; pkt.7 spłaty udzielonych pożyczek z lat ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych, pkt. 8) niewykorzystane środków pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.

w ustawie³⁹⁰, Z kolei ujemna różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi deficyt sektora finansów publicznych³⁹¹.

Wskazana forma klasyfikowania wydatków budżetowych może być szczególnie atrakcyjna dla podmiotów publicznych stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, które z reguły realizują zadania publiczne w realiach ograniczonego budżetu. Takie rozwiązanie prawne jest okolicznością zachęcającą do wyboru partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy realizacji zadań publicznych. Takie rozwiązanie pozwala na wykorzystanie tej instytucji w szerszy sposób, także alternatywnie do tradycyjnych zamówień publicznych, co w szerszej perspektywie daje podmiotom administracji publicznej możliwość wdrażania rozwiązań ekologicznych, społecznych oraz innowacyjnych przy wykorzystaniu kapitału prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne może być zawierane także w sytuacjach, w których stosowanie zarówno ustawy Prawo zamówień publicznych, jak i ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi jest wyłączone, w sytuacjach, gdy partner prywatny wybierany jest w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a w przypadku wniesienia przez podmiot publiczny wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁹².

3.4. Realizacja interesu publicznego w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym

Administracja publiczna, realizuje zadania publiczne nie tylko w formach władczych np. aktu normatywnego, aktu administracyjnego, ale również w formach niewładczych takich jak porozumienia, ugody czy też umowy. Wykorzystywanie umowy w działaniach administracji publicznej, stanowi wynik wzajemnego przenikania się gałęzi prawa cywilnego i administracyjnego, w celu jak najefektywniejszego realizowania zadań publicznych. Wskazuje się, że można mówić o trzech płaszczyznach wykorzystywania

³⁹⁰ zob. art. 72 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

³⁹¹ zob. art. 7 ustawy o finansach publicznych.

³⁹² Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom II: Postępowanie PPP*, Warszawa 2021, s. 39.

umów w działalności administracji publicznej. Pierwsza dotyczy prywatyzacji zadań publicznych, zarówno o charakterze gospodarczym, jak i niegospodarczym, druga jest związana z nabywaniem i utrzymaniem służącym funkcjonowaniu urzędów użyteczności publicznej. Natomiast trzecia płaszczyzna związana jest z działalnością fiskalną podmiotów administracji publicznej, w której występują przekształcenia własnościowe³⁹³. Niezależnie od powyższej klasyfikacji, podmioty administracji publicznej wykorzystują umowy do realizacji zadań publicznych³⁹⁴. Umowa może być wykorzystywana, kiedy administracja publiczna nie musi wykorzystywać władczych środków działania, co może mieć miejsce w obszarze działalności gospodarczej, w której realizowane są świadczenia i usługi niezbędne do jej prawidłowego działania³⁹⁵. W doktrynie podkreśla się, że takie wykorzystywanie umowy w sferze działalności podmiotów administracji publicznej, umożliwia włączenie podmiotów prywatnych w proces realizacji zadań publicznych, co może umożliwiać optymalizację działań publicznych realizowanych przez administrację publiczną³⁹⁶.

Rozważania dotyczące charakteru prawnego umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym wykracza poza ramy niniejszej rozprawy, jednakże na potrzeby pracy zostaną przedstawione podstawowe ustalenia w tym zakresie. W piśmiennictwie nie ma zgodności co do charakteru prawnego umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dominują poglądy o cywilnoprawnym charakterze umowy, ale można się również spotkać z koncepcjami umowy zarówno publiczno-prawnej, jak i mieszanej³⁹⁷. W tym miejscu wskazać jedynie należy, że zgodnie z poglądami spotykanymi w literaturze przedmiotu, należy ona do pozakodeksowego typu umów nazwanych, o charakterze cywilnoprawnym³⁹⁸. Odnośnie administracyjnoprawnego charakteru umów o partnerstwie

³⁹³ D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 283.

³⁹⁴ M. Kania, *Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8b Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 556.

³⁹⁵ Ibidem.

³⁹⁶ Ibidem, s. 557-558.

³⁹⁷ A. Treła, *Kwalifikacja prawna umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji no 3555*, Wrocław 2014, s. 100.

³⁹⁸ Tak m.in. A. Gostępska, J. Jerzykowski, W. Sławiński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz do art. 7 Legalis*, Warszawa 2023, a także T. Moll, *Umowa o partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2017, s.497. Jednakże w doktrynie funkcjonują także inne poglądy dotyczące charakteru umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jak podkreśla M. Kania, w literaturze zagranicznej, głównie niemieckojęzycznej umowy o PPP zalicza się do umów administracyjnych por. M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] A. Powalowski (red.) *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2020 r., s. 482. Z

publiczno-prywatnym, wskazać można, że poprzez silne powiązanie ich przedmiotu z administracją, nie mogłyby one funkcjonować poza administracją publiczną³⁹⁹. Wskazuje się, że umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym należy zakwalifikować jako umowę dwustronnie obowiązującą i wzajemną. Każda ze stron umowy jest bowiem uprawniona do żądania od drugiej strony wskazanego świadczenia, które jest związane z realizacją przedsięwzięcia w ramach współpracy⁴⁰⁰. Ocena w kwestii równoważności świadczeń dokonywana jest przez kontrahentów i stanowi ona ocenę subiektywną⁴⁰¹.

Niezależnie od wskazanych poglądów umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi umowę odpłatną, której stronami są partner publiczny i partner prywatny, a której przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia. Partner prywatny zobowiązuje się do jego realizacji za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Zatem zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym związane jest z realizacją celu publicznego, co stanowi cechę umowy administracyjnej, natomiast treścią umowy są zobowiązania oraz uprawnienia stron tej umowy w związku ze wspólnym realizowaniem przedsięwzięcia. W kontekście umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym należy rozważyć, co będzie oznaczać pojęcie interesu publicznego. Organy administracyjne ustalając, co leży w interesie publicznym, nie mogą czynić tego w sposób arbitralny, lecz powinny w tym procesie uwzględnić aktualnych możliwości państwa, sytuacji społeczno-politycznej oraz aktualnie prowadzonej przez państwo polityki⁴⁰². W takim ujęciu interes publiczny stanowi kategorię pojęciową, której treść jest związana z konieczności perspektywicznego myślenia strategicznego⁴⁰³. Takie

kolei A. Panasiuk wskazuje, że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym posiada charakter umowy administracyjnoprawnej, dla której istotnym celem jest przed wszystkim ochrona interesu publicznego, por. szerzej A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna*, [w:] *Państwo i prawo 2/2008*, s. 29-31.

³⁹⁹ J. Boć, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej* [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5 Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 267. Jak wskazuje A. Panasiuk umowa o charakterze publicznoprawnym powinna wyróżniać się tym, że zawsze jedną stroną lub stronami umowy są podmioty publiczne, przedmiot umowy służy realizacji zadań publicznych, a realizacja zadania publicznego urzeczywistnia interes publiczny, względną swobodą zawieraniu umowy ograniczoną jedynie przepisami i zasadami związanymi z wyborem partnera, jednoznacznym rozdzieleniem zadań i czynności podmiotu prywatnego oraz obowiązków podmiotu publicznego, określeniem zakresu odpowiedzialności za dokonywane czynności oraz końcowy efekt, a także określenie zasad sprawowania kontroli i nadzoru nad sposobem realizacji powierzonych zadań publicznych, por. szerzej A. Panasiuk *Umowa publicznoprawna*, [w:] *Państwo i prawo 2/2008*, s. 29-31.

⁴⁰⁰ M. Kania, *Umowa...* op.cit., Katowice 2013, s. 34.

⁴⁰¹ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan., E. Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys Wykładu*, Warszawa 2009, s. 135-136.

⁴⁰² M. Wyrzykowski - *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 46-47.

⁴⁰³ *Ibidem*.

ujmowanie interesu publicznego jest szczególnie interesujące rozpatrując partnerstwo publiczno-prywatne nie tylko jako prawną formę realizacji zadań publicznych, ale także jako element umożliwiający dokonywanie określonych strategicznych inwestycji będących realizacją polityki rozwoju państwa. Biorąc pod uwagę, czy dana umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym realizuje interes publiczny, należy spojrzeć na szeroki kontekst społeczno-gospodarczy obowiązujący nie tylko w momencie zawierania umowy, lecz także podczas podejmowania decyzji o wyborze formy realizacji danego przedsięwzięcia przez podmiot publiczny. Nawiązywanie współpracy z podmiotami sektora prywatnego jest zatem czynnikiem, który może umożliwiać realizowanie interesu publicznego przez podmioty administracji publicznej. Należy mieć bowiem na uwadze, że administracja publiczna jest sprawowana przez państwo, które realizuje dobro wspólne, w celu przyniesienia korzyści ogółowi lub też jako wyraz dbałości o interes indywidualny, ze względu na wyznawane powszechnie wartości⁴⁰⁴. Powyższe ma także oparcie wynikające z faktu, że klauzula interesu publicznego ma swoje oparcie w wartościach, które przyczyniają się do ich kierunkowej interpretacji⁴⁰⁵. Ponadto należy nadmienić, że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma charakter umowy ramowej, która reguluje zasady współpracy pomiędzy stronami partnerstwa i w wielu przypadkach może ona stanowić punkt wyjścia dla zawierania innych umów zobowiązaniowych przez strony partnerstwa, które będą służyć realizacji projektu PPP⁴⁰⁶. Umowa o partnerstwo prywatne może podlegać także modyfikacjom, których zakres uwarunkowany będzie wybranym trybem postępowania o wybór partnera prywatnego⁴⁰⁷.

3.5. Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji norm programowych

⁴⁰⁴ J. Zimmermann, *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2010, s. 26.

⁴⁰⁵ H. Wolska, *Źródła i podstawy normatywne...* op.cit., (red.), A. Powalowski, Warszawa 2022, s. 53-54.

⁴⁰⁶ M. Kania, Zakres swobody kontraktowania w umowach o partnerstwie publiczno-prywatnym, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, (red.) M. Kania, Katowice 2013, s. 143.

⁴⁰⁷ W tym miejscu warto jedynie nadmienić, że przed nowelizacją z 2018 r., ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym regulowała pojęcie istotnych zmian umowy, w których zakres wchodziły takie elementy jak kryteria oceny ofert, podziału zadań i ryzyk pomiędzy strony partnerstwa, rodzaju i sposobu wynagradzania partnera prywatnego, czy też rodzaju wkładu własnego, pod warunkiem przewidzenia możliwości wprowadzenia takiej zmiany w ogłoszeniu o partnerstwie lub dokumentacji postępowania, zob. M. Kania, *Zmiana treści umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w świetle propozycji zmian dyrektywy zamówieniowej i nowej regulacji dyrektywy koncesyjnej. Uwagi de lege ferenda*. [w:] *Państwo a gospodarka. Partnerstwo publiczno-prywatne prawną formą realizacji zadań publicznych*, (red.) H. Nowicki, P. Nowicki, Toruń 2014, s. 108.

Zgodnie z teorią prawa normy programowe nie wskazują, jak powinien zachować się adresat normy, a jedynie wskazują na cel, który powinien zostać osiągnięty, pozostawiając kwestie wyboru środków realizacji tego celu⁴⁰⁸. Normy programowe związane są głównie z nauką prawa konstytucyjnego, ponieważ ich występowanie na gruncie przepisów Konstytucji RP obok zasad prawnych, norm kompetencyjnych, organizacyjnych i proceduralnych, składają się na strukturę konstytucji. Jednakże wskazuje się, że w całym systemie prawa znajdują się normy, których struktura odpowiada strukturom norm programowych⁴⁰⁹. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przesądził, że art. 5 Konstytucji RP, w którym sformułowana została zasada zrównoważonego rozwoju, zawiera normy programowe, które są adresowane głównie do parlamentu, jednakże realizacja zadań w nim wskazanych należy do obowiązków wszystkich władz publicznych Rzeczypospolitej, w tym do organów samorządu terytorialnego⁴¹⁰. W innym ze swoich wyroków Trybunał Konstytucyjny wskazał, że normy programowe nie dają jednostkom roszczeń do żadnych określonych świadczeń pozytywnych, chociaż mogą stanowić podstawę roszczeń o charakterze negatywnym tj. o zaniechanie działań uniemożliwiających urzeczywistnienie wyznaczonego celu⁴¹¹. Zgodnie z doktryną prawa konstytucyjnego, normy programowe, są normami wyznaczającymi władzy publicznej obowiązek dążenia do maksymalnego stopnia osiągnięcia pewnych celów społecznych i gospodarczych, uznanych przez ustrojodawcę za szczególnie ważne⁴¹². Podkreślić także należy, że niezrealizowanie celu, o jakim mowa w przepisie danej normy programowej, nie będzie oznaczać, że doszło do naruszenia konstytucji⁴¹³. Z powyższego wywnioskować można, że władze publiczne mają dążyć do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, poprzez podjęcie określonych działań służących realizacji tego celu. Podobnie też administracja publiczna zobowiązana jest do realizowania zadań publicznych poprzez wybór prawnej formy działania, która niekiedy będzie wprost narzucona przez określone przepisy prawa, bądź też realizacja zadań publicznych będzie możliwa przy pewnej swobodzie wyboru prawnej formy działania⁴¹⁴. W przypadku realizacji zadań publicznych, które mają być realizowane w formie

⁴⁰⁸ L. Morawski, *Wstęp...* op.cit., Toruń 2014, s. 58.

⁴⁰⁹ M. Kania, *Umowa...* op.cit., Katowice 2013, s. 91.

⁴¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09, LEX nr 493281.

⁴¹¹ Por. Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09, LEX nr 824220.

⁴¹² A. Rzepliński, *Informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*, Druk nr 470 Warszawa, 27 kwietnia 2016 r., Warszawa 2016, s. 39.

⁴¹³ A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, (red.) J. Trzeiński, Warszawa 1997, s. 104-106.

⁴¹⁴ Por. szerzej., M. Kania, *Umowa...* op.cit., Katowice 2013, s. 105-106.

odpłatnych umów zawieranych między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług, podmiot publiczny zobowiązany jest do stosowania przepisów ustaw tworzących krajowy system prawa zamówień publicznych. Posiada on swobodę wyboru ustawy, która będzie zastosowana do realizacji określonego zadania publicznego. Podmiot publiczny zatem w takim ujęciu zobowiązany jest jedynie do realizacji celu, jakim jest zaspokojenie potrzeb publicznych wynikających z realizacji zadania publicznego, natomiast posiada możliwość wyboru środków, które do realizacji tego celu będą prowadzić. Niemniej swoboda ta nie jest ograniczona, podmiot publiczny jest zobowiązany do przestrzegania zasad udzielania zamówień, w tym zasady efektywności ekonomicznej udzielanego zamówienia, która zobowiązuje go, do kierowania się zasadą *Value for Money* przy wyborze środka do realizacji celu.

4. Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji zadań publicznych

Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego może mieć szczególne znaczenie dla administracji publicznej, której przy realizacji zadań publicznych będzie zależało na wykorzystaniu kompetencji i zasobów sektora prywatnego w dostarczaniu usług publicznych⁴¹⁵. Podejmowanie przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego może pozytywnie wpływać na rozwój administracji publicznej, zarówno krajowej, jak i unijnej. Poprzez taką formę współpracy międzysektorowej, wspierany jest nie tylko obszar ekonomiczny, ale także promowane są cele społeczne oraz ich efektywne i skuteczne zarządzanie⁴¹⁶. Pomimo wzrostu znaczenia partnerstwa publiczno-prywatnego unijny ustawodawca nie zawarł regulacji dotyczących PPP, chociażby w przywołanych wcześniej dyrektywach zamówieniowych z 2014 r. Jak podaje się w literaturze⁴¹⁷ partnerstwo publiczno-prywatne regulowane jest w aktach prawnych, które posiadają charakter *soft law*, które co najwyżej podają pewne cechy charakterystyczne partnerstwa publiczno-prywatnego aniżeli jego definicję. Aby odnaleźć wspólne cechy PPP w prawodawstwie europejskim, należy brać pod uwagę wskazania instytucji unijnych. Według definicji Komisji Europejskiej termin partnerstwo publiczno-prywatne odnosi się

⁴¹⁵ A. Kargol-Wasiuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda ekonomizacji dostarczania dóbr publicznych*, Warszawa 2020, s. 62.

⁴¹⁶ P. Hetmańczyk, *Korzyści niefinansowe Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Wybrane przykłady dobrych praktyk*, [w:] *Humanum Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne*, 26 (3) 2017, s. 151.

⁴¹⁷ P. Nowicki, *Partnerstwo...* op.cit., (red.) J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 426.

do form współpracy zawieranych pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami prywatnymi, którego celem jest zapewnienie finansowania, konstrukcji, odnawiania, zarządzania i utrzymania infrastruktury bądź świadczenia usług⁴¹⁸. Biorąc pod uwagę cechy partnerstwa publiczno-prywatnego, związane z podziałem ryzyka, metodą finansowania przedsięwzięcia, stosunkowo długim okresem trwania umowy, rolą podmiotu gospodarującego, oraz praktykami dotyczącymi realizowania przedsięwzięć w tej formule w państwach członkowskich Unii, Komisja Europejska zaproponowała dokonanie rozróżnienia pomiędzy dwoma rodzajami partnerstwa publiczno-prywatnego. Zgodnie z tym podziałem, pierwszy rodzaj PPP posiada naturę czysto kontraktową, w której do współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego dochodzi tylko i wyłącznie w wyniku związania kontraktem podmiotu publicznego i podmiotu prywatnego. Drugi z kolei ma charakter instytucjonalny, który angażuje współpracę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w zakresie odrębnego podmiotu.

Wskazać należy, że brak definiowania pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego przez instytucje unijne, wynika ze stanowiska Komisji Europejskiej, która dostrzegając dynamikę rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego uważa, że niecelowym jest, aby istniał jeden rodzajowy model struktury partnerstwa⁴¹⁹. Biorąc jednak pod uwagę, że możliwe jest zwiększenie partycypacji prywatnych źródeł finansowania w realizacji zadań publicznych, zwłaszcza w kontekście realizacji zasady zrównoważonego rozwoju takie działanie może wydawać się niezrozumiałe. Określenie (choćby szerokie) ram zinstytucjonalizowanego partnerstwa publiczno-prywatnego może przynieść pozytywne efekty w zakresie rozpowszechniania tej formy realizacji zadań publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ujęcie partnerstwa publiczno-prywatnego na gruncie normatywnym Unii Europejskiej powinno przynieść harmonizację rynku partnerstwa oraz zapewnić realizację określonych polityk oraz zasad traktatowych. Wziąć także pod uwagę należy fakt, że partnerstwo publiczno-prywatne zostało uwzględnione w Komunikacie Komisji Europejskiej „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu⁴²⁰” jako niezbędny czynnik dokonywania

⁴¹⁸ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Zielona księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, (Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions), COM (2004) 327, Bruksela 2003, s. 3,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0327>, (dostęp na dzień 12.09.2023 r.).

⁴¹⁹ A. Cenker, *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2011, s. 41.

⁴²⁰ Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM (2010) 2020, Bruksela 2010

inwestycji⁴²¹. Niezależnie od powyższych rozważań w prawodawstwie unijnym można odnaleźć definicję partnerstwa publiczno-prywatnego, która została określona na gruncie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006⁴²². Zgodnie z nim partnerstwa publiczno-prywatne oznaczają współpracę między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, których celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału⁴²³. Definicja ta zawiera zatem elementy charakterystyczne dla partnerstwa publiczno-prywatnego, które zostały przedstawione wcześniej, zakreślając przy tym bardzo szerokie ramy współdziałania sektora publicznego i prywatnego związane z realizacją zadań publicznych. Jednakże wprowadzenie tej definicji na gruncie tego rozporządzenia nie wywołało jak do tej pory kolejnych działań unijnego prawodawcy w tym zakresie.

4.1. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym, w jego ramach mogą być realizowane przedsięwzięcia, które dotyczyć będą budowy lub remontu obiektu budowlanego, świadczenia usług, wykonania dzieła, w szczególności wyposażenie

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020>.

⁴²¹ Ibidem, s.25, „Do osiągnięcia celów strategii Europa 2020 niezbędne jest takie otoczenie regulacyjne, dzięki któremu rynki finansowe będą jednocześnie skuteczne i bezpieczne. Europa musi także zrobić wszystko, co w jej mocy, aby odpowiednio wykorzystać swoje środki finansowe, szukać nowych możliwości łączenia kapitału prywatnego i publicznego oraz tworzyć innowacyjne instrumenty finansowania niezbędnych inwestycji, w tym partnerstwa publiczno-prywatne (PPP)”.

⁴²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE nr L 347/320, z 20 grudnia 2013 r., z późn zm.).

⁴²³ Zgodnie z art. 2 pkt 24 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

składnika majątkowego w urzędzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub inne świadczenia, które połączone są z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Typowi przykładami usług publicznych, które mogą być realizowane przy wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego mogą być lotniska, koleje, drogi, obiekty sportowe, budynki użyteczności publicznej tj. szpitale, urzędy, szkoły czy też inwestycje w zakresie utylizacji odpadów, uzdatniania wody itp.⁴²⁴.

Informacje dotyczące praktyki funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce dostarczane są w kwartalnych raportach Centralnej rządowej jednostki do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej⁴²⁵. W ciągu ostatnich 16 lat, czyli od momentu rozpoczęcia obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, do końca I połowy 2024 r. w Polsce wszczęto łącznie 670 postępowań PPP, z czego 191 z nich zakończyło się podpisaniem umowy. Analiza statystyk z ostatnich lat pokazuje trendy związane z określonymi wydarzeniami. Po dokonaniu nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w 2017 roku, nastąpił spadek liczby wszczynanych postępowań, jednak zwiększony został procentowy odsetek postępowań kończących się podpisaniem umowy. Taki stan rzeczy może być związany z potrzebą adaptacji partnerów publicznych oraz prywatnych do nowego otoczenia prawnego partnerstwa publiczno-prywatnego. Podyktowane jest to między innymi zwróceniem przez ustawodawcę uwagi na konieczność dokonywania obowiązkowej analizy przedrealizacyjnej projektów partnerstwa publiczno-prywatnego⁴²⁶. Wystąpienie pandemii COVID-19 w 2020 r., także spowodowało spadek liczby realizowanych projektów PPP. Realia społeczno-gospodarcze oraz rynkowe spowodowały skupienie administracji publicznej na realizacji innych priorytetów, związanych z wyzwaniami krótkookresowymi, zamiast na realizowaniu projektów długofalowych. Dowodzi to, że zawieranie współpracy w ramach PPP jest uzależnione także od zewnętrznych czynników, bowiem na każde przedsięwzięcie rzutują odmienne uwarunkowania gospodarcze, społeczne czy też polityczne⁴²⁷.

⁴²⁴ A. Kargol-Wasiuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., Warszawa 2020, s. 62.

⁴²⁵ Dostępne na <https://www.ppp.gov.pl>.

⁴²⁶ Brak należytego przygotowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego był wskazywany jako czynnik, który zadecydował o przywróceniu obowiązku przeprowadzenia analizy przedrealizacyjnej projektu PPP. Por. szerzej J. Hausner (red.) *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Warszawa 2013, s.29.

⁴²⁷ M. Załączna, *Wybór optymalnej formy partnerstwa publiczno-prywatnego*, PZP kwartalnik nr 3(46)/2015, Warszawa 2015, s. 286.

O potencjale partnerstwa publiczno-prywatnego świadczy baza prowadzonych potencjalnych projektów PPP. O ile dotychczasowa wartość brutto podpisanych umów wyniosła 10 mld 280 mln zł, na co składa się 191 podpisanych umów, o tyle wartość przyszłych, potencjalnych projektów PPP szacowana jest na ponad 9 mld 749 mln zł, co zawiera się w 47 potencjalnych przyszłych projektach. Dominacja projektów PPP o mniejszej wartości jest bowiem dotychczasową specyfiką polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, odróżniającą go od rynków innych państw⁴²⁸. Projekty wykazywane w bazie potencjalnych projektów PPP mogą być zapowiedzią nadchodzącej ewolucji rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, związanej z przechodzeniem na realizację przedsięwzięć o dużej wartości przez podmioty publiczne i partnerów prywatnych.

Zgodnie z klasyfikacją przedstawioną w bazie zawartych umów partnerstwa publiczno-prywatnego, projekty PPP wyróżniane są ze względu na przedmiot przedsięwzięcia jako jeden z następujących obszarów: budynki publiczne, edukacja, efektywność energetyczna, energetyka, gospodarka odpadami, gospodarka wodno-kanalizacyjna, infrastruktura transportowa, kultura, mieszkalnictwo, ochrona zdrowia, rewitalizacja, sport i turystyka, telekomunikacja, usługi transportowe, oraz inne. Dominującą formą realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego są umowy koncesji na roboty budowlane oraz umowy koncesje na usługi zawierane na podstawie przepisów ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, będące samoistną podstawą prawną ich zawierania⁴²⁹. Miało to miejsce w 80 przypadkach, kiedy zawarto umowę koncesji na usługi oraz 21 razy, gdy zawierano umowę koncesji na roboty budowlane. Dodatkowo, 21 umów partnerstwa publiczno-prywatnego zawarto w trybie koncesyjnym⁴³⁰. Kolejnym pod względem częstotliwości występowania rodzajem umów PPP są umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym zawarte w na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁴³¹. Dominującymi obszarami ze względu na przedmiot realizowanego przedsięwzięcia są efektywność energetyczna – 30 umów (z czego 29 z nich na podstawie zawartych ustawy Prawo zamówień publicznych), gospodarka wodno-kanalizacyjna - 28 umów (z czego 24 w formie umowy koncesji na

⁴²⁸ J. Zawora, *Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji samorządowych*, [w:] *Przedsiębiorczość – edukacja (Entrepreneurship – Education)* 16 (1) 2020, Kraków 2020, s. 375.

⁴²⁹ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, w tym przepis art. 4 dotyczący trybu wyboru partnera prywatnego, na przestrzeni lat podlegał nowelizacjom, jednakże w tym miejscu przyjęto rodzaj trybu, w jakim zawarta została umowa.

⁴³⁰ Na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

⁴³¹ Na podstawie art. 4 ust.1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

usługi), infrastruktura transportowa – 26 umów, sport i turystyka – 26 umów (z czego 20 umów w formie umowy koncesji na usługi), oraz telekomunikacja.

4.2. Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku, jest jednym z kluczowych dokumentów w zakresie prowadzenia przez Polskę polityki gospodarczej w zakresie średnio i długofalowym. Wskazano w niej, że partnerstwo publiczno-prywatne ma być narzędziem służącym zwiększaniu efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości infrastruktury i usług publicznych⁴³². W Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju wskazano na obszary, w których partnerstwo publiczno-prywatne ma być w tym celu wykorzystane tj. edukacja, ochrona zdrowia, ochrona środowiska oraz infrastruktura. Strategia zakładała podjęcie działań do 2020 r., które miały upowszechnić formułę partnerstwa publiczno-prywatnego, takich jak zwiększenie skali i efektywności inwestycji finansowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, a także wprowadzenie zmian prawnych przyjaznych dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. Polegać miały one na wyeliminowaniu zidentyfikowanych barier systemowych, wypracowanie standardowych dokumentów umownych i przetargowych dla projektów PPP. Ponadto zakładała przeprowadzenie działań szkoleniowych w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego dla jednostek publicznych wszystkich szczebli i przedsiębiorców. Według strategii, miała zostać stworzona lista planowanych przedsięwzięć PPP, obejmująca inwestycje rządowe i samorządowe, które potencjalnie mogą być realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Kolejnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi PPP miało być powiązanie tychże działań z rządowymi programami społeczno-gospodarczymi, szersze wykorzystanie dostępnych źródeł finansowania w realizacji projektów PPP, w tym Polskiego Funduszu Rozwoju oraz środków i instrumentów gwarancyjnych UE a także zintensyfikowanie wsparcia merytorycznego i weryfikacji planowanych projektów PPP⁴³³. Z kolei w następnym etapie działania przypadającym na okres po 2020 roku wskazano na konieczność rozszerzenia zakresu działań, które miałyby upowszechnić stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego i dostosować je do aktualnych potrzeb na rynku.

⁴³² Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), (M.P.2017.260), s. 131.

⁴³³ Ibidem, s. 131-132.

Zapowiedziane też zostało opacowanie projektu strategicznego dotyczącego polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. Brak spójnej i przejrzystej polityki państwa w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego był wskazywany jako bariera instytucjonalna i strategiczna utrudniająca wykorzystywanie partnerstwa publiczno-prywatnego⁴³⁴. Warty podkreślenia jest, że pierwsza polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego została opracowana już w lipcu 2017, a więc niespełna pół roku po przyjęciu przez Radę Ministrów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Aktualnym dokumentem regulującym tę materię jest przyjęta na podstawie uchwały nr 177 Rady Ministrów z dnia 25 września 2023 r., Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030⁴³⁵. Przyjęta została na podstawie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, co oznacza, że w jej rozumieniu stanowi ona politykę publiczną⁴³⁶. Polityki publiczne stanowią instrumenty strategii rozwoju państwa, a cele, które są w nich określone, powinny być ściśle powiązane z wyznacznikami społeczno-gospodarczej polityki państwa⁴³⁷. Władza wykonawcza w ostatnich latach wprowadzając coraz więcej dokumentów strategicznych, określających polityki publiczne, stawia przed administracją publiczną coraz większych wyzwania⁴³⁸. Wprowadzanie tego typu strategii ma swoje uzasadnienie wynikające z potrzeby wytyczania kierunków rozwoju, dzięki którym władze rządowe będą mogły dokonywać określonej regulacji rynku. Takie działanie jest także wyrazem realizowania koncepcji *new public management*⁴³⁹. W ten sposób władze publiczne dokonują coraz to bardziej zakrojonej interwencji pod względem ich treści i formy, co jednak ma także wpływ na ich wyspecjalizowane zarządzanie⁴⁴⁰.

⁴³⁴ J. Węgrzyn, A. Wojewnik-Filipkowska, K. Olbińska, M. Załęczna, A. Kozłowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., Łódź 2021, s. 275-276.

⁴³⁵ *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030*, Uchwała nr 177 Rady Ministrów z dnia 25 września 2023 r.

⁴³⁶ Zob. art. 21f ust.4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ((Dz.U. z 2024 r., poz. 324 t.j.). Ponadto art.5 ust.7b) ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że polityka publiczna jest to dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w danej dziedzinie lub na danym obszarze, które wynikają bezpośrednio ze strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 2 i 3.

⁴³⁷ A. Panasiuk, *Polityki publiczne jako jedno z narzędzi wpływu państwa na gospodarkę*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 334 (2022), Wrocław 2022, s. 141.

⁴³⁸ J. Tkaczyński, M. Świstak, *Polityki publiczne – zagadnienia teoretyczne*. [w:] J. Tkaczyński, M. Świstak (red.) *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Kraków 2015, s. 13-14.

⁴³⁹ A. Panasiuk, *Polityki publiczne...* op.cit., [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 334 (2022), Wrocław 2022, s. 141.

⁴⁴⁰ J. Tkaczyński, M. Świstak, *Polityki publiczne...* op.cit., Kraków 2015, s. 13-14.

Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030 poza określeniem głównego celu wskazuje także, na konieczność wdrożenia konkretnych działań mających na celu usprawnienie funkcjonowania polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, które mają stanowić odpowiedź na wyzwania i bariery rozwojowe wykorzystywania tej formy realizacji zadań publicznych. W Polityce Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030 wskazano na czternaście przykładowych zadań mających usprawnić funkcjonowanie rynku PPP⁴⁴¹. Część z nich stanowi kontynuację obranego kursu w zakresie upowszechniania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy realizacji zadań publicznych, natomiast pozostałe stanowią wyraz rozwoju podmiotów administracji publicznej w możliwości sprawnego zarządzania przedsięwzięciami partnerstwa publiczno-prywatnego.

Utrzymanie kompleksowych i spójnych ram prawnych regulujących materię zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego określone zostało jako pierwszy priorytet. Zaplanowano także wdrożenie wytycznych oraz dokumentów systemowych, które będą aktualizować i uzupełniać politykę PPP⁴⁴². Zostać ma zwiększone także informowanie o rynku partnerstwa publiczno-prywatnego poprzez równoległe prowadzenie bazy potencjalnych przedsięwzięć oraz bazy zawartych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. W polityce PPP dostrzeżono także dalszą konieczność zapewniania doradztwa dla podmiotów publicznych, na etapie przygotowywania i przeprowadzania postępowania o wybór partnera prywatnego. Wsparcie doradcze ma także obejmować wskazanie możliwości uzyskania finansowania oraz realizacji samej umowy o partnerstwa publiczno-prywatnego. Wsparcie podmiotów publicznych obejmować będzie także szkolenie kadr, poprzez różnorodne formy przekazywania wiedzy o PPP, a także promowanie formuły PPP i korzyści płynących z jej zastosowania. Innym sposobem mającym na celu zachęcenie podmiotów administrujących do stosowania PPP będzie upowszechnianie wykorzystywania projektów hybrydowych, oraz korzystających z dofinansowania krajowego, co ma popularyzować i optymalizować wdrażanie tego typu inwestycji publicznych. Ważnym zadaniem jest także zwiększenie aktywności zamawiających na

⁴⁴¹ *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030*, Uchwała nr 177 Rady Ministrów z dnia 25 września 2023 r., s. 28-32.

⁴⁴² W zakresie takich zagadnień jak między innymi: wprowadzenie sektorowych wzorów umów, rozstrzygnięcie sporów wynikających z przedsięwzięć realizowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym, waloryzacji wynagrodzenia partnera prywatnego, kluczowych wskaźników produktu/standardów utrzymania, realizacji projektów hybrydowych, oraz analizy różnic między umową PPP przewidującą wykorzystanie nieruchomości podmiotu publicznego w formie dzierżawy zawieranej w oparciu o przepisy ustawy o PPP/ustawy koncesyjnej a klasyczną umową dzierżawy zawieraną w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

szczegółu centralnym w wykorzystywaniu PPP w ramach planowanych strategii zakupowych. Realizacja przedsięwzięć w formule PPP jest bowiem obecnie domeną jednostek samorządu terytorialnego. Innym ważnym wyzwaniem jest wypracowanie jednoznacznych wytycznych, które przesądzą o zakresie zobowiązań publicznych z tytułu wynagradzania partnera prywatnego, co pozwoli zwiększyć zaufanie podmiotów publicznych i partnerów prywatnych do stosowania PPP. Klarowne kryteria kwalifikowania rodzajów ryzyka i ich rozkładu w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym powinny także spowodować upowszechnienie partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanego w systemie koncesyjnym⁴⁴³.

Warto nadmienić, że partnerstwo publiczno-prywatne jest także wskazane w Strategii Produktywności 2030 jako element służący osiągnięciu poprawy funkcjonowania instytucji prywatnych na rzecz budowy zaufania i kooperacji⁴⁴⁴. Strategia Produktywności 2030, jako zgodna ze średniookresową strategią rozwoju kraju, traktuje o dążeniu do osiągnięcia nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjnych technologiach cyfrowych, przy jednoczesnym wykorzystaniu przewag i uwzględnieniu ograniczeń wynikających z naturalnych uwarunkowań kraju, a za jej główny cel wskazano progresywny, zrównoważony (podtrzymywalny) i inkluzywny wzrost produktywności oparty na wykorzystaniu wiedzy oraz nowych technologii, zwłaszcza cyfrowych⁴⁴⁵. Zgodnie z założeniami tej Strategii, rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego powinien zmierzać do promowania projektów realizowanych w modelu PPP, które mają spełniać aktualne wyzwania społeczne związane ze zdrowiem, zrównoważoną gospodarką i energią oraz z inteligentną i czystą mobilnością. Drugim obszarem według Strategii ma być umożliwienie realizacji projektów PPP w obszarze badań i innowacji takich jak publiczno-prywatne programy badawcze, inwestycje w infrastrukturę badawczą oraz wsparcie w zakresie komercjalizacji⁴⁴⁶. Tak określone kierunki wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w celu osiągnięcia celów strategii produktywności, są także zbieżne z postulatami wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Należy jednak mieć na uwadze, że zwłaszcza drugi postulat związany z wykorzystaniem PPP w inwestycji rozwojowo-badawczych jest ze względu na obecne realia polskiego rynku partnerstwa

⁴⁴³ Por. szerzej, *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030*, Uchwała nr 177 Rady Ministrów z dnia 25 września 2023 r., s. 28-32.

⁴⁴⁴ Uchwała Nr 154 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Strategii produktywności 2030” (M.P. z 2022 r. poz. 926).

⁴⁴⁵ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Strategia produktywności 2030*, Warszawa 2022, s. 4.

⁴⁴⁶ Ibidem, s. 49.

publiczno-prywatnego śmiałym założeniem i będzie stanowił wyzwanie dla podmiotów publicznych mających wdrażać tego typu projekty.

5. Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych rozważań można wyprowadzić wniosek, że partnerstwo publiczno-prywatne posiada specyficzne elementy konstrukcyjne, które wyróżniają je na tle innych form realizacji zadań publicznych, na podstawie aktów prawnych tworzących krajowy system zamówień publicznych. Nie ulega wątpliwości, że z perspektywy działalności podmiotów administracji publicznej, realizowanie przedsięwzięć w formule PPP jest procesem pracochłonnym oraz czasochłonnym, co przekłada się na popularność stosowania tej formy realizacji zadań publicznych przez podmioty publiczne. Ukazana w rozdziale geneza powstania partnerstwa publiczno-prywatne dowodzi, że od zawsze sięganie po kapitał i możliwości partnerów prywatnych było sposobem zaspokajania potrzeb publicznych, który otwierał dodatkowe możliwości dla podmiotów administrujących, zwłaszcza w obliczu niedostatku kapitału, zasobów, czy też braku *know-how* administracji publicznej. Analiza zagadnień związanych ze specyfiką przedsięwzięć PPP, umożliwiła zaobserwowanie cech, która predestynują partnerstwo publiczno-prywatne do osiągania dodatkowych celów, przy okazji realizacji przedsięwzięć w formie współpracy podmiotów publicznych i prywatnych.

Włączenie prywatnych przedsiębiorstw, ich kapitału, wiedzy, *know-how* oraz innych zasobów, pozwala na osiągnięcie dodatkowych efektów, które mogą nie występować, bądź też nie występują przy realizacji zadań publicznych w standardowych sposobach ich zaspokajania. Szczególnie ważną cechą, która może przynosić dodatkowe efekty społeczne jest realizacja przedsięwzięć PPP w systemie koncesyjnym, ze względu na możliwość niewłączenia obciążeń wynikających z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym do długu publicznego. Taka możliwość nie występuje w innych metodach realizacji zadań publicznych, stąd PPP stanowi alternatywną formę nawiązywania współpracy, zwłaszcza w perspektywie mniejszych jednostek zamawiających. Zaoszczędzone w ten sposób środki publiczne mogą służyć innym celom, co jest wartością dodaną realizacji takich przedsięwzięć. Możliwości, jakie może nieść ze sobą partnerstwo publiczno-prywatne dostrzegane jest na poziomie ustawodawcy krajowego oraz przepisów unijnych, gdzie w wydawanych politykach i strategiach jest ono przedstawiane jako narzędzie służące zwiększaniu efektywności wydatków publicznych w zakresie

dostarczania wysokiej jakości infrastruktury i usług publicznych. Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w tym zakresie została wskazana w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a partnerstwo publiczno-prywatne ma być w tym celu wykorzystane w takich obszarach jak edukacja, ochrona zdrowia, ochrona środowiska oraz infrastruktura. Kolejnym krokiem w tym zakresie jest przyjęcie Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030. Jej wdrażanie jest wyrazem podejścia do koncepcji *new public management*, gdyż polityka ta, wskazuje na konieczność wdrożenia konkretnych działań mających na celu usprawnienie funkcjonowania polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, które mają stanowić odpowiedź na wyzwania i bariery rozwojowe wykorzystywania tej formy realizacji zadań publicznych. Analiza rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w praktyce funkcjonowania polskiego rynku pozwala wysnuć wniosek, że jest to forma realizacji zadań publicznych, która wciąż posiada niewykorzystany potencjał. Ilość oraz wartość zawieranych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym wciąż nasuwa spostrzeżenie, że nie jest to w pełni upowszechniona forma realizacji zadań publicznych. Działania podejmowane w kierunku popularyzacji PPP pozwalają jednak sądzić, że w niedalekiej przyszłości zawieranych będzie więcej partnerstw publiczno-prywatnych. Wsparcie instytucjonalne oraz doradcze dla projektów partnerstwa skutkuje zwiększeniem liczby potencjalnych umów o PPP, co jest zjawiskiem pożądanym ze względu na specyfikę i dodatkowe korzyści wynikające z realizacji zadań publicznych poprzez partnerstwo publiczno-prywatne.

Rozdział III

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w projektach partnerstwa publiczno- prywatnego

1. Uwagi wstępne

Rozważania na temat genezy koncepcji zrównoważonego rozwoju, kwestii terminologicznych oraz zagadnień związanych z kształtowaniem prawa dotyczącego zrównoważonego rozwoju, w zestawieniu ze specyfiką prawnej formy realizacji zadań publicznych, jaką jest partnerstwo publiczno- prywatnego prowadzą do zbadania możliwości realizacji założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju na gruncie projektów partnerstwa publiczno- prywatnego. Inklinacje związane z przedmiotem partnerstwa, potencjalnymi korzyściami realizacji oraz obszarami, w których PPP funkcjonuje, pozwalają na postawienie pytania, czy partnerstwo publiczno- prywatne jest sposobem realizacji zadań publicznych, który może sprzyjać realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Jak zostało podkreślone w rozdziale I, w ostatnich latach można mówić o zdecydowanym wzroście aktywności prawodawczej w zakresie wprowadzania założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju na gruncie normatywnym, zarówno w krajowym porządku prawnym, jak i na gruncie prawa międzynarodowego w tym prawa Unii Europejskiej. Tak postawione pytanie jest także aktualne ze względu na fakt, że coraz szerzej stosowane jest strategiczne podejście wobec działalności administracji publicznej. Dotyczy to różnych obszarów działania, czego przykładem jest, chociażby wprowadzenie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), a także odnoszącej się do niej Polityki Zakupowej Państwa oraz Polityki Rządu w zakresie rozwoju Partnerstwa Publiczno- Prywatnego. Regulowanie rynku zamówień publicznych poprzez przepisy dotyczące zamówień publicznych stanowi wyzwanie dla władzy wykonawczej oraz ustawodawczej, aby chroniąc zasady i wartości funkcjonujące na gruncie systemu zamówień publicznych, regulować rynek zamówień publicznych w sposób gwarantujący równowagę społeczną, zrównoważone ceny, przy jednoczesnym

zachowaniu zachęty dla sektora prywatnego w zakresie wydajności i innowacyjności w świadczeniu usług publicznych⁴⁴⁷.

Dlatego też w ostatnim czasie pewnego rodzaju trendem wśród państw rozwiniętych oraz organizacji międzynarodowych stało się poszukiwanie nowych form interakcji państwa z biznesem, które byłyby w większym stopniu skupione na implementacji celów zrównoważonego rozwoju oraz będące odpowiedzią na wyzwania, przed jakimi stanęła ludzkość w XXI wieku⁴⁴⁸. Dokonywanie inwestycji z wykorzystaniem prywatnego kapitału może być elementem stymulującym rozwój lokalnych przedsiębiorstw i wspierać proces integracji z globalną gospodarką, co może przyczyniać się do zwiększenia standardów społecznych i środowiskowych na poziomie lokalnych gospodarek⁴⁴⁹. Jednakże partnerstwo publiczno-prywatne pomimo optymistycznego podejścia ze strony organów je promujących nie powinno być uważane za lekarstwo służące realizacji zrównoważonego rozwoju, ponieważ jest ono jedynie ku temu narzędziem, jak wiele innych działań podejmowanych w tym celu. Niemniej, jest ono postrzegane jako atrakcyjne narzędzie ze względu na wysoki deficyt finansowy w zakresie realizacji celów zrównoważonego rozwoju⁴⁵⁰.

Bezpośredni związek pomiędzy celami zrównoważonego rozwoju a partnerstwem publiczno-prywatnym wskazany został w celu nr 9, którego celem jest stworzenie odpornej infrastruktury i rozwoju innowacyjności dla zrównoważonego rozwoju, oraz w celu nr 17, zgodnie z którym partnerstwo publiczno-prywatne jest potrzebne do wykorzystywania wiedzy, technologii, know-how oraz zasobów finansowych, aby tworzyć i rozwijać zrównoważoną energetykę, infrastrukturę oraz transport⁴⁵¹, a także technologię informacyjną i komunikacyjną⁴⁵². Jak zostało podkreślone we wcześniejszej części rozprawy, wprowadzanie w życie koncepcji zrównoważonego rozwoju jest wyzwaniem globalnym, którego realizacja dotyczy zarówno krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się. Oczywistym spostrzeżeniem jest, że wprowadzanie w życie sformułowanych przez

⁴⁴⁷ Ch. Bovis, *The Nature and Character of the Public Markets and Their Effects on Public Procurement in the European Union* [w:], *Studia Iuridica Lublinensia nr 31(4)*, Lublin 2022, s. 10.

⁴⁴⁸ E.A. Starikova, *Public-private partnership as an instrument to implement the Sustainable Development Goals In the Developing Countries*, [w:] O.V. Ivanov, A.O. Inshakova (red.), *Public-Private Partnership in Russia*, Moskwa 2020, s. 294.

⁴⁴⁹ K. Braig, B. von der Harr, P. Wunsch, *Cooperating with the private sector is key to sustainable future*, [w:] *Agenda 2030 & Public Private Partnership. Discussion Paper*, G. Cami (red.), Bruksela 2018, s. 27.

⁴⁵⁰ S. Maguire, *Corporations should be more accountable*, [w:] *Agenda 2030 & Public Private Partnership. Discussion Paper*, G. Cami (red.), Bruksela 2018, s. 12.

⁴⁵¹ E.A. Starikova, *Public-private partnership as an instrument...* op.cit., [w:] O.V. Ivanov, A.O. Inshakova (red.), *Public-Private Partnership in Russia*, Moskwa 2020, s. 294.

⁴⁵² Ibidem.

ONZ celów zrównoważonego rozwoju spotykać będzie się z innym otoczeniem kulturowym, instytucjonalno-administracyjnym, środowiskowym oraz prawnym w zależności od położenia danego państwa, jego sytuacji geopolitycznej, stopnia rozwinięcia.

Kontekstem prawnoporównawczym dla badania możliwości realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego, są przepisy dotyczące klasycznych zamówień publicznych. Należy w tym miejscu podkreślić, że poprzez „zamówienie publiczne” w niniejszym rozdziale rozumiane będzie zamówienie publiczne w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych⁴⁵³ oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE⁴⁵⁴. Zabieg ten ma swoje uzasadnienie w powiązaniu z tematyką niniejszej rozprawy. Akty prawne regulujące udzielanie zamówień publicznych zawierają przepisy, które można odnieść w sposób pośredni lub bezpośredni do kwestii związanych z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Biorąc pod uwagę rozważania przedstawione w poprzednim rozdziale dotyczące systemu prawa zamówień publicznych, należy wziąć pod uwagę, że będą one miały także odniesienie do pozostałych form realizacji zadań publicznych, w tym do partnerstwa publiczno-prywatnego. Ponadto, cel 12.7 Agendy 2030 odnosi się do zobowiązania państw do promowania praktyk w zamówieniach publicznych, które są zgodne ze zrównoważonym rozwojem, w zgodności z krajowymi politykami oraz strategiami⁴⁵⁵. Jak podkreślono w raporcie Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącym zrównoważonych zamówień publicznych, wydatkowanie środków publicznych w kierunku bardziej zrównoważonych produktów i usług może mieć znaczący wpływ na walkę ze zmianami klimatycznymi, a także transformacyjny wpływ na rynki, kierując je w stronę bardziej ekologicznych i innowacyjnych produktów. Zamówienia publiczne mogą także być narzędziem, dzięki którym promowany będzie lokalny przemysł, mali i średni przedsiębiorcy oraz grupy defaworyzowane⁴⁵⁶.

⁴⁵³ Zgodnie z art. 7 pkt. 32 ustawy prawo zamówień publicznych, zamówienie publiczne oznacza umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług.

⁴⁵⁴ Według przepisów Dyrektywy „zamówienia publiczne” 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;

⁴⁵⁵ R. Caranta, *Sustainability takes centre stage in public procurement*, [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1/2023*, Poznań 2023, s. 42.

⁴⁵⁶ *Sustainable Public Procurement Global Review. Part 1 – Current state of sustainable procurement and progress in national governments*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Paryż 2022, s. 24.

Ostatnie zmiany legislacyjne w krajowej ustawie prawo zamówień publicznych rozszerzyły katalog przepisów, dzięki którym instytucje zamawiające mogą w procesie zakupowym korzystać z rozwiązań prawnych, potencjalnie sprzyjających osiągnięciu celów mających wspólny mianownik z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Ze względu na sposób ukształtowania regulacji tworzących system prawa zamówień publicznych, zmiany te odnoszą się także do realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy także mieć na uwadze, że w związku z wartością rynku zamówień publicznych, posiadają one bardzo duży potencjał w kreowaniu polityki państwa w zakresie wydatkowania środków publicznych na rozwiązania ekologiczne, społeczne oraz innowacyjne, dzięki którym możliwe jest osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju. Poprzez promowanie zrównoważonych zamówień publicznych, administracja publiczna może w znacznym stopniu przyczynić się do inicjowania zachowań proekologicznych⁴⁵⁷, a także promować rozwiązania społeczne i innowacyjne. Zamówienia publiczne udzielane na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych stanowią zdecydowaną większość tej wartości, dlatego też zbadanie funkcjonowania praktyki stosowania klauzul realizujących zrównoważone zamówienia publiczne przez instytucje zamawiające znajduje uzasadnienie na gruncie niniejszej rozprawy.

2. Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie zamówień publicznych

Konsekwencją poszukiwania metod skutecznego działania podmiotów administrujących na rzecz realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju jest próba wprowadzenia instrumentów, za pomocą których możliwa będzie jej praktyczna implementacja do publicznego zarządzania. Jednym z takich elementów, przybierających zinstytucjonalizowaną postać są zrównoważone zamówienia publiczne⁴⁵⁸. Zwrócenie uwagi na kwestie społeczne w zamówieniach publicznych jest przedmiotem wielu aktów prawodawczych Unii Europejskiej⁴⁵⁹. Możliwości te dostrzeżono już w komunikacie

⁴⁵⁷ H. Wolska, *Ekoprawo w zamówieniach publicznych*, [w:] *Ekoprawo: Prawo Środowiskowe*, (red.), J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019, s. 69.

⁴⁵⁸ Burchard-Dziubińska M., *Sustainable public procurement as an instrument of implementation of sustainable development. Theoretical and practical approach*, [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej* z.104, Gliwice 2017, s. 9.

⁴⁵⁹ Wdrażanie procedur ochrony środowiska do przepisów prawa zamówień publicznych jest związane także z dostrzeżeniem przez Komisję Europejską możliwości obniżenia zużycia energii, kosztów eksploatacji urządzeń, technologii i wyposażenia, co może wiązać się z korzyściami finansowymi i środowiskowymi, por. N. Miłostan, *Polityka zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych*, [w:] *Białostockie Studia Prawnicze*, (z.18) 2015, Białystok 2015 r., s. 249-250.

interpretacyjnym Komisji Europejskiej w sprawie prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych oraz możliwości włączenia aspektów społecznych do zamówień publicznych⁴⁶⁰. Komunikat wyjaśniający pochylał się nad kwestią zapewnienia przestrzegania przez zamawiających obowiązków związanych z zatrudnieniem, ochroną zatrudnienia oraz warunków pracy wynikających z praw zbiorowych, oraz indywidualnych pracowników. Komisja podkreśliła, że warunki te muszą być spełnione przy udzielaniu i realizacji zamówienia publicznego, nawet jeśli przepisy dyrektyw (ówcześnie obowiązujących) wprost nie zawierają przepisów w tym zakresie⁴⁶¹. Komunikat ten zwracał uwagę na możliwość uwzględnienia kwestii społecznych w zamówieniach publicznych w opisie przedmiotu zamówienia, kryteriach oceny ofert oraz warunkach realizacji zamówienia⁴⁶². Z kolei potencjał zielonych zamówień publicznych został po raz pierwszy podkreślony w Komunikacie Komisji dotyczącym zintegrowanej polityki produktowej opartej na ekologicznym cyklu życia⁴⁶³. Konsekwencją takiego podejścia do zamówień publicznych było zawarcie w przepisach Dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz 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 usługi, przepisów dotyczących uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych⁴⁶⁴. Na poziomie prawa wspólnotowego, po raz pierwszy zdefiniowane zostały ekologiczne zamówienia publiczne, jako 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

⁴⁶⁰ Komunikat wyjaśniający Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie zamówień publicznych oraz możliwości uwzględnienia aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych, COM (2001) 566, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52001DC0566> (dostęp na dzień 12.02.2024 r.).

⁴⁶¹ Ibidem, s. 18-20.

⁴⁶² Wińska-Różewicz K., Zaborowski M., *Społeczne Zamówienia Publiczne*, [w:] Optimum Economic Studies nr 1 (91), Białystok 2018, s. 54.

⁴⁶³ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Zintegrowana polityka produktowa oparta na ekologicznym cyklu życia, COM (2003) 302, Bruksela 2003 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0302> (dostęp na dzień 25.01.2024 r.).

⁴⁶⁴ por. motyw 1 preambuły i art. 38 Dyrektywy 2004/17/WE oraz motyw 1 preambuły i art. 26 Dyrektywy 2004/18/WE.

porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku⁴⁶⁵.

Wprowadzenie elementów koncepcji zrównoważonego rozwoju do prawa zamówień publicznych związane jest także ściśle z wprowadzeniem Strategii Europa 2020 będącej strategią rozwoju wzrostu społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej (UE) do roku 2020. Przyjęcie tej koncepcji związane jest z prowadzeniem polityki promującej zrównoważony rozwój poprzez wzrost inteligentny, oparty na wiedzy i innowacjach oraz wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu poprzez promowanie gospodarki cechującej się wysokim poziomem zatrudnienia, który zapewnia spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Kolejnym ważnym aktem prawodawczym, w którym zwrócono uwagę na kwestie społeczne w zamówieniach publicznych, był wydany w 2011 r. przez Komisję Europejską przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych⁴⁶⁶. Zwrócono w nim uwagę, że dzięki zamówieniom publicznym, administracja publiczna państw członkowskich posiada możliwość propagowania zatrudnienia, godnej pracy, integracji społecznej, dostępności, projektowania dla wszystkich i etycznego handlu oraz osiągnięcia szerszego zakresu zgodności ze standardami społecznymi⁴⁶⁷. Wskazane wyżej idee można znaleźć także w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. Są one bowiem zgodne zarówno z TUE⁴⁶⁸, zgodnie z którym Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska, jak i z TFUE⁴⁶⁹, zgodnie z którym przy określaniu i realizacji własnej polityki i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego. Przepis ten

⁴⁶⁵ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, COM (2008) 400, Bruksela 2008
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0400> (dostęp na dzień 28.01.2024 r.).

⁴⁶⁶ Komisja Europejska, *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Luksemburg 2011 s.5, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb70c481-0e29-4040-9be2-c408cddf081f/language-pl> (dostęp na dzień 24.10.2023 r.).

⁴⁶⁷ Ibidem.

⁴⁶⁸ Art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁴⁶⁹ Art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

daje podstawy do stosowania klauzul społecznych przy okazji wdrażania różnych polityk unijnych, także tych związanych z zamówieniami publicznymi⁴⁷⁰.

Zrównoważone zamówienia publiczne pomimo braku legalnej definicji rozumiane są jako zamówienia, które poprzez swoje wymagania, specyfikację oraz kryteria uwzględniające aspekty dotyczące ochrony środowiska i wspieranie rozwoju gospodarczego, przy jednoczesnym braniu pod uwagę takich kwestii społecznych, jak sprawiedliwość społeczna czy względy słuszności⁴⁷¹. Organizacja Narodów Zjednoczonych reprezentuje pogląd, zgodnie z którym zrównoważony rozwój wymaga od rządów krajowych i organizacji rozważania ich działalności z perspektywy aspektów społecznych, ekonomicznych i kwestii środowiskowych. W związku z tym zrównoważone zamówienia publiczne Organizacja Narodów Zjednoczonych definiuje jako proces, w którym instytucje zamawiające spełniają swoje zapotrzebowanie na towary, usługi, roboty budowlane i usługi komunalne w sposób, który pozwala na osiągnięcie korzystnego stosunku *Value for Money* przy uwzględnieniu całego cyklu życia i generowania jednocześnie korzyści nie tylko dla samej administracji publicznej, ale także dla społeczeństwa i gospodarki, przy jednoczesnym minimalizowaniu szkód dla środowiska⁴⁷².

Obecnie promowana przez Komisję Europejską koncepcja strategicznych zamówień publicznych oznacza użycie zamówień publicznych nie tylko przy zwykłym procesie zakupowym, lecz jako narzędzie służące do realizacji innych celów wdrażanych przez Unię Europejską dotyczących polityk w zakresie ekologii, włączenia społecznego czy też promowania rozwiązań innowacyjnych⁴⁷³. Oznacza to, że konieczne jest odejście od koncepcji traktowania prawa zamówień publicznych wyłącznie jako narzędzia do jak najbardziej oszczędnego wydatkowania środków publicznych na realizację zadań publicznych. Przeprowadzanie procedur przetargowych, w których wyłącznym kryterium oceny ofert jest cena lub koszt powoduje uniemożliwienie osiągnięcia dodatkowych celów zamówień publicznych. Problem ten dotyczy zarówno krajowego rynku zamówień publicznych, jak i jest obserwowany na poziomie rynku europejskiego oraz globalnego. Dokonywanie nadmiernych oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych w tym zakresie prowadzi do problemu związanego z nadużywaniem kryterium najniższej ceny

⁴⁷⁰ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...op.cit.*, Toruń 2019, s. 240.

⁴⁷¹ Ibidem, s. 229.

⁴⁷² U. Thiago, *Public procurement for sustainable development: A framework for the public sector*, Londyn 2020, s. 9.

⁴⁷³ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...op.cit.*, Toruń 2019, s. 229.

przy ocenie ofert⁴⁷⁴. Zerwanie z postrzeganiem ofert najtańszych jako najkorzystniejszych jest niezbędne dla szerszego wdrażania zrównoważonych zamówień publicznych. Dlatego też zamówienia publiczne powinny być zorientowane na osiągnięcie efektów wykraczających poza realizację przedmiotu zamówienia⁴⁷⁵.

Powyższe spostrzeżenia stawiają pytanie o praktyczną możliwość zawierania stosownych klauzul w procesie udzielania zamówień publicznych, dzięki którym możliwe byłoby osiągnięcie tak zdefiniowanych celów. Niewątpliwie wprowadzenie w ustawie prawo zamówień publicznych przepisów, które odnoszą się do realizowania zrównoważonych zamówień publicznych, otwierają tę możliwość, jednak należy mieć na uwadze, że kształtowanie funkcjonowania rynku zamówień publicznych jest procesem bardzo złożonym. Jak podkreśla się w literaturze, w zrównoważonych zamówieniach publicznych podmioty publiczne (czyli państwo) mają do wypełnienia podwójną funkcję. Z jednej strony państwo kreuje politykę zakupową, a z drugiej strony jako zamawiający kreuje popyt na tego typu zamówienia⁴⁷⁶. To od podejścia oraz możliwości instytucji zamawiających zależy, czy są one skłonne do stosowania w procesie zakupowym narzędzi prawnych dotyczących zrównoważonych zamówień publicznych. Ustawodawca bowiem nie nadał owym przepisom charakteru obligatoryjnego. Jako słabość systemową stosowania zrównoważonych zamówień publicznych wyróżnia się także względy ekonomiczne, warunkowane w tym przypadku ograniczoną dostępnością środków publicznych. Realizacja aspektów zrównoważeniowych bowiem z założenia będzie wymagać większych nakładów finansów, przynajmniej na etapie dokonywania zakupu, do czego instytucje publiczne mogą nie posiadać odpowiedniej motywacji, ani możliwości finansowych, zwłaszcza w czasach kryzysu ekonomicznego⁴⁷⁷. Innymi zarzutami, jakie wymienia się w kontekście zrównoważonych zamówień publicznych, jest między innymi ograniczona możliwość zastosowania rachunku cyklu życia produktu, jako jednego z czynników warunkujących możliwość szacowania opłacalności danego zamówienia, czy też możliwość wystąpienia kontrproduktywnej reakcji na rynku prywatnym, w przypadku forsowania zakupów proekologicznych przez instytucje publiczne⁴⁷⁸. Z drugiej strony

⁴⁷⁴ R. Caranta, *Sustainability...* op.cit., [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1/2023, Poznań 2023, s. 42.

⁴⁷⁵ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...* op.cit, Toruń 2019, s. 230.

⁴⁷⁶ I.C. Chersan, V.F. Dumitru, C. Gorgan, V. Gorgan, *Green Public Procurement in the Academic Literature*, [w:] *Amfiteatru Economic*, 22(53), 2020, s. 83.

⁴⁷⁷ W. Cheng, A. Appolloni, A. D'Amato, Z. Qinghua, *Green Public Procurement, missing concepts and future trends a critical review*, [w:] *Journal of Cleaner Production* 2017, s. 777.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

utrzymywanie w nadmiernym stopniu trendu związanego z poszukiwaniem jak największych oszczędności w procesie zakupowym, powodować będzie, że wykonawcy oferować będą jak najtańsze rozwiązania, kosztem niższej jakości. W takim kontekście na proces wydatkowania środków publicznych w procesie zakupowym należy spojrzeć także z tej perspektywy, że jeżeli państwo zaoszczędzi, występując w roli kupującego, to w dłuższej perspektywie dopłaci, już będąc w roli dostawcy publicznych usług⁴⁷⁹.

2.1. Zrównoważone zamówienia publiczne w europejskim prawie zamówień publicznych

Analizę przepisów dotyczących zrównoważonych zamówień publicznych zawartych w dyrektywach unijnych należy rozpocząć od spostrzeżenia, że na poziomie tych aktów prawnych podkreślono, że zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w strategii „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, ze względu na fakt, że wydatkowanie środków publicznych poprzez zamówienia publiczne jako jeden z instrumentów rynkowych, który jest wykorzystywany w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych⁴⁸⁰. Osiągnięcie tego celu według dyrektywy ma być możliwe dzięki zwiększeniu efektywności wydatków publicznych, poprzez ułatwienie udziału małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych⁴⁸¹, oraz wykorzystanie zamówień publicznych dla wsparcia wspólnych celów społecznych. W ten sposób Unia Europejska demonstruje wsparcie dla szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju w tym ochrony środowiska oraz dostrzega zagrożenia dla określonych grup społecznych i przedsiębiorstw⁴⁸².

Jak podkreśla się w literaturze⁴⁸³, w ten sposób prawodawca unijny zwrócił uwagę, w przeciwieństwie do dyrektywy 2004/18/WE na inne, równie ważne w ocenie prawodawcy unijnego wartości. Ten zabieg ma na celu stworzenie mechanizmów, dzięki

⁴⁷⁹ R. Caranta, *Sustainability...* op.cit., [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1/2023, Poznań 2023, s. 42.

⁴⁸⁰ Motyw 2 Dyrektywy 2014/24/UE.

⁴⁸¹ F. Łapecki, G. Wicik, *Zamówienia publiczne po nowemu – poradnik dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2016, s. 5.

⁴⁸² Por. szerzej. M. Burchard-Dziubińska, *Zielone zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, K. Prandecki (red.), *Zielone Finanse*, Warszawa 2023, s. 42.

⁴⁸³ W. Hartung, M. Bağlaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis.

którym zachowanie zamawiających będzie racjonalne, efektywne oraz gospodarne, co wyraża się w idei realizowania zamówień publicznych zgodnie z zasadą *Value for Money*⁴⁸⁴. W motywie 47 niniejszej dyrektywy wskazano z kolei, że badania i innowacje, w tym eko-innowacje i innowacje społeczne są jednymi z głównych motorów przyszłego wzrostu, stanowiąc centralny punkt strategii Europa 2020. Prawodawca unijny podkreślił przy tym znaczenie innowacji w nabywaniu produktów, robót budowlanych i usług, poprzez przełożenie na skuteczność i jakość usług publicznych, co w zamierzeniu ma przynosić korzyści gospodarcze, środowiskowe oraz społeczne. Podkreślenie znaczenia innowacji dla realizacji strategii Europa 2020 znalazło wyraz także w motywie 95, gdzie wskazano, że zamówienia publiczne są kluczowe dla wspierania innowacyjności, co ma mieć ogromny wpływ na wzrost gospodarczy w Europie. Jednakże zastrzeżono w tym przepisie, że ze względu na występujące różnice pomiędzy charakterystyką poszczególnych sektorów, niewskazane jest, aby ustanowione zostały ogólne wymogi w zakresie zamówień środowiskowych, społecznych i innowacyjnych.

W dyrektywie ustanowiona została ogólna zasada udzielania zamówień, zgodnie z którą państwa członkowskie mają podejmować stosowne środki służące 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 bądź w przepisach międzynarodowego prawa ochrony środowiska, międzynarodowego prawa socjalnego i międzynarodowego prawa pracy⁴⁸⁵. Umieszczenie takiego przepisu, podkreśla w pewien sposób znaczenie obowiązków wykonawcy dotyczących realizacji zamówienia w zakresie aspektów środowiskowych oraz społecznych⁴⁸⁶. Na gruncie dyrektyw zamówieniowych można wyróżnić zasadniczo dwa rodzaje zamówień publicznych, które można klasyfikować jako zrównoważone zamówienia publiczne. Są to zielone zamówienia publiczne oraz zamówienia publiczne społecznie odpowiedzialne.

Komisja Europejska w 2008 r. zdefiniowała zielone zamówienia publiczne jako 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

⁴⁸⁴ Ibidem.

⁴⁸⁵ Art. 18 ust.2 Dyrektywy 2014/24/UE.

⁴⁸⁶ Art. 18 ust. 1 bowiem stanowi o zakazie dyskryminacji wykonawców oraz zasadzie równego traktowania wykonawców.

przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku⁴⁸⁷. Dyrektywa 2014/24/UE stanowi ogólną zasadę, zgodnie z którą żaden z przepisów dyrektywy nie może uniemożliwiać wprowadzenia lub zastosowania środków służących ochronie środowiskowej, w szczególności w odniesieniu do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, pod warunkiem zgodności z TfUE⁴⁸⁸. Zielone zamówienia publiczne nie posiadają legalnej definicji na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych. W doktrynie są one postrzegane jako filozofia działania zamawiającego, czy też rodzaj polityki albo instrument, za pomocą którego podmioty publiczne włączają kryteria i/lub wymagania ekologiczne do procesu zakupowego. Dzięki temu możliwe jest ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko⁴⁸⁹, a także czynnikiem wspomagającym innowacyjność gospodarki poprzez zachęcanie do tworzenia ekologicznych produktów i usług⁴⁹⁰. Popyt po stronie instytucji zamawiających na zakup rozwiązań ekologicznych będzie powodować powiększenie rynku produktów i usług przyjaznych dla środowiska⁴⁹¹. Jednym z najważniejszych aspektów stosowania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych jest idea kosztów cyklu życia (ang. LCC – Life Cycle Cost), która powstała w połowie lat sześćdziesiątych XX wieku. Obecnie wiele firm i instytucji publicznych uwzględnia go w swoich analizach⁴⁹². Rachunek kosztów cyklu życia pozwala określić koszty, jakie zostaną poniesione w czasie cyklu życia produktu, usług lub robót budowlanych przy wykorzystaniu analizy ekonomicznej. Dyrektywa 2014/24/UE definiuje cykl życia jako wszystkie kolejne lub 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 użytkowania⁴⁹³. Zgodnie z artykułem 68 Dyrektywy 2014/24/UE rachunek

⁴⁸⁷ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, COM (2008) 400, Bruksela 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0400> (dostęp na dzień 28.01.2024 r.).

⁴⁸⁸ Motyw 41 Dyrektywy 2014/24/UE.

⁴⁸⁹ H. Wolska, *Ekoprawo...* op.cit., (red.), J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019, s. 70-71.

⁴⁹⁰ N. Gołąb N., M. Żak, *Zielone zamówienia publiczne jako narzędzie polityki zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Rynek-Społeczeństwo-Kultura* nr 4 (30)/2018, s.66.

⁴⁹¹ Kowalczyk I., *Zielone zamówienia publiczne, czyli polityka kreowania rynku zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Białostockie Studia Prawnicze* zeszyt 14, Białystok 2013, s. 203.

⁴⁹² A. Bogusz, Ł. Polakowski, *Rachunek kosztów cyklu życia – LCC*, [w:] M. Skowron (red.) *Zielone zamówienia publiczne II Podręcznik*, Warszawa 2012, s. 7.

⁴⁹³ Art.2 pkt.20 Dyrektywy 2014/24/UE.

kosztów cyklu życia obejmuje w odpowiednim zakresie koszty ponoszone w czasie cyklu życia produktu, usługi lub robót budowlanych takie jak:

a) koszty poniesione przez instytucję zamawiającą lub innych użytkowników, czyli koszty związane z nabyciem, koszty użytkowania, takie jak zużycie energii i innych zasobów, koszty utrzymania, oraz koszty związane z wycofaniem z eksploatacji, takie jak koszty zbiórki i recyklingu, oraz

b) koszty przypisywane 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 klimatu⁴⁹⁴.

Zgodnie z literaturą przedmiotu stosowanie metody kosztu cyklu życia dostaw towarów, usług czy też robót budowlanych, jakkolwiek odczytywane jest jako element stosowany w celu osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, tak nie oznacza, że rachunek kosztów cyklu życia nie może być stosowany w oderwaniu od tej koncepcji, w celu osiągnięcia, chociażby lepszego efektu ekonomicznego⁴⁹⁵. Aby dokonać analizy rachunku kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia, koniecznym jest, aby podmiot przeprowadzający analizę posiadał dostęp do wiedzy na temat nie tylko procesu wytwórczego produktu, ale także fazy jego użytkowania, recyklingu i utylizacji⁴⁹⁶. Wyróżnia się sześć głównych faz cyklu życia wyrobu:

1) koncepcji i definiowania – przeważnie obejmują koszty, takie jak: badania rynku, zarządzanie przedsięwzięciem, analiza koncepcji i projektu systemu, przygotowanie specyfikacji wymagań danego produktu;

2) projektowania i rozwoju – przykładowe koszty to: dokumentacja projektu, produkcja prototypu, opracowanie oprogramowania, badania i ocena, zarządzanie jakością;

3) produkcji – koszty związane są z działaniami mającymi na celu wyprodukowanie określonej ilości sztuk wyrobu lub dostarczenie określonej usługi, budowa zaplecza technicznego, proces wytwarzania (praca, materiały), pakowanie, załadunek, transport;

⁴⁹⁴ Art.68 Dyrektywy 2014/24/UE.

⁴⁹⁵ R. Caranta, A. Sanchez-Graells (red.), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, United Kingdom 2021, s. 722.

⁴⁹⁶ M. Skowron, *Zielone zamówienia publiczne II podręcznik, Urząd Zamówień Publicznych*, Warszawa 2012, s. 7.

- 4) instalacji;
- 5) użytkowania i obsługiwanie – koszty te są ponoszone przez cały potencjalny czas użytkowania/życia produktu, części zamienne, aktualizacje oprogramowania, wsparcie techniczne, powierzchnie magazynowe, praca/szkolenia;
- 6) likwidacji – przeważnie obejmuje koszty takie jak: zakończenie użytkowania systemu, demontaż, recykling bądź utylizacja⁴⁹⁷.

Obliczanie rachunku kosztów cyklu życia zazwyczaj będzie skutkowało wskazaniem na nabycie dostaw, usług lub robót budowlanych, których cena jest droższa, dlatego że związane jest to z koniecznością zastosowania na ogół lepszej, bardziej zaawansowanej i nowoczesnej technologii przy procesie ich produkcji, lepszego jakościowo wykonania, czy też z samą potrzebą przeprowadzenia dodatkowych badań i analiz. Jednakże nabycie droższego przedmiotu zamówienia jest szansą na uzyskanie oszczędności w dalszym etapie jego użytkowania i eksploatacji. Zamówienia, w których jedynym kryterium oceny ofert jest cena, prowadzą do nabywania przedmiotów zamówień, których koszty cyklu życia w późniejszym okresie powodują, że wybór ofert najtańszych wcale nie wiąże się z oszczędnościami dla administracji publicznej. Zamawiający niestety podejmują zazwyczaj decyzję o zakupie w oparciu o kryteria krótkoterminowe, takie jak właśnie cena zakupu zauważając jedynie koszty początkowe, a pomijając koszty ponoszone w pełnym cyklu żywotności urządzenia, czyli od momentu zakupu do utylizacji. Takie działanie nazywane jest syndromem góry lodowej⁴⁹⁸. W motywie 49 dyrektywy odwołano się do możliwości wymagania określonych etykiet, w przypadku dokonywania zakupu dostaw, usług lub robót budowlanych o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych. Etykiety te powinny dotyczyć europejskich oznakowań ekologicznych, etykiet krajowych lub międzynarodowych z zastrzeżeniem, że wymogi dotyczące danej etykiety są związane z przedmiotem zamówienia. Etykieta taka musi być dostępna dla wszystkich zainteresowanych stron, a przyjęte wymogi dotyczące przedmiotu zamówienia muszą być oparte na obiektywnie weryfikowalnych kryteriach⁴⁹⁹. W motywie 91 prawodawca unijny odniósł się do zasady Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵⁰⁰, zgodnie z którą przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii,

⁴⁹⁷ Ibidem, s. 9.

⁴⁹⁸ Ibidem, s. 8.

⁴⁹⁹ Motyw 49 Dyrektywy 2014/24 UE.

⁵⁰⁰ Art. 11 TfUE.

w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Niniejszy przepis wskazuje także, że instytucje zamawiające przyczyniając się do ochrony środowiska i wspierania zrównoważonego rozwoju, mają sposobność uzyskania najlepszej jakości do ceny w procesie zakupowym⁵⁰¹. Innym przepisem odnoszącym się do ochrony środowiska jest artykuł 57, zgodnie z którym, prawodawca unijny dopuszcza wyjątek stosowania w prawie krajowym odstępstwa od obowiązku wykluczenia wykonawcy, z uwagi na możliwość wystąpienia nadrzędnych względów związanych z interesem publicznym, taki jak zdrowie publiczne lub ochrona środowiska⁵⁰².

Komisja Europejska podejmuje działania na rzecz promowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, które stają się strategicznym narzędziem, które ma na celu promowanie skutecznej polityki społecznej i polityki zatrudnienia. Według Komisji Europejskiej przez zamówienia publiczne społecznie odpowiedzialne rozumie się zamówienia, które uwzględniają kwestie społeczne związane z zatrudnieniem. Są to takie kwestie jak możliwość zatrudnienia, godna praca, zgodność z prawami społecznymi i z prawem do pracy a także integracją społeczną (w tym także osób niepełnosprawnych), stwarzaniem równości szans, dostępności, projektowania dla wszystkich. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne według Komisji Europejskiej odnoszą się także do uwzględniania kryteriów zrównoważonego rozwoju, w tym kwestii etycznego handlu oraz szerszego dobrowolnego przestrzegania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu, z jednoczesnym uwzględnieniem zasad ujętych w Traktacie o Unii Europejskiej oraz w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych⁵⁰³. Komisja Europejska wskazała także, że społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne mają na celu łagodzenie skutków, jakie na społeczeństwo wywiera nabywanie przez sektor publiczny towarów, usług i robót budowlanych⁵⁰⁴. Komisja Europejska podkreśla także, że publiczny zamawiający ma możliwość uwzględniania celów społecznych w całej procedurze udzielania zamówienia.

⁵⁰¹ Motyw 91 Dyrektywy 2014/24/UE.

⁵⁰² Art.57 ust.3 Dyrektywy 2014/24/UE.

⁵⁰³ Komisja Europejska, *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Luksemburg 2011 s.7, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb70c481-0e29-4040-9be2-c408cddf081f/language-pl> (dostęp na dzień 24.10.2023 r.).

⁵⁰⁴ Komisja Europejska, *Kwestie społeczne w zakupach – Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych – wydanie drugie*, (Dz.U. UE C 237/1) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52021XC0618\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52021XC0618(01)), Bruksela 2021, s. 4.

Dyrektywa umożliwia państwo członkowskim zastrzeżenie udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dla zakładów pracy chronionej oraz wykonawców, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych⁵⁰⁵. Państwa członkowskie mają także możliwość na podstawie tego przepisów do realizacji tego typu zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego pod warunkiem, że co najmniej 30% osób zatrudnionych przez te zakłady, wykonawców lub w ramach tych programów stanowić będą pracownicy niepełnosprawnych lub defaworyzowani. Wprowadzenie tak zwanych zamówień zastrzeżonych koresponduje z motywem 36 Dyrektywy, zgodnie z którym zrównoważony rozwój i promocja zatrudnienia stanowią cele traktatowe Unii. Możliwość dokonania tego typu zastrzeżeń przez państwa członkowskie uzasadniona jest okolicznością, że zakłady lub podmioty gospodarcze, które mają na celu wspieranie społeczne i zawodowej integracja osób niepełnosprawnych, bezrobotnych lub defaworyzowanych mogłyby nie być w stanie uzyskać zamówień w zwykłych warunkach konkurencji⁵⁰⁶. Dlatego też zasadnym jest z perspektywy osiągania efektu społecznego, aby pewne rodzaje zamówień publicznych zastrzegać dla realizacji programów zatrudnienia chronionego.

W przypadku zamówień przeznaczonych do użytku osób fizycznych, czyli zarówno użytkowników stanowiących ogół społeczeństwa, jak i pracowników instytucji zamawiającej, dyrektywa zamówieniowa przewiduje możliwość sporządzania specyfikacji technicznej uwzględniającej kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowanie z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników. Poprzez specyfikację techniczną należy rozumieć całokształt zaleceń technicznych, które są zawarte w dokumentach zamówienia. W przypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy, usługi lub roboty budowlane charakterystyka ta ma obejmować poziomy oddziaływania na środowisko i klimat oraz dostosowanie projektu do wszystkich potrzeb, w tym pod kątem dostępności dla osób niepełnosprawnych. W dyrektywie znalazły się także przepisy mówiące o możliwości wprowadzania do umów o zamówienie publiczne stosownych klauzul, które zapewniają przestrzeganie układów zbiorowych, zgodnie z prawem unijnym. Dyrektywa wskazuje także na możliwość stosowania sankcji

⁵⁰⁵ Art. 20 Dyrektywy 2014/24/UE.

⁵⁰⁶ J. Pawelec, *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, Warszawa 2017.

wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wobec wykonawcy za poważne naruszenie tego typu zobowiązań⁵⁰⁷. Kolejny przepis stanowi także o monitorowaniu przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego oraz prawa pracy na odpowiednich etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W dyrektywie sektorowej także znalazły się przepisy dotyczące możliwości uwzględniania przez instytucje zamawiające aspektów środowiskowych oraz społecznych w procedurze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Sformułowana została zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie podejmują stosowne środki służące zapewnieniu, by przy realizacji zamówień publicznych wykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy⁵⁰⁸, która stanowi powtórzenie przepisu art. 18 dyrektywy klasycznej. Podobne przepisy dotyczą także uwzględniania aspektów środowiskowych w specyfikacjach technicznych, zgodnie z którymi specyfikacje techniczne formułuje się w kategoriach wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, w tym aspektów środowiskowych pod warunkiem, że parametry są dostatecznie precyzyjne, aby umożliwić oferentom ustalenie przedmiotu zamówienia, a podmiotom zamawiającym udzielenie zamówienia⁵⁰⁹. W przeciwieństwie do dyrektywy klasycznej prawodawca posłużył się tutaj pojęciem podmiotu zamawiającego, który na gruncie dyrektywy sektorowej jest pojęciem szerszym niż instytucja zamawiająca⁵¹⁰. W dyrektywie sektorowej funkcjonuje także tożsamy przepis dotyczący stosowania etykiet w specyfikacjach technicznych, kryteriach udzielenia zamówienia lub warunkach realizacji zamówienia, w przypadku zamówień o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych⁵¹¹, z tym samym zastrzeżeniem, co przy art. 60 ust. 3 lit.a. Tożsame rozwiązanie dotyczące norm zapewnienia jakości i norm zarządzania środowiskowego, funkcjonujące w dyrektywie

⁵⁰⁷ Motyw 39 Dyrektywy 2014/24 UE.

⁵⁰⁸ Art. 36 ust. 2 Dyrektywy 2014/25/UE.

⁵⁰⁹ Art. 60 ust.3 lit. a Dyrektywy 2014/25/UE.

⁵¹⁰ Art.4 ust. 1. Dyrektywy 2014/25/UE.

Na użytek niniejszej dyrektywy podmiotami zamawiającymi są podmioty, które:

a) są instytucjami zamawiającymi lub przedsiębiorstwami publicznymi i które prowadzą jeden z rodzajów działalności wymienionych w art. 8–14;

b) w przypadku gdy nie są instytucjami zamawiającymi lub przedsiębiorstwami publicznymi, wykonują pośród prowadzonych przez nie rodzajów działalności jeden z rodzajów działalności wymienionych w art. 8–14, bądź dowolne połączenie tych rodzajów działalności, i korzystają z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych przez właściwy organ państwa członkowskiego.

Por. także, J. Pawelec, *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, Warszawa 2017.

⁵¹¹ Art. 61 ust. 1 Dyrektywy 2014/25/UE.

klasycznej, znalazło się w dyrektywie sektorowej⁵¹², podobnie jak w przypadku przepisów regulujących kwestię kryteriów udzielenia zamówienia⁵¹³, możliwości stosowania rachunku kosztów cyklu życia, a także warunkach realizacji zamówienia⁵¹⁴. W dyrektywie sektorowej znalazło się także odzwierciedlenie przepisu regulującego możliwość stosowania przez państwa członkowskie zamówień zastrzeżonych⁵¹⁵. W 2022 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła konkluzje w sprawie rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych⁵¹⁶, w których Rada wezwała Komisję i państwa członkowskie do ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim, władzami regionalnymi i lokalnymi, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów przy realizacji tych wspólnych celów i do podejmowania działań na rzecz wprowadzenia aspektów zrównoważonego rozwoju do zamówień publicznych. Działania te podyktowane były przyjęciem wiążących celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. oraz osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. W myśl konkluzji, aspekty zrównoważonego rozwoju mają być wprowadzane w procedurach udzielania zamówień publicznych, a także wezwano Komisję i państwa członkowskie do współpracy w celu wskazania sektorów priorytetowych, istotnych z uwagi na ich wrażliwość na aspekty zrównoważonego rozwoju⁵¹⁷.

W obecnym stanie rozwoju europejskiego rynku zamówień publicznych, wskazuje się między innymi, że dla szerszego wykorzystania zrównoważonych zamówień publicznych należy podjąć działania na poziomie organizacyjnym, dzięki którym podmioty publiczne będą miały okazję do udzielania tego typu zamówień. Aby było to możliwe konieczne jest między innymi dążenie do profesjonalizacji kadr⁵¹⁸ w zamówieniach publicznych oraz wspieranie podmiotów publicznych do wdrażania strategii zrównoważenia na poziomie operacyjności własnych jednostek, aby były one przygotowane do realizacji zrównoważonych zamówień⁵¹⁹.

⁵¹² Art. 81 Dyrektywy 2014/25/UE.

⁵¹³ Art. 82 Dyrektywy 2014/25/UE.

⁵¹⁴ Art. 87 Dyrektywy 2014/25/UE.

⁵¹⁵ Art. 38 Dyrektywy 2014/25/UE.

⁵¹⁶ Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych (2022/C 236/02).

⁵¹⁷ Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych (2022/C 236/02).

⁵¹⁸ Profesjonalizacja kadr dotyczy nie tylko osób przygotowanych merytorycznie do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia, lecz dotyczy wszystkich osób, które wpływają na proces zakupowy. O problemach wynikających z braku kompetentnych zespołów zajmujących się zamówieniami publicznymi zob. M. Gołyńska-Minkiewicz, Profesjonalizacja zamówień publicznych w Polityce zakupowej państwa, [w:] *DNPZP* nr 2, 2022 r., Legalis.

⁵¹⁹ M. Andhov, R. Caranta (red.), *Sustainability through public procurement: the way forward – Reform Proposals*, 2020, s. 51-52.

2.2. Zrównoważone zamówienia publiczne w krajowym prawie zamówień publicznych

Pomimo, że na poziomie aktów prawnych tworzących system prawa zamówień publicznych nie funkcjonuje jednolita definicja zrównoważonych zamówień publicznych, najczęściej są one określane jako zamówienia zorientowane na osiągnięcie celów prospołecznych i proekologicznych w procesie zakupowym⁵²⁰. W związku z realizowaniem strategii średnio i długookresowych, wyzwaniem związanym z udzielaniem zamówień publicznych jest realizacja celów strategicznych, które obejmują kwestie dotyczące transformacji technologicznej i środowiskowej⁵²¹. Zrównoważone zamówienia publiczne są więc kierunkiem, w którym będą się one rozwijać przy wsparciu instytucji, które promują takie podejście do procesu zakupowego, w celu realizowania strategii rozwoju. Dlatego też zrównoważone zamówienia publiczne są postrzegane jako środek do połączenia sektora publicznego z prywatnym poprzez relacje handlowe związane ze wspieraniem zrównoważonego rozwoju, którego realizacja staje się istotnym elementem pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami⁵²².

Na gruncie obecnego stanu prawnego, dokumentem określającym przedmiot i rodzaj zamówień tworzących zrównoważone zamówienia publiczne jest polityka zakupowa państwa⁵²³. Politykę zakupową państwa przyjmuje Rada Ministrów, w drodze uchwały, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. Polityka zakupowa określa priorytetowe działania Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze zamówień publicznych, a także pożądaną kierunek działań zamawiających w zakresie udzielanych zamówień, który obejmuje w szczególności zakup innowacyjnych lub zrównoważonych produktów oraz usług z uwzględnieniem aspektów normalizacyjnych, kalkulacji kosztów w cyklu życia produktów, społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców, upowszechniania dobrych praktyk i narzędzi zakupowych, oraz stosowania aspektów społecznych i zdrowotnych. W polityce zakupowej państwa, podczas planowania działań

⁵²⁰ M. Burchard-Dziubińska, *Sustainable public procurement...* op.cit., [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, (z. 104), 2017, s. 12.

⁵²¹ M. Kania, *Current challenges and prospects for the development of the Polish Public Procurement*, [w:] *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, (z.1) 2023, Poznań 2023, s. 65-66.

⁵²² F. Santos, R. Lozano, M. Barreiro-Gen, *Analysing the drivers for sustainable public procurement*, [w:] *Environment Systems and Decisions*, 2024, s. 1.

⁵²³ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa (M.P. 2022 poz. 125).

administracji rządowej, uwzględnia się cele oraz kierunki, które są określone na podstawie średniookresowej strategii rozwoju kraju. Polityka zakupowa państwa opracowywana jest raz na 4 lata, a przygotowanie projektu należy do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki, który koordynuje jej realizację. Celem polityki zakupowej państwa jest wspieranie rozwoju gospodarczego, innowacyjności, polityki społecznej oraz środowiska, oraz poprawę efektywności i konkurencyjności udzielanych zamówień, w celu poprawy ich jakości⁵²⁴. W ramach dążenia do efektywnego wykorzystania środków finansowych możliwe jest nabywanie towarów i usług lepszej jakości przy ograniczeniu kosztów związanych z prowadzeniem postępowania przez podmioty publiczne⁵²⁵. Efektywność ujmowana jako cel jest stanem postulatywnym, który związany jest z koniecznością racjonalnego i zgodnego z interesem publicznym wydatkowania środków publicznych⁵²⁶.

Przyjęcie polityki zakupowej jest kolejnym krokiem w kierunku zmiany podejścia do zamówień publicznych, od sformalizowanej procedury, do instrumentu, który może być narzędziem zwiększającym poziom innowacyjności gospodarki oraz sprzyjający realizowaniu celów zrównoważonego rozwoju⁵²⁷. Polityka zakupowa państwa wyznacza dla zamawiających oraz wykonawców kierunek, w którym zmierzać będzie przyszłość zamówień publicznych, który jest także związany z zaangażowaniem państwa we wdrażaniu celów Agendy 2030, poprzez uczynienie zamówień publicznych bardziej zrównoważonymi poprzez uwzględnianie aspektów społecznych, środowiskowych oraz innowacyjnych⁵²⁸. W koncepcji wdrażanej polityki zakupowej państwa można wskazać główne zasady prowadzenia polityki. Dotyczą one nabywania przez podmioty publiczne wysokiej jakości produktów, usług lub robót budowlanych oraz preferowania rozwiązań innowacyjnych i ekologicznych w procesie planowania i przygotowania zamówienia. Takie podejście spowoduje, że zwiększony zostanie popyt na tego typu dostawy, usługi bądź roboty budowlane. Kolejną kwestią jest zwiększenie dostępności do rynku zamówień

⁵²⁴ P. Sendrowski, *Polityka zakupowa państwa – narzędzie wsparcia uczestników rynku zamówień publicznych czy martwy przepis w ustawie*, LEX/el. 2023.

⁵²⁵ H. Wolska, *Zastosowanie wybranych instytucji prawa zamówień publicznych jako narzędzi służących zwiększeniu efektywności wydatkowania środków publicznych*, [w:] *Przegląd Naukowy Disputatio*, t. XXI, nr 1, 2016, s. 114.

⁵²⁶ E. Przesło, *Charakterystyka systemu zamówień publicznych*, [w:] *Nadzór i kontrola zamówień i koncesji in-house*, (red.) P. Nowicki, E. Przesło, H. Wolska, Warszawa 2020, s. 35-36.

⁵²⁷ Ibidem.

⁵²⁸ E. Wiktorowska, *Art.21 ustawy prawo zamówień publicznych* [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, A. Gawrońska-Baran, A. Wiktorowski, P. Wójcik, E. Wiktorowska, LEX/el. 2024.

dla sektora małych i średnich przedsiębiorców⁵²⁹. Wskazuje się, że z punktu widzenia interesów państwa, rozwój tego sektora jest koniecznym elementem dla zrównoważonego rozwoju gospodarki⁵³⁰. Wsparcie małych i średnich przedsiębiorców w dostępie do rynku zamówień publicznych może mieć korzystny wpływ na regionalną gospodarkę, spójność z celami rozwojowymi wskazanymi w innych strategiach rozwoju, w tym w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, cyfryzacji procesu zamówieniowego oraz stymulowanie profesjonalizmu kadr instytucji zamawiających⁵³¹. Inny wskazaniem polityki jest społeczna i gospodarczą odpowiedzialność zamawiających oraz grupowanie zakupów w celu uzyskania efektów skali i oszczędności oraz unikanie uzależnienia od jednego dostawcy⁵³². Taka konstrukcja polityki zakupowej państwa przesądza o jego planistycznym charakterze, mającym na celu wdrożenie inteligentnego modelu zarządzania w ramach procesu zakupowego⁵³³. Polityka zakupowa państwa wymienia cztery rodzaje zamówień publicznych, które tworzą strukturę zrównoważonych zamówień publicznych i które należy poddać analizie, pod kątem praktyki ich stosowania w krajowym porządku prawnym. Są to zielone zamówienia publiczne, zamówienia publiczne społecznie odpowiedzialne, zamówienia zdrowotne oraz zamówienia innowacyjne.

Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych funkcjonowały przepisy, które pozwalały uwzględniać aspekty środowiskowe w procedurze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z przepisami derogowanej ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczyły one możliwości definiowania przesłanek wykluczenia wykonawców z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o charakterze środowiskowym. Dotyczyć mogły prawomocnego skazania za wykroczenie przeciwko prawom pracownika lub wykroczenia przeciwko

⁵²⁹ Obecnie udział małych i średnich przedsiębiorców w krajowym rynku zamówień publicznych kształtuje się na poziomie około 20%. Por. A. Piwowarczyk, *MŚP szansą na zwiększenie konkurencyjności na rynku zamówień publicznych*, [w:] *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych*, Olsztyn 2019 s. 194.

⁵³⁰ W. Płóciennik, *Bariery małych i średnich przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych w Polsce – analiza systemowa*, [w:] *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, (red.) A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska, Warszawa 2010, s. 190.

⁵³¹ Na temat profesjonalizacji kadr w zamówieniach publicznych por. szerzej, A. Wichniak-Olczak, *Działalność edukacyjno-informacyjna Urzędu zamówień publicznych środkiem profesjonalizacji zamówień publicznych*, [w:] *PZP Prawo Zamówień Publicznych – kwartalnik*, nr 3/2020, Legalis. Por. także. M. Winiarz, *Profesjonalizacja kontroli sprawowanej przez Prezesa UZP*, [w:] *PZP Prawo zamówień publicznych - kwartalnik*, nr 3/2020, Legalis.

⁵³² E. Wiktorowska, *Art.21 ustawy prawo zamówień publicznych* [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, A. Gawrońska-Baran, A. Wiktorowski, P. Wójcik, E. Wiktorowska, LEX/el. 2024.

⁵³³ *Ibidem*.

środowisku, oraz jeżeli została wydana ostateczna decyzja administracyjna o naruszeniu obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy, prawa ochrony środowiska lub przepisów o zabezpieczeniu społecznym. W poprzednim stanie prawnym zamawiający posiadał możliwość sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia poprzez określenie wymagań dotyczących wydajności i funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych, pod warunkiem, że określone w opisie przedmiotu zamówienia parametry były dostatecznie precyzyjne, aby wykonawcy mogli sprostać oczekiwaniom postawionym przez zamawiającego. W opisie przedmiotu zamówienia zamawiający mógł także uwzględniać aspekty środowiskowe związane z realizacją zamówienia. Kolejny aspekt tak zwanych zielonych zamówień publicznych związany był z etykietowaniem, czyli ze wskazywaniem oznak środowiskowych w opisie przedmiotu zamówienia, kryteriach oceny ofert lub wymaganiach dotyczących realizacji zamówienia pod warunkiem spełnienia łącznie następujących warunków, zgodnie z którymi:

- 1) wymagania dotyczące oznakowania dotyczyły wyłącznie kryteriów, związanych 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 zgodnie z zasadą równego traktowania, w której mogły uczestniczyć wszystkie zainteresowane podmioty, w tym podmioty należące do administracji publicznej, konsumenci, partnerzy społeczni, producenci, dystrybutorzy oraz organizacje pozarządowe;
- 4) wszystkie zainteresowane strony miały dostęp do oznakowania, który był określony przed podmiot trzeci, na który wykonawca ubiegający się o oznakowanie nie mógł wywierać decydującego wpływu.

Ponadto, zamawiającym przysługiwało prawo do określenia pozacenowych kryteriów oceny ofert dotyczących aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z przedstawionym przez Urząd Zamówień Publicznych badaniem jakościowym w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r., o zakwalifikowaniu danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

jako zamówienia zielonego decydowało uwzględnienie w ramach danego postępowania aspektów środowiskowych⁵³⁴.

W obecnie obowiązującej ustawie prawo zamówień publicznych także występuje szereg przepisów, które odnoszą się do stosowania zielonych zamówień publicznych. Na poziomie ustawy instrumentami dotyczącymi zielonych zamówień są przepisy, zgodnie z którymi zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia wymagane cechy dostaw, usług lub robót budowlanych, przy czym cechy te mogą odnosić się w szczególności do określonego procesu, metody produkcji, realizacji wymaganych dostaw, usług lub robót budowlanych, lub do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem, że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalne do jego wartości i celów. Zamawiający może także formułować wymagania dotyczące wydajności lub funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych oraz odniesienie się do wymaganych cech materiału, produktu, lub usługi poprzez stosowanie odpowiednich etykiet. Z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może być z kolei wykluczony wykonawca, który naruszył obowiązki w dziedzinie ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy. Zamawiający ma także uprawnienie do określenia warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej wykonawcy w odniesieniu do spełniania wymagań odpowiednich systemów lub norm zarządzania środowiskowego, wskazanych przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia. Zamawiający może także powiązać kryterium oceny ofert z metodą efektywności kosztowej, jaką jest rachunek kosztów cyklu życia, a także posiada uprawnienie do żądania wyjaśnienia przez wykonawcę rażąco niskiej ceny przedstawionej w złożonej ofercie, które mogą dotyczyć m.in. zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

W polskim porządku prawnym poprzednio obowiązująca ustawa Prawo zamówień publicznych umożliwiała uwzględnianie kwestii społecznych przy udzielaniu zamówień

⁵³⁴ Dotyczyły one uwzględnienia kwestii środowiskowych przy definiowaniu przesłanek wykluczenia wykonawców, opisie przedmiotu zamówienia, wskazaniu na oznakowania środowiskowe w kryteriach oceny ofert w przypadku zamówień o szczególnych cechach, określenia pozacenowych kryteriów oceny, wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności w opisie przedmiotu zamówienia, zastosowaniem w ramach kryteriów oceny ofert kryterium kosztu, które mogło być określone z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, czy też badania elementów środowiskowych przy ocenie oferty pod kątem rażąco niskiej ceny. Por. Urząd Zamówień Publicznych, *Badanie jakościowe w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r. - raport końcowy*, Warszawa 2022, s. 88.

publicznych. Zasadność stosowania tego typu zamówień była wyrazem możliwości ingerowania w rynek zamówień publicznych w celu wspierania na nim określonych podmiotów ze względu na zakres i specyfikę ich działalności⁵³⁵. Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, zamawiający posiadał możliwość definiowania przesłanek wykluczenia wykonawców z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o charakterze społecznym, a także możliwość zastrzeżenia w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność, lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych. W takich przypadkach zamawiający określał minimalny procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii, nie mniejszy niż 30% osób zatrudnionych przez zakłady pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki. Zamawiający mieli także możliwość zastrzeżenia zamówienia na wybrane usługi społeczne, zdrowotne i kulturalne. Poprzez zamówienia publiczne społecznie odpowiedzialne możliwa była także promocja zatrudnienia na podstawie umowy o pracę poprzez określenie w opisie przedmiotu zamówienia odpowiednich wymogów. W opisie przedmiotu zamówienia możliwe było także określenie wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników. Zamawiający posiadał także możliwość uwzględnienia w opisie przedmiotu zamówienia aspektów społecznych związanych z realizacją zamówienia, które mogły obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością lub zatrudnieniem. Inną możliwością było zdefiniowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert dotyczących aspektów społecznych w tym integracji zawodowej i społecznej. Między innymi dostępności dla osób niepełnosprawnych lub uwzględniania potrzeb użytkowników, a także wskazanie na oznakowania społeczne w opisie przedmiotu zamówienia, kryteriach oceny ofert lub wymaganiach dotyczących realizacji zamówienia oraz badania elementów społecznych przy ocenie oferty pod kątem rażąco niskiej ceny.

Obecnie obowiązująca ustawa Prawo zamówień publicznych także zawiera szereg przepisów, które umożliwiają stosowanie przez zamawiających klauzul, klasyfikowanych

⁵³⁵ Stosowanie określonych rozwiązań w celu osiągnięcia danych celów społecznych w literaturze przedmiotu określane jest jako wykorzystywanie „klauzul społecznych”, które umożliwiają realizację pozaekonomicznych celów związanych z potrzebami społecznymi, przy udzielaniu zamówień publicznych, por. szerzej. A. Panasiuk, *Klauzule społeczne – moda czy realna potrzeba*, [w:] *Kontrola Państwowa* (nr 2) 2019, Warszawa 2019, s. 162-175.

do zamówień publicznych odpowiedzialnych społecznie⁵³⁶. Ustawodawca uwzględniając kwestie społeczne przy udzielaniu zamówień publicznych, przewidział dla zamawiającego takie możliwości jak zastrzeżenie w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielnie socjalne oraz inni wykonawcy, których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych⁵³⁷. Zamawiający posiada także możliwość określenia w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagań związanych z realizacją zamówienia w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę. Zamawiający może także określić w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia inne wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogą obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, innowacyjne, dotyczące zatrudnienia bądź zachowania poufnego charakteru informacji przekazanych wykonawcy w toku realizacji zamówienia. Ponadto, przy udzielaniu zamówień na usługi społeczne zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu lub we wstępnym ogłoszeniu informacyjnym, że o udzielenie zamówienia na określone usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne objęte kodami, mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, spełniający warunki związane z przedmiotem prowadzonej działalności.

W przypadku zamówień publicznych przeznaczonych dla osób fizycznych, w tym dla pracowników zamawiającego, zamawiający sporządza opis przedmiotu zamówienia, uwzględniający wymagania w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników. W takim przypadku zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane wymagane cechy materiału, produktu lub usługi, które mogą dotyczyć w szczególności wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych. Zamawiający może także wymagać od

⁵³⁶ Zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. akt KIO 1040/15, sygn. akt: KIO 1043/15 zdaniem Izby, „[...] *Zamówienia publiczne muszą być postrzegane także jako instrument realizacji społecznych obowiązków państwa w tym obowiązku ochrony stosunku pracy i jego promocji, ograniczania dowolności podmiotów rynkowych, co do formy współpracy z osobami przewidzianymi do realizacji zamówienia publicznego i dowolności w zastępowaniu umów o pracę, umowami cywilnoprawnymi, w szczególności tam, gdzie charakter czynności wykonywanych w ramach zamówienia publicznego w sposób naturalny nasuwa wniosek o istnieniu zbioru cech, które ustawodawca wyspecyfikował w uzasadnieniu ustawy nowelizującej*”.

⁵³⁷ Takich jak osoby niepełnosprawne, bezrobotne i poszukujące pracy pomiędzy 30 a 50 rokiem życia, osób usamodzielnianych, zwalnianych z zakładów karnych, z zaburzeniami psychicznymi, bezdomnych, uchodźców, mniejszości narodowych.

wykonawcy określonych etykiet, w celu potwierdzenia zgodności oferty w przypadku zamówień o szczególnych cechach oraz uwzględnienia w kryteriach oceny ofert aspektu społecznego, w tym dotyczącego integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Zamówienia zdrowotne zostały wyszczególnione w polityce zakupowej państwa, jako oddzielny rodzaj zrównoważonych zamówień publicznych, który jednak nie posiada żadnej konkretyzacji ani punktu odniesienia zarówno w poprzednio obowiązującej ustawie, jak i w nowej ustawie Prawo zamówień publicznych. W polityce zakupowej państwa wskazano na konieczność uwzględniania aspektów społecznych i zdrowotnych przy udzielaniu zamówień publicznych. Przyczyny te mają na względzie:

- a) kształtowanie właściwych nawyków żywieniowych, zachowań prozdrowotnych oraz kreowanie środowiska promującego zdrowy styl życia, poprzez wykorzystanie wiedzy o zdrowym stylu życia, w tym zasadach racjonalnego żywienia, również w działaniach organizacyjnych administracji publicznej;
- b) profilaktyka chorób rozwijających się na tle wadliwego żywienia;
- c) zagrożenie chorób przewlekłych dla zdrowia publicznego;
- d) walka z nadwagą i otyłością.

Polityka zakupowa państwa przewiduje możliwe korzyści związane ze stosowaniem zamówień zdrowotnych. Dotyczą one zmiany struktury spożycia produktów, dzięki którym możliwe będzie wdrażanie mechanizmu przeciwdziałania negatywnym postawom zdrowotnym. Ma to na celu promocję postaw prozdrowotnych, w tym zdrowych nawyków żywieniowych i w efekcie pozytywny wpływ na wskaźniki zdrowotne. Celem jest także zahamowanie trendów związanych z nadwagą i otyłością, które powodują występowanie chorób metabolicznych, chorób układu krążenia czy nowotworów. Powyższe wskazania dotyczące promowania zdrowego stylu życia poprzez zamówienia publiczne nie są powiązane z żadnymi wcześniejszymi działaniami podejmowanymi na gruncie prawa zamówień publicznych w kontekście stosowania aspektów zrównoważeniowych. Polityka zakupowa państwa nie wskazuje przy tym żadnych narzędzi prawnych, które mogłyby sprzyjać wdrożeniu w procedurę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego aspektów zdrowotnych. Rekomendacje w tym zakresie nie odnoszą się także do żadnych innych wcześniejszych działań, czy to prawodawcy, czy też Urzędu Zamówień Publicznych w tym zakresie.

Implementacja dyrektyw zamówieniowych do krajowego porządku prawnego nie spowodowała wprowadzenia na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych pojęcia innowacji⁵³⁸. Pojęcie to zostało wprowadzone dopiero przy okazji wejścia w życie nowelizacji ustawy w 2019 roku⁵³⁹. Polityka zakupowa państwa w kontekście innowacyjności odwołuje się do pojęcia znanego z Dyrektywy 2014/24/UE zgodnie z którą przez innowacje należy rozumieć wdrażanie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, usługi lub procesu, w tym między innymi procesów produkcji, budowy lub konstrukcji, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w działalności przedsiębiorczej, organizowaniu pracy, lub relacjach zewnętrznych⁵⁴⁰. Celem wdrażania zamówień innowacyjnych jest nie tylko stworzenie nowych bądź ulepszenie już istniejących rozwiązań, lecz także dążenie do wprowadzania funkcjonalności przedmiotu zamówienia, który spełni potrzeby społeczeństwa, rozwiąże problemy socjalne czy też wesprze misje oraz potrzeby administracji świadczącej⁵⁴¹. Zgodnie z polityką zakupową państwa można obecnie wyróżnić dwa rodzaje udzielania zamówień publicznych związanych z innowacyjnością. Pierwszy dotyczy zakupu procesu opracowywania innowacyjnych rozwiązań (np. usługi badawcze i rozwojowe) wraz z częściowymi rezultatami, a drugi polega na zakupie innowacyjnych rezultatów opracowanych przez podmioty trzecie. W polityce zakupowej państwa wskazano szereg korzyści związanych z realizacją zamówień publicznych na innowacje⁵⁴², lecz nie sposób uznać, aby działania ustawodawcy były w tym zakresie wystarczające⁵⁴³. Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych jednym z trybów postępowania o udzielenie

⁵³⁸ H. Nowicki, *Osiągnięcie efektu innowacyjności przy realizacji zadań publicznych w ramach umowy partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Przegląd Prawa i Administracji*, Wrocław 2018, s. 188.

⁵³⁹ Zgodnie z art. 7 pkt. 6 ustawy prawo zamówień publicznych, przez innowacje należy rozumieć wdrażanie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, usługi lub procesu, w tym między innymi procesów produkcji, budowy lub konstrukcji, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w działalności gospodarczej, organizowaniu pracy lub relacjach zewnętrznych.

⁵⁴⁰ Polityka zakupowa państwa s. 38

⁵⁴¹ B. Lenderink, H. Voordijk, J.I.M. Halman, A. Doree, *Procurement and innovation risk management: How a public client managed to realize a radical green innovation in a civil engineering project*, [w:] *Journal of Purchasing and Supply Management*, (22) 2022, s. 3.

⁵⁴² Polityka zakupowa państwa s. 38-39.

⁵⁴³ W polityce zakupowej państwa wskazano m.in., że rolą polityki zakupowej państwa w zakresie zamówień innowacyjnych jest stanowienie źródła inspiracji dla zamawiających poprzez działania i rekomendację oraz dostarczanie argumentacji, dla wsparcia decyzji zamawiających o prowadzeniu tego typu postępowań. Brakuje jednak w tym zakresie konkretyzacji oraz zapowiedzi tworzenia określonych narzędzi prawnych. por. szerzej Polityka zakupowa państwa s. 38-39.

zamówienia było partnerstwo innowacyjne, które wraz z nowelizacją przestało funkcjonować na gruncie prawa zamówień publicznych⁵⁴⁴.

2.3. Praktyka stosowania zielonych zamówień publicznych oraz zamówień publicznych społecznie odpowiedzialnych w krajowym rynku zamówień publicznych

Od 2017 roku Urząd Zamówień Publicznych zintensyfikował działania w zakresie monitoringu rynku zamówień publicznych. Działanie to obejmuje także raportowanie wyselekcjonowanych danych dotyczących stosowania przez zamawiających zielonych zamówień publicznych oraz zamówień publicznych społecznie odpowiedzialnych⁵⁴⁵. Należy jednak wziąć pod uwagę, że raportowanie udzielanych zamówień oraz opracowywanie statystyk na tej podstawie było znacznie ograniczone względem obecnych raportów, ze względu na postępujący proces elektronizacji zamówień publicznych. Dane dotyczące zamówień udzielonych w 2017 roku odnoszące się do uwzględniania przez instytucje zamawiające aspektów zrównoważenia w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, wskazywały na niewielką popularność tych instrumentów w praktyce polskiego rynku zamówień publicznych. W 2017 roku z całości 139 133 udzielonych zamówień publicznych o łącznej wartości 163,2 mld złotych, 17% z nich (24 052 postępowania) zawierało w przynajmniej jeden element społeczny, a wartość udzielonych tego typu zamówień wyniosła łącznie nieco ponad 42 miliardy złotych⁵⁴⁶. Najczęściej stosowanym instrumentem było określenie przez zamawiającego w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia oraz uwzględnienie wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych lub

⁵⁴⁴ Zgodnie z funkcjonującym w poprzedniej ustawie przepisem art. 73a. 1 partnerstwo innowacyjne stanowiło tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza do składania ofert na opracowanie innowacyjnego produktu, usług lub robót budowlanych niedostępnych na rynku oraz sprzedaż tych produktów, usług lub robót budowlanych.

⁵⁴⁵ K. Ołdak-Bułańska, M. Skowron, A. Węclawska., *Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*, (red.) Stręciwilk M., Olejarz M., Warszawa 2017.

⁵⁴⁶ M. Smaga, M. Winiarz. (red.), *Stan zrównoważonych zamówień publicznych w 2017 roku - raport*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2018, s. 15

projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników w przypadku zamówień przeznaczonych do użytku osób fizycznych. Pozostałe instrumenty zamówień publicznych społecznie odpowiedzialnych były stosowane zdecydowanie rzadziej. Z kolei zamówień, które uwzględniały aspekty środowiskowe było 1213, co stanowiło tylko 1% ilościowo, 2% ogólnej wartości udzielonych zamówień⁵⁴⁷. Wyrazem udzielania zielonych zamówień publicznych było najczęściej stosowanie określonych wymagań w opisie przedmiotu zamówienia oraz stosowanie środowiskowych kryteriów oceny ofert. Analiza danych zebranych z obserwacji rynku zamówień publicznych skutkowałą także wydawaniem dokumentów o charakterze kierunkowych w celu realizacji określonych założeń dotyczących omawianych aspektów⁵⁴⁸.

Praktyka stosowania aspektów zrównoważenia w procesie udzielania zamówień publicznych pokazuje, że zamawiający coraz częściej stosują aspekty środowiskowe oraz społeczne. W 2022 roku zostało udzielonych 38 540 zamówień publicznych, w których uwzględniono aspekty społeczne (przy 31 753 zamówieniach w 2021 roku), których wartość wyniosła ponad 101 mld złotych, co stanowiło wzrost o 30 miliardów złotych w porównaniu z zamówieniami społecznymi udzielonymi w 2021 roku⁵⁴⁹. Społeczne zamówienia publiczne stanowiły udział 27% wszystkich udzielonych zamówień w sensie ilościowym oraz stanowiły 37% ich wartości. Najczęściej stosowanymi instrumentami zamówień społecznie odpowiedzialnych, podobnie jak w 2017 roku był wymóg zatrudniania na podstawie umowy o pracę oraz określanie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań w zakresie dostępności i projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników. Trzecim najpopularniejszym kryterium było stosowanie społecznych kryteriów oceny ofert⁵⁵⁰.

Zielone zamówienia publiczne także były częściej uwzględniane przez zamawiających. W 2022 roku 609 zamawiających udzieliło 3322 zamówienia, w których zastosowano aspekty środowiskowe, których łączna wartość wyniosła ponad 17 miliardów złotych. W porównaniu z poprzednim rokiem, rynek zielonych zamówień publicznych

⁵⁴⁷ Ibidem, s. 16.

⁵⁴⁸ Takim dokumentem był m.in. Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017-2020, którego głównym celem było upowszechnienie zielonych i społecznych zamówień publicznych w Polsce, a tym samym wsparcie poprzez system zamówień publicznych realizacji celów krajowej polityki w dziedzinie ochrony środowiska oraz polityki społecznej, s. 36. Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych określony był także w latach 2010-2012 oraz 2013-2016. Obecnie aspekty to są uregulowane w polityce zakupowej państwa.

⁵⁴⁹ Urząd Zamówień Publicznych, Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r., Warszawa 2023, s. 45-51.

⁵⁵⁰ Ibidem.

wzrósł niemalże dwukrotnie zarówno pod względem ilościowym jak i wartościowym. Jednakże nawet pomimo tego mocno wzrostowego trendu udział zielonych zamówień publicznych w całym rynku zamówieniowym wynosi jedynie 2% w ujęciu ilościowym oraz 6% w ujęciu wartościowym. Ze względu na rodzaj udzielanego zamówienia, aspekty środowiskowe najczęściej są stosowane w postępowaniach na usługi, w których najczęściej stosowane są wymagania związane z realizacją zamówienia oraz kryteria oceny ofert odnoszące się do aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia. Z kolei w przypadku postępowań, których przedmiotem są dostawy najpopularniejszym czynnikiem środowiskowym jest określanie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań środowiskowych oraz stosowane są środowiskowe wymagania związane z realizacją zamówienia⁵⁵¹. Przy udzielaniu zamówień na roboty budowlane stosuje się najczęściej wymagania związane z realizacją zamówienia, a także wymagania środowiskowe ujmowane w ramach opisu przedmiotu zamówienia.

Zdecydowanie mniej popularne jest stosowanie aspektów innowacyjnych, które znalazły się w 2022 roku tylko w 160 postępowaniach o wartości niepełna 5 miliardów złotych⁵⁵². Pomimo tych niewielkich wartości, rynek zamówień innowacyjnych zaliczył wzrost względem roku poprzedniego. Udział innowacyjnych zamówień publicznych w rynku zamówień publicznych wyniósł 0,11% w sensie ilościowym oraz 1,79% w sensie wartościowym. Jednakże taka statystyka pokazuje ogromny potencjał w zamówieniach innowacyjnych ponieważ statystyczna wartość jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym uwzględniane są aspekty innowacyjne wynosi ponad 30 miliardów i jest ponad 15 razy większa od wartości przypadającej średnio na jedno postępowanie, w którym uwzględniane są aspekty społeczne oraz ponad 6 razy większa od wartości przypadającej średnio na jedno postępowanie, w którym uwzględniane są aspekty środowiskowe. Jeżeli chodzi o najczęściej wykorzystywane instrumenty zamówień innowacyjnych, to są to kryteria oceny ofert odnoszące się do aspektów innowacyjnych w przypadku postępowań na dostawy i usługi oraz w przypadku robót budowlanych wymagania związane z realizacją zamówienia.

Analiza statystyk funkcjonowania polskiego rynku zamówień publicznych w odniesieniu do stosowania instrumentów promujących zrównoważone zamówienia publicznego prowadzi do wniosku, że zamawiający coraz częściej wykorzystują przepisy

⁵⁵¹ Urząd Zamówień Publicznych, Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r., Warszawa 2023, s. 52-56.

⁵⁵² Ibidem, s. 56-59.

ustawy Prawo zamówień publicznych w odniesieniu do zielonych zamówień publicznych, zamówień społecznych oraz zamówień innowacyjnych⁵⁵³, jednakże potencjał rynku zamówień publicznych prowadzi do wniosku, że nie jest on w pełni wykorzystany w zakresie kreowania popytu na produkty, usługi i roboty budowlane, poprzez które realizuje się zrównoważone cele⁵⁵⁴. Tendencja wzrostowa świadczy o coraz większej pewności instytucji zamawiających w stosowaniu tych instrumentów, jednakże nie można mówić o upowszechnieniu stosowania zrównoważonych zamówień publicznych na polskim rynku zamówień publicznych. Dalszy wzrost ilościowy oraz wartościowy tych aspektów zależy od dalszego podejścia podmiotów publicznych do kwestii efektywnego wydatkowania środków publicznych, ich mentalności oraz profesjonalnych kadr gotowych do realizowania zrównoważonych zamówień publicznych⁵⁵⁵.

3. Aspekty zrównoważenia w poszczególnych fazach realizacji przedsięwzięcia w prawnej formie partnerstwa publiczno-prywatnego

W realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wyróżnić można zjawisko polegające na występowaniu po sobie określonych etapów, w których to podmiot publiczny jest zobligowany do podejmowania określonych działań, mających wpływ na proces decyzyjny w kolejnych fazach projektu. Aby w pełni wykorzystać potencjał jaki może przynieść prawidłowe przygotowanie, przeprowadzenie oraz zamknięcie projektu PPP, wymaga się od podmiotu publicznego dyscypliny i koncentracji w każdym z poszczególnych etapów⁵⁵⁶. Jak zostało podkreślone we wcześniejszym rozdziale, realizacja przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego związana jest z koniecznością prawidłowego przygotowania projektu, który nie tylko formalnie będzie umożliwiał zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ale także będzie umożliwiał jego efektywną realizację. Specyfika tej formy realizacji zadań publicznych związana jest także z koniecznością zwrócenia szczególnej uwagi na fazę realizacyjną projektu oraz wykonania umowy, co związane jest z długim okresem czasu, na jaki zawiera

⁵⁵³ Por. Szerzej, K. Ołdak-Bułańska, M. Skowron, A. Węclawska., *Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*, (red.) Stręciwilk M., Olejarz M., Warszawa 2017.

⁵⁵⁴ A. Wójtowicz-Dawid, *Green public procurement – problem or challenge*, [w:] *Financial Law Review*, nr 32 (4)/2023, Gdańsk 2023, s. 53-55.

⁵⁵⁵ Ibidem, s. 55-56.

⁵⁵⁶ M. Zyznar-Soczewica, *Ogólne uwarunkowania udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej (87) 2016*, s. 486.

się umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Osiągnięcie założonych efektów realizacji projektu jest bowiem możliwe, tylko w przypadku współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego nad realizacją umowy. Dlatego też poniższe rozważania dotyczyć będą możliwości podjęcia przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, przy uwzględnieniu w procesie przygotowania projektu PPP aspektów związanych z realizacją założeń zrównoważonego rozwoju, a także nadzoru nad realizacją przedsięwzięcia i wykonaniem umowy.

3.1. Faza przygotowawcza projektów partnerstwa publiczno-prywatnego

Realizacja danego zadania publicznego wymaga przede wszystkim dokonania wyboru prawnej formy przez podmiot publiczny, w jakiej będzie ono realizowane. Jak podkreśla się w literaturze, decyzja o wyborze PPP może mieć miejsce przede wszystkim w sytuacji, w której realizacja danego przedsięwzięcia przyniesie większe korzyści, niż przy realizacji zadania metodą tradycyjną (czyli w formie zamówienia publicznego bądź udzielenia koncesji)⁵⁵⁷. Jak pokazuje praktyka, tylko przedsięwzięcia, które zostały poprzedzone prawidłową i należytą analizą, mogły dojść do skutku⁵⁵⁸. W tym sensie partnerstwo publiczno-prywatne stanowi alternatywę dla tradycyjnych zamówień publicznych, jednocześnie stanowiąc dla podmiotów publicznych większe wyzwanie. Dzieje się tak, ponieważ należyte przygotowanie partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga od podmiotów publicznych uwzględnienia także elementów poza administracyjno-prawnych m.in. związanych z ekonomią czy też z zarządzaniem⁵⁵⁹. Dlatego podejmując decyzję o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP, podmiot publicznych musi uwzględnić specyfikę każdego z tych instrumentów prawnych i skutki prawno-ekonomiczne wynikające z istoty zastosowanego rozwiązania⁵⁶⁰. Zatem administracja publiczna powinna każdorazowo dokonać analizy okoliczności, które mogą przemawiać za realizacją publicznego przedsięwzięcia w dany sposób, w tym, w modelu

⁵⁵⁷ Komisja Europejska, Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Bruksela 2003 <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Wytyczne-Komisji-PPP-190111.pdf>, s. 67.

Por. także, A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 317.

⁵⁵⁸ M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] A. Powalowski (red.) *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2020 r., s. 474.

⁵⁵⁹ H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 80.

⁵⁶⁰ Ibidem.

współpracy międzysektorowej⁵⁶¹. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej o wyborze prawnej formy partnerstwa publiczno- prywatnego dla realizacji zadania publicznego powinny zdecydować potencjalne korzyści finansowe (zdefiniowane według zasady VfM), elementy społeczno- ekonomiczne, a także elementy operacyjne oraz jakościowe związane ze świadczoną usługą publiczną.

Ustawa wprost nakazuje obowiązek dokonania obligatoryjnego sporządzenia przez podmiot publiczny oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych. Przy dokonaniu tej oceny podmiot publiczny w szczególności uwzględnia takie kryteria jak, zakładany podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji, oraz wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany. Obligatoryjne analizy przedrealizacyjne na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym, przerastały możliwości podmiotów publicznych, które nie posiadały wiedzy, ani kompetencji w zakresie właściwego przygotowania projektów PPP. W trakcie obowiązywania pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym nie została zawarta ani jedna umowa. Jednakże podczas kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2012 r., wskazano na pozytywny aspekt obowiązkowych analiz przedrealizacyjnych⁵⁶². Zgodnie z raportem, w badanych przedsięwzięciach, podmioty które korzystały z usług profesjonalnego doradztwa, wykazywały najlepszy stopień przygotowania do realizacji projektów w formule PPP. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli pozwoliła także zauważyć, że próby realizacji projektów bez przeprowadzenia rzeczonych analiz, kończyły się niepowodzeniem, tak samo w przypadku gdy wyniki analiz przedrealizacyjnych były ignorowane. Brak przeprowadzenia analiz bądź ignorowanie ich efektów prowadziło do nadmiernego obarczania ryzykiem partnera prywatnego, co było czynnikiem decydującym o braku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym⁵⁶³. Na mocy nowelizacji, jaka została wprowadzona ustawą z dnia 5 lipca 2018

⁵⁶¹ B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno- prywatne...* op.cit., Warszawa 2009, s. 101. Postulaty doktryny znalazły także przełożenie w nowej ustawie prawo zamówień publicznych, w której przewidziano instytucję analizy potrzeb i wymagań w przypadku zamówień, których wartości przekracza progi unijne.

⁵⁶² Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno- prywatnego*, Warszawa 2013, s.7-8, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4883,vp,6353.pdf>, (dostęp na dzień 14.08.2023 r.).

⁵⁶³ Ibidem.

r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw⁵⁶⁴ przywrócone zostały obligatoryjne analizy przedrealizacyjne w przypadku przedsięwzięć PPP.

Decyzja podmiotu publicznego, dotycząca nawiązania współpracy z prywatnym przedsiębiorcą powinna być podyktowana wartością projektu przypadającą na okres współdziałania stron partnerstwa⁵⁶⁵. Stopień realizacji projektu może oznaczać dwie sytuacje. Pierwsza zakłada osiągnięcie maksymalnego stopnia realizacji celu przy danym nakładzie środków, a druga zakłada użycie minimalnego nakładu środków, tak aby osiągnąć maksymalny stopień realizacji celu⁵⁶⁶. Między innymi właśnie takie ukierunkowanie partnerstwa publiczno-prywatnego na maksymalny stopień realizacji celu, przy użyciu danej ilości zasobów sprawia, że jest ono postrzegane jako korzystna alternatywa dla realizacji zadań publicznych w wielu państwach.

Tak więc przeprowadzona analiza przedstawiająca bilans zakładanych korzyści i strat wynikających z wyboru partnerstwa publiczno-prywatnego, powinna obejmować także dodatkowe aspekty, które mogą w dłuższym czasie przynieść większą oszczędność, co wpłynie na lepszą efektywność ekonomiczną przedsięwzięcia. Tego typu dodatkowe aspekty mogą być powiązane z perspektywą ekonomiczną projektu poprzez obniżenie wydatków sektora publicznego, uzyskanie niższego całkowitego kosztu projektu w trakcie realizacji umowy, mniejsze zużycie energii i wody, czy też pozyskanie tańszych elementów zapasowych i eksploatacyjnych, lub też dotyczyć aspektów organizacyjno-technicznych takich, jak możliwość uzyskania wyższej jakości infrastruktury, dzięki *know-how* partnera prywatnego, dłuższa żywotność eksploatacyjna produktu czy też możliwość optymalizacji ryzyka oraz wprowadzenia innowacji⁵⁶⁷.

3.1.1. Aspekty zrównoważenia w analizie prawno-technicznej projektów partnerstwa publiczno-prywatnego

⁵⁶⁴ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1693).

⁵⁶⁵ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 318.

⁵⁶⁶ Uchwała SN z dnia 6 grudnia 1991 r., sygn. akt III CZP 117/91, LEX nr 3709.

⁵⁶⁷ Por. szerzej A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 322-323. Por. także A. Kotas, *Przesłanki podejmowania współpracy publiczno-prywatnej w kontekście uwarunkowań realizacji projektów w formule PPP*, [w:] *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 382*, Katowice 2019 s. 81-82.

Dokonanie analiz technicznych realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnym jest kolejnym aspektem rzetelnego przygotowania projektów PPP. Właściwie wykonana analiza techniczna na etapie przedrealizacyjnym pozwoli na uniknięcie błędów na dalszych etapach postępowania, w tym tworzenia dokumentacji przetargowej, negocjacji umowy i realizacji przedsięwzięcia⁵⁶⁸. Analizy techniczne służą opracowaniu ostatecznej struktury techniczno-organizacyjnej projektu i polegają na określeniu wariantów inwestycyjnych, w których możliwe jest zastosowanie technologii i rozwiązań funkcjonalnych. Na przedmiot analiz technicznych mogą składać się takie aspekty, jak określenie potrzeb oraz działań priorytetowych, które służyć będą zaspokojeniu oczekiwań społecznych określenie zasięgu przedsięwzięcia, analiza dostępności terenu oraz analiza geologiczna, a także analiza techniczna parametrów istniejącej już infrastruktury⁵⁶⁹. Analiza techniczna powinna skupiać się na zakresie rzeczowym przedsięwzięcia oraz wskazywać jego funkcjonalność, które nie należy rozumieć tylko jako technologiczną stronę projektu, lecz jako ostateczne funkcjonalne przeznaczenie infrastruktury, służącej realizacji zadań publicznych dzięki realizacji przedsięwzięcia. Przeprowadzenie analizy technicznej powinno obejmować całą realizację projektu, ze szczególnym uwzględnieniem jego komercyjnego charakteru, który powiązany jest z generowaniem wynagrodzenia partnera prywatnego w ramach realizowania przedsięwzięcia⁵⁷⁰. Dzięki przeprowadzeniu analiz technicznych możliwe jest opracowanie struktury techniczno-organizacyjnej projektu i rozpatrzenia różnych dostępnych modeli inwestycyjnych, możliwości zastosowania różnych technologii czy też rozwiązań funkcjonalnych⁵⁷¹.

Dokonanie analizy prawnej możliwości realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego powinno dotyczyć zagadnień związanych z oceną planowanej realizacji przedsięwzięcia pod kątem kryterium legalności. Analiza prawna powinna ustalić, jakie są możliwe prawne dopuszczalne rozwiązania względem przedsięwzięcia, jego prawna struktura, status prawny podmiotów biorących udział w partnerstwie oraz stan prawny składników majątkowych⁵⁷². Zgodnie z rekomendacjami

⁵⁶⁸ M. Wawrzyniak, *Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe*, [w:] M. Wawrzyniak, (red.), *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 3/2012, Warszawa 2012, s. 6.

⁵⁶⁹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom I: Przygotowanie projektów PPP*, Warszawa 2021, s. 83.

⁵⁷⁰ M. Wawrzyniak, *Analiza przedrealizacyjna...* op.cit., M. Wawrzyniak, (red.), *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 3/2012, Warszawa 2012, s. 6.

⁵⁷¹ B. Korbus (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010 s. 80.

⁵⁷² Ibidem.

Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, analiza prawna projektu PPP powinna dotyczyć takich kwestii jak, szczegółowy opis etapów realizacji projektu, w tym czynności przygotowawczych, które powinien podjąć podmiot publiczny. W ramach tej analizy należy ustalić katalog zezwoleń administracyjnych, uzgodnień i opinii potrzebnych do realizacji projektu, oraz innych zagadnień związanych z procesem budowlanym, przy uwzględnieniu regulacji znajdujących się w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie prawo budowlane. Kolejnym elementem jest szczegółowy opis procedury wyboru partnera prywatnego, który uwzględni specyfikę aktów prawnych, jakie mogą służyć procedurze wyboru partnera prywatnego. W ramach analizy prawnej należy rozważyć kwestię gospodarowania majątkiem publicznym przez podmiot prywatny na czas realizacji projektu wraz z uwzględnieniem zabezpieczenia interesów podmiotu publicznego a także zasady późniejszego przejęcia składników majątkowych po zakończeniu przedsięwzięcia. Analiza obejmuje także sposób wynagradzania partnera prywatnego i związanego z nim trybu wyboru partnera prywatnego. Zamawiający powinien także zidentyfikować potrzeby i właściwy opis dokumentacji, niezbędnej dla przygotowania i realizacji przedsięwzięcia. Ważnym zagadnieniem ekonomiczno-prawnym jest analiza wpływu realizacji przedsięwzięcia na dług publiczny w tym analizę kwestii możliwości udzielenia pomocy publicznej. W analizie nadto przydatne jest wskazanie zakresu szczegółowego przedmiotu potencjalnych usług doradztwa prawnego i finansowego, rekomendowanych przy realizacji przedsięwzięcia, a także szczegółowy harmonogram działań niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia⁵⁷³.

Analiza prawna powinna także skupiać się na określeniu sytuacji prawnej poszczególnych partnerów prywatnych z punktu widzenia prawa własności aktywów, za pomocą których ma być realizowany projekt, bądź mają być świadczone usługi. Poszczególne modele partnerstwa publiczno-prywatnego, w jakich mogą być realizowane przedsięwzięcia, zakładają możliwość wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych na różnym etapie realizacji przedsięwzięcia. Dlatego też istotnym jest, aby przy dokonywaniu analizy prawnej została uwzględniona wartość rezydualna przedsięwzięcia, w sytuacji, gdy własność aktywów będzie przedmiotem transferu

⁵⁷³ M. Wawrzyniak, *Analiza przedrealizacyjna...* op.cit., M. Wawrzyniak, (red.), *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 3/2012, Warszawa 2012, s. 8.

pomiędzy stronami partnerstwa⁵⁷⁴. Wartością rezydualną jest wartość aktywów już po zrealizowaniu przedsięwzięcia, czyli w najczęstszym przypadku wraz z zakończeniem obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno-privatnym⁵⁷⁵. Uwzględnienie tego aspektu jest niezwykle ważne z perspektywy zamknięcia projektu, co także przekłada się na efektywność danego przedsięwzięcia.

3.1.2. Badanie Value for Money projektu partnerstwa publiczno-privatnego

Jednym z kluczowych zagadnień, z jakim związany jest wybór PPP jako prawnej formy realizacji zadania publicznego, jest jego efektywność ekonomiczno-finansowa. Poprzez analizę ekonomiczno-finansową podmiot publiczny jest w stanie dokonać oceny rentowności finansowej danego przedsięwzięcia oraz weryfikację jego trwałości finansowej, poprzez którą można wykazać, czy w ramach realizowanego projektu, dostępne są zasoby, wystarczające do sfinansowania kosztów na etapie realizacji rzeczowej a także dalszej eksploatacji infrastruktury⁵⁷⁶. Jak wskazuje się w literaturze, zasada *Value for Money*⁵⁷⁷ została wdrożona do praktyki działalności sektora publicznego z praktyki zakupowej podmiotów sektora prywatnego⁵⁷⁸. Należy w tym miejscu wskazać, że przez korzyści finansowe wyboru partnerstwa publiczno-privatnego nie należy rozumieć wyłącznie uzyskania rozwiązania tańszego, niż przy wyborze innej formy realizacji zadania publicznego. W przypadku projektów opartych na współpracy podmiotów sektora publicznego oraz prywatnego, pojęcie to należy wiązać z jakością, ze względu, że efekt finalny takich projektów jest związany ze świadczeniem usług publicznych⁵⁷⁹.

⁵⁷⁴ Zagrożeniem dla projektów PPP może być nadmierny optymizm podmiotu publicznego w kwestii wyceny kosztów inwestycyjnych oraz operacyjnych skutkujących zaniżeniem zakładanych nakładów, co będzie negatywnie przekładać się na dalsze fazy realizacji przedsięwzięcia. Zob. A. Sarnacka, I. Skubiszak-Kalinowska, *Przygotowanie projektów PPP*, [w:] ZPDORADCA nr 12, 2022, Legalis.

⁵⁷⁵ A. Panasiuk, *Partnerstwo...*op.cit., Wrocław 2017, s. 328.

⁵⁷⁶ Por. Ministerstwo Rozwoju, *Partnerstwo publiczno-privatne w ramach funduszy UE 2014-2020 (projekty hybrydowe)*, Warszawa 2015, s. 14.

⁵⁷⁷ Wskazuje się, że zasada *Value for Money* opisywana jest jako równowaga kosztu, jakości oraz ilość. Tym samym stanowi kombinację elementu ekonomicznego (kosztowego) w aspekcie kosztów własnych wynikających z organizacji postępowań, elementu ekonomicznego (kosztowego) odnośnie ceny płaconej przez zamawiającemu wykonawcy i innych kosztów wynikających z realizacji zamówienia, elementu wydajności (produktywności) działań podejmowanych w związku z prowadzeniem oraz realizacją postępowania a taka elementu efektywności rozumianej jako osiągnięcie pozytywnych i najlepszych z dostępnych możliwych rezultatów ilościowych i jakościowych odnośnie wcześniej zakładanych przez zamawiającego celów, por. szerzej, H. Nowak, M. Winiarz, (red.), *Prawo zamówień publicznych komentarz*, Warszawa 2021.s. 158-163.

⁵⁷⁸ Zob. P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...*op.cit., Toruń 2019, s. 285.

⁵⁷⁹ A. Panasiuk, A. Rybak, *Zasada VfM w polskim systemie zamówień publicznych* [w:] *Studia prawnicze i administracyjne*, nr 19, 2017, s. 28.

Oferta droższego wykonawcy może być korzystniejsza ekonomicznie, w przypadku uwzględnienia przez niego aspektów generujących dodatkowe korzyści, które zostały zidentyfikowane przez podmiot publiczny jako cele, które chciał on osiągnąć przy wykorzystaniu określonych środków budżetowych⁵⁸⁰. Mogą one dotyczyć, chociażby kwestii związanych z ochroną środowiska czy też włączeniem społecznym, zarówno na etapie realizacji przedsięwzięcia, jak i eksploatacji zrealizowanej inwestycji⁵⁸¹. Efektywność ta polega na uzyskaniu jak najlepszej jakości w stosunku do poniesionej ceny lub kosztu, co wyraża zasada *Value for Money*⁵⁸². Pomimo, że prawodawca unijny nie zdecydował się na wdrożenie legalnej definicji tej zasady, to jest ona coraz silniej akcentowana, ze względu na konieczność zapewnienia efektywności wydatkowania środków publicznych⁵⁸³. Jednym ze sposobów oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach modelu partnerstwa publiczno-prywatnego jest wykorzystanie komparatorów. Komparatory są narzędziami, których celem jest optymalizacja procesu wyboru modelu i trybu partnerstwa publiczno-prywatnego, określenie jego finansowo-ekonomicznej opłacalności oraz porównanie z alternatywnym modelem tradycyjnym realizacji przedsięwzięcia. Do określenia sposobów oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego możliwe jest użycie komparatorów, których celem jest określenie finansowo-ekonomicznej opłacalności projektu, oraz porównanie jego kosztu z jego realizacją w sposób tradycyjny⁵⁸⁴. Wyróżnić można następujące komparatory⁵⁸⁵. Jednym z nich jest tak zwany PPS (ang. public private scan), który umożliwia dokonanie oceny, czy określone przedsięwzięcie w ogóle może być realizowane w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. PPS służy badaniu opłacalności projektu z perspektywy zarówno podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego. W przypadku uzyskania negatywnego wskaźnika PPS należy odstąpić od realizacji przedsięwzięcia w partnerstwie publiczno-prywatnym. Kolejnym z komparatorów jest PPC (ang. public private comparator). Komparator ten ma celu umożliwienie wskazania, czy wybór formuły partnerstwa publiczno-prywatnego dla realizacji danego projektu jest bardziej opłacalny z punktu widzenia podmiotu publicznego, aniżeli w przypadku wyboru sposobu tradycyjnego. Jego miarą jest porównanie finansowe potrzebnych do

⁵⁸⁰ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 317-322.

⁵⁸¹ Ibidem.

⁵⁸² P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...* op.cit., Toruń 2019, s. 284-285.

⁵⁸³ Ibidem, s. 286.

⁵⁸⁴ M. Wawrzyniak, *Analiza przedrealizacyjna...* op.cit., M. Wawrzyniak, (red.), *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 3/2012, Warszawa 2012, s. 15.

⁵⁸⁵ Ibidem, s. 15-16.

zaangażowania w dane przedsięwzięcie środków, które mają zapewnić trwałość inwestycyjną i eksploatacyjną realizowanego projektu. Wskazywany jest także komparator PSC (ang. public sector comparator), który oznacza hipotetyczny punkt odniesienia dla kosztów świadczenia usługi w sektorze publicznym. Na wskaźnik ten składa się hipotetyczna i prognozowana wartość świadczenia usługi w sektorze publicznym, wartość bieżąca netto oparta na rachunku kosztów cyklu życia oraz wartość skorygowana o możliwe wystąpienie ryzyka⁵⁸⁶. Jest on zatem komparatorem kosztowym świadczenia usługi, który uwzględnia wszystkie koszty i nakłady, które będą występować w całym cyklu danego przedsięwzięcia⁵⁸⁷. Wskaźnik ten jest analizowany dopiero na etapie wyboru podmiotu prywatnego, po złożeniu przez niego oferty⁵⁸⁸. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że dokonanie analizy z perspektywy możliwości osiągnięcia wysokiego wskaźnika dla zasady *Value for Money* nie obejmuje tylko i wyłącznie aspektów związanych z przygotowaniem postępowania. Obejmuje ona także aspekty związane z jego przeprowadzeniem, udzieleniem a także realizacją umowy, a całościowa ocena, czy dane przedsięwzięcie faktycznie zrealizowane zostało w myśl tej zasady, możliwe będzie dopiero po zakończeniu umowy⁵⁸⁹.

3.1.3. Analiza ryzyka i jego podziału pomiędzy strony partnerstwa

Samo pojęcia oraz klasyfikacja ryzyka w przedsięwzięciach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest jednym z kluczowych aspektów wyróżniających PPP w systemie zamówień publicznych. W przypadku bowiem umowy zawartej pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym, której przedmiotem jest odpłatne

⁵⁸⁶ I. Kharizam, R. Takim, A.H. Nawawi, *A Public Sector Comparator (PSC) for Value for Money (VFM) Assessment Tools*, [w:] Asian Social Science Vol. 8, 2012, s. 192.

⁵⁸⁷ M. Kołodziej-Hajdo, *Pomiar efektywności projektu realizowanego w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr (224), 2015, s. 66-68.

⁵⁸⁸ W tym wskaźniku można wyróżnić cztery zasadnicze komponenty:

a) tzw. „surowy PSC” - dotyczący podstawowego kosztu świadczenia usług określonych w projekcie w ramach metody zamówień publicznych. Obejmuje on wszystkie koszty kapitałowe i operacyjne związane z budową, posiadaniem, utrzymaniem i świadczeniem usług w określonym czasie;

b) neutralność konkurencyjna - która dotyczy korekty kosztów w celu usunięcia wszelkich przewag konkurencyjnych, które przypadają przedsiębiorstwu rządowemu w przypadku realizacji zadania publicznego takich jak np. niepłacenie składek ubezpieczeniowych lub podatków przez podmiot publiczny;

c) ryzyko transferowalne - dotyczy wartości ryzyka, które rząd może przenieść na sektor prywatny, oraz

d) ryzyko zatrzymane - czyli stanowiące wartość każdego ryzyka, które nie zostało przeniesione na partnera prywatnego, por szerzej. I. Kharizam, R. Takim, A.H. Nawawi, *A Public Sector Comparator (PSC)...* op.cit., [w:] Asian Social Science Vol. 8, 2012, s. 192.

⁵⁸⁹ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych...* op.cit., Toruń 2019, s. 302-303.

zlecenie wykonania dostaw, usług bądź robót budowlanych będzie to zamówienie publiczne albo koncesja. Z kolei w przypadku, jeżeli pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym dodatkowo zostanie dokonany podział zadań i ryzyk, a przedmiot współpracy dotyczyć będzie utrzymania składnika majątkowego bądź zarządzania nim, to będzie to w takim przypadku partnerstwo publiczno-prywatne⁵⁹⁰. Jak zostało wskazane, przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Rzetelne oraz właściwe rozdysponowanie ryzyka pomiędzy partnerów projektu jest jednym z kluczowych zagadnień dla realizacji danego przedsięwzięcia. Właściwy podział ryzyka, który jest jednym z kluczowych aspektów nawiązywania partnerstwa publiczno-prywatnego, powinien być dokonany w taki sposób, aby poszczególne strony współpracy obciążona była takim jego rodzajem, z którym jest w stanie sobie poradzić lepiej niż druga strona umowy⁵⁹¹. Kwestia ta jest trudna do wyważenia i ma duże znaczenie dla funkcjonowania rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, bowiem wskazuje się, że nadmierne obciążanie ryzykiem partnerów prywatnych jest jedną z największych barier, które dotyczą partnerstwo publiczno-prywatne⁵⁹².

Ryzyko zgodnie ze definicją słownikową języka oznacza „przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznany, niepewny, problematyczny; możliwość, że coś się uda lub nie uda [...]”⁵⁹³. Innymi słowy, oznacza to, że ryzyko wiąże się z sytuacją, w której możliwe jest zająście rezultatu, który jest niepożądany i może przynieść negatywne konsekwencje. Słownikowa definicja jednak nie jest wystarczająca na potrzeby realizacji przedsięwzięć w formule PPP ze względu na dużą złożoność sposobu, w jaki realizowane jest zadanie publiczne. Ryzyko można także określić jako matematyczne prawdopodobieństwem na wystąpienie niekorzystnego zdarzenia, które jest mierzalne i można je przedstawić w postaci liczbowej⁵⁹⁴. Takie odniesienie jest już bardziej właściwe dla PPP, które przede wszystkim jest zawierane, jeżeli z analiz przedrealizacyjnych wynika, że takie rozwiązanie jest korzystne ekonomicznie. Zgodnie z innym podejściem ryzyko może być zawsze traktowane zarówno jako szansa, ale także jako niebezpieczeństwo⁵⁹⁵. Dlatego też na

⁵⁹⁰ M. Grabiec, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 20.

⁵⁹¹ B. Korbus (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010 s. 37.

⁵⁹² A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 243-245.

⁵⁹³ W. Doroszewski (red.), *Słownik Języka Polskiego t. VII*, Warszawa 1996 r., s. 1451.

⁵⁹⁴ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 240.

⁵⁹⁵ J. Zimmermann, W. Eber, *Knowledge based risk controlling*, [w:] 3rd International Symposium on Geotechnical Safety and Risk (ISGSR2011), Monachium 2011, s. 259–268. Z kolei M. Kulesza oraz M. Bitner wskazują, że "jakkolwiek definicji ryzyka, różniących się od siebie jest wiele (ryzyko jako możliwość poniesienia straty, jako niepewność, jako dyspersja rezultatów w stosunku do oczekiwań jako

gruncie partnerstwa publiczno-prywatnego i realizowanych w tej formule projektów ryzyko jako kategoria obiektywna nie może być utożsamiane z niepewnością, która jest kategorią subiektywną. Analiza możliwości wystąpienia ryzyka w danym projekcie PPP powinna być badana przez pryzmat prawdopodobieństwa zajścia bądź też niewystąpienia określonych zdarzeń⁵⁹⁶. W wydanym dnia 11 lutego 2015 rozporządzeniu⁵⁹⁷, Minister Gospodarki na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵⁹⁸, określił zakres poszczególnych rodzajów ryzyka mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz czynniki uwzględniane przy ocenie ryzyka⁵⁹⁹.

prawdopodobieństwa nastąpienia wyniku innego niż oczekiwany), wszystkie można sprowadzić do stwierdzenia, że ryzyko jest pewnym stanem, w którym możliwe jest wystąpienie negatywnego odchylenia od pożądanego czy też oczekiwanego wyniku, należy przy tym podkreślić, że ryzyko jest zjawiskiem obiektywnym [...] mierzalnym, a więc poddającym się regułom wnioskowania probabilistycznego, w odróżnieniu od niepewności, która stanowi pewien stan świadomości podmiotu oczekującego określonego rezultatu" por. M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006 r., s. 167.

⁵⁹⁶ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 240.

⁵⁹⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. z 2015 r., poz. 284).

⁵⁹⁸ Na podstawie art. 18a ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

⁵⁹⁹ Rozporządzenie rodzaje ryzyka klasyfikuje w trzech grupach, które dotyczą:

a) ryzyko budowy obejmujące zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących, w szczególności związane:

- 1) z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych; 2) z wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót budowlanych; 3) ze wzrostem kosztów; 4) z warunkami geologicznymi, geotechnicznymi i hydrologicznymi; 5) z odkryciami archeologicznymi; 6) z warunkami meteorologicznymi; 7) z prowadzeniem sporów; 8) z wypadkami; 9) z protestami organizacji społecznych lub strajkami; 10) z brakiem zasobów ludzkich i materialnych; 11) ze zmianą stanu środowiska naturalnego; 12) z wystąpieniem wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność środka trwałego; 13) z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia; 14) z odbiorem technicznym środka trwałego; 15) z wystąpieniem wad w dokumentacji projektowej; 16) z podwykonawcami 17) z niemożliwością uzyskania lub przedłużania lub opóźnieniami w wydawaniu pozwoleń, zezwoleń, decyzji, koncesji, licencji lub certyfikatów; 18) ze zmianą celów politycznych; 19) z wystąpieniem zewnętrznych zdarzeń nadzwyczajnych, niemożliwych do przewidzenia i zapobieżenia im; 20) z brakiem środków finansowych ze strony partnerów.

b) ryzyko dostępności obejmujące zdarzenia skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym usług w porównaniu z wielkościami i wymaganiami uzgodnionymi w tej umowie, w szczególności związane:

- 1) z niemożliwością dostarczenia zakontraktowanej ilości usług; 2) z niemożliwością dostarczenia usług o określonej jakości i określonych standardach; 3) z brakiem zgodności z ogólnymi przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz Polskimi Normami; 4) ze wzrostem kosztów; 5) ze zmianami technologicznymi; 6) z brakiem zasobów ludzkich i materialnych; 7) z niewłaściwym utrzymaniem lub zarządzaniem; 8) ze zniszczeniem środków trwałych lub ich wyposażenia; 9) ze zmianami w zakresie własności elementów składników środka trwałego; 10) z podwykonawcami; 11) z warunkami meteorologicznymi; 12) z protestami organizacji społecznych lub strajkami; 13) z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia, oraz

c) ryzyko popytu obejmujące zmienność popytu na określone usługi w szczególności związane:

- 1) ze zmianami cyklu koniunkturalnego; 2) ze zmianami demograficznymi; 3) ze zmianami cen; 4) z wystąpieniem konkurencji; 5) ze zmianami technologii; 6) z inflacją; 7) ze zmianami stóp procentowych; 8) ze zmianami kursu walut; 9) z warunkami meteorologicznymi; 10) z protestami organizacji społecznych lub strajkami; 11) z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia.

Ponadto, dodatkowym czynnikiem, jaki powinien być uwzględniany w przypadku oceny ryzyka realizacji przedsięwzięcia w formule PPP, jest wysokość zaciąganych przez podmiot publiczny zobowiązań finansowych, związanych z pokryciem kosztów inwestycyjnych, które ponosi partner prywatny na etapie wytwarzania nowych środków trwałych bądź ulepszania już istniejących⁶⁰⁰. Prawidłowa analiza potencjalnego ryzyka powinna być wielopłaszczyznowa i obejmować różne fazy i składowe elementy ryzyka. Proces należytej analizy ryzyka należy rozpocząć od wstępnej identyfikacji rodzajów ryzyk, które mogą wystąpić w związku z dokonywaną inwestycją wraz z podziałem na ryzyka istotne oraz nieistotne w danym przedsięwzięciu. Następnie dokonywana jest wstępna ocena i prognoza prawdopodobieństwa wystąpienia określonego rodzaju ryzyka w rekomendowanych wariantach realizacji przedsięwzięcia. Po dokonaniu tych czynności można zaproponować wstępną analizę rozkładu ryzyk pomiędzy strony partnerstwa, w zależności od przyjętego modelu współpracy, oraz proponowany rozdział pomiędzy strony umowy⁶⁰¹.

Z perspektywy podmiotu publicznego, przeniesienie ryzyka na partnera prywatnego jest jednym z kluczowych zagadnień realizacji projektu w formule PPP, ponieważ przekłada się to na stosunek wartości projektu do ceny, jaka zostanie poniesiona w ramach partnerstwa⁶⁰². Właściwe dokonanie podziału ryzyka musi z jednej strony właściwie zmobilizować partnera prywatnego do rzetelnej realizacji umowy, z drugiej strony nie może być czynnikiem hamującym zawiązanie partnerstwa. Nadmierne obciążanie ryzykiem podmiotu prywatnego przełożyć się może także na większe koszty wynagrodzenia, bądź też przerzucanie tego kosztu na podwykonawców, czy też końcowych użytkowników projektu⁶⁰³. Wyróżnić można trzy zasadnicze scenariusze dotyczące alokacji ryzyka. W pierwszym z nich ryzyko ponosi jednostka zamawiająca, w drugim ryzykiem obarczony jest partner prywatny. Trzeci scenariusz dotyczy sytuacji, w której ryzyko przenoszone jest na partnera prywatnego, a następnie przerzucone na strony trzecie przez np.: przeniesienie go w całości na podwykonawców⁶⁰⁴. Jednakże należy przy tym zauważyć, że ustawa nie definiuje właściwego podziału zadań i ryzyk pomiędzy strony partnerstwa, stanowiąc jedynie, że zgodnie z definicją partnerstwo oparte jest na podziale

⁶⁰⁰ A. Gostępska, J. Jerzykowski, W. Sławiński, *Ustawa...* op.cit., Warszawa 2023, Legalis.

⁶⁰¹ B. Korbus (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010 s. 82.

⁶⁰² E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Kraków, Warszawa 2008, s. 339.

⁶⁰³ Ibidem.

⁶⁰⁴ Ibidem.

zadań i ryzyk. Dlatego też należy przyjąć, że podział ryzyka zostanie dokonany w przypadku, kiedy obie strony zostaną obciążone dowolnym jego rodzajem w ramach danego przedsięwzięcia (bądź też podzielią się danym rodzajem ryzyka pomiędzy siebie)⁶⁰⁵.

3.2. Realizacja przedsięwzięcia oraz nadzór nad umową o partnerstwie publiczno- prywatnym

Wszystkie poprzednie fazy prowadzą do zawarcia umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym, która nie jest jedynie efektem wieńczącym dzieło, lecz kolejnym ważnym etapem w zakresie wspólnej realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny i partnera prywatnego. To od zawartych w umowie postanowień, w tym także uwzględniających możliwość wprowadzania zmian, będzie uzależnione osiągnięcie zakładanych efektów związanych z realizowanym zadaniem, szczególnie w związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami zewnętrznymi odnoszącymi się do wspólnego przedsięwzięcia⁶⁰⁶. Europejski Trybunał Rachunkowy wskazał w raporcie, że projekty PPP nie zawsze są skutecznie zarządzane i mogą nie zapewniać zakładanej efektywności⁶⁰⁷. Z okoliczności, że umowy pomiędzy stronami przedsięwzięcia są zawierane na bardzo długi okres czasu, wskazuje się, że w ramach realizacji jednego projektu partnerstwa publiczno- prywatnego ważną możliwością jest możliwość równoległego funkcjonowania kilku umów regulujących poszczególne zagadnienia realizacji tego przedsięwzięcia⁶⁰⁸. Właściwe zarządzanie umową jest kluczowe dla osiągnięcia odpowiedniej jakości i dostępności świadczonych usług oraz efektywnością projektu PPP, z punktu widzenia osiągnięcia efektywności i optymalnego gospodarowania środkami publicznymi⁶⁰⁹. Nie sposób przewidzieć jakie rozwiązania technologiczne oraz prawno- formalne będą najbardziej optymalne dla realizacji umowy w bardzo odległej perspektywie czasowej, jednak ważne jest, aby podmiot publiczny posiadał pole do kształtowania umowy w sposób pozwalający osiągnąć jak najlepszy stosunek *Value for Money*. Jak pokazuje praktyka zarządzania

⁶⁰⁵ M. Bejm, (red.), *Ustawa...* op.cit., Warszawa 2014, s. 24.

⁶⁰⁶ H. Nowicki, *Osiągnięcie efektu innowacyjności...* op.cit., [w:] Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław 2018, s. 193.

⁶⁰⁷ Zob. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne, Partnerstwa publiczno- prywatne w UE - znaczne niedociągnięcia i ograniczone korzyści*, Luksemburg 2018.

⁶⁰⁸ H. Nowicki, *Osiągnięcie efektu innowacyjności...* op.cit., [w:] Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław 2018, s. 193.

⁶⁰⁹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom IV: Zarządzanie umową o PPP*, Warszawa 2021, s. 16.

umowami PPP, usługi zlecane do realizacji podmiotom sektora prywatnego wymagają od zamawiających dużego zaangażowania⁶¹⁰. Od podmiotów publicznych, a zwłaszcza od jednostek samorządu terytorialnego wymagana jest świadomość, że realizacja przedsięwzięcia nie leży tylko i wyłącznie po stronie partnera prywatnego⁶¹¹. Dobrą praktyką w ramach zarządzania umową o PPP, jest zapewnienie przez podmiot publiczny zasobów umożliwiających optymalną realizację przedsięwzięcia przez cały okres trwania umowy⁶¹². Na każdym etapie zarządzania umową potrzebny jest zespół specjalistów, który posiada kompetencje dostosowane do bieżących potrzeb projektu⁶¹³. Wskazać należy, że zadania podmiotu publicznego w przypadku realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są szersze niż w razie wdrażania projektu inwestycyjnego czy usługowego w tradycyjnym modelu⁶¹⁴. Ryzyka związane z zarządzaniem umową PPP w znacznej mierze obciążają podmiot publiczny, jednak określone konsekwencje niepowodzenia rezonować będą na obie strony współpracy. Należy mieć na uwadze, że sama procedura zmierzająca do zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest czasochłonna i może łączyć się z koniecznością uzyskania dofinansowania, a nieterminowe ukończenie projektu może grozić utratą dotacji, co spowodowałoby wzrost kosztów inwestycji i opłat po stronie użytkowników⁶¹⁵. Zespół zarządzający umową o partnerstwie publiczno-prywatnym w zakresie swoich kompetencji ma przykładowo takie kwestie, jak zagadnienia techniczne, zagadnienia środowiskowe, zagadnienia finansowe, monitoring wynagrodzenia partnera prywatnego oraz śledzenie zmian przepisów prawa. Utrzymanie takiego zespołu przez podmiot publiczny jest także elementem równowagi strony umowy, ponieważ podmiot prywatny zazwyczaj posiada większe możliwości w zakresie budowania kadry obsługującej ze swojej strony przedsięwzięcie. Nie ulega wątpliwości, że biorąc pod uwagę tak szerokie spektrum umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, potrzebne są zasoby i kompetencje umożliwiające zadbanie o interes publiczny na etapie realizacji umowy o PPP, co może

⁶¹⁰ K. Kruszka-Pytlik, *Zarządzanie przez Miasto Poznań umową PPP na budowę i eksploatację spalarni odpadów na różnych etapach realizacji inwestycji*, [w:], *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego 10/2019*, s. 18.

⁶¹¹ Ibidem.

⁶¹² Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom IV: Zarządzanie umową o PPP*, Warszawa 2021, s. 16.

⁶¹³ K. Kruszka-Pytlik, *Zarządzanie przez Miasto Poznań...* op.cit., [w:], *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego 10/2019*, s. 19.

⁶¹⁴ B. Korbus, *Zarządzanie umową PPP*, [w:], *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego 10/2019*, s. 11.

⁶¹⁵ K. Kruszka-Pytlik, *Zarządzanie przez Miasto Poznań...* op.cit., [w:], *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego 10/2019*, s. 23.

stworzyć warunki do osiągnięcia korzyści, jakie mają wyniknąć ze współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym i które zostały zaplanowane na etapie zawierania partnerstwa⁶¹⁶.

Na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, podmiot publiczny został wyposażony w kompetencje kontrolne, które także odnoszą się do realizacji przedsięwzięcia na etapie trwania umowy. Uprawnienia kontrolne podmiotu publicznego mają na celu zabezpieczenie interesu publicznego, poprzez możliwość weryfikacji prawidłowej realizacji przedsięwzięcia na każdym etapie obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶¹⁷.

Podmiot publiczny ma możliwość kontroli składnika majątkowego wykorzystywanego przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia, których zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa. Jeżeli w wyniku kontroli okaże się, że składnik majątkowy jest wykorzystywany przez partnera prywatnego w sposób nieprawidłowy, podmiot publiczny wzywa partnera prywatnego do podjęcia odpowiednich działań, a umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa skutki niepodjęcia działań mających na celu doprowadzenie składnika majątkowego do właściwego stanu technicznego. Na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny jest zobowiązany do bieżącego raportowania podmiotowi publicznemu o stanie realizacji przedsięwzięcia i stanie technicznym składnika majątkowego.

4. Przykłady realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Przeprowadzone do tej pory rozważania ukazały prawny kontekst związany z realizacją zadań publicznych w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Biorąc pod uwagę fakt, że partnerstwo publiczno-prywatne zostało dostrzeżone jako narzędzie realizacji określonych polityki zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, w tym także biorąc pod uwagę realizację celów strategicznych, w tym celów zrównoważonego rozwoju, należy zastanowić się, w jaki sposób realizacja projektów PPP może wpływać na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz być narzędzie

⁶¹⁶ B. Korbus, *Zarządzanie umową PPP*, [w:], *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego 10/2019*, s. 17.

⁶¹⁷ H. Wolska, *Kontrola w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Instytucje i instrumenty kontroli w systemie zamówień publicznych*, (red.) A. Powalowski, E. Przeszło, H. Wolska, Warszawa 2018, s. 136.

realizacji zasady zrównoważonego rozwoju funkcjonującej na gruncie prawa. Należy zwrócić uwagę, że projekty partnerstwa publiczno-prywatnego są bardzo pojemnym modelem współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi, co pozwala na realizację szerokiego spektrum projektów. Jako, że partnerstwo publiczno-prywatne jest w pewnym sensie promowaną przez instytucje unijne formą realizacji zadań publicznych, popularność zyskały tak zwane projekty hybrydowe, które łączą wykorzystanie środków unijnych przy realizacji przedsięwzięcia PPP. Dodatkowe środki unijne służące finansowaniu przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego, umożliwiają zmniejszenie płatności pochodzących z budżetu dla partnerów prywatnych, chociażby w formie dopłat do opłat pobieranych za świadczone usługi, co prowadzi do oszczędności dla podmiotów publicznych⁶¹⁸. Ważne z perspektywy funkcjonowania dofinansowania unijnego przy realizacji projektów PPP, jest możliwość zastosowania go w różnych wariantach podejmowanej współpracy międzysektorowej, co czyni go elastycznym instrumentem potencjalnie umożliwiającym realizację większej ilości projektów⁶¹⁹.

Jak pokazuje praktyka polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, szczególną popularnością cieszą się przedsięwzięcia związane z poprawą efektywności energetycznej. Taki stan rzeczy potwierdza konsekwentną realizację przyjętych polityk rozwoju w zakresie energetyki, do którego wykorzystywanym instrumentem jest także partnerstwo publiczno-prywatne, bowiem w początkowych latach obowiązywania ustawy o PPP, tego typu przedsięwzięcia nie cieszyły się dużą popularnością⁶²⁰. Realizowane tego typu projekty pozwalają na redukcję zużycia energii o kilkadziesiąt procent, dzięki czemu takie rozwiązanie mogą być stosowane w termomodernizacji budynków użyteczności publicznej oraz zarządzania źródłami energii⁶²¹. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego sprzyjające wdrażaniu rozwiązań ekologicznych i środowiskowych są

⁶¹⁸ Na temat projektów hybrydowych por. szerzej, M. Spychała, J. Spychała, *Projekty hybrydowe partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [w:] *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*, (z. IX) 2015, Częstochowa 2015, s. 39-48.

⁶¹⁹ Na temat zastosowania projektów hybrydowych w poszczególnych modelach PPP por. szerzej, R. Kałuża, *Projekty hybrydowe szansą na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego*, *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 57-61.

⁶²⁰ M. Łakomy, *Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, (nr 30) 2012, Szczecin 2012, s. 72-74.

⁶²¹ K. Kołodziejczyk-Jeziorska, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako model realizacji przedsięwzięć budowy i modernizacji infrastruktury publicznej w Polsce*, [w:] *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne*, t. XXIII, Płock 2016, s. 105.

naturalnym wyrazem realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju ze względu na dbałość o środowisko naturalne. Transformacja dokonywana w sektorze energetyki jest zresztą zjawiskiem szerszym, ponieważ dotyczy dokonania szerszych przemian zorientowanych na zielone technologie także w innych sektorach (jak chociażby transport), co także może być przedmiotem realizacji za pomocą wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego⁶²². Realizacja tych potrzeb dotyczy także projektów infrastrukturalnych, które są związane w prowadzeniem globalnej polityki w zakresie klimatu oraz ochrony środowiska, co także jest celem zrównoważonego rozwoju⁶²³. Wypełnianie luki inwestycyjnej poprzez wykorzystanie zaangażowania kapitału sektora prywatnego także będzie sprzyjało realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w tym zakresie⁶²⁴.

Instytucjonalnym przykładem wykorzystania inwestycji partnerstwa publiczno-prywatnego w celach związanych z czynnikami ekologicznymi są tak zwane projekty typu ESCO. Projekty te zakładają świadczenie usług energetycznych przez przedsiębiorstwa oszczędzania energii, lub dostarczające inne narzędzia poprawy efektywności energetycznej dla odbiorcy energii, ponosząc jednocześnie ryzyko finansowe inwestycji. Realizacja tego typu projektów pozwala przyspieszać proces transformacji czystej energii i osiągnięcia globalnych celów dotyczących zrównoważonego rozwoju w zakresie klimatu i środowiska, co jest przedmiotem działania krajów rozwiniętych, które realizując politykę klimatyczną i energetyczną zmierza do realizacji celów odnoszących się chociażby do Agendy 2030⁶²⁵. Wykorzystanie modelu PPP może w zakresie takich projektów stanowić czynnik rozwoju odnawialnej energii rozproszonej na szczeblu lokalnym, oraz poprzez integrację ze strategią energetyczną Polski, wspierać bezpieczeństwo energetyczne Polski⁶²⁶.

Zapłata za wykonane usługi dla partnera prywatnego w projekcie ESCO skonstruowana jest w oparciu o wolumen osiągnięcia poprawy efektywności energetycznej

⁶²² K. Szymański, *Aktualne tendencje rozwoju globalnego rynku PPP*, [w:] Biuletyn PPP 10/2019, s. 48.

⁶²³ W zagranicznych opracowaniach analizowane są także formy zawierania tak zwanego „Klimatycznego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, mającego na celu realizację przedsięwzięć, realizujących cele klimatyczne określone w politykach unijnych, por. szerzej Ch. D. Tvarno, *Climate Public Private Partnerships in the EU: A Climate Law and Economic Perspective*, [w:] *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 3/2020, s.200-208, oraz Denta S.M., *Public-Private Partnership for the Climate: Form a Plastic Pollution Perspective*, [w:] *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 4/2021, s. 318-328.

⁶²⁴ K. Szymański, *Aktualne tendencje rozwoju globalnego rynku PPP*, [w:] Biuletyn PPP 10/2019, s. 51.

⁶²⁵ J. Kurowska-Pysz, G. Kunikowski, *The ESCO Formula as Support for Public and Commercial Energy Projects in Poland*, [w:] *Energies*, vol. 14(23), 2021, s. 1-2.

⁶²⁶ T. Janas, T. Korczyński, *Realizacja projektów PPP w energetyce odnawialnej*, [w:] *Czysta Energia* 1/2014 (149), s. 3.

oraz spełnienie innych uzgodnionych kryteriów efektywności. Płatności dokonywane przez podmiot publiczny pochodzą z wygenerowanych oszczędności w kosztach energii. Wynagrodzenie partnera prywatnego będzie zależało od osiągnięcia ustalonej w umowie, gwarantowanej przez partnera prywatnego poziomu zużycia energii w wyniku zakładanych nakładów inwestycyjnych na modernizację, oraz procesu zarządzania energią lub szerszym zarządzaniem składnikiem majątkowym w ramach przedsięwzięcia⁶²⁷. W praktyce funkcjonują różne modele usług świadczonych przez przedsiębiorstwa ESCO, które różnią się sposobem finansowania, podziałem ryzyka oraz podziałem zysków pochodzących z zaoszczędzonych pieniędzy. Rodzajami umów występujących w formułach ESCO są tzw. Energy Performance Contracting (EPC) oraz gwarantowanych dostaw energii Energy Delivery Contracting (EDC)⁶²⁸⁶²⁹. W przypadku inwestycji typu ESCO wyróżnić można różne typy umów w zależności od kształtowania podziału ryzyka i zysków związanych z wdrożeniem inwestycji⁶³⁰. Dlatego też projekty ESCO mogą być wykorzystywane w obszarze takich inwestycji jak, chociażby termomodernizacja budynków użyteczności publicznej i mieszkalnych, ograniczaniu niskiej emisji oraz energooszczędnym oświetleniu zewnętrznym⁶³¹. Realizacja projektów ESCO powinna być połączona z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego, dzięki okoliczności, że przedmiotem tego typu projektów może być generalna modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej realizowana w trybie kontraktowania efektu energetycznego⁶³². Innowacyjnością związaną z realizacją przedsięwzięć w formule ESCO jest uzyskanie przez podmiot publiczny gwarancji oszczędności energii. Dodatkową

⁶²⁷ B. Korbus, M. Wawrzyniak, *City Finance Lab - First Full Cycle (CFC). Produkt ESCO dla polskich miast*, Warszawa 2019, s. 11.

⁶²⁸ A. Latusek, *Realizacja zapisów umowy o PPP w obszarze efektywności energetycznej*, *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego 10/2019*, s. 32.

⁶²⁹ Przykładem tego typu inwestycji jest przykładowo osiągnięcie oszczędności zużycia energii elektrycznej oświetlenia ulicznego w gminie Radzionków. Por. <https://www.ppp.gov.pl/osiagniecie-oszczednosci-zuzycia-energii-elektrycznej-oswietlenia-ulicznego-w-gminie-radzionkow-/>

⁶³⁰ Mogą być to przykładowo:

- umowy EPC, w których firma ESCO oferuje finansowanie, dając jednocześnie podmiotowi publicznemu gwarancję oszczędności (ponosi więc niemal całkowite ryzyko inwestycji),
- umowy, w których podmiot publiczny odpowiada za finansowanie, a firma ESCO gwarantuje określone w kontrakcie oszczędności energii (ryzyko jest podzielone między strony umowy),
- umowy przewidujące całkowitą cesję na firmę ESCO wartości oszczędności z tytułu zmniejszonych kosztów energii, aż do całkowitej spłaty inwestycji,
- umowy o zarządzanie zużyciem energii, na podstawie których firma ESCO otrzymuje zapłatę za świadczenie usługi energetycznej, por. szerzej B. Korbus, M. Wawrzyniak, *City Finance Lab...* op.cit., Warszawa 2019, s. 38-39.

⁶³¹ J. Kurowska-Pysz, G. Kunikowski, *The ESCO Formula...* op.cit., [w:] *Energies*, vol. 14(23), 2021, s. 2.

⁶³² B. Korbus, M. Wawrzyniak, *City Finance Lab...* op.cit., Warszawa 2019, s. 11.

korzyścią wynikającą z projektów ESCO może być fakt, że zobowiązania podmiotu publicznego wynikające z umów zawieranych z partnerem prywatnym nie będą wpływać na poziom długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych, jeżeli dostawca usług przejmie większość ryzyka budowy i ryzyka związanego z utrzymaniem gwarantowanego poziomu oszczędności energii⁶³³. Realizowanie przedsięwzięć z zakresu odnawialnych źródeł energii w formie partnerstwa publiczno-prywatne związane jest także z dodatkową korzyścią, jaką jest możliwość przyspieszenia realizacji inwestycji, która będąc niemożliwą do zrealizowania bez udziału partnera prywatnego, generowałaby wydatki finansowe na pokrycie kosztów alternatywnych działań z zakresu energetyki, które nie przynosiłyby takiej efektywności i oszczędności⁶³⁴.

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju jest związana także z projektami z innego zakresu takimi jak chociażby ochrona zdrowia, mieszkalnictwo, gospodarka odpadami oraz innymi. Partnerstwo publiczno-prywatne jako prawna forma realizacji zadań publicznych umożliwia bowiem realizację tych przedsięwzięć, co w ten sposób przekłada się na realizację interesu publicznego. Mając na uwadze, że poprzez mnogość różnych dokumentów strategicznych i polityki rozwoju, w zasadzie dokonywanie każdej inwestycji, także w formule partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi wyraz realizowania jakiejś strategii, co wpisuje się w szersze cele, także związane z celami zrównoważonego rozwoju oraz jest w zgodzie z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju⁶³⁵. Nie oznacza to oczywiście, że każdą realizację przedsięwzięcia podejmowaną w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego będzie można zakwalifikować jako wyraz wdrażania czy też realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, jednakże wykorzystywanie wskazanych instrumentów służące strategicznemu wydatkowania środków publicznych będzie mogło sprzyjać osiągnięciu dodatkowych efektów poza zakupowych. Przedsięwzięcia dokonywane w ramach osiągnięcia efektywności energetycznej można intuicyjnie porównać z aspektami środowiskowymi w zamówieniach publicznych, natomiast inwestycje w innych obszarach w jakimś stopniu będą także

⁶³³ Co wynika ze znowelizowanego przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o efektywności energetycznej, który co ciekawe stanowi *lex specialis* wobec art. 18a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

⁶³⁴ K. Guzek, *Partnerstwo publiczno-prywatne – forma finansowania inwestycji z dziedziny OZE w sektorze publicznym*, [w:] *Odnawialne źródła energii u progu XXI wieku*, Warszawa 2001, s. 57.

⁶³⁵ Jak wskazało samo Ministerstwo Rozwoju „Partnerstwo publiczno-prywatne zostało wskazane w średnio i długookresowych dokumentach o charakterze strategicznym jako jedno z rozwiązań wspierających rozwój regionalny. Przedmiotowe stwierdzenie zawarto, między innymi, w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030.”, por szerzej Ministerstwo Rozwoju, *Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy UE 2014-2020 (projekty hybrydowe)*, Warszawa 2015, s. 53-54.

realizować kwestie związane z zamówieniami społecznie odpowiedzialnymi, chociażby przez zapewnienie dostępności do infrastruktury, czy też obowiązki związane z zatrudnianiem wykonawców na podstawie umowy o pracę. Możliwość realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez dane przedsięwzięcie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego będzie uzależnione od wielu czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych wobec podmiotu publicznego. Niemniej potrzeba kreowania popytu na wprowadzanie rozwiązań ekologicznych, społecznych oraz innowacyjnych poprzez projekty partnerstwa publiczno-prywatnego nie budzi wątpliwości w kontekście realizowania krótko i średniookresowych strategii rozwoju obowiązujących w Polsce. Zwrócić należy uwagę, że specyfika zawierania współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego już sama w sobie może sprzyjać osiągnięcia tego typu efektów. Jak zostało zaznaczone we wcześniejszej części pracy, realizowanie zadań publicznych w formule PPP jest bardzo wymagające dla podmiotów publicznych, ze względu na poziom skomplikowania oraz czasochłonność realizacji tego procesu, od analiz przedrealizacyjnych przez dalsze fazy, w tym nadzór i zarządzanie umową PPP, aż po zamknięcie przedsięwzięcia. Niemniej poziom skomplikowania wymusza na podmiot administracji publicznej szerokie podejście od identyfikacji celów, które mają zostać osiągnięte przez kwestie rozeznania rynku, aż po kreowanie kadry zarządzającej, potrafiącej zrealizować przedsięwzięcie partnerstwa publiczno-prywatnego, które pozwoli osiągnąć planowane korzyści. Prawidłowo przeprowadzony proces realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest czynnikiem, który w sposób pośredni bądź bezpośredni będzie wyrazem realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, na co wpływ będzie miał przedmiot przedsięwzięcia, forma zawieranej współpracy oraz sam proces dochodzenia stron współpracy do zawarcia umowy. Partnerstwo publiczno-prywatne może być zatem szansą do przyspieszenia rozwoju, poprzez zapewnienie finansowania przedsięwzięć w alternatywny sposób⁶³⁶.

Jeszcze jednym ważnym aspektem związanym z osiągnięciem celów zrównoważonego rozwoju jest analizowane w poprzednim rozdziale zagadnienie związane z klasyfikowaniem wpływu zobowiązań umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na poziom państwowego długu publicznego w relacji do przepisów ustawy o finansach publicznych. W przypadku projektów, w których partner prywatny ponosi większość

⁶³⁶ M. Panasiuk, *Public-Private Partnership as a response to public procurement in economic sectors*, [w:] *Scientific papers of Silesian University of Technology, Organization and Management Series*, (No. 139), Gliwice 2019, s. 448.

ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu, zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom długu państwowego. Realizowanie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie koncesyjnym, może być szansą do realizowania zadań publicznych w sytuacji braku środków finansowych, na ich wypełnianie środkami konwencjonalnymi. Taka okoliczność może bardzo korzystnie wpływać na rozwój, zwłaszcza w działalności mniejszych jednostek zamawiających, takich jak jednostki sektora terytorialnego, gdyż przy takim rozwiązaniu będą one mogły w niezakłócony sposób prowadzić swoją bieżącą działalność⁶³⁷, co byłoby niemożliwe, gdyby tego typu zobowiązania były kwalifikowane do poziomu długu publicznego.

5. Podsumowanie

Rozważania przedstawione w niniejszym rozdziale prowadzą do wniosku, że idea realizacji zadań publicznych, które będą sprzyjać osiągnięciu dodatkowych efektów takich jak ekologiczne, społeczne oraz innowacyjne posiada już głębokie zakorzenienie w przepisach tworzących europejski oraz krajowy system prawa zamówień publicznych. Stanowi to efekt działań organizacji międzynarodowych, oraz unijnych, które w dalszym czasie zostały implementowane i wdrożone do krajowego porządku prawnego. Fakt wdrażania kolejnych polityk, które mają na celu prowadzenie polityki zrównoważonego rozwoju w określonych obszarach powoduje w konsekwencji, że podmioty administracji publicznej szukają skutecznej metody osiągnięcia tych efektów w procesie wydatkowania środków publicznych. Aby takie podejście było powszechnie przyjęte musiała dokonać się ewolucja z administracji świadczącej do administracji managerskiej, która jest zorientowana na świadczenie bardziej zrównoważonych oraz lepszych jakościowo dostaw, usług oraz robot budowlanych. Niestety, w sytuacji braku możliwości finansowych oraz zasobów do przeprowadzenia tego typu inwestycji, trzeba poszukiwać rozwiązań, które będą mogły skutecznie realizować zadania publiczne. Jak pokazuje praktyka polskiego systemu zamówień publicznych, wciąż dominującą metodą realizacji zadań publicznych są umowy zawierane na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co zapewne nie zmieni się w najbliższej perspektywie. Jak pokazuje jednak praktyka rynku

⁶³⁷ G. Nwangwu, *Re-Contextualising and Re-Defining Public-Private Partnerships*, [w:] *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 4/2021, s. 316.

udzielanych zamówień publicznych, pomimo pewnych trendów zwykłych, wciąż korzystanie z ustawowych rozwiązań dotyczących zielonych zamówień publicznych oraz zamówień publicznych społecznie odpowiedzialnych, nie jest satysfakcjonująca w sensie ilościowym, ponieważ wciąż bardzo niewielki odsetek udzielanych zamówień publicznych wdraża rozwiązania w tym zakresie. Samo wprowadzenie do ustawy Prawo zamówień publicznych regulacji pozwalających osiągać cele związane ze zrównoważonym rozwojem, nie wydaje się wystarczające do realnego i efektywnego wykorzystania potencjału związanego ze strategicznym wykorzystaniem środków publicznych w zakresie środowiskowym, społecznym, innowacyjnym oraz gospodarczym⁶³⁸. Niemniej sam fakt aktywności ustawodawcy w tym zakresie należy ocenić jako zjawisko pozytywne, ponieważ stanowi ona wyraz ukierunkowania realizacji polityki zakupowej na promowanie rozwiązań proekologicznych, prospołecznych oraz innowacyjnych. Wdrażanie nowych instrumentów prawnych dotyczących zrównoważonych zamówień publicznych ma wpływ także na realizowanie zadań publicznych w formie koncesji oraz partnerstwa publiczno-prywatnego ze względu na zakres zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Prześledzenie procesu zakupowego na przykładzie realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wskazuje na możliwości uwzględniania różnych aspektów poza zakupowych, w tych związanych z celami zrównoważonego rozwoju, które mogą być osiągnięte przy okazji projektu partnerstwa publiczno-prywatnego. Jak zostało wskazane we wcześniejszej części pracy, podejmowanie współpracy w formule PPP wiąże się z dużymi obciążeniami dla podmiotów administracji publicznej, jednakże przebrnięcie przez proces prowadzący do zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym powoduje, że możliwe jest osiągnięcie efektów, które podmiot publiczny zidentyfikował jako pożądane już na etapie analiz przedrealizacyjnych. W przedstawionych rozważaniach podkreślono, że aby osiągnąć dodatkowe efekty projektu, takie jak związane z celami zrównoważonego rozwoju, konieczna jest uwaga podmiotu publicznego oraz współpraca z partnerem prywatnym na każdym etapie zawierania współpracy międzysektorowej. Biorąc pod uwagę specyfikę projektów PPP, która odnosi się do długiego czasu trwania umowy, proefektywne podejście podmiotu publicznego jest potrzebne także w procesie zarządzania umową, tak aby współpraca z partnerem prywatnym pozwoliła osiągnąć jak najlepszy efekt projektu. Dodatkowym czynnikiem, który może sprzyjać osiągnięciu celów

⁶³⁸ P. Nowicki, *Strategiczne zamówienia publiczne jako instrument polityki rozwoju*, [w:] *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, (z.1) 2023, Poznań 2023, s. 23.

zrównoważonego rozwoju poprzez projekty partnerstwa publiczno-prywatnego są grupy projektów dedykowane określonym sektorom takim, jak na przykład projekty ESCO, związane z realizowaniem efektywności energetycznej. Biorąc pod uwagę, że realizacja celów publicznych w świadomy i managerski sposób pozwala na osiągnięcie efektów społecznych, osiągnięcie takich efektów będzie szczególnie możliwe w przypadku podejmowania projektów w modelu koncesyjnym ze względu na możliwość nie wliczania obciążeń wynikających z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym do deficytu publicznego.

Rozdział IV

Uwarunkowania prawne partnerstwa publiczno- prywatnego w wybranych krajach Unii Europejskiej

1. Uwagi wstępne

Celem rozważań podjętych w niniejszym rozdziale jest uzupełnienie rozprawy o zbadanie uwarunkowań partnerstwa publiczno- prywatnego poza krajowymi przepisami prawa. Badanie to jest uzasadnione z praktycznego punktu widzenia, ponieważ zwłaszcza kraje zachodnie posiadają dłuższą tradycję i bardziej rozwiniętą kulturę zawierania współpracy międzysektorowej, która także przyjmuje postać partnerstwa publiczno- prywatnego. Trudność rozważań komparatystycznych w tym zakresie związana jest z brakiem wprowadzenia przez prawodawcę europejskiego legislacji, która regulowałaby prawnie zasady i procedurę zawierania partnerstwa publiczno- prywatnego na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Dlatego też poza ogólnymi uwagami dotyczącymi tworzenia przez instytucje unijne warunków dla funkcjonowania partnerstwa publiczno- prywatnego w ramach europejskiego systemu zamówień publicznych, rozważania dotyczyć będą specyfiki związanej z realizacją zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno- prywatnego w wybranych krajach europejskich. Badanie poszczególnych uwarunkowań przedsięwzięć realizowanych w PPP w innych państwach oparte będzie przede wszystkim na ukazaniu czynników charakterystycznych, które wpływają na poziom rozwoju rynku partnerstwa publiczno- prywatnego w danym państwie. Ze względu na złożoność procesu, jakim jest zawieranie współpracy w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego, tylko w ograniczonym zakresie badaniu zostaną poddane poszczególne przepisy prawne warunkujące dokonanie wyboru partnera prywatnego oraz zawarcie z nim umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym. Skupienie się przede wszystkim na praktyce funkcjonowania PPP w poszczególnych państwach europejskich ma uzasadnienie w przedmiocie rozważań w dwóch poprzednich rozdziałach, w których ukazane zostały uwarunkowania polskiego rynku partnerstwa publiczno- prywatnego. Wskazanie cech charakterystycznych funkcjonowania PPP, zwłaszcza w państwach o silnie zakorzenionej tradycji nawiązywania współpracy międzysektorowej, będzie stanowić komparatystyczną podstawę do wskazania czynników, które mogłyby hipotetycznie usprawnić

funkcjonowanie realizacji przedsięwzięć PPP w polskim systemie prawa. Obserwacja praktyk państw mających dłuższe tradycje realizacji partnerstwa publiczno-prywatne może pozwolić także na wskazanie czynników hamujących bądź zniechęcających do zawierania współpracy międzysektorowej. Powyższe obserwacje pozwolą także rozszerzyć kontekst badań dotyczących obserwacji możliwości realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez partnerstwo publiczno-prywatne.

2. Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej

Wzrost zainteresowania partnerstwem publiczno-prywatnym w krajach Unii Europejskiej został spowodowany opracowaniem Zielonej Księgi w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego⁶³⁹. Prawodawca unijny podczas prac nad dyrektywami w zakresie zamówień publicznych zdecydował się nie określać sztywnych ram prawnych partnerstwa publiczno-prywatnego, pozostawiając w gestii państw członkowskich kształtowanie przepisów w zakresie PPP⁶⁴⁰. Niemniej, tworzenie uwarunkowań dla funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego znalazło się na uwadze instytucji unijnych, chociażby podczas prac nad przyjętym w 2011 r. Aktem o jednolitym rynku⁶⁴¹, którego jednym z celów było wprowadzenie regulacji prawnych z zakresu koncesji na roboty budowlane oraz usług, także w celu zwiększenia bezpieczeństwa realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego⁶⁴². Pomimo ustanowienia pewnych wspólnych ram prawnych dla wydatkowania środków publicznych poprzez zamówienia publiczne, dotyczące zasad równego traktowania oraz zachowania uczciwej konkurencji, poszczególne krajowe rynki zamówień publicznych kształtują się w zróżnicowany sposób, co dotyczy także partnerstwa publiczno-prywatnego⁶⁴³. Niezależnie od tego prawodawca unijny z uwagi na fakt, że nie istnieje jeden uniwersalny model współpracy w formie PPP, nie zdecydował się na

⁶³⁹ M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze szkolnictwa wyższego*, Katowice 2015, s.35.

⁶⁴⁰ H. Nowicki, P. Nowicki, M. Wierzbowski, *Nowe dyrektywy zamówieniowe a polskie prawo zamówień publicznych. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, (red.) H. Nowicki, P. Nowicki, Wrocław 2015, s. 15-16.

⁶⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”, COM/2011/206.

⁶⁴² H. Nowicki, P. Nowicki, M. Wierzbowski, *Nowe dyrektywy zamówieniowe...op.cit.*, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, (red.) H. Nowicki, P. Nowicki, Wrocław 2015, s. 15-16.

⁶⁴³ A. Cepparulo, G. Eusepi, L. Giuratio, *Public finances and Public Private Partnerships in the European Union*, [w:] MPRA Paper University Library of Munich, 2020, s. 3.

wprowadzenie jednolitego europejskiego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego⁶⁴⁴. Europejski rynek partnerstwa publiczno-prywatnego jest skoncentrowany w kilku krajach, takich jak Wielka Brytania, Hiszpania, Portugalia, Grecja, Irlandia, w których realizowana jest duża liczba przedsięwzięć w partnerstwie publiczno-prywatnym, podczas gdy inne kraje prowadzą politykę PPP, ale realizują niewiele projektów jak Francja i Niemcy, bądź też okazały się wobec partnerstwa publiczno-prywatnego sceptyczne, jak chociażby kraje skandynawskie. W tradycji francuskiej mocno ugruntowały się duże inwestycje infrastrukturalne realizowane w modelu koncesyjnym. Model oparty na partnerstwie publiczno-prywatnym wykorzystywany jest natomiast przy realizacji mniejszych przedsięwzięć, głównie dla lokalnych społeczności⁶⁴⁵.

Dokonana w 2014 roku reforma unijnego systemu zamówień publicznych sprawiła, że prawodawca unijny odszedł od koncepcji systemu zamówień publicznych, będącego zbiorem norm o charakterze formalnym, w kierunku instrumentu zachęcania państw członkowskich do oddziaływania na gospodarkę rynkową w celu wdrażania rozwiązań inteligentnych, strategicznych oraz innowacyjnych⁶⁴⁶. Takie podejście wynika z powiązania reformy dyrektyw zamówieniowych z wdrażaniem strategii Europa 2020, w której podkreślono, że zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w jej realizacji, ponieważ są instrumentem rynkowym wykorzystywanym w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającemu włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych⁶⁴⁷. Zmiana tego podejścia jest także wynikiem ewolucji orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶⁴⁸. Dlatego też koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego stała się wyrazem strategii wzrostu na poziomie instytucjonalnym Unii Europejskiej, dlatego że unijni decydenci polityczni chcą upatrywać w partnerstwie

⁶⁴⁴ A. Wachowska (red.), A. Dziurkowska, M. Gąsowska, J. Jastrząb, T. Krzyżanowski, *Analiza prawna – „Regulacje partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych krajach Unii Europejskiej i prawie polskim – możliwości zmian”*, Warszawa 2016, s. 5.

⁶⁴⁵ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 357.

⁶⁴⁶ A. Caloffi, S. Pryke, S. R. Sedita, M. Siemiatycki, *Public-private partnerships and beyond: Potential for innovation and sustainable development*, [w:] *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(5), 2017, s. 740.

⁶⁴⁷ Komisja Europejska odchodząc od traktowania zamówień publicznych wyłącznie jako instrumentu zakupowego, uczyniła z nich narzędzie polityki społeczno-gospodarczej (*policy tool*), zob. R. Stapiński, *Efektywność realizacji polityki środowiskowej państwa w ramach systemu zamówień publicznych – stan obecny i perspektywa zmian*, [w:] *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych*, red. M. Lemonnier M., H. Nowak, Warszawa 2019, s. 169.

⁶⁴⁸ P. Nowicki, *Strategiczne zamówienia publiczne...* op.cit., [w:] *Ruch prawniczy ekonomiczny i socjologiczny*, (z.1) 2023, Poznań 2023, s. 28.

publiczno-prywatnym wiarygodnego i skutecznego modelu świadczenia usług publicznych w Europie⁶⁴⁹.

W ostatnich latach funkcjonowania rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej, można zaobserwować pewne zahamowanie rynku w aspekcie wartościowym oraz ilościowym realizowanych projektów PPP, co jest z pewnością w pewnym stopniu spowodowane zwolnieniem rynku wywołanym wystąpieniem pandemii COVID-19, niemniej w ostatnich 3 latach zauważyć można odbicie w górę zarówno w aspekcie ilościowym, jak i wartościowym przedsięwzięć realizowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym. W 2023 r. łączna wartość transakcji europejskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, wśród projektów, które osiągnęły zamknięcie finansowe wyniosła 13,6 mld euro, co stanowi wzrost o 35% w porównaniu z 2022 r., w którym wartość ta wyniosła 10,1 mld euro⁶⁵⁰. Ponad 50% przedsięwzięć zrealizowanych zostało formie zapłaty za dostępność a państwami, które zamknęły najwięcej projektów były Niemcy, Izrael, Francja, Grecja i Wielka Brytania, które głównie realizowały przedsięwzięcia w sektorze transportu oraz środowiska, które obejmowały połowę projektów.

3. Rozwiązania prawne warunkujące praktykę funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych państwach europejskich

Partnerstwo publiczno-prywatne jest wykorzystywane także w międzynarodowych przedsięwzięciach w ramach współpracy podmiotów pochodzących z państw rozwiniętych. Przykładami takich projektów jest, chociażby finansowanie przez Niemcy i Norwegię we współpracy z Komisją Europejską, Globalnego Funduszu Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej⁶⁵¹. Jako inny przykład współpracy międzynarodowej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego wskazać można program „Globalny sojusz na rzecz szczepionek i szczepień”, w ramach którego zaangażowane były takie jednostki o charakterze międzynarodowym, jak Światowa Organizacja Zdrowia, UNICEF, Bank Światowy, Holenderskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, inne

⁶⁴⁹ Christopher Bovis uważa, że partnerstwo publiczno-prywatne stało się wręcz „synonimem” dla strategii wzrostu, por. Ch. Bovis (red.), *Public-Private Partnerships in the European Union*, Nowy Jork 2014, s. 15.

⁶⁵⁰ European PPP Expertise Centre, European Investment Bank, *Market update, Review of the European public-private partnership market in 2023*, 2024, s. 7.

⁶⁵¹ M. Słodowa-Helpa, *Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego - inspiracje i rekomendacje dla Polski*, [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewska-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 18-19.

instytucje badawcze, a po stronie prywatnej przedstawiciele sektora farmaceutycznego⁶⁵². Przykładów tego typu współpracy jest więcej, co pokazuje, jak bardzo pojemną formułą może być partnerstwo publiczno-prywatne, ponieważ w zasadzie nie ma ograniczonych ram dla współpracy podmiotów publicznych różnego szczebla, z partnerami prywatnymi, którzy są zainteresowani wspólną realizacją projektu. Jednakże takie programy cechują się inną specyfiką, niż partnerstwa publiczno-prywatne zawierane pomiędzy podmiotami krajowymi, ponieważ wymaga ono systemowego podejścia oraz wypracowania określonych rozwiązań na poziomie krajowym. Badanie stosowanych rozwiązań w odniesieniu do poszczególnych kwestii związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym pozwoli na szersze spojrzenie na realizację zadań publicznych przy wykorzystaniu tej formy współpracy pomiędzy partnerem prywatnym a podmiotem publicznym, oraz będzie stanowiła punkt odniesienia do krajowych uwarunkowań partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy bowiem mieć na uwadze, że w wybranych państwach europejskich, realizacja zadań publicznych przy udziale kapitału prywatnego rozwijana była znacznie wcześniej, w związku z czym możliwe było wypracowanie rozwiązań w zakresie zawiązywania partnerstwa czy też udzielania koncesji. Historyczny rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach wysoko rozwiniętych rzutuje bowiem na obecną praktykę rynku chociażby europejskiego, gdzie partnerstwo publiczno-prywatne jest częściej stosowanym sposobem realizacji zadań publicznych niż chociażby w Polsce.

3.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w Wielkiej Brytanii

Jak zostało wspomniane przy okazji rozważań dotyczących genezy rozwoju instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, to Wielka Brytania jest krajem, który w ostatnich latach został zdecydowanym liderem pod względem ilości oraz wartości zawieranych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w Europie. Należy podkreślić, że partnerstwo publiczno-prywatne rozwija się w Wielkiej Brytanii w systemie prawa *common law*, a więc jest oparte na prawie zwyczajowym i precedensie, a ewolucja nawiązywania współpracy międzysektorowej jest oparta w wypracowywanych na przestrzeni kilkudziesięciu lat wytycznych, politykach oraz dobrych praktykach, które stosują podmioty publiczne przy realizacji zadań publicznych⁶⁵³. Wprowadzony w 1992 r.

⁶⁵² Ibidem.

⁶⁵³ A. Wachowska (red.), A. Dziurkowska, M. Gąsowska, J. Jastrząb, T. Krzyżanowski, *Analiza prawna...* op.cit., Warszawa 2016, s. 11.

program Private Finance Initiative, był najpopularniejszą i najczęściej stosowaną formą⁶⁵⁴ zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego, jednakże PFI i PPP nie są pojęciami tożsamymi⁶⁵⁵. Przyczyną popularności formuły PFI jest możliwość osiągnięcia lepszego wskaźnika *Value for Money* w porównaniu z innymi formami PPP, dzięki możliwości lepszemu alokacji ryzyka pomiędzy stronami partnerstwa i zarządzania nim⁶⁵⁶. Inną zaletą tej formuły jest fakt, że podmiot publiczny nie był obciążony kosztami związanymi z dostosowaniem jakości usług do zmieniających się wymogów zewnętrznych⁶⁵⁷, a ryzyko nienależytego świadczenia usługi obciąża partnera prywatnego, poprzez możliwość zmniejszania płatności przez podmiot publiczny, co wymusza na podmiocie prywatnym managerskie podejście w celu utrzymania wysokiej jakości świadczonej usługi⁶⁵⁸. W ramach Private Finance Initiative zawierano długoterminowe kontrakty, zazwyczaj 20-35-letnie, a na ich podstawie partner prywatny zabezpieczał finansowanie projektu oraz realizuje aktywa przyszłego przedsięwzięcia, a podmiot publiczny poprzez umowne płatności zabezpieczał finansowe zamknięcie przedsięwzięcia⁶⁵⁹. Dzięki zastosowaniu modelu PFI doszło do zmiany dotychczasowej roli podmiotów publicznych, z właściciela i zarządcy infrastruktury, na kupującego usługę świadczoną przez podmiot prywatnym przy jednoczesnym kontrolowaniu jakości jej wykonania, w celu ochrony interesu publicznego⁶⁶⁰.

Wdrożony w tak szerokiej skali program adresowany był do podmiotów, które po okresie prywatyzacji pozostały własnością publiczną, aby mogły one nabyć usługi od podmiotów z sektora prywatnego. Z punktu widzenia wydatkowania środków publicznych, zaangażowanie finansowe podmiotów administracji odbywało się w formie leasingu operacyjnego, którego płatność rat nie wpływała na część kapitałową budżetu⁶⁶¹. W dłuższej perspektywie takie rozwiązanie stało się także przedmiotem krytyki, ponieważ

⁶⁵⁴ W ramach partnerstwa publiczno-prywatne w Wielkiej Brytanii stosowane są także przedsięwzięcia joint venture, koncesje, oraz technologie informatyczne i komunikacyjne (ICT), por. *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 353.

⁶⁵⁵ Ibidem.

⁶⁵⁶ A. Marco, A. Autunno, E. Chinyio, *Assessing Value for Money in PFI Projects: A Comparative Study of Practices in the UK and Italy*, [w:] *Intervento presentato al convegno Innovation in Public Finance Conference tenutosi a Milan, 17-19 czerwca 2013*, s. 2-3.

⁶⁵⁷ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 353-354.

⁶⁵⁸ A. Wachowska (red.), A. Dziurkowska, M. Gąsowska, J. Jastrząb, T. Krzyżanowski, *Analiza prawna...* op.cit., Warszawa 2016, s. 13.

⁶⁵⁹ A. Panasiuk, *Partnerstwo...* op.cit., Wrocław 2017, s. 353.

⁶⁶⁰ J. Przedzińska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., [w:] *Przegląd prawa i administracji, CXI*, Wrocław 2017, s. 148-149.

⁶⁶¹ A. Wachowska (red.), A. Dziurkowska, M. Gąsowska, J. Jastrząb, T. Krzyżanowski, *Analiza prawna...* op. cit., Warszawa 2016, s. 12.

klasyfikowanie projektu PFI jako „off-balance-sheet” powodowało pokusę sektora publicznego do klasyfikowania dużej liczby przedsięwzięć jako projekty PFI, także takich, które nie przynosiły optymalnej realizacji *Value for Money*⁶⁶².

Rozwój Private Finance Initiative nastąpił także dzięki wsparciu instytucjonalnemu. W 1993 r. rząd Wielkiej Brytanii powołał do działania Private Finance Panel, w celu umożliwienia lepszej koordynacji realizowanych przedsięwzięć, oraz w 1996 roku utworzono instytucję Public Private Partnership Programme (4Ps), które miało na celu wspieranie rozwoju formuły PFI na poziomie samorządów terytorialnych⁶⁶³. Program PFI był także przedmiotem zainteresowania organów organizacji międzynarodowych, takich jak Komisja Europejska, OECD, ONZ, a także Bank Światowy, co także wpłynęło na rozwój i postrzeganie PFI⁶⁶⁴. Popularność programu PFI poskutkowała tym, że w zamian za otrzymywanie płatności od podmiotów publicznych, podmioty prywatne zaangażowane były w inwestycje w projektach obejmujących 10% infrastruktury publicznej⁶⁶⁵. Podobnie jak w polskiej praktyce partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest zwolniony z odpowiedzialności za dostarczenie usługi publicznej⁶⁶⁶. W Wielkiej Brytanii inwestycje w ramach projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, w okresie wzmożonej popularności programu PFI, stanowiły około 15% wszystkich inwestycji, co odpowiadało równowartości 60 miliardów euro i ponad 3,5% brytyjskiego PKB⁶⁶⁷, a przedsięwzięcia podejmowane w ramach samego PFI stanowiły około 10% wszystkich inwestycji realizowanych w Wielkiej Brytanii⁶⁶⁸.

Pomimo sukcesu, jakim niewątpliwie było upowszechnienie programu Private Finance Initiative, w 2012 roku rząd brytyjski zdecydował na wprowadzenie reformy w programie, poprzez wdrożenie Private Finance Initiative 2 (PF2), ze względu na jeszcze większe zwrócenie uwagi na kwestię *Value for Money*. W brytyjskim modelu partnerstwa publiczno-prywatnego mierzalność tego wskaźnika oparta jest na modelach rynkowych oraz na generalnej zasadzie prawa zamówień publicznych w Wielkiej Brytanii, mającej na

⁶⁶² M. Adamou, N. Kyriakidou, J. Connolly, *Evolution of public-private partnership: the UK perspective through a case study approach*, [w:] *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 29, no.6, 2021, s. 1460.

⁶⁶³ A. Jachowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., Warszawa 2015, s. 138-139.

⁶⁶⁴ R. McQuaid, *Factors and „illusions” influencing the choice of PFI-type public private partnerships*, [w:] *World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, vol. 15 no. 3, 2019, s. 222.

⁶⁶⁵ Ibidem, s. 223.

⁶⁶⁶ Ibidem.

⁶⁶⁷ B. Korbus, (red.), *Partnerstwo...* op.cit., Warszawa 2010, s. 23.

⁶⁶⁸ D. Corner, *The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk*, OECD Journal on Budgeting 2006, s. 38.

celu zwiększanie odpowiedzialności, profesjonalizmu i umiejętności administracji publicznej oraz odchodzeniu od biurokratycznego i regulacyjnego podejścia⁶⁶⁹. Reforma programu spowodowana była także wystąpieniem kryzysu ekonomicznego w 2008 r., który spowodował spadek liczby zawieranych partnerstw i wymusił zmiany w finansowaniu przedsięwzięć z perspektywy alokacji ryzyka pomiędzy stronami partnerstwa⁶⁷⁰.

Przez ponad 20 lat funkcjonowania programu PFI oraz PF2 poprzez partnerstwo publiczno-prywatne zrealizowano inwestycje, w których udział kapitału partnerów prywatnych wyniósł blisko 60 miliardów funtów w łącznie ponad 700 inwestycjach infrastrukturalnych od 1992 roku⁶⁷¹. Bogate doświadczenia w funkcjonowaniu rynku partnerstwa publiczno-prywatnego pozwoliły na dostrzeżenie błędów i niedoskonałości związanych z wydatkowaniem środków publicznych poprzez programy PFI⁶⁷². Słabymi stronami projektów PFI, były takie aspekty jak:

- a) długi okres trwania negocjacji, generujący koszty zarówno po stronie podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego, wpływającymi na wartość przedsięwzięcia;
- b) niedostateczną elastyczność umów;
- c) niewystarczającą transparentność raportowania przyszłych zobowiązań podmiotu publicznego, mających konsekwencje dla podatników oraz inwestorów;
- d) nadmierne obciążanie ryzykiem partnerów prywatnych, generujący większy koszt realizacji przedsięwzięcia;
- e) niezadowolające zyski dla inwestorów⁶⁷³.

Słabość realizacji projektów PFI była także coraz bardziej widoczna w samym aspekcie technicznych realizowanych projektów. Zgodnie z raportami NAO (National Audit Office), w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego obejmujących

⁶⁶⁹ Ch. D. Tvarno, *The Value of the Value for Money Principle: From a Public Private Partnership Perspective* [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 4/2020, s. 285-286.

⁶⁷⁰ Por. F. Marty, *The Evolution of Financing Conditions for PPP Contracts: Still a Private Financing Model?* [w:] *The Economics of Public-Private Partnerships. Theoretical and Empirical Developments*, Springer International Publishing AG 2018, s. 79-109.

⁶⁷¹ A. L. Freire, T. Sombra, R. dos Santos Neto (red.), *The Public-Private Partnership Law Review, Sixth Edition*, Londyn 2020, s. 254.

⁶⁷² Duże upowszechnienie wdrażania przedsięwzięć w formule PFI doprowadziło do realizacji nieudanych projektów, które ukazały słabości instytucjonalne tego systemu. Mowa tutaj o takich przypadkach jak rozwiązanie umowy już na etapie budowy National Physical Laboratory czy też nieudana realizacja ze względu na złe oszacowanie kosztów Paddington Health Campus, która pochłonęła miliony funtów, por. G.M. Winch, S. Schmidt, *Public-Private Partnerships: a review of the UK Private Finance Initiative* [w:] *New Forms of Procurement. PPP and Relational Contracting in the 21st Century* (red.) M.C. Jefferies, S. Rowlinson, Londyn 2016, s. 36-37.

⁶⁷³ A. Jachowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* Warszawa 2015, s. 141.

sektor mieszkaniowy w Wielkiej Brytanii, w aż 21 z 25 przypadków miało miejsce opóźnienie w realizacji projektu sięgające nawet 5 lat, czemu towarzyszyło dodatkowo przekroczenie kosztów budowy⁶⁷⁴. Innymi przypadkami złej realizacji projektów PFI są sytuacje wykonania słabej jakości infrastruktury, czy też złe oszacowanie projektu, w wyniku czego podmiot publiczny ponosi dodatkowe koszty utrzymania infrastruktury⁶⁷⁵. W kluczowych założeniach reforma programu PFI miała obejmować takie aspekty jak:

- a) objęcie przez sektor publiczny mniejszościowego udziału kapitałowego w instrumentach PFI obok podmiotu sektora prywatnego;
- b) wprowadzenie konkursów na finansowanie części udziałów sektora prywatnego w instrumentach PFI;
- c) przyspieszenie realizacji przedsięwzięcia poprzez skrócenie czasu trwania procesu wyboru partnera prywatnego;
- d) usunięcie miękkich usług zarządzania obiektami (np. sprzątanie) z zakresu usług oraz elastyczność w zakresie potencjalnego wyłączenia drobnych usług konserwacyjnych;
- e) wdrożenie podejścia opartego na transparentności i mechanizmie udziału w zyskach w przypadku nadwyżek finansowania cyklu życia projektu;
- f) większa przejrzystość, w tym w odniesieniu do zwrotu z kapitału sektora prywatnego, oraz⁶⁷⁶;
- g) realokacji ryzyka, polegającej na przejęcie przez podmiot publicznych dodatkowego ryzyka, w tym ryzyka dodatkowych nakładów kapitałowych wynikających z nieprzewidywalnej ogólnej zmiany prawa, kosztów mediów, zanieczyszczenia terenu oraz ubezpieczenia⁶⁷⁷.

W kwestii konstrukcji umowy o zawiązanie partnerstwa brytyjskim rozwiązaniem funkcjonującym w projektach PF2 są standaryzowane reguły konstruowania kontraktów PF2, które są opracowywane przez krajowy organ odpowiedzialny za wdrażanie i rozwój projektów, stanowiąc wiążące instrukcję tworzenia postanowień umownych określone

⁶⁷⁴ J. Węgrzyn, A. Wojewnik-Filipkowska, K. Olbińska, M. Załączna, A. Kozłowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...* op.cit., Łódź 2021, s. 120.

⁶⁷⁵ Por. szerzej, Jubilee Debt Campaign, *The UK's PPP disaster – Lessons on private finance for the rest of the world*, 2017.

⁶⁷⁶ HM Treasury, *Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2019-21 summary data*, 2023, s.3.https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64356d9e89f19f00133cfb25/2019-21-PFI_PF2-Summary-Note.pdf, (dostęp na dzień 12.06.2024 r.).

⁶⁷⁷ A. L. Freire, T. Sombra, R. dos Santos Neto (red.), *The Public-Private Partnership Law Review, Sixth Edition*, LondyFn 2020, s. 254.

mianem SoPC (Standarisation of PFI Contracts)⁶⁷⁸. Standaryzacja ta obejmuje sugerowane sytuacje wykorzystywania określonych postanowień w przypadku wystąpienia danych czynników w realizowanym przedsięwzięciu oraz konsekwencje wprowadzenia danych postanowień⁶⁷⁹. Realizacja przedsięwzięć w formule PFI oraz PF2 cechuje się dużą transparentnością ze względu na otwarty dostęp do bazy projektów, która zawiera szczegółowe informacje na ich temat, a także dane statystyczne⁶⁸⁰. Skarb Państwa Wielkiej Brytanii monitoruje rynek partnerstwa publiczno-prywatnego, publikując raporty z funkcjonowania rynku w danym okresie⁶⁸¹. Ze względu na udział departamentów w rynku PPP, na rynku brytyjskim wiodącą rolę odkrywa Departament Edukacji oraz Departament Zdrowia i Opieki społecznej, które odpowiadają za realizacją 45% wszystkich przedsięwzięć. Departamentem, który realizuje najwięcej projektów, jest Departament Edukacji, który zajmuje się zapewnianiem infrastruktury szkolnej. Podkreślić należy, że w ramach jednego realizowanego przedsięwzięcia, objętych może być nawet 80 szkół jednocześnie⁶⁸². Sektor szkolny oraz szpitale i opieka zdrowotna obejmują łącznie 379 przedsięwzięć, co stanowi 55% całkowitej liczby projektów⁶⁸³. Najczęściej realizującym projekty PFI są jednostki samorządowe, których udziałem jest realizacja 351 projektów PFI w latach 2019-2021. Ponad dwa razy mniej projektów realizują jednostki delegowane przez centralne organy władzy. Duża liczba przedsięwzięć PFI jest także realizowana przez jednostki sektora zdrowia, które zrealizowały 103 projekty. Centralne jednostki zrealizowały tylko 11% wszystkich przedsięwzięć⁶⁸⁴. Projekty PFI nie są już realizowane w Wielkiej Brytanii, a większość rozpoczętych zmierza do wygaśnięcia w 2025 roku. Wyzwaniem, które stoi przed rządem brytyjskim, jest wykorzystanie doświadczenia nabytego przy okazji realizacji projektów PFI oraz PF2, aby realizacja kolejnych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego przynosiła maksymalizację *Value for Money*⁶⁸⁵. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w Wielkiej Brytanii doszło już do zjawiska

⁶⁷⁸ A. Wachowska (red.), A. Dziurkowska, M. Gąsowska, J. Jastrząb, T. Krzyżanowski, *Analiza prawna...* op.cit., Warszawa 2016, s. 14-15.

⁶⁷⁹ Ibidem.

⁶⁸⁰ Interactive PFI Dashboard, <https://public.tableau.com/app/profile/ipa.PPP/viz/PFIDashboard2022-23/Guidance>, (dostęp na dzień 12.06.2024 r.).

⁶⁸¹ zob. HM Treasury Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2019-21 summary data, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64356d9e89f19f00133cfb25/2019-21-PFI_PF2-Summary-Note.pdf, (dostęp na dzień 12.06.2024 r.).

⁶⁸² Ibidem, s. 6.

⁶⁸³ Ibidem, s. 7.

⁶⁸⁴ Ibidem, s. 7-8.

⁶⁸⁵ M. Adamou, N. Kyriakidou, J. Connolly, *Evolution of public-private partnership...* op.cit., [w:] *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 29, no.6, 2021, s. 1464.

związanego z ewaluacją stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, które będzie podlegało dalszym zmianom. Nie ulega wątpliwości, że identyfikacja problemów występujących z funkcjonowaniem rynku partnerstwa publiczno-prywatnego jest zjawiskiem, które jest potrzebne do dalszego rozwijania tej formy współpracy międzysektorowej.

3.2. Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech

Niemiecki system prawny nie wypracował kompleksowej regulacji dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie federalnym, stąd duży wpływ na prawne uwarunkowanie tego typu przedsięwzięć będą miały przepisy niemieckiego kodeksu cywilnego⁶⁸⁶. Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech zaczęło się rozwijać stosunkowo późno, ponieważ dopiero na początku XXI wieku, co miało miejsce poprzez utworzenie międzyministerialnej grupy roboczej w celu finansowania infrastruktury ze środków prywatnych⁶⁸⁷. We wcześniejszych latach Niemcy zrealizowali jedynie kilka przedsięwzięć w formie współpracy między podmiotem publicznym a prywatnym⁶⁸⁸. Jednakże partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech zaczęło się dynamicznie rozwijać, gdyż już w latach 2006-2007 wartość projektów PPP realizowanych na poziomie samorządowym sięgnęła prawie 900 milionów euro⁶⁸⁹. W niemieckiej praktyce realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, właściciel infrastruktury komunalnej łączy funkcję operatora, będąc jednocześnie własnością podmiotu publicznego⁶⁹⁰. Dlatego też w konsekwencji przy budowie i finansowaniu, chociażby sieci dróg federalnych, w Niemczech stosowany jest głównie operatorski model partnerstwa publiczno-prywatnego.

Poza powołaniem przytoczonej powyżej grupy roboczej niemiecki rząd powołał do życia *Partnerschaften Deutschland*, w celu strategicznego wsparcia innowacyjnych i efektywnych przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego przez rząd niemiecki. Promowaniem PPP wśród jednostek publicznych jest z kolei utworzona przez rząd

⁶⁸⁶ A. Panasiuk, *Partnerstwo...op.cit.*, Wrocław 2017, s. 359.

⁶⁸⁷ (niem. Interministerielle Arbeitsgruppe "Private Infrastrukturfinanzierung"), zob. A. Panasiuk, *Partnerstwo...op.cit.*, Wrocław 2017, s. 360.

⁶⁸⁸ Por. R.W. McQuaid, W. Scherrer, *Public Private Partnership in the European Union... op.cit., Experiences*, [w:] *Central European Public Administration Review*, 2014, s. 12-13

⁶⁸⁹ B. Korbus, *Partnerstwo... op.cit.*, Warszawa 2010, s. 23.

⁶⁹⁰ M. Słodowa-Helpa, *Zagraniczne doświadczenia... op.cit.*, [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewska-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 24.

niemiecki firma ÖPP Deutschland AG, na którą kierownictwo sprawuje Federalne Ministerstwo Finansów oraz Federalne Ministerstwo Transportu. Firma ta jest niezależnym przedsiębiorstwem doradczym dla podmiotów publicznych, które rozważają realizację zadania publicznego w partnerstwie publiczno-prywatnym⁶⁹¹. Świadczy to, że w modelu niemieckim zastosowane zostało podejście instytucjonalne, co jest pod tym względem przeciwieństwem wobec wzoru brytyjskiego. Praktyka stosowania PPP w Niemczech wskazuje, że jest ono popularne w takich sektorach jak edukacja, bezpieczeństwo, budowa dróg, czy też budowa budynków publicznych, a stosowanym modelem wynagrodzenia partnera prywatnego jest opłata za dostępność⁶⁹².

Czynnikami hamującym realizację projektów PPP w Niemczech jest specyficzny sposób ustalania cen za usługi, co leży w gestii władz podmiotów publicznych (gminy), co znaczenie utrudnia partnerowi prywatnemu możliwość prawidłowego oszacowania opłacalności projektu ze względu na występujące ryzyko polityczne. Z drugiej strony problemy wynikające z nieudanej realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym obciążają stronę publiczną, czego już w praktyce niemieckiej podmioty publiczne doświadczyły⁶⁹³. Niemniej od początku stosowania PPP w Niemczech zrealizowano stosunkową dużą liczbę projektów, gdyż do 2014 r. zawarto łącznie 194 umowy o wartości około 7,6 miliard euro⁶⁹⁴. Partnerstwo publiczne w Niemczech praktykowane jest głównie w sektorach edukacji, budynków publicznych, bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości oraz dostarczania infrastruktury drogowej⁶⁹⁵. Obecnie w niemieckiej praktyce funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego nie funkcjonuje dedykowany akt prawny regulujący procedurę zawierania umowy PPP, a najczęściej stosowaną metodą

⁶⁹¹ Ibidem, s. 37.

⁶⁹² Ibidem, s. 35.

⁶⁹³ Mowa tutaj chociaż o kwestii przepłacenia budowy autostrad, gdzie kontrola wykonania umowy wykazała, że w przypadku wyboru tradycyjnego zamówienia publicznego koszt inwestycji byłby zdecydowanie mniejszy aniżeli w PPP, por. M. Ruhlmann, *Public-Private Partnership (PPP) in Germany – Current Developments*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 2/2016, s. 145-146, czy też budowa Stadionu Olimpijskiego w Berlinie, którego wykonawca ogłosił upadłość, a podmiot publiczny był zmuszony do przejęcia inwestycji oraz naprawy szkód wynikających z niewłaściwie wykonanych robót budowlanych będących następstwem nieprawidłowo przygotowanej umowy, a której to wykonawca nie poniósł odpowiedzialności za wynikłe szkody, por. M. Słodowa-Helpa, *Zagraniczne doświadczenia...* op.cit., [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewska-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 44.

⁶⁹⁴ M. Słodowa-Helpa, *Zagraniczne doświadczenia...* op.cit., [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewska-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 15.

⁶⁹⁵ A. Jędrzejewski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech*, [w:] *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 10/2014, Warszawa 2014, s. 23.

wyboru partnera prywatnego przy zawieraniu partnerstwa jest tryb negocjacyjny uregulowany w niemieckiej ustawie o zamówieniach publicznych⁶⁹⁶.

3.3. Partnerstwo publiczno-prywatne we Francji

We Francji realizacja zadań publicznych jest silnie związana z modelem koncesyjnym. To obok koncesji zaczął rozwijać się model partnerstwa publiczno-prywatnego, dla którego pierwowzorem był brytyjski PFI⁶⁹⁷. Co do zasady umowy koncesyjne oraz umowy partnerskie posiadają charakter umów administracyjnych. Początek stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego we Francji w nowoczesnym wydaniu zapoczątkowane zostało wydaniem „Contrat de partenariat” (kontrakty partnerskie⁶⁹⁸), która ustanawiała ramy prawne dla partnerstwa publiczno-prywatnego⁶⁹⁹. W tym akcie prawnym zawarto szeroką definicję partnerstwa publiczno-prywatnego, zgodnie z którą umowa o PPP jest umową administracyjną, na mocy której podmiot publiczny powierza podmiotowi prywatnemu, na okres ustalony zgodnie z amortyzacją inwestycji lub uzgodnionymi warunkami finansowania, kompleksowe przedsięwzięcie związane z projektowaniem, budową lub przebudową, utrzymaniem, eksploatacją lub zarządzaniem obiektami budowlanymi, urządzeniami lub wartościami niematerialnymi i prawnymi niezbędnymi do świadczenia usług publicznych, a także całkowitym lub częściowym finansowaniem tych ostatnich. Zgodnie z umową o PPP, organ publiczny będzie płacił wynagrodzenie partnerowi prywatnemu w zamian za wykonanie powierzonego mu zadania⁷⁰⁰. Z racji administracyjnego charakteru umowy o PPP, zachodzi brak równowagi stron, który przejawia się we władczych uprawnieniach partnera publicznego, związanych z kontrolą, możliwością nakładania sankcji, oraz zmiany postanowień umowy, a także jej rozwiązania⁷⁰¹. Pod rządami tej ustawy zrealizowano inwestycje związane z transportem takie jak drogi, linie kolejowe, a także sieci

⁶⁹⁶ M. Ruhlmann, *Public-Private Partnership (PPP) in Germany – Current Developments*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 2/2016, s. 148.

⁶⁹⁷ A. Panasiuk, *Partnerstwo...op.cit.*, Wrocław 2017, s. 357.

⁶⁹⁸ B. du Marais, *PPP Contracts in France through the 2015-2016 “Big Bang Reform”*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 1/2018, s. 39.

⁶⁹⁹ A. Panasiuk, *Partnerstwo...op.cit.*, Wrocław 2017, s. 357.

⁷⁰⁰ Ch. D. Tvarno, *Legal, Financial and Governmental PPP Initiatives*, [w:] *Fifth International PPP Conference: Smart Governance For Innovation - Antwerpen, Belgium*, Belgia 2016, s. 4-5.

⁷⁰¹ A. Wachowska (red.), A. Dziurkowska, M. Gąsowska, J. Jastrząb, T. Krzyżanowski, *Analiza prawna... op.cit.*, Warszawa 2016, s. 53.

wodociągowe⁷⁰². We Francji także powołano podmiot zajmujący się wspieraniem projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, jakim jest Infrastructure Finance Support Service, działający w ramach Ministerstwa Gospodarki. Organ ten wspiera podmioty publiczne w całym procesie związanym z zawieraniem oraz realizacją partnerstwa publiczno-prywatnego, a także posiada uprawnienie do wydawania wiążących opinii, dotyczącej stabilności finansowej przyszłych przedsięwzięć⁷⁰³.

Realizacja przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego we Francji cechuje się inną strukturą niż w Polsce, bowiem na poziomie samorządowym realizowane są głównie przedsięwzięcia, których przedmiotem jest rewitalizacja miast oraz budowa i obsługa placówek edukacyjnych⁷⁰⁴. Z kolei na poziomie centralnym dokonywane są duże inwestycje takie jak szybka kolej czy drogi. We francuskiej praktyce PPP funkcjonują także porozumienia międzygminne (związki gmin), które wspólnie występują w roli podmiotu publicznego w ramach realizacji projektu partnerstwa publiczno-prywatnego⁷⁰⁵. Przedmiotem zainteresowania projektów PPP we Francji jest także osiągnięcie efektywności energetycznej⁷⁰⁶.

Implementacja dyrektyw zamówieniowych doprowadziła do reformy prawa zamówień publicznych oraz typologii wzorców umownych dla partnerstwa publiczno-prywatnego, co było podyktowane potrzebą uproszczenia istniejących ram prawnych przy uwzględnieniu efektywności operacyjnej i kwestii ekonomicznych⁷⁰⁷. Przed wprowadzeniem reformy w latach 2015-2016 partnerstwo publiczno-prywatne było postrzegane jako specyficzny rodzaj zamówienia publicznego, niebędący inną formą koncesji⁷⁰⁸. Rozporządzenie (Ordonnance no 2015-899) regulujące udzielanie zamówień publicznych oraz zawieranie partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi, że PPP może zostać zawarte jedynie, gdy łącznie zostaną spełnione dwa warunki.

⁷⁰² A. Panasiuk, *Partnerstwo...op.cit.*, Wrocław 2017, s. 357-358.

⁷⁰³ Ibidem.

⁷⁰⁴ M. Słodowa-Hełpa, *Zagraniczne doświadczenia... op.cit.*, [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewska-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 30-31.

⁷⁰⁵ Ibidem.

⁷⁰⁶ Mowa tutaj o projekcie oszczędności energii w budynkach użyteczności publicznej w Paryżu oraz ościennym regionie, który zakładał redukcję zużycia energii o 75% do roku 2050, czy projekt zakładający zaoszczędzenie 30% energii i zmniejszenie gazów cieplarnianych poprzez termomodernizację szkół publicznych, por. M. Słodowa-Hełpa, *Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego - inspiracje i rekomendacje dla Polski*, [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewska-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 30-31.

⁷⁰⁷ B. du Marais, *PPP Contracts in France... op.cit.*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 1/2018, s. 39.

⁷⁰⁸ J. Grand d'Esnon, V. Patetin, *Implementation of the Procurement and PPP Legislation in France*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 1/2017, s. 55.

Pierwszy z nich stanowi, że wszczęcie procedury partnerstwa publiczno-prywatnego jest możliwe jedynie w wypadku, gdy podmiot publiczny wykaże, że realizacja zadania publicznego w formule PPP jest korzystniejsza niż inne możliwości dostępne w rozporządzeniu lub w rozporządzeniu w sprawie koncesji⁷⁰⁹. Oznacza, że podobnie jak w polskim systemie prawnym, konieczne jest przeprowadzenie wstępnej oceny potrzeb i wymagań, aby podmiot publiczny mógł, identyfikując swoje potrzeby wykazać, że wybór partnerstwa publiczno-prywatnego jest optymalną decyzją, niezależnie od kwoty inwestycji. Ponadto podmiot publiczny w toku analizy przedrealizacyjnej jest zobowiązany dokonać oceny długoterminowego zrównoważenia finansowego umowy⁷¹⁰. Drugi warunek związany jest z wartością inwestycji, ponieważ co do zasady francuski model partnerstwa publiczno-prywatnego jest zarezerwowany tylko dla dużych projektów, których wartość przekracza próg 10 milionów euro. Możliwe jest zawarcie partnerstwa dla mniejszych projektów, które też posiadają swoje własne progi. Dla umów związanych z inwestycjami niematerialnymi lub gdy umowa dotyczy zadań związanych z energetyką, próg stosowania partnerstwa wynosi 2 miliony euro i 5 milionów euro dla umów dotyczących obiektów oraz infrastruktury sieciowej, oraz w przypadkach, gdy wykonawca umowy nie jest odpowiedzialny za utrzymanie budynku i jego komercyjną eksploatację⁷¹¹.

3.4. Partnerstwo publiczno-prywatne w Holandii

W Holandii partnerstwo publiczno-prywatne zaczęło być regularnie wykorzystywaną metodą realizacji zadań publicznych od początku XXI w. Jako genezę PPP w Holandii wskazać można porozumienie koalicyjnego gabinetu „Lubbers II” z 1986 roku, które był odpowiedzią na kryzys finansowy z lat 80-tych oraz związany z nim problem niedoboru środków na realizację zadań publicznych⁷¹². W 1999 roku z kolei powołane zostało Centrum Wiedzy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, które działa przy Ministerstwie Finansów i ma za zadanie upowszechniać dobre praktyki, a także określać politykę partnerstwa publiczno-prywatnego⁷¹³.

⁷⁰⁹ Ibidem, s. 56.

⁷¹⁰ Ibidem.

⁷¹¹ Ibidem.

⁷¹² B. Auguścińska, *Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego na przykładzie Holandii*, [w:] *Zarządzanie Publiczne* nr 3/2007, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 148.

⁷¹³ Ibidem.

W praktyce funkcjonowania rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Holandii dominują głównie projekty DBFM(O)⁷¹⁴, które są głównie wykorzystywane do realizacji przedsięwzięć w obszarze infrastruktury oraz mieszkalnictwa⁷¹⁵. Zdecydowana większość tych projektów jest inicjowana przez publiczne podmioty centralne takie jak agencje Ministerstwa Infrastruktury i Środowiska oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i stosunków w Królestwie Niderlandów⁷¹⁶. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Holandii charakteryzuje się sięgnięciem do wzorców znanych modelowi brytyjskiemu⁷¹⁷. Większość projektów PPP realizowana w Holandii, pod względem wynagradzania partnera prywatnego oparta jest na płatności za dostępność⁷¹⁸. Decyzja o realizacji zadania publicznego w formie partnerstwa publiczno-prywatnego także poprzedzona jest analizie *Value for Money*, którą wykonuje Ministerstwo Transportu, które w analizie bierze pod uwagę wszystkie etapy wykonania projektu⁷¹⁹. Decyzja o zastosowaniu PPP podejmowana jest tylko i wyłącznie w przypadku, kiedy ta forma realizacji prezentuje najlepszy stosunek jakości do ceny⁷²⁰. W holenderskiej praktyce PPP dużą uwagę poświęca się transparentności postępowania o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Podmiot publiczny zobowiązany jest przykładowo do upublicznienia przebiegu negocjacji⁷²¹. Innym ciekawym rozwiązaniem jest dokonanie szacowania, jaki koszt poniesie potencjalny wykonawca w związku z wzięciem udziału w postępowaniu o wybór partnera. Taki koszt nie może na tyle wysoki, aby prowadzić do ograniczenia konkurencji⁷²².

4. Podsumowanie

Analiza wybranych rozwiązań legislacyjnych funkcjonujących w otoczeniu prawnym partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji oraz Holandii

⁷¹⁴ Design, Build, Finance, Maintain and Operate.

⁷¹⁵ M. Nagelkerke, M. van Valkenburg, *Lacking Partnership in PPP Projects*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 4/2016, s. 346.

⁷¹⁶ J.M. Hebly, M. Klijn, *Public-Private Partnership in the Netherlands*, [w:], *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 1/2016, s. 46.

⁷¹⁷ J. Koppenjan, M. de Jon, *The introduction of public-private partnerships in the Netherlands as a case of institutional bricolage: The evolution of an Anglo-Saxon transplant*, in a Rhineland context [w:] *Public Administration* 2017, s. 1-2.

⁷¹⁸ J.M. Hebly, M. Klijn, *Public-Private Partnership in the Netherlands*, [w:], *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 1/2016, s. 46.

⁷¹⁹ H. Rachoń, *System PPP w Wielkiej Brytanii i Holandii*, [w:] *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego* nr 10/2014, Warszawa 2014, s. 31.

⁷²⁰ Ibidem.

⁷²¹ Ibidem.

⁷²² Ibidem.

pozwała zauważyć pewne podobieństwa i różnice względem praktyki funkcjonowania polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego. Zwrócić należy uwagę, że w zasadzie we wszystkich analizowanych przypadkach czynnikiem, który sprawiał, że partnerstwo publiczno-prywatne stawało się efektywną oraz upowszechnioną formą realizacji zadań publicznych, był fakt tworzenia dla PPP otoczenia instytucjonalnego. Wejście w rynek partnerstwa publiczno-prywatnego jest dla potencjalnych partnerów prywatnych decyzją biznesowo-ekonomiczną natomiast dla podmiotów publicznych kwestią wynikającą z obowiązku realizacji zadań publicznych i jest związana z koniecznością posiadania profesjonalnych kadr zdolnych do zrealizowania tego typu przedsięwzięć. Delegowanie wyspecjalizowanej jednostki, która wspiera uczestników rynku, jest kluczowe dla upowszechnienia formuły PPP. Drugim czynnikiem, który warunkuje prawidłowe podejście do efektywnego wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego jest tworzenie programów rządowych bądź lokalnych, które zachęcą uczestników rynku ze strony prywatnej do zainteresowania projektami PPP. Z drugiej strony możliwość uzyskania finansowania na realizację przedsięwzięć w ramach dedykowanego programu, może być dobrą zachętą dla mniejszych jednostek, aby spróbować wykorzystać PPP w swojej działalności. Jak pokazuje bowiem praktyka realizowanych przedsięwzięć, w ramach PPP jednostki samorządu terytorialnego uzyskują szanse na nabycie infrastruktury czy też realizacji danej usługi. Rynki krajowe, których dotyczyło badanie, funkcjonują w różnych realiach prawnych, warunkowanych odmiennościami w procesie tworzenia i stosowania prawa. Jednakże łączy je fakt, że w danych okresach partnerstwo publiczno-prywatne bądź było albo jest obecnie coraz popularniejszą formą realizacji zadań publicznych. Świadczy to o pojemności idei partnerstwa pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, a o jej powodzeniu decyduje także dobre otoczenie polityczne oraz silna gospodarka, którymi wybrane państwa się odznaczają. Warto zwrócić także uwagę, że nieudana realizacja przedsięwzięć w formule PPP nie może być powodem zaniechania promowania tej formuły realizacji zadań publicznych, co dobrze pokazuje przykład Niemiec i Wielkiej Brytanii, w której nieudane realizacje spotkały się z reformą oraz zmianami legislacyjnymi. Konieczność identyfikacji, reformy założeń przepisów będących podstawą zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego jest kolejnym etapem rozwoju PPP w krajach mających duże doświadczenie w stosowaniu tej formy współpracy międzysektorowej.

Wnioski końcowe

Badania przeprowadzone w niniejszej rozprawie doktorskiej wskazują, iż strategiczne podejście do wydatkowania środków publicznych jest jednym z kluczowych zagadnień, odnoszących się do możliwości realizacji celów zakupowych poprzez prawne formy realizacji zadań publicznych, w tym przez partnerstwo publiczno-prywatne. Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego oparta jest na wartościach, które przyczyniają się do wzmocnienia gospodarczego i konkurencyjności państw Unii Europejskiej⁷²³. Przyjęty w 2014 r. pakiet dyrektyw zamówieniowych wyznaczył nowe cele systemu prawa zamówień publicznych. Prawodawca unijny z instrumentu o charakterze formalnym, z jakim związana była dotychczas koncepcja zamówień publicznych, uczynił z nich instrument, który otworzył państwa członkowskie do oddziaływania na gospodarkę rynkową poprzez konkurencyjność, zapewnienie transparentności procedur, a także szerokie wsparcie zamówień uwzględniających aspekty innowacyjne, ekologiczne oraz społeczne. Dlatego też partnerstwo publiczno-prywatne może być wykorzystywane jako instrument polityki społeczno-gospodarczej państwa. Partnerstwo publiczno-prywatne pomimo braku formalnej regulacji na poziomie unijnym, także jest elementem systemu zamówień publicznych i pozwala podmiotom publicznym na promowanie w procesie zakupowym rozwiązań, które mogą wdrażać rozwiązania ekologiczne, społecznie odpowiedzialne oraz innowacyjne. Na poziomie unijnym jest z kolei wyrazem wdrażania strategii wzrostu na poziomie instytucjonalnym Unii Europejskiej, ponieważ partnerstwo publiczno-prywatne ugruntowało się jako wiarygodny i skuteczny model świadczenia usług publicznych w Europie⁷²⁴.

Rozważania w niniejszej rozprawie dotyczyły możliwości realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego. Odnośnie samej koncepcji zrównoważonego rozwoju należy jeszcze raz podkreślić, że jest ona bardzo szybko przenikającą do codziennego życia ideą, obejmującą zagadnienia wielopłaszczyznowe. W kontekście prawnym nie ulega wątpliwości, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jako obranego kierunku rozwoju cywilizacyjnego przeniknęła jako zasada prawa do systemów prawnych zarówno organizacji międzynarodowych, jak

⁷²³ E. Letta, *Much more than a market - speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*, 2024, s. 143.

⁷²⁴ Ch. Bovis (red.), *Public-Private Partnerships in the European Union*, Nowy Jork 2014, s. 15.

i poszczególnych państw. Jednakże należy zwrócić uwagę, że sam termin zrównoważony rozwój wypracowany na gruncie działalności organizacji międzynarodowych, a także później przenikający do krajowego systemu prawnego nie posiada jednolitego, definiowalnego desygnatu w kontekście celu, który ma zostać osiągnięty. Obecnie głównym dokumentem wyznaczającym kierunki działalności prawodawczej w zakresie wdrażania celów zrównoważonego rozwoju jest Agenda 2030, która stanowi punkt wyjścia dla przyjmowanych na gruncie unijnym oraz krajowym strategii rozwoju, wskazującym 17 celów zrównoważonego rozwoju.

Faktem jest także okoliczność, że zrównoważony rozwój nie posiada jednolitej i uniwersalnej definicji, stąd trudnym zadaniem jest jego odzwierciedlenie w poszczególnych przepisach prawa. Niewątpliwie jednak zrównoważony rozwój posiada podłoże aksjologiczne, oraz oparty jest na wartościach, które powinny być w procesie prawodawczym i interpretacyjnym urzeczywistniane w jak największym stopniu, zgodnie z założeniami reprezentowanymi przez Ronalda Dworkina oraz Roberta Alexy'ego. Wyrazem takiego stanu rzeczy w krajowym porządku prawnym jest wyartykułowanie wprost zasady zrównoważonego rozwoju w art. 5 Konstytucji. Tak oryginalne rozwiązanie, biorąc pod uwagę kwestię wprowadzania zasady zrównoważonego rozwoju do ustaw zasadniczych, powoduje, że nadano jej doniosły charakter. Jednakże pomimo obecności w Konstytucji RP, brak jednoznacznej definicji zrównoważonego rozwoju powoduje spory konstytucyjne, także o jej relację z innymi przepisami ustawy zasadniczej. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie wykazała, że zasada zrównoważonego rozwoju jest bardzo pojemna i może odnosić się do różnych elementów życia społecznego.

Funkcjonująca na gruncie prawnym zasada zrównoważonego rozwoju jest realizowana poprzez wdrażanie polityk i strategii rozwoju, które to stanowią akty prawne o charakterze *soft law*. W ostatnich latach aktywność władzy ustawodawczej oraz wykonawczej w tym zakresie została bardzo zintensyfikowana, co powoduje, że w zasadzie dla każdego sektora gospodarczego zostały określone kierunki rozwoju oraz wytyczone cele do osiągnięcia w dłuższej bądź krótszej perspektywie. Drogowskazem dla ustanawiania tego typu polityk i strategii są akty prawne wydawane przez organy Unii Europejskiej, które także wyznaczają kierunki rozwoju dla wspólnego rynku wewnętrznego oraz unijnej gospodarki. Trendem przebijającym się w ostatnich latach jest zmierzanie do osiągnięcia celów gospodarki niskoemisyjnej, zorientowanej na ochronę środowiska.

W kolejnej części pracy badaniu została poddana specyfika partnerstwa publiczno-prywatnego jako prawnej formy realizacji zadań publicznych. Jak zostało podkreślone, wykorzystywanie kapitału prywatnego do realizacji zadań państwa było rozwiązaniem towarzyszącym ludzkości już od czasów starożytnych i w zależności od uwarunkowań ustrojowych oraz społeczno-gospodarczych traciło i zyskiwało na popularności. W ostatnich dziesięcioleciach nastąpił znaczący rozwój wykorzystywania podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych, a taka współpraca może przybierać różne formy. Jak zostało wykazane w rozprawie, partnerstwo publiczno-prywatne charakteryzuje się rozwiązaniami, które wydzielają je na tle innych prawnych form realizacji zadań publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne pozwala przede wszystkim na kompleksowe wykorzystanie wiedzy, kapitału oraz pomysłu prywatnych przedsiębiorstw na wdrożenie rozwiązań, które pozwalają efektywnie wydatkować środki publiczne w ramach realizacji zadań publicznych. Cechą szczególną partnerstwa publiczno-prywatnego jest możliwość nieobciążania budżetowego podmiotów publicznych, co może mieć szczególne znaczenie w sytuacji niedoboru środków finansowych i być czynnikiem napędzającym gospodarkę, co szczególnie mogą wykorzystywać jednostki samorządu terytorialnego, które dysponują z reguły ograniczonymi środkami publicznymi. Dokonane na gruncie rozprawy badanie rynku partnerstwa publiczno-prywatnego pozwala stwierdzić, że jest to rynek, który rozwija się oraz ewoluuje, ze względu na obszary realizacji przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Pomimo pewnego wyhamowania w ostatnich latach ilości dokonywanych inwestycji w ramach PPP, które zostało spowodowane wystąpieniem pandemii COVID-19, należy stwierdzić, że w ostatnich latach działalność ustawodawcy oraz organów władzy wykonawczej, przyniosła polepszenie warunków dla otoczenia partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej jako centralna jednostka do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego, podejmuje aktywne działania w celu promowania partnerstwa, jak chociażby zapewnianie wsparcia eksperckiego projektów PPP. Prowadzona baza projektów partnerstwa publiczno-prywatnego pokazuje duży potencjał, zwłaszcza w kwestii możliwych przyszłych projektów, które odznaczają się znaczną potencjalną wartością finansową, co także jest oznaką rozwoju rynku PPP. Niemniej wciąż wydaje się, że potencjał partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest w pełni wykorzystany, ze względu na liczbę realizowanych przedsięwzięć, która wciąż jest poniżej oczekiwań podmiotów związanych z otoczeniem PPP w Polsce. W krajowym systemie zamówień publicznych zdecydowanie dominuje realizowanie zadań publicznych na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień

publicznych. Z tego względu pozytywnym zjawiskiem jest przyjęcie przez Radę Ministrów polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030. Takie działanie jest wyrazem realizacji koncepcji *new public management*, ponieważ celem stawianym przez nią jest wdrożenie konkretnych działań, które będą zmierzać do usprawnienia funkcjonowania polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego.

Dyrektywy zamówieniowe oraz ustawa Prawo zamówień publicznych zawierają w swoim przepisach instrumenty, dzięki którym możliwe jest stosowanie aspektów środowiskowych, społecznych oraz innowacyjnych w procesie udzielania zamówień publicznych. W pracy analizie poddana została praktyka stosowana klauzul tzw. zielonych zamówień publicznych, zamówień publicznych społecznie odpowiedzialnych oraz zamówień innowacyjnych, poprzez zbadanie ewolucji rynku zamówień publicznych na przestrzeni ostatnich lat w powyższym zakresie. Uzasadnieniem takiego zabiegu jest przedstawienie tego zagadnienia jako porównawczego punktu odniesienia dla możliwości uwzględniania takich aspektów w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego. Dokonana analiza pozwoliła na stwierdzenie, że stosowanie klauzul zrównoważeniowych jakkolwiek wzrasta przy okazji przeprowadzanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, tak potencjał ten może być lepiej wykorzystywany, biorąc pod uwagę wartość polskiego rynku zamówień publicznych. Takie stwierdzenie dotyczy zwłaszcza zamówień, w których uwzględniane są aspekty środowiskowe oraz innowacyjne, których ilość oraz wartość stanowi niewielki procent całego rynku zamówień publicznych. Polityka zakupowa państwa wprowadzona w dużej nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych jako jeden z celów stawia zwiększenie ilości udzielanych zrównoważonych zamówień publicznych. Na ocenę tych działań jest jednak jeszcze za wcześnie ze względu na stosunkowo krótki czas obowiązywania polityki zakupowej państwa. Wydaje się jednak, że umowy zawierane w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, ze względu na formalność procedury wyboru wykonawcy, są w pewnym sensie ograniczone pod kątem uwzględniania aspektów zrównoważenia. W większości postępowań podmiot publiczny nie ma możliwości, ani środków do zidentyfikowania swoich potrzeb i rozważenia alternatywnej formy realizacji zadania publicznego zorientowanej na osiągnięcie większej efektywności ekonomicznej bądź uwzględnienia celów poza zakupowych. Taki stan rzeczy może ulec poprawie ze względu na wprowadzenie w nowej ustawie obowiązku dokonania analizy potrzeb i wymagań w przypadku postępowań o wartości przekraczającej progi unijne. Jednakże podobnie, jak w przypadku polityki zakupowej państwa na ocenę tego rozwiązania prawnego jest jeszcze za wcześnie.

Stąd wyraźnie rysuje się odmienność partnerstwa publiczno-privatnego ze względu na konieczność kompleksowego podejścia w tym zakresie, bowiem samo podjęcie decyzji o zastosowaniu formuły PPP wymaga od podmiotu publicznego pogłębionej, wszechstronnej analizy potencjału projektu w aspekcie prawnym, technicznym, ekonomicznym oraz pod kątem podziału ryzyka pomiędzy strony partnerstwa. Podejście managerskie podmiotu publicznego do realizacji projektu PPP jest pierwszym krokiem zmierzającym do osiągnięcia realizacji celów strategicznych, w tym związanych z wdrażaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju. Promowanie grupy projektów dedykowane określonym sektorom takim, jak energetyka poprzez projekty ESCO związane z realizowaniem efektywności energetycznej, są dodatkowym czynnikiem, który może sprzyjać osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju. Zastosowanie modelu koncesyjnego przy realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-privatnego, ze względu na możliwość niewliczania obciążeń wynikających z umowy o partnerstwie publiczno-privatnym do deficytu publicznego, jest dodatkowym czynnikiem sprzyjającym wdrażaniu zrównoważonego rozwoju. Stanowi to wartość dodaną projektów PPP. W ten sposób jednostki publiczne mogą być w stanie realizować swoje zadania w szerszym i efektywniejszym zakresie.

Z kolei porównanie rozwiązań prawnych funkcjonujących w obszarze partnerstwa publiczno-privatnego w innych krajach Unii Europejskiej pozwoliło na obserwację odmienności oraz podobieństw z zagranicznymi rynkami PPP. Jako że partnerstwo publiczno-privatne jest formułą bardzo pojemną i opartą na idei współpracy podmiotu publicznego i prywatnego, należy stwierdzić, że co do zasady cele realizacji zadań publicznych za pomocą PPP są zbieżne we wszystkich analizowanych rynkach. Niemniej praktyka partnerstwa publiczno-privatnego w poszczególnych krajach różni się od siebie zwłaszcza z powodu doświadczeń w realizacji tego typu przedsięwzięć. Dotyczy to zarówno funkcjonowania rynku na poziomie lokalnym, jak i centralnym. Państwa, w których partnerstwo publiczno-privatne zyskało dużą popularność takie, jak Wielka Brytania oraz Holandia cechują się mniej sformalizowanym podejściem zawierania partnerstwa, co jest szczególnie widoczne w historycznym już programie PFI. Obserwacja rozwiązań w zakresie PPP w innych państwach prowadzi także do wniosku, że czynnikiem wpływającym na wzrost zainteresowania oraz powodzenie projektów partnerstwa jest wsparcie instytucjonalne. Dzięki niemu zarówno podmiotom publicznym, jak i prywatnym umożliwia się wejście na rynek PPP. Otoczenie instytucjonalne partnerstwa publiczno-privatnego jest szczególnie ważne ze względu na możliwość wadliwego funkcjonowania

rynku PPP, czy też występowania czynników, które hamują rozwój współpracy międzysektorowej (takich jak, chociażby pandemia). W takich wypadkach ważnym jest, aby państwo mogło stosować instrumenty stymulujące rynek partnerstwa publiczno-prywatnego poprzez zachęcanie w różny sposób partnerów prywatnych do współpracy w realizacji projektów z podmiotami publicznymi. Należy mieć na uwadze, że ostatnie zabiegi władzy publicznej przyczyniły się do wzrostu zainteresowania partnerstwem publiczno-prywatnym w Polsce, co może przyczynić się w przyszłości do upowszechnienia tej formy realizacji zadań publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy wskazać, że dalszy rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce będzie zależeć od podejmowania dalszych działań na rzecz zorientowania administracji publicznej na strategiczne podejście do wydatkowania środków publicznych. Rozwiązaniem, które mogłoby spowodować wzrost popularności partnerstwa publiczno-prywatnego w polskiej praktyce PPP, mogłoby być wdrożenie programu na wzór brytyjskiego PFI, który umożliwiłby zarówno podmiotom publicznym, jak i prywatnym mniej sformalizowaną drogę do zawiązania współpracy międzysektorowej. Takie rozwiązanie ma swoje uzasadnienie ze względu na zawile uwarunkowania prawno-proceduralne zawierania współpracy w PPP, co jest czynnikiem hamującym rozwój tego rynku. Taki program mógłby wesprzeć realizację przedsięwzięć w sektorach, gdzie partnerstwo publiczno-prywatne jest rzadziej wykorzystywane, jak zdrowie publiczne czy też szkolnictwo. Innym rozwiązaniem, które należałoby wziąć pod uwagę, jest rozważenie, czy nie należałoby utworzyć programu wspierającego partnerstwa o mniejszej wartości kwotowej. Ma to swoje uzasadnienie ze względu na potrzebę przełamania bariery wejścia w rynek PPP zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne. Takie rozwiązanie może pozostawać jednak w sprzeczności z ogólną ideą partnerstwa publiczno-prywatnego, które ma głównie sprawdzać się w przypadku droższych i dłużej trwających projektów.

Weryfikacja przyjętych we wstępie rozprawy hipotez badawczych pozwoliła na potwierdzenie tezy, zgodnie z którą systemowe rozwiązania prawa krajowego stanowią właściwy subsystem odniesienia umożliwiający i jednocześnie gwarantujący realizację konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w ramach przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Realizacja zadań publicznych za pomocą prawnych form wynikających z aktów prawnych tworzących system zamówień publicznych, stwarza warunki do realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Udział w tym mają projekty realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Efektywność wydatkowania środków publicznych poprzez instrumenty prawne tworzące system zamówień publicznych odznaczają się różnym stopniem skomplikowania pod względem formalno-prawnym. Realizacja zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno- prywatnego może być oceniana ze względu na czasochłonność i wielopłaszczyznowość analiz projektu, jako forma najtrudniejsza i pracochłonna. Z drugiej jednak strony takie podejście pozwala podmiotom administracji publicznej na kompleksowe przeanalizowanie możliwości realizacji przedsięwzięcia w dłuższej perspektywie czasowej, a w efekcie do racjonalizacji dokonywanych zakupów. Takie podejście jest pożądane w zakresie celów zakupowych, ponieważ inteligentny zamawiający, który potrafi właściwie zidentyfikować swoje potrzeby oraz w prawidłowy sposób dokonać analiz przedrealizacyjnych i przeprowadzić postępowanie o zawarcie umowy partnerstwa publiczno- prywatnego, a następnie w sposób odpowiedni zarządzać tą umową, realizuje tym samym cel, jakim jest efektywne i strategiczne wydatkowanie środków publicznych. Przy okazji realizowanych przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego, wdrażane mogą być rozwiązania ekologiczne, społecznie odpowiedzialne, innowacyjne czy też zdrowotne, co może mieć przełożenie na osiąganie celów zrównoważonego rozwoju. Dlatego też kształtowanie przez ustawodawcę na gruncie normatywnym przepisów prawa umożliwiających realizowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju jest czynnikiem, który umożliwia efektywną realizację zadań publicznych. Wdrożona do systemu zamówień publicznych zasada efektywności ekonomicznej realizacji zadania publicznego jest wyrazem strategicznego podejścia do wydatkowania środków publicznych. Dzięki temu partnerstwo publiczno- prywatne jako prawna forma realizacji zadań publicznych może przyczyniać się do efektywnego wydatkowania środków publicznych oraz być instrumentem, dzięki któremu będzie możliwa realizacja strategii implementujących cele zrównoważonego rozwoju. Zasady prawa zamówień publicznych, które obowiązują także w przedsięwzięciach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego, posiadają oparcie aksjologiczne, reprezentują wartości leżące także u podstaw przepisów prawnych, odnoszących się do realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Dlatego też podmioty administracji publicznej poprzez stosowanie partnerstwa publiczno- prywatnego mogą realizować te wartości, które umożliwiają promowanie rozwiązań ekologicznych, społecznych oraz innowacyjnych w procesie realizowania zadań publicznych. Wykazana w pracy specyfika zawierania partnerstwa publiczno- prywatnego od fazy koncepcyjnej, przez fazę realizacyjną aż do zakończenia umowy, pozwoliła zidentyfikować czynniki, które

wyróżniają partnerstwo publiczno-prywatne na tle tradycyjnych zamówień publicznych oraz koncesji. Czynniki te powodują, że podmioty administracji publicznej zainteresowane zawarciem umowy z partnerem prywatnym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, są zobowiązane do kompleksowej analizy całego przedsięwzięcia na gruncie prawnym, ekonomicznym oraz społecznym. Biorąc także pod uwagę, że podmioty prywatne wnoszą swój kapitał, wiedzę oraz doświadczenie w realizację projektów, partnerstwo publiczno-prywatne może umożliwić w większym stopniu realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju względem tradycyjnych zamówień publicznych i koncesji. Mając na względzie powyższe, ustawodawca powinien w procesie stanowienia prawa uwzględniać wdrażanie oraz nowelizowanie instrumentów prawnych, umożliwiających upowszechnienie stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w realizowaniu zadań publicznych.

Bibliografia

I. Wykaz podstawowej literatury:

1. Adamou M., Kyriakidou N., Connolly J., *Evolution of public-private partnership: the UK perspective through a case study approach*, [w:] *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 29, no.6, 2021.
2. Andhov M., Caranta R., (red.), *Sustainability through public procurement: the way forward – Reform Proposals*, 2020.
3. Auguścińska B., *Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego na przykładzie Holandii*, [w:] *Zarządzanie Publiczne* nr 3/2007, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
4. Banaszak B., *Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, (red.) Balicki R., Jabłoński M., Wrocław 2018.
5. Baran B., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element public governance - polski rynek PPP na tle doświadczeń innych krajów* [w:], *Studia Ekonomiczne* nr 209, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2015.
6. Barankiewicz T., *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, [w:] Izdebski H, Łazarska A. (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022.
7. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
8. Bejm M. (red.), Bogdanowicz P., Piotrowski P., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
9. Bieńkowska D., Kozłowski R., *Prawa człowieka i zrównowagony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, Warszawa 2020.
10. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
11. Biernat T., *Soft law a proces tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Wpływ soft law na konstrukcję i treść uzasadnień aktów normatywnych*, [w:] *Studia prawnicze. Rozprawy i materiały* nr 2 (11), Kraków 2012.

12. Bleja A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w administracji publicznej*, [w:] *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica 243*, Łódź 2010.
13. Bocian A.F., *Rozwój regionalny a rozwój zrównoważony*, Białystok 2008.
14. Boć J., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej* [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5 Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
15. Bogusz A., Polakowski Ł., *Rachunek kosztów cyklu życia – LCC*, [w:] Skowron M., (red.) *Zielone zamówienia publiczne II Podręcznik*, Warszawa 2012.
16. Bogusz L., Sarnacka A., Skubiszak-Kalinowska I., *Aspekty zrównoważonego rozwoju w projektach PPP*, ZPDORADCA nr 11, 2022, Legalis.
17. Borys T., *Aksjologiczne podstawy zrównoważonego i inteligentnego rozwoju*, [w:] *Ekonomia i środowisko 3(58)*, Białystok 2016.
18. Bovaird T., *A Brief intellectual history of the Public-Private Partnership Movement*, [w:] *International Handbook on Public-Private Partnerships* (red.) Hodge G.A., Greve C, Boardman A.E., 2010.
19. Bovis Ch., (red.), *Public-Private Partnerships in the European Union*, Nowy Jork 2014.
20. Bovis Ch., *The Nature and Character of the Public Markets and Their Effects on Public Procurement in the European Union* [w:], *Studia Iuridica Lublinensia nr 31(4)*, Lublin 2022.
21. Braig K., von der Harr B., Wunsch P., *Cooperating with the private sector is key to sustainable future*, [w:] *Agenda 2030 & Public Private Partnership. Discussion Paper*, G. Cami (red.), Bruksela 2018.
22. Brejda J., *Sustainable Development in the Constitution of the Republic of Poland – the Origins*, [w:] *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2019/4*, Kraków 2019.
23. Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006.
24. Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
25. Burchard-Dziubińska M., *Sustainable public procurement as an instrument of implementation of sustainable development. Theoretical and practical approach*, [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej z.104*, Gliwice 2017.
26. Burchard-Dziubińska M., *Zielone zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, [w:] Burchard-Dziubińska M., Prandecki K., (red.), *Zielone Finanse*, Warszawa 2023, s. 42.

27. Caloffi A., Pryke S., Sedita S.R., Siemiatycki M., *Public-private partnerships and beyond: Potential for innovation and sustainable development*, [w:] *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(5), 2017.
28. Caranta R., *Sustainability takes centre stage in public procurement*, [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (z.1) 2023, Poznań 2023.
29. Caranta R., Sanchez-Graells A. (red.), *European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU*, United Kingdom 2021.
30. Casady C., Eriksson K., Levitt R., Scott W., *(Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective*, [w:] *Public Management Review* vol.22, 2019.
31. Ciechanowicz J., *Prawnomiędzynarodowe koncepcje ekorozwoju*, [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z.3, 1996.
32. Cenquier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011.
33. Cenquier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w teorii i w praktyce gospodarczej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, Szczecin 2015.
34. Cepparulo A., Eusepi G., Giuratio L., *Public finances and Public Private Partnerships in the European Union*, [w:] *MPRA Paper University, Library of Munich*, 2020.
35. Cheng W., Appolloni A., D'Amato A., Qinghua Z., *Green Public Procurement, missing concepts and future trends a critical review*, [w:] *Journal of Cleaner Production* 2017.
36. Chersan, I.C., Dumitru, V.F., Gorgan, C., Gorgan, V., *Green Public Procurement in the Academic Literature*, [w:] *Amfiteatru Economic*, 22(53), 2020.
37. Cieślak R. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji*, Warszawa 2014.
38. Corner D., *The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk*, *OECD Journal on Budgeting* 2006.
39. Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys Wykładu*, Warszawa 2009.
40. Czaja S., Becla A., *Rozumienie rozwoju zrównoważonego i trwałego (Rozwoju Zintegrowanego) a sposoby jego pomiaru - wybrane problemy metodologiczno-metodyczne*, [w:] *Optimum Studia Ekonomiczne nr 4 (88)*, Białystok 2017.

41. Czech K. *Rozwój zrównoważony jako wyzwanie dla Unii Europejskiej w warunkach globalnej gospodarki*, [w:] *Studia i prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania*, nr 40, t.2, Szczecin 2015.
42. Czech K., *Szczyt Ziemi Rio +20 – jaka przyszłość zrównoważonego rozwoju?*, [w:] *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* nr 170, Katowice 2013.
43. Denta S.M., *Public-Private Partnership for the Climate: Form a Plastic Pollution Perspective*, [w:] *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 4/2021.
44. Dobaczewska A., Powalowski A., Wolska H., *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
45. Dobrowolski G., *The role of the principle of sustainable development in the legal regulation of geology and mining*, [w:] *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, nr 1/2019.
46. Doroszewski W., (red.), *Słownik Języka Polskiego t. VII.*, Warszawa 1996.
47. Du Marais B., *PPP Contracts in France through the 2015-2016 “Big Bang Reform”*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 1/2018.
48. Dunaj B., *Współczesny słownik języka polskiego*, Warszawa 1996.
49. Dworkin R., *Imperium Prawa*, Warszawa 2022.
50. European PPP Expertise Centre, European Investment Bank, *Market update, Review of the European public-private partnership market in 2023*, 2024.
51. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne, Partnerstwa publiczno-prywatne w UE - znaczne niedociągnięcia i ograniczone korzyści*, Luksemburg 2018.
52. Florczak-Wątor M., *Art. 5 Konstytucji RP*, Safjan M., Bosek L.(red.) *Konstytucja RP, TOM I – komentarz*, Warszawa 2016.
53. Freire A.L., Sombra T., dos Santos Neto R. (red.), *The Public-Private Partnership Law Review, Sixth Edition*, Londyn 2020.
54. Galster J. (red), *Podstawy prawa Unii Europejskiej - zarys wykładu*, Toruń 2010.
55. Gannon M., *London Underground’s Public-Private Partnership. Lessons learned by the public sector*, [w:] *New Forms of Procurement: PPP and Relational Contracting in the 21st Century*, (red.) M. Jefferies, S. Rowilson, Nowy Jork 2016.

56. Gasz M, *Strategia Europa 2020 – założenia i perspektywy realizacji*, [w:] *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 38 (2/2014), Rzeszów 2014.
57. Gołąb N., Żak M., *Zielone zamówienia publiczne jako narzędzie polityki zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Rynek-Społeczeństwo-Kultura* nr 4 (30)/2018.
58. Gołyńska-Minkiewicz M., *Profesjonalizacja zamówień publicznych w Polityce zakupowej państwa*, [w:] *DNPZP* nr 2, 2022 r., Legalis.
59. Gostępska A, Jerzykowski J., Sławiński W., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
60. Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
61. Grabiec M. (red.), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2019.
62. Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, (red.) J. Trzciniński, Warszawa 1997.
63. Grand d'Esnon J., Patetin V., *Implementation of the Procurement and PPP Legislation in France*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 1/2017.
64. Guzek K., *Partnerstwo publiczno-prywatne – forma finansowania inwestycji z dziedziny OZE w sektorze publicznym*, [w:] *Odnawialne źródła energii u progu XXI wieku*, Warszawa 2001.
65. Hartung W., Bağlaj M., Michalczyk T., Wojciechowski M., Krysa J., Kuźma K., *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis.
66. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5 Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
67. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8 A Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 2018.
68. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8b Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 2018.
69. Hausner J. (red.) *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Warszawa 2013.
70. Hebly J.M., Klijn M., *Public-Private Partnership in the Netherlands*, [w:], *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 1/2016.

71. Hetmańczyk P., *Korzyści niefinansowe partnerstwa publiczno-prywatnego. Wybrane przykłady dobrych praktyk*, [w:] *Humanum Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne*, 26 (3) 2017.
72. Izdebski J., *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Roczniki nauk prawnych*, t. LXXXI (nr 4) 2021, Lublin 2021.
73. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
74. Jachowicz A., *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2015.
75. Janas T., Korczyński T., *Realizacja projektów PPP w energetyce odnawialnej*, [w:] *Czysta Energia (149) 1/2014*, 2014.
76. Jańczuk L., *Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce*, [w:] *Roczniki Nauk Społecznych Tom 5 (41)*, nr 1, Lublin 2013.
77. Jędrzejewski A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech*, [w:] *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 10/2014, Warszawa 2014.
78. Jubilee Debt Campaign, *The UK's PPP disaster – Lessons on private finance for the rest of the world*, 2017.
79. Kałuża R., *Projekty hybrydowe szansą na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewska-Bartkowiak, Warszawa 2014.
80. Kania M., *Current challenges and prospects for the development of the Polish Public Procurement*, [w:] *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, (z.1) 2023, Poznań 2023.
81. Kania M., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] A. Powalowski (red.) *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2020.
82. Kania M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze szkolnictwa wyższego*, Katowice 2015.
83. Kania M., *Zakres swobody kontraktowania w umowach o partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka.*, (red.) M. Kania, Katowice 2013.
84. Kania M., *Zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne, koncesje na roboty budowlane lub usługi w prawie polskim. Instytucje prawne realizacji przedsięwzięć publicznych*. Warszawa 2014.

85. Kania M, *Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8b Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 2018.
86. Kania M., *Umowa o partnerstwie publiczno- prywatnym. Studium administracyjnoprawne.*, Katowice 2013.
87. Kania M., *Zmiana treści umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym w świetle propozycji zmian dyrektywy zamówieniowej i nowej regulacji dyrektywy koncesyjnej. Uwagi de lege ferenda.* [w:] *Państwo a gospodarka. Partnerstwo publiczno- prywatne prawną formą realizacji zadań publicznych*, (red.) H. Nowicki, P. Nowicki, Toruń 2014.
88. Kania M., *Partnerstwo publiczno- prywatne. Komentarz do ustawy po nowelizacji z 5 lipca 2018 r.*, Warszawa 2018.
89. Kargol-Wasiluk A., *Partnerstwo publiczno- prywatne jako metoda ekonomizacji dostarczania dóbr publicznych w ujęciu porównawczym*, Warszawa 2020.
90. Kenig-Witkowska M. M. (red), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.
91. Kenig-Witkowska M. M., *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, [w:] *Journal of Comparative Urban Law and Policy: Vol. 1*, Georgia State University 2017.
92. Kharizam I., Takim R., Nawawi A.H., *A Public Sector Comparator (PSC) for Value for Money (VFM) Assessment Tools*, [w:] *Asian Social Science* Vol. 8, 2012.
93. Kielin-Maziarz J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013.
94. Kielin-Maziarz J., *Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, [w:] *Roczniki Nauk Prawnych tom XXII nr 1/2012*, Lublin 2012.
95. Kielin-Maziarz J., *Zasada zrównoważonego rozwoju - uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji RP*, [w:] *Krytyka Prawa*, t.12, nr 1/2020, Warszawa 2020.
96. Kijowski D., *Umowy w administracji publicznej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
97. Knade-Plaskacz A., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych : zagadnienia systemowe i instytucjonalne* (red.) Galster J., Toruń 2013.

98. Kołodziej-Hajdo M., *Pomiar efektywności projektu realizowanego w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, (224), Katowice 2015.
99. Kołodziejczyk-Jeziorska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako model realizacji przedsięwzięć budowy i modernizacji infrastruktury publicznej w Polsce*, [w:] *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku*, Nauki Ekonomiczne t. XXIII, Płock 2016.
100. Komisja Europejska, *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Luksemburg 2011.
101. Komisja Europejska, *Kwestie społeczne w zakupach – Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych – wydanie drugie*, Bruksela 2021.
102. Koppenjan J., de Jon M., *The introduction of public–private partnerships in the Netherlands as a case of institutional bricolage: The evolution of an Anglo-Saxon transplant, in a Rhineland context* [w:] *Public Administration* 2017.
103. Korbus B., *Zarządzanie umową PPP*, [w:], *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 10/2019, Warszawa 2019.
104. Korbus B. (red.), *Partnerstwo Publiczno Prywatne. Poradnik*, Warszawa 2010.
105. Korbus B., Strawiński M. *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*. Warszawa 2009.
106. Korbus B., Wawrzyniak M., *City Finance Lab - First Full Cycle (CFC). Produkt ESCO dla polskich miast*, Warszawa 2019.
107. Kordela M., *Zasady prawa, studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
108. Korycka M., *Teoria zasad prawnych Roberta Alexyego*, [w:] *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 2010/1, Toruń 2010.
109. Kotas A., *Przesłanki podejmowania współpracy publiczno-prywatnej w kontekście uwarunkowań realizacji projektów w formule PPP*, [w:] *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 382, Katowice 2019.
110. Kotowska-Wójcik O., Luty-Michalak M., *Społeczna odpowiedzialność jako podstawa osiągnięcia zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2016.
111. Kowalczyk I., *Zielone zamówienia publiczne, czyli polityka kreowania rynku zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Białostockie Studia Prawnicze zeszyt 14*, Białystok 2013.
112. Kowalewska M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako dyrektywa działań administracji publicznej*, [w:] *Białostockie Studia Prawnicze, z. 14*, Białystok 2013.

113. Koziel G., *Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, 2019, Legalis.
114. Koziel G. (red.), *Prawo przedsiębiorców* [w:] Koziel G. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
115. Kretek H.A., Jemczura T. (red.), *Zrównoważony rozwój - debiut naukowy 2010*, Racibórz 2011.
116. Kronenberg J., Bergier T. (red.), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Kraków 2010.
117. Kruszka-Pytlik K., *Zarządzanie przez Miasto Poznań umową PPP na budowę i eksploatację spalarni odpadów na różnych etapach realizacji inwestycji*, [w:], *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 10/2019, Warszawa 2019.
118. Krzykawski P., *Zrównoważony rozwój a Europejski Zielony Ład*, [w:] *Zrównoważony Rozwój i Europejski Zielony Ład wektorami na drodze doskonalenia warsztatu naukowa*, (red.) Staniszewski M., Kretek H.A., Gliwice 2021.
119. Książek E., Wereda W., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako przykład innowacyjnego zarządzania organizacjami*, [w:] *International Journal of Contemporary Management*, 11(2), 2012.
120. Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*. Warszawa 2006.
121. Kupiec L., *Jaki rozwój?*, [w:] A. F. Bocian: *Rozwój regionalny a rozwój zrównoważony*. Białystok: 2008.
122. Kurowska-Pysz J., Kunikowski G., *The ESCO Formula as Support for Public and Commercial Energy Projects in Poland*, [w:] *Energies*, vol. 14(23), 2021.
123. Latusek A., *Realizacja zapisów umowy o PPP w obszarze efektywności energetycznej*, *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 10/2019, Warszawa 2019.
124. Leire Ch., Dalhammar C., *Long-term Market Effects of Green Public Procurement*, w: C. Dalhammar, Bugge H.C., *Preventing Environmental Damage from Products- An Analysis of the Policy and Regulatory Framework in Europe*, Cambridge 2018.
125. Lenderink B., Voordijk H, Halman J.I.M., Doree A., *Procurement and innovation risk management: How a public client managed to realize a radical green innovation in a civil engineering project*, [w:] *Journal of Purchasing and Supply Management*, (22) 2022.
126. Lissowski O., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne i projekty infrastrukturalne w międzynarodowej debacie publicznej*, Warszawa 2019.

127. Łakomy M., *Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, (nr 30) 2012, Szczecin 2012.
128. Łapecki F., Wicik G., *Zamówienia publiczne po nowemu – poradnik dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2016.
129. Maguire S., *Corporations should be more accountable*, [w:] *Agenda 2030 & Public Private Partnership. Discussion Paper*, G. Cami (red.), Bruksela 2018.
130. Marco A., Autunno A., Chinyio E., *Assessing Value for Money in PFI Projects: A Comparative Study of Practices in the UK and Italy*, [w:] *Intervento presentato al convegno Innovation in Public Finance Conference tenutosi a Milan*, 17-19 czerwca, 2013.
131. Marczak Ł., *Zasada zrównoważonego rozwoju. Perspektywa społeczno-etyczna*, Kraków 2021.
132. Maroń G., *Zasady prawa, pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011.
133. Marty F., *The Evolution of Financing Conditions for PPP Contracts: Still a Private Financing Model?* [w:] *The Economics of Public-Private Partnerships. Theoretical and Empirical Developments*, Springer International Publishing AG, 2018.
134. McQuaid R., *Factors and „illusions” influencing the choice of PFI-type public private partnerships*, [w:] *World Journal of Entrepreneurship. Management and Sustainable Development*, vol. 15 no. 3, 2019.
135. McQuaid R.W., Scherrer W., *Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria*, [w:] *Central European Public Administration Review*, 2014.
136. Miłostan N., *Polityka zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych*, [w:] *Białostockie Studia Prawnicze*, (z.18) 2015, Białystok 2015.
137. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport rynku PPP 2009 - I kw. 2024*, Warszawa 2024.
138. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom I: Przygotowanie projektów PPP*, Warszawa 2021.
139. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom II: Postępowanie PPP*, Warszawa 2021.
140. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom III: Umowa PPP*, Warszawa 2021.

141. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP, Tom IV: Zarządzanie umową o PPP*, Warszawa 2021.
142. Ministerstwo Rozwoju, *Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy UE 2014-2020 (projekty hybrydowe)*, Warszawa 2015.
143. Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Strategia produktywności 2030*, Warszawa 2022.
144. Moll T., *Umowa o partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, (red.) Dolnicki B., Warszawa 2017.
145. Morawski L., *Wstęp od prawoznawstwa*, Toruń 2014.
146. Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2010.
147. Nagelkerke M., van Valkenburg M., *Lacking Partnership in PPP Projects*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 4/2016.
148. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego*, Warszawa 2013.
149. Nayak B., *Reconceptualising Public Private Partnerships (PPPs) in global public policy*, [w:] *World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, vol. 15, no. 3, 2018.
150. Nerini F.F., Henrysson M., Swain A., Swain R.B., *Sustainable Development in the Wake of Covid-19*, 2020.
151. Neuters T., Lemaster C., Jones M., *The Circular Economy Action Plan: Transforming Europe's Economy for Sustainability*, [w:] *Circular Economy* (3), 2024.
152. Nielander T.E., *Public-Private Partnerships in Global Development Supporting Sustainable Development Goals*, Wielka Brytania 2020.
153. Nowak H., Winiarz M. (red.), *Prawo zamówień publicznych komentarz*, Warszawa 2021.
154. Nowicki H., Nowicki P., Wierzbowski M., *Nowe dyrektywy zamówieniowe a polskie prawo zamówień publicznych. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, (red.) H. Nowicki, P. Nowicki, Wrocław 2015.
155. Nowicki H., Nowicki P., *Aksjologia prawa zamówień publicznych*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, (red.) Powalowski A., Warszawa 2022.

156. Nowicki H., Nowicki P., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element systemu zamówień publicznych* [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewska-Bartkowiak, Warszawa 2014.
157. Nowicki H., *Osiąganie efektu innowacyjności przy realizacji zadań publicznych w ramach umowy partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Przegląd Prawa i Administracji*, Wrocław 2018.
158. Nowicki H., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako prawna forma realizacji zadań publicznych* [w:] *Państwo a gospodarka. Partnerstwo publiczno-prywatne prawną formą realizacji zadań publicznych*, (red.) H. Nowicki, P. Nowicki, Toruń 2014.
159. Nowicki P., *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Toruń 2019.
160. Nowicki P., *Partnerstwo publiczno-prywatne* [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, (red.) J. Sadowy, Warszawa 2013.
161. Nowicki P., *Strategiczne zamówienia publiczne jako instrument polityki rozwoju*, [w:] *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, (z.1) 2023, Poznań 2023.
162. Nyka M., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska*, [w:] *Gdańskie Studia Prawnicze. XXXV*, Gdańsk 2016.
163. Nwangwu G., *Re-Contextualising and Re-Defining Public-Private Partnerships*, [w:] *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 4/2021.
164. Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego - wybrane zagadnienia* [w:] *Przegląd prawa ochrony środowiska 2/2016* (red.) Rakoczy B., Toruń 2016.
165. Olejarz M., *Rola zrównoważonych zamówień publicznych i praktyka ich wykorzystania*, [w:] *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, (red.) Stręciwilk M., Panasiuk A., Warszawa 2017.
166. Ołdak-Bułańska K., Skowron M., Węclawska A., *Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*, (red.) Stręciwilk M., Olejarz M., Warszawa 2017.
167. Orbik Z., *O filozoficznych podstawach koncepcji zrównoważonego rozwoju* [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, z.85, Gliwice 2017.
168. Organizacja Narodów Zjednoczonych - *Sustainable Public Procurement Global Review. Part 1 – Current state of sustainable procurement and progress in national governments*, Paryż 2022.

169. Paczoski A., *Historia, warianty oraz praktyka partnerstwa publiczno-prywatnego* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Wybrane zagadnienia*, (red.) G. Wrzeszcz-Kamińska, I. Ścibiorska-Kowalczyk, Dobrzeń Wielki 2014.
170. Pałecki K., *Aksjologia prawa* [w:] *Leksykon socjologii prawa*, (red.) A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013.
171. Panasiuk A., *Bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – próba analizy*, [w:] *PZP kwartalnik nr 3(46)/2015*, Warszawa 2015.
172. Panasiuk A., *Klauzule społeczne – moda czy realna potrzeba*, [w:] *Kontrola Państwowa*, (nr 2) 2019, Warszawa 2019.
173. Panasiuk A., *Polityki publiczne jako jedno z narzędzi wpływu państwa na gospodarkę*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 334 (2022), Wrocław 2022.
174. Panasiuk A., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne*, Wrocław 2017.
175. Panasiuk A., *Umowa publicznoprawna*, [w:] *Państwo i prawo* 2/2008.
176. Panasiuk A., Rybak A., *Zasada VfM w polskim systemie zamówień publicznych* [w:] *Studia prawnicze i administracyjne*, nr 19, 2017.
177. Panasiuk M., *Public-Private Partnership as a response to public procurement in economic sectors*, [w:] *Scientific papers of Silesian University of Technology, Organization and Management Series*, (No. 139), Gliwice 2019.
178. Papuziński A., *Realizacja Zrównoważonego Rozwoju* [w:] *Problemy Ekorozwoju - problems of sustainable development, vol. 6, no 1, 2011*, European Academy Of Science and Arts Salzburg 2011.
179. Pawelec J., *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, Warszawa 2017.
180. Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Zasada zrównoważonego rozwoju z perspektywy nauki prawa administracyjnego. Zagadnienia wybrane*. [w:] *Společna odpowiedzialność jako podstawa osiągnięcia zrównoważonego rozwoju* (red. Kotowska-Wójcik O, Luty-Michała M.), Warszawa 2016.
181. Piwowarczyk A., *MŚP szansą na zwiększenie konkurencyjności na rynku zamówień publicznych* [w:] *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych*, Olsztyn 2019.
182. Płoszka A., *Zrównoważony rozwój a prawa człowieka* [w:] *Kretek H., Jemczura T. (red.), Zrównoważony rozwój - debiut naukowy 2010*, Racibórz 2011.

183. Płóciennik W., *Bariery małych i średnich przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych w Polsce – analiza systemowa*, [w:] *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, (red.) Borowicz A., Królikowska-Olczak M., Sadowy J., Starzyńska W., Warszawa 2010.
184. Popa F., *About the advantages of public-private partnerships and its organizational forms*, [w:] *Studies and scientific researches, Economics Edition (27)*, 2018.
185. Powalowski A. (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2020.
186. Powalowski A., *Działalność gospodarcza i jej cechy*, [w:] *Nowe prawo przedsiębiorców*, (red.) Dobaczewska A, Powalowski A, Wolska H., Warszawa 2018.
187. Presz-Król J., *Kryteria oceny ofert a efektywność zamówień na tle regulacji nowego Prawa zamówień publicznych*, *Zamówienia Publiczne Doradca* nr 4, 2020, Legalis.
188. Przedzińska J., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy administracji publicznej z otoczeniem*, [w:] *Przegląd prawa i administracji*, nr CXI 2017, Wrocław 2017.
189. Przesło E., *Charakterystyka systemu zamówień publicznych*, [w:] *Nadzór i kontrola zamówień i koncesji in-house*, (red.) Nowicki P., Przesło E., Wolska H., Warszawa 2020.
190. Rachoń H., *System ppp w Wielkiej Brytanii i Holandii*, [w:] *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 10/2014, Warszawa 2014.
191. Rakoczy B., *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, *Białostockie Studia Prawnicze*, z 18, Białystok 2015.
192. Rakoczy B., *Rozwój gospodarczy a ochrona przyrody*, [w:] *Korzystanie z zasobów przyrody oraz ich ochrona*, (red.) D.J. Gwiazdowicz, Poznań 2020.
193. Reboul M, *Sustainability and advertising - Friends or foes?*, [w:] Ipsos knowledge center, 2022.
194. Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002.
195. Rodias E., Aivazidou E., Achillas C., Aidonis D., Bochtis D., *Water-Energy-Nutrients Synergies in the Agrifood Sector: A Circular Economy Framework* [w:] *Energies (14)*, 2021.
196. Ruhlmann M, *Public-Private Partnership (PPP) in Germany – Current Developments*, [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 2/2016.
197. Rydz-Żbikowska A., *Implementing Sustainable Development Goals within the Covid-19 Pandemic Future Challenges for the 2030 Agenda*, [w:] *Comparative Economic Research, Central and Eastern Europe*, vol. 25 (4), 2022.

198. Ryś K., *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia i prawo do szczególnej opieki zdrowotnej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego nr 10*, Poznań 2017.
199. Rzepliński A., *Informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*, Druk sejmowy nr 470 Warszawa, 27 kwietnia 2016 r., Warszawa 2016.
200. Sadowy J., [red.], *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2013.
201. Safjan M., Bosek L. (red.) *Konstytucja RP, TOM I – komentarz*, Warszawa 2016.
202. Santos F., Lozano R., Barreiro-Gen M., *Analysing the drivers for sustainable public procurement*, [w:] *Environment Systems and Decisions*, 2024.
203. Sarnacka A., Skubiszak-Kalinowska I., *Przygotowanie projektów PPP*, [w:] ZPDORADCA nr 12, 2022, Legalis.
204. Sarnecki P., *Artykuł 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz. 1, Wstęp, Art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
205. Sekuła A., Miszczuk A., Wojciechowska-Solis J., Nucińska J., *Zrównoważony rozwój lokalny. Podstawy teoretyczne i działania praktyczne*, Wrocław 2022.
206. Sendrowski P., *Polityka zakupowa państwa – narzędzie wsparcia uczestników rynku zamówień publicznych czy martwy przepis w ustawie*, LEX/el. 2023.
207. Shulla K., Voigt B-F, Cibian S., Scandone G., Martinez E., Nelkovski F., Salehi P., *Effects of COVID-19 on the Sustainable Development Goals (SDGs)*, [w:] *Discover Sustainability*, 2021.
208. Słodowa-Hełpa M., *Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego - inspiracje i rekomendacje dla Polski*, [w:] *Studia BAS Nr 3(39)2014 Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) G. Gołębiowski, K. Marchewska-Bartkowiak, Warszawa 2014.
209. Sieradzka M., *Zamówienia publiczne w dobie koronawirusa*, LEX/el. 2020.
210. Smaga M., Winiarz M. (red.), *Stan zrównoważonych zamówień publicznych w 2017 roku - raport*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2018.
211. Skowron M. (red.), *Zielone zamówienia publiczne II podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2012.
212. Skowroński A., *Panorama cywilizacji zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Studia Ecologiae et Bioethicae* 4/2006.
213. Sobczak J., Kakareko K., *Czy zrównoważony rozwój jest prawem człowieka?*, [w:] *Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, (red.) D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2020.

214. Sobol E., *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 2005.
215. Solecka K., *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym i umowa o koncesji na roboty budowlane lub usługi jako szczególne formy umów o zamówienia publiczne a koncepcja umowy publicznoprawnej w Polsce – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, red. Nowicki H., Nowicki P., Wrocław 2015.
216. Sołtysińska A., Talago-Sławoj H., *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016.
217. Sozański J., *Powstawanie i charakter ogólnych zasad prawa oraz ich rola w prawie międzynarodowym publicznym (z uwzględnieniem prawa wspólnotowego). Uwagi wprowadzające do analizy zagadnienia*, [w:] *Roczniki Nauk Prawnych*, Tom XV nr 1/2005, 2005.
218. Spychała M., Spychała J., *Projekty hybrydowe partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [w:] *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*, (z. IX) 2015, Częstochowa 2015.
219. Stapiński R., *Efektywność realizacji polityki środowiskowej państwa w ramach systemu zamówień publicznych – stan obecny i perspektywa zmian*, [w:] *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych*, red. Lemonnier M., Nowak H, Warszawa 2019.
220. Starikova E.A., *Public-private partnership as an instrument to implement the Sustainable Development Goals In the Developing Countries*, [w:] O.V. Ivanov, A.O. Inshakova (red.), *Public-Private Partnership in Russia*, Moskwa 2020.
221. Stelmach J., *Spór o wartości podstawowe w prawie* [w:] *Aksjologia Prawa Administracyjnego Tom I*, (red.) Zimmermann J, Warszawa 2017.
222. Steuner R., Berger G., *The Lisbon Strategy and sustainable development strategies across Europe: How different governance arrangements shape the European coherence of policy documents*, Wiedeń 2010.
223. Strutyński Ł., *Nowe regulacje prawne strategicznego planowania rozwoju lokalnego i ponadlokalnego*, [w:] *Europa Regionum*, tom XXXVIII, Uniwersytet Szczeciński 2022.
224. Szymański K., *Aktualne tendencje rozwoju globalnego rynku PPP*, [w:] *Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, nr 10/2019, Warszawa 2019.
225. Tavana M, Nasr A.K., Mina H., Michnik J., *A private sustainable partner selection model for green public-private partnerships and regional economic development*, [w:] *Socio-Economic Planning Sciences*, nr 83, 2022.

226. Thorz M., *Konstytucyjna zasada rozwoju zrównoważonego jako podstawa tworzenia i stosowania prawa* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, (red.) Urbaniec W., Stec P., Dolata S., Częstochowa 2009.
227. The World Bank, *Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018*, Waszyngton 2018.
228. Thiago U., *Public procurement for sustainable development: A framework for the public sector*, Londyn 2020.
229. Tkaczyński J., Świstak M., *Polityki publiczne – zagadnienia teoretyczne*. [w:] Tkaczyński J., Świstak M., (red.) *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Kraków 2015.
230. Trela A., *Kwalifikacja prawna umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji no 3555*, Wrocław 2014.
231. Tvarno Ch. D., *Climate Public Private Partnerships in the EU: A Climate Law and Economic Perspective*, [w:] *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 3/2020.
232. Tvarno Ch. D., *Legal, Financial and Governmental PPP Initiatives*, [w:] *Fifth International PPP Conference: Smart Governance For Innovation - Antwerpen, Belgium*, Belgia 2016.
233. Tvarno Ch.D., *The Value of the Value for Money Principle: From a Public Private Partnership Perspective* [w:] *European Procurement and Public-Private Partnership Law Review*, 4/2020.
234. Urbaniec M., Stec P., Dolata S., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, Częstochowa 2009.
235. Urząd Zamówień Publicznych, *Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017-2020*, Warszawa 2017.
236. Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r.*, Warszawa 2023.
237. Urząd Zamówień Publicznych, *Badanie jakościowe w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r. - raport końcowy*, Warszawa 2022.
238. Wachowska A. (red.), Dziurkowska A., Gąsowska M., Jastrząb J., Krzyżanowski T., *Analiza prawna – „Regulacje partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych krajach Unii Europejskiej i prawie polskim – możliwości zmian”*, Warszawa 2016.

239. Wawrzyniak M., *Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe*, [w:] Wawrzyniak M., (red.), *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 3/2012, Warszawa 2012.
240. Węgrzyn J., Wojewnik-Filipkowska A., Olbińska K., Załączna M., Kozłowska A., *Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem*, Łódź 2021.
241. Wichniak-Olczak A., *Działalność edukacyjno-informacyjna Urzędu zamówień publicznych środkiem profesjonalizacji zamówień publicznych*, [w:] *PZP Prawo Zamówień Publicznych – kwartalnik*, nr 3/2020, Legalis.
242. Wiktorowska E., *Art.21 ustawy prawo zamówień publicznych* [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, Gawrońska-Baran A., Wiktorowski A., Wójcik P., Wiktorowska E., LEX/el. 2024.
243. Winch G.M., Schmidt S., *Public-Private Partnerships: a review of the UK Private Finance Initiative* [w:] *New Forms of Procurement. PPP and Relational Contracting in the 21st Century* (red.) Jefferies M.C., Rowlinson S., Londyn 2016.
244. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
245. Winiarz M., *Profesjonalizacja kontroli sprawowanej przez Prezesa UZP*, [w:] *PZP Prawo zamówień publicznych - kwartalnik*, nr 3/2020, Legalis.
246. Wińska-Różewicz K., Zaborowski M., *Spoleczne Zamówienia Publiczne*, [w:] *Optimum Economic Studies* nr 1 (91), Białystok 2018.
247. Witkowski Z. (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Toruń 2013.
248. Wnuk M., Sawicki A., *Konflikt interesów w zamówieniach publicznych. Praktyczny poradnik*, Warszawa 2017.
249. Wolska H., *Ekoprawo w zamówieniach publicznych*, [w:] *Ekoprawo: Prawo Środowiskowe*, (red.) J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019.
250. Wolska H., *Kontrola w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Institucje i instrumenty kontroli w systemie zamówień publicznych*, (red.) Powalowski A., Przeszło E., Wolska H., Warszawa 2018.
251. Wolska H., *Model regulacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022.
252. Wolska H., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego: 100 podstawowych pojęć*, (red.) Powalowski A., Warszawa 2019.

253. Wolska H., *Rola sądów w zakresie kontroli postępowań o wybór partnera prywatnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Przegląd Naukowy Disputatio*, t. XXII, nr 2, 2016.
254. Wolska H., *Zastosowanie wybranych instytucji prawa zamówień publicznych jako narzędzi służących zwiększeniu efektywności wydatkowania środków publicznych*, [w:] [w:] *Przegląd Naukowy Disputatio*, t. XXI, nr 1, 2016.
255. Wolska H., *Źródła i podstawy normatywne wartości w prawie gospodarczym publicznym*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, (red.), Powalowski A., Warszawa 2022.
256. Wójtowicz-Dawid A., *Green public procurement – problem or challenge*, [w:] *Financial Law Review*, nr 32 (4)/2023, Gdańsk 2023.
257. Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003.
258. Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
259. Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa*, [w:] *Aksjologia Prawa Administracyjnego Tom I*, (red.) Zimmermann J., Warszawa 2017.
260. Wyrembak J.G., *Istota i status konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 5(63)/2021*, Toruń 2021.
261. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
262. Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Kraków, Warszawa 2008.
263. Zaborowski M., *Cel i funkcje zamówień publicznych* [w:] *Optimum Economic Studies nr 3 (97)*, Białystok 2019.
264. Zawora J., *Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji samorządowych*, [w:] *Przedsiębiorczość – edukacja (Entrepreneurship – Education) nr 16 (1) 2020*, Kraków 2020.
265. Załączna M., *Wybór optymalnej formy partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *PZP kwartalnik nr 3(46)/2015*, Warszawa 2015.
266. Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego, Tom I*, Warszawa 2017.
267. Zimmermann J., *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2010.
268. Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

269. Zimmermann J., Eber W., *Knowledge based risk controlling*, [w:] 3rd International Symposium on Geotechnical Safety and Risk (ISGSR2011), Monachium 2011.
270. Zirk-Sadowski M., *Imperium Prawa (wprowadzenie)*, [w:] Dworkin R., *Imperium Prawa*, Warszawa 2022.
271. Zydel B. (red.), *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 10/2019, Warszawa 2019.
272. Zyznar-Soczewica M., *Ogólne uwarunkowania udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, nr (87), 2016.
273. Żurawik A., *Wykłady w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.
274. Żurawski M., *Administracyjnoprawne zagadnienia elektronicznych zamówień publicznych w świetle informatyzacji administracji publicznej*, [w:] *Państwo a gospodarka t. X*, Toruń 2021.
275. Żuchowska-Grzywacz M., Żuchowski J., *Koncepcje wspierające zrównoważony rozwój. Aspekty prawne i normalizacyjne*, Radom 2020.

II. Akty prawne i dokumenty

A. Traktaty Europejskie

1. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) z dnia 18 kwietnia 1951 r.
2. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U.2004.90.864/3 ze zm.).
3. Jednolity Akt Europejski (Dz.U. L 169 z 29 czerwca 1987 r. ze zm.),
4. Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. 2004.90.864/30 ze zm.).
5. Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 r. (Dz.U.2004.90.864/31 ze zm.)
6. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. U. Unii Europejskiej C 326/47 z 26.10.2012).
7. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 203 poz.1569).

B. Rozporządzenia oraz Dyrektywy

1. Rozporządzenie (WE) nr 2494/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 listopada 2000 r. w sprawie środków promocji ochrony i trwałej gospodarki lasami tropikalnymi i innymi lasami w krajach rozwijających się, (Dz.U. L 288 z 15 listopada 2000 r. z późn. zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE nr L 347/320, z 20 grudnia 2013 r., z późn. zm.).
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, (Dz.U. L 94 z 28.3.2014 z późn. zm.).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE L 94 z 28.03.2014, z późn. zm.).
5. 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, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE (Dz. U. UE L 94 z 28.03.2014, z późn. zm.).
6. 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 dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającą dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. U. UE L 216 z 20.08.2009, z późn. zm.).
7. Dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. U. WE L 395 z 30.12.1989, z późn. zm.).

8. Dyrektywa Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynująca przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz. U. WE L 76 z 23.03.1992., z późn. zm.).

C. Rezolucje oraz Opinie

1. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych, i koncesji (2006/2043 (INI)), (Dz.U. C 313E)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52006IP0462>,
2. Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji (Dz.U. C 51/27.)

D. Komunikaty Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej

1. Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Zrównowazona Europa dla lepszego świata: Strategia Unii Europejskiej na rzecz zrównowalonego rozwoju, COM (2001) 264, Bruksela 2001
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52001DC0264>.
2. Komunikat wyjaśniający Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie zamówień publicznych oraz możliwości uwzględnienia aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych, COM (2001) 566, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52001DC0566>.
3. Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Zielona księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, (Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions), COM (2004) 327, Bruksela 2003
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0327>.
4. Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich Zintegrowana polityka produktowa oparta na ekologicznym cyklu życia, COM (2003) 302, Bruksela 2003 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0302>.

5. Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie przeglądu strategii zrównoważonego rozwoju, COM (2005) 658, Bruksela 2005,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0658>.
6. Komunikat Rady Europejskiej Odnowiona Strategia Unii Europejskiej dotycząca zrównoważonego rozwoju, COM (2005) 658 final
<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>.
7. Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Zamówienia Publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, COM (2004) 400, Bruksela 2008.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52008DC0400>.
8. Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM (2010) 2020, Bruksela 2010
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020>.
9. Komunikat Komisji Europejskiej, Europejski Zielony Ład, COM (2019) 640, Bruksela 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1725127250544>.

E. Akty prawa krajowego

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn zm.)
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 t.j.).
3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 t.j.).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1233 t.j.).
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 t.j.)
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023r. poz. 1270 t.j.).
7. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2024 r., poz.530 t.j.).
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r., poz.1336 t.j.).
9. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r., poz.1587 t.j.).
10. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1420 z późn. zm.), ustawa uchylona.
11. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1637 t.j.).

12. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 t.j.) ustawa uchylona.
13. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, (Dz.U. z 2023 r., poz.140 t.j).
14. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r., poz.1235 t.j.)
15. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r., poz. 470 t.j.).
16. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2024 r., poz. 324 t.j.).
17. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1693).
18. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 54 t.j.).
19. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r., poz. 236 t.j.)
20. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz.1478 t.j.).
21. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2018 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 t.j.).
23. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. Nr 125, poz. 868).
24. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. z 2015r. poz.284).

E. Akty prawne Organizacji Narodów Zjednoczonych

1. Deklaracja Sztokholmska, (Report of The United Nations Conference on the Human Environment), A/CONF.48/14/Rev.1, Sztokholm 5-16 czerwca 1972 r., https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972_
2. Deklaracja Narodów Zjednoczonych z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, (Report of The United Nations Conference on Environment and Development), A/CONF.151/26/Rev.1 (vol.I), Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r.,

- <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>.
3. Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, (United Nations Millennium Declaration), Resolution A/RES/55/2, Nowy Jork 6-8 września 2000 r.,
<https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2000>.
 4. Deklaracja Narodów Zjednoczonych z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju 2002 r., (Report of the World Summit on Sustainable Development), Johannesburg, Resolution A/RES/57/253, Johannesburg, 26 sierpnia – 4 września 2002 r.,
https://www.un.org/en/conferences/environment/johannesburg2002_
 5. Deklaracja Narodów Zjednoczonych z Rio de Janeiro “Przyszłość, której chcemy”, 2012 r., (United Nations Conference on Sustainable Development Report), A/CONF.216/16, Rio de Janeiro 20-22 czerwca 2012 r.
<https://www.un.org/en/conferences/environment/rio2012>.
 6. Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pt. „Nasza wspólna przyszłość”, 1987 r., Brundtland, G.H. (1987) Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, UN-Dokument A/42/427, <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>.
 7. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development), Resolution A/RES/70/1, Nowy Jork 25 września 2015 r.
<https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2015>.

F. Strategie oraz polityki rozwoju

1. Rada Europejska, *Strategia Lizbońska*, Lizbona 2000
https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm,
2. Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Bruksela 2003 <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Wytyczne-Komisji-PPP-190111.pdf>.
3. Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych (2022/C 236/02).
4. Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski (M.P. z 1999 r. nr 8, poz. 96).
5. Rada Ministrów "Polska 2025 - Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju", druk nr 2133 z dnia 3 sierpnia 2000 r.

<https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase>,

6. Uchwała Nr 154 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Strategii produktywności 2030” (M.P. z 2022 r. poz. 926).
7. Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa (M.P. 2022 poz. 125).
8. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), (M.P. z 2017 r. poz. 260).
9. Uchwała nr 177 Rady Ministrów z dnia 25 września 2023 r., w sprawie przyjęcia Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030 (M.P. z 2023 r, poz. 1131).
10. Uchwała nr 116 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego.
11. Rada Ministrów, *Krajowy plan wdrażania Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych*, Warszawa 2016,
<https://www.gov.pl/web/klimat/trwale-zanieczyszczenia-organiczne>.
12. Rada Ministrów, *Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce raport 2018*,
<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/monitoring-realizacji-agendy-2030>.
13. Rada Ministrów, *Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce raport 2023*,
<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/monitoring-realizacji-agendy-2030>.
14. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Koncepcja Rozwoju Kraju 2050*,
<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/czym-jest-koncepcja-rozwoju-kraju-2050>.
15. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Agenda 2030 w Polsce. Krajowe Priorytety – wspólne działania*, 2019,
<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/partnerstwo-na-rzecz-realizacji-celow-zrownowazonego-rozwoju-w-polsce>.

G. Uzasadnienia i projekty ustaw

1. Projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 20 października 2008 r., druk nr 1180.
2. Projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 7 marca 2018 r., druk nr 2333.
3. Uzasadnienie projektu ustawy Prawo zamówień publicznych druk nr 3624 z dnia 12 lipca 2019 r.

III. Orzecznictwo

1. Wyrok TS z dnia 31 marca 1971 r. 22/70 Komisja WE vs Rada WE (ERTA), EU:C:1971:32.
2. Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato vs Simmenthal SpA, CELEX: 61977CJ0106.
3. Wyrok TS z dnia 13 grudnia 1989 r., C-322/88, Salvatore Grimaldi vs. Fonds, CELEX 61988CJ0322.
4. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04, LEX 155502.
5. Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r. sygn. akt K 23/05, LEX nr 197885.
6. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006, sygn. akt P 24/05, LEX nr 198687.
7. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. akt K 30/04, LEX nr 198685.
8. Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r. sygn. akt Kp 2/09, LEX nr 493281.
9. Wyrok TK z dnia 20 lipca 2010 r. sygn. akt K 17/08, LEX nr 585543.
10. Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt P 41/09, LEX nr 824220.
11. Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r. sygn. akt K 33/08, LEX nr 1094213.
12. Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r. sygn. akt K 8/10, LEX nr 1170982.
13. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r. sygn. akt K 14/11, LEX nr 1264299.
14. Wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r. sygn. akt K 17/12. LEX nr 1413370.
15. Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r. sygn. akt K 13/11, LEX nr 1436061.
16. Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, LEX nr 1461264.
17. Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12, LEX nr 1480663.
18. Wyrok TK z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt P 19/13, LEX nr 1483911.
19. Wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r. sygn. akt K 19/14, LEX nr 1659372.
20. Wyrok TK z dnia 28 września 2015 r. sygn. akt K 20/14., LEX nr 1800053.
21. Wyrok TK z dnia 6 marca 2019 r. sygn. akt. K 18/17, LEX nr 2627588.
22. Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2005 r. sygn. akt IV CK 414/04, LEX nr 177267.
23. Uchwała SN z dnia 6 grudnia 1991 r., sygn. akt III CZP 117/91, LEX nr 3709.
24. Wyrok KIO z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. akt KIO 1040/15, sygn. akt: KIO 1043/15, LEX nr 1800078.

IV. Źródła internetowe

1. HM Treasury Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2019-21 summary data, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64356d9e89f19f00133cfb25/2019-21-PFI_PF2-Summary-Note.pdf.
2. Dziennik Gazeta Prawna, *Ekologiczne rozwiązania opakowaniowe: jak uczynić swoją firmę bardziej zrównoważoną?*, www.biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/8680082,ekologiczne-rozwiazania-opakowaniowe-jak-uczynic-swoja-firme-bardziej-zrownowazona.html.
3. *Unijny zakaz sprzedaży nowych samochodów spalinowych od 2035 r. – co to oznacza?*, www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/economy/20221019STO44572/unijny-zakaz-sprzedazy-nowych-samochodow-spalinowych-od-2035-r-co-to-oznacza.
4. M. Benedek, *Sustainability is becoming a priority for digital advertising* www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2022/12/28/sustainability-is-becoming-a-priority-for-digital-advertising/?sh=5675e33b1c86.
5. M. Reboul, *Sustainability and advertising – Friends or foes?*, Ipsos knowledge center 2022, www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2022-09/ipsos-views-sustainability-and-advertising.pdf.
6. M. Walków, *O jakiej niezależności mówimy? Nie ustaje krytyka zakazu sprzedaży aut spalinowych*, www.money.pl/gospodarka/o-jakiej-niezaleznosci-mowimy-nie-ustaje-krytyka-zakazu-sprzedazy-aut-spalinowych-6873880531319488a.html.
7. *Nowe przepisy Unii Europejskiej oznaczają zamknięcie kopalń*, www.wnp.pl/gornictwo/nowe-przepisy-unii-europejskiej-oznaczaja-zamkniecie-kopaln,644664.html.
8. M. Chomiuk, *Szef ITS: krytyka samochodów elektrycznych, pod kątem oddziaływania na środowisko, często bywa zasadna* (wywiad), www.zielonagospodarka.pl/szef-its-krytyka-samochodow-elektrycznych-pod-katem-oddziaływania-na-srodowisko-czesto-bywa-zasadna-wywiad-11917.
9. BGK, *BGK stawia na zrównoważony rozwój*, www.pb.pl/bgk-stawia-na-zrownowazony-rozwoj-1216449.
10. Orlen, *Jak realizujemy Cele Zrównoważonego Rozwoju 2030*, www.raportzintegrowany2021.orsen.pl/nasza-odpowiedzialnosc/jak-realizujemy-cele-zrownowazonego-rozwoju-2030/