



Sektor efektywności energetycznej – termomodernizacja budynków

Dobre praktyki PPP



**Sektor efektywności energetycznej
– termomodernizacja budynków**
Dobre praktyki PPP

Publikacja przygotowana przez zespół autorski w składzie: dr Irena Herbst, Bartosz, Mysiorski, Tomasz Korczyński, Jakub Kot

Korekta językowa: Magdalena Rokicka
Opracowanie graficzne i skład: Marek Łomacz

Druk: Wydawnictwo TRIADA Wojciech Wicher
ISBN: 978-83-61796-88-6

Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, działanie 2.18 „Wysokiej jakości usługi administracyjne”.

Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (CPPP), Konfederacja Lewiatan (KL) oraz Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MiIR) oświadczają, że treść opracowania ma charakter informacyjny i nie stanowi porady profesjonalnej ani opinii, która jest przekazywana klientom na podstawie indywidualnej oceny ich sytuacji i potrzeb.

CPPP, KL i MiIR nie odpowiadają za błędne interpretacje treści publikacji ani za następstwa czynności podjętych na ich podstawie. W związku z tym użytkownik korzystający z informacji zawartych w niniejszej publikacji czyni to na swoją wyłączną odpowiedzialność.

MiIR upoważnia odbiorców niniejszej publikacji do jej użytkowania, pobierania, wyświetlania, kopiowania i rozpowszechniania, w całości lub w części, ze wskazaniem źródła pochodzenia cytowanych materiałów. Bezwzględnie zabronione jest wykorzystywanie niniejszego dokumentu i jego treści do celów komercyjnych. Dokument może zawierać odesłania do serwisów internetowych podmiotów trzecich. MiIR nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

Słowo wstępne



Małgorzata Zielińska
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie
Inwestycji i Rozwoju

Przygotowana publikacja jest efektem jednego z działań, które wynikają z przyjętej w lipcu 2017 r. *Polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*. Pomimo upływu 10 lat funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nadal istnieje duże zapotrzebowanie na upowszechnianie dobrych przykładów realizacji projektów PPP. Skala wykorzystania tego narzędzia jest wciąż zbyt mała, a doświadczenia wielu rozwiniętych rynków PPP pokazują, że właściwie przygotowane i zrealizowane projekty PPP mogą przynieść korzyści wszystkim stronom uczestniczącym w przedsięwzięciu.

Publikacja *Sektor efektywności energetycznej – termomodernizacja budynków*, zawierająca opis hybrydowego projektu termomodernizacji budynków publicznych w Zgierzu, jest kolejną z cyklu „**Dobre praktyki PPP**”. W poszczególnych opisach dobrych praktyk przybliżamy kwestie związane z przygotowaniem projektów PPP w różnych sektorach, zwracając uwagę na cechy charakterystyczne i specyfikę projektów dotyczących, oprócz efektywności energetycznej, także infrastruktury parkingowej, budynków użyteczności publicznej, oświetlenia ulicznego, rewitalizacji, sektora wodno-kanalizacyjnego i innych projektów PPP realizowanych w ostatnich latach.

Do wyboru partnera prywatnego w opisywanym projekcie zastosowano Prawo zamówień publicznych i procedurę dialogu konkurencyjnego. Umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym podpisano 30 stycznia 2017 r. na okres ponad 17 lat. Znaczna część środków na realizację inwestycji (ponad 60%) pozyskana została ze środków unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 i wniesiona jako wkład własny podmiotu publicznego.

Projekt miał na celu przeprowadzenie głębokiej modernizacji energetycznej 24 budynków z terenu Zgierza i w jej wyniku zwiększenia ich efektywności energetycznej. Zrealizowane działania przyczynią się do racjonalizacji użytkowania i wytwarzania energii w budynkach objętych projektem, co pozwoli na zmniejszenie zużycia energii i przyczyni się do ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza odpowiedzialnych za powstawanie zjawiska tzw. niskiej emisji oraz emisji gazów cieplarnianych.

Wszystkie publikacje z zakresu dobrych praktyk są też dostępne w wersji elektronicznej na stronie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju poświęconej zagadnieniom partnerstwa publiczno-prywatnego: **ppp.gov.pl**.

Spis treści

Słowniczek używanych terminów	3
Część I. Miejsce sektora efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej na rynku PPP	7
1. Termomodernizacja – uwagi ogólne	7
2. Specyfika regulacji prawnych	10
Wprowadzenie	10
Formuły realizacji przedsięwzięć – tradycyjna (oparta na finansowaniu z budżetów publicznych), ESCO, PPP.	12
PPP w polskim porządku prawnym	13
3. Hybrydowe PPP	15
Podstawa prawna realizacji projektów hybrydowych	15
Beneficjent	17
Rachunek powierniczy	18
4. Modelowa ścieżka dojścia dla projektów PPP w sektorze efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej	21
Modelowy podział zadań pomiędzy strony umowy o PPP w sektorze efektywności energetycznej	21
Modelowy podział ryzyka pomiędzy strony umowy o PPP w sektorze efektywności energetycznej	22
Czynności i etapy przygotowania i realizacji przedsięwzięcia PPP	25
Przebieg modelowego postępowania na wybór partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego	35

Część II. Studium przypadku projektu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej – Zgierz	45
1. Opis projektu	45
Założenia projektu	45
Zakres i szczegółowe cele projektu	47
Zrealizowany zakres prac. Szczegółowy zakres przedmiotowy projektu	47
Przyjęty model realizacji projektu	48
Wynagrodzenie partnera prywatnego	50
Przesłanki realizacji projektu – strona publiczna	50
Zespół projektowy	51
Analizy przedprojektowe	52
Podział ryzyka	52
Postępowanie przetargowe, tryb udzielenia zamówienia	54
Komercyjne i finansowe zamknięcie projektu	55
Przebieg realizacji projektu	56
Promocja	57
2. Wnioski końcowe	58
Aneks 1. Wsparcie finansowe przedsięwzięć termomodernizacyjnych ze środków publicznych	60
Aneks 2. Uwarunkowania techniczne i finansowe planowania i wykonania termomodernizacji	61
Warunki techniczne termomodernizacji	61
Audyt energetyczny a audyt efektywności energetycznej	63
Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku	65
Co się opłaca	66
Aneks 3. Metodologia skalowania zużyć	68
Aneks 4. Systemy zarządzania zużyciem energii	70
Spis wykresów	74
Spis tabel	74

Słowniczek używanych terminów

Alokacja ryzyka – podział ryzyka między partnerów umowy o PPP.

Audyt energetyczny – opracowanie określające zakres oraz parametry techniczne i ekonomiczne przedsięwzięcia termomodernizacyjnego ze wskazaniem rozwiązania optymalnego, w szczególności z punktu widzenia kosztów realizacji tego przedsięwzięcia i oszczędności energii, stanowiące jednocześnie założenia do projektu budowlanego.

EFSI – zbiorcza nazwa europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, których zasady udzielania reguluje Rozporządzenie 1303/2013, obejmująca: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

EPC – Energy Performance Contracting.

JST – jednostka samorządu terytorialnego.

KE – Komisja Europejska.

KIO – Krajowa Izba Odwoławcza.

MiR – Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) – wspólna realizacja przedsięwzięcia (tradycyjnie będącego w gestii podmiotu publicznego), oparta na długookresowej umowie, przewidującej podział ryzyka i korzyści między partnerem prywatnym a podmiotem publicznym, odpowiedni do stopnia realizowania przez nich określonych zadań; na mocy umowy partner prywatny odpowiada za świadczenie usługi publicznej (proces gospodarowania), odpowiedzialność za jakość i dostępność do usługi w dalszym stopniu ponosi podmiot publiczny. Zakres odpowiedzialności podmiotu prywatnego obejmuje zwykle także projektowanie inwestycji i sfinansowanie nakładów inwestycyjnych.

Partner prywatny – przedsiębiorca bądź przedsiębiorca zagraniczny, z którym zawarto umowę o PPP.

PFU – program funkcjonalno-użytkowy.

Podmiot publiczny – podmiot sektora publicznego (np. organ administracji rządowej lub samorządowej, ale również niektóre spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne), prowadzący postępowanie na wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia PPP i zawierający umowę o PPP z wybranym partnerem prywatnym.

Próg unijny – kwota określona w §1 pkt 1 lit. b) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2479).

RPO – regionalny program operacyjny.

SIWZ – specyfikacja istotnych warunków zamówienia.

Termomodernizacja – poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej.

UE – Unia Europejska.

Ep – zapotrzebowanie na nieodnawialną energię pierwotną określa efektywność całkowitą budynku. Uwzględnia ona obok energii końcowej dodatkowe nakłady nieodnawialnej energii pierwotnej na dostarczenie do granicy budynku każdego wykorzystanego nośnika energii (np. oleju opałowego, gazu, energii elektrycznej, energii odnawialnych itp.). Uzyskane małe wartości wskazują na nieznaczne zapotrzebowanie i tym samym wysoką efektywność i użytkowanie energii chroniące zasoby i środowisko. Jednocześnie ze zużyciem energii można podawać odpowiadającą emisję CO₂ budynku.

Ek – zapotrzebowanie na energię końcową określa roczną ilość energii dla ogrzewania (ewentualnie chłodzenia), wentylacji i przygotowania ciepłej wody użytkowej. Jest ona obliczana dla standardowych warunków klimatycznych i standardowych warunków użytkowania i jest miarą efektywności energetycznej budynku i jego techniki

instalacyjnej. Zapotrzebowanie na energię końcową jest to ilość energii bilansowana na granicy budynku, która powinna być dostarczona do budynku przy standardowych warunkach z uwzględnieniem wszystkich strat, aby zapewnić utrzymanie obliczeniowej temperatury wewnętrznej, niezbędnej wentylacji, oświetlenie wbudowane i dostarczenie ciepłej wody użytkowej. Małe wartości sygnalizują niskie zapotrzebowanie i tym samym wysoką efektywność.

ŹRÓDŁA PRAWA

Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektywy 2009/125WE i 2010/30UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U.UE.L.2012.315.1).

Kodeks cywilny – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).

Nowelizacja ustawy o PPP – 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).

Prawo energetyczne – Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 755 ze zm.).

Rozporządzenie w sprawie ryzyka – 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).

Rozporządzenie 1303/2013 – 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 L 347 z dnia 20.12.2013 r., s. 320-469 ze zm.).

Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego

– Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (Dz.U. 2009 nr 43 poz. 346).

Rozporządzenie w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku

– Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej (Dz.U. 2015 poz. 376).

Rozporządzenie sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie

– Obwieszczenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2015 poz. 1422).

Ustawa koncesyjna – Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016 r., poz. 1920 ze zm.).

Ustawa o PPP – Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1834).

Ustawa PZP – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.).

Ustawa o efektywności energetycznej – Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 831 ze zm.).

Ustawa o samorządzie gminnym – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.).

Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów – Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 966).

Część I. Miejsce sektora efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej na rynku PPP

1. Termomodernizacja – uwagi ogólne

W obecnych czasach ze względu na perspektywę wyczerpania się niektórych źródeł energii konwencjonalnej na przestrzeni kilkudziesięciu bądź kilkuset lat wszędzie poszukuje się oszczędności energetycznych. Dlatego podejmowane są działania mające na celu wzrost efektywności użytkowania energii, a więc zwiększenie sprawności wytwarzania energii, zmniejszenie energochłonności procesów przemysłowych: wytwarzania, projektowania, eksploatacji i utylizacji. Ważnym aspektem jest również zmniejszenie strat energii w systemie przesyłowym i dystrybucyjnym, a także wdrożenie systemów zarządzania popytem na energię (DSM). Dodatkowo podejmowane są działania przyczyniające się do poprawy jakości środowiska poprzez zwiększenie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

Na poziomie Unii Europejskiej podjęto działania mające na celu wypracowanie wspólnej polityki przeciwdziałającej negatywnym skutkom wyczerpywania się zasobów naturalnych. Dlatego też w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE określone zostały unijne cele związane z energią i klimatem, które powinny zostać osiągnięte do 2020, 2030 i 2050 r.

Cele, które powinny zostać osiągnięte do 2020 r.:

- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20% w stosunku do poziomu z 1990 r.,
- udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii – 20%,
- poprawa efektywności energetycznej o 20%.

Cele, które powinny zostać osiągnięte do 2030 r.:

- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 40%,
- udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii – 27%,
- poprawa efektywności energetycznej o 27–30%,
- 15% energii w połączeniach międzysystemowych (tzn. 15% energii elektrycznej wytwarzanej w UE może być przesyłane do innych państw UE).

Cel, który powinien zostać osiągnięty do 2050 r.:

- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 80–95% w stosunku do poziomu z 1990 r. W „Planie działania w zakresie energii do roku 2050” opisano sposób realizacji tego celu.

Wszystkie te cele, istotne dla Polski, zostały sformułowane w dokumencie „Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku”, który dzięki podjęciu konkretnych działań zakłada zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Dodatkowo obowiązuje Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej, który wynika z ustawy o efektywności energetycznej. Ustawa nakłada na jednostki sektora publicznego obowiązek stosowania środków poprawy efektywności energetycznej. Jednym z sposobów realizacji tego obowiązku jest podejmowanie przedsięwzięć na podstawie umowy o poprawę efektywności energetycznej. Umowa taka określa w szczególności:

- możliwe do uzyskania oszczędności energii w wyniku realizacji inwestycji skutkującej poprawą efektywności energetycznej z zastosowaniem środka poprawy efektywności energetycznej,
- sposób ustalania wynagrodzenia, którego wysokość jest uzależniona od oszczędności energii uzyskanej w wyniku realizacji inwestycji.

Sektor usług, w tym usług publicznych, odpowiada za około 13% zużycia energii na świecie (IEA¹, 2018). Zgodnie z danymi IEA największa część energii w tym sektorze (od 30 do 50% w zależności od kraju) jest zużywana na ogrzewanie pomieszczeń. Polskie badania pokazują, że w budynkach użyteczności publicznej ogrzewanie może decydować o prawie 80% całkowitego zużycia (GUS, 2015), a oświetlenie budynków to około 15% całkowitego zużycia (IEA, 2017). Wysokie zużycie energii na ogrzewanie wiąże się między innymi ze stratami, które powstają z powodu złego zabezpieczenia przestrzeni przed utratą ciepła. Często źle izolowane przegrody zewnętrzne mogą być przyczyną wykraplania się pary wodnej zawartej w powietrzu na powierzchniach ścian. Powstawanie tej wilgoci sprzyja rozwojowi pleśni i grzybów. Oczywiście równie ważnym powodem dużego zużycia ciepła na ogrzewanie pomieszczeń jest niska sprawność instalacji grzewczych. Źródła doprowadzające ciepło w większości budynków mieszkalnych czy komunalnych są przestarzałe. Zgodnie z szacunkami w UE aż około 75% budynków jest nieefektywnie energetycznie, co pokazuje, że rozwiązanie tego problemu może się znacząco przyczynić do spadku zużycia energii. Z tego powodu w budownictwie nastąpił rozwój technologii mających na celu zmniejszenie zużycia energii zarówno w budynkach istniejących, jak i tych nowo projektowanych.

¹ IEA, czyli International Energy Agency (Międzynarodowa Agencja Energetyczna).

W przypadku budynków nowo budowanych powstają obiekty niskoenergetyczne i energooszczędne, pasywne, czyli takie, których zapotrzebowanie na energię do ogrzewania nie przekracza 15 kWh/m², a nawet zeroenergetyczne – samowystarczalne pod względem energetycznym. Ich projekty spełniają oczekiwania stawiane obecnie w budownictwie. Natomiast stare budynki, które ze względu na swój wiek i stan techniczny nie spełniają obecnych wymagań (kilkudziesięcioletnie, ale również budowane kilkanaście lat temu, gdy przepisy nie były tak rygorystyczne, a w procesie budowy przeważał pogląd by budować jak najtańszym kosztem), są poddawane termomodernizacji.

Termomodernizacja – jako działanie poprawiające efektywność energetyczną, a co za tym idzie zmniejszające zużycie energii pierwotnej (energii zawartej w paliwach i nośnikach), niezbędnej do pokrycia zapotrzebowania na energię końcową, z uwzględnieniem sprawności całego łańcucha procesów pozyskania, konwersji i transportu do odbiorcy końcowego – może polegać na modernizacji jednego lub kilku elementów budynku. Jej zakres zależy w znacznym stopniu od kapitału i potrzeb inwestora.

Należy wskazać, że aby budynki poddawane modernizacji spełniały aktualne przepisy co do zapotrzebowania na energię pierwotną, konieczne jest podjęcie szeregu działań obejmujących znacznie szerszy zakres niż tylko proste prace budowlane związane z izolacją przegród zewnętrznych. Takie prace muszą obejmować instalację systemów zarządzania energią, modernizację wentylacji z zastosowaniem rekuperacji oraz instalację OZE (odnawialnych źródeł energii). W związku z tym w świetle aktualnych wymagań prawnych pod pojęciem termomodernizacji należy rozumieć głęboką modernizację energetyczną.

Zakres działań technicznych, które muszą być podjęte, aby osiągnąć zakładane rezultaty, każdorazowo musi być określony przez osobę posiadającą odpowiednie kompetencje i wiedzę techniczną. Niemniej, jak już wskazano wcześniej, problem ten dotyczy wielu krajów na świecie, dlatego istnieją dobrze udokumentowane, poparte badaniami naukowymi, katalogi rozwiązań możliwych do zastosowania.

Realizacja przedsięwzięć termomodernizacyjnych w sektorze usług publicznych może być oparta na: tradycyjnej formule finansowania inwestycji publicznych (środki budżetowe), ESCO (Energy Service Company), PPP (partnerstwie publiczno-prywatnym).

Zdaniem eksperta

Sektor efektywności energetycznej, szczególnie w obszarze rozwiązań cyfrowych, jest jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi przemysłu. Możliwość wykorzystania najnowocześniejszych zastosowań informatycznych daje szansę uzyskiwania znaczących oszczędności w zużyciu energii bez konieczności ponoszenia istotnych nakładów inwestycyjnych. Jestem przekonany, że dzięki wykorzystaniu formuły PPP, a w szczególności dzięki przeprowadzanemu dialogowi konkurencyjnemu, polskie samorządy mogą zyskać dostęp do najnowszych rozwiązań światowych zarówno technicznych, jak i organizacyjnych. Z kolei dzięki zastosowaniu sposobów finansowania umów PPP opartych na współpracy z instytucjami finansującymi, ograniczeniu ulegają bariery finansowe dla zastosowania tych rozwiązań.



Maciej Kopański, Engie Polska

2. Specyfika regulacji prawnych

Wprowadzenie

Zagadnienie efektywności energetycznej na gruncie prawa polskiego jest unormowane w ustawie o efektywności energetycznej, ustawie o charakterystyce energetycznej budynków, rozporządzeniu Komisji Europejskiej w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla systemów wentylacyjnych, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku oraz uchwale Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Krajowego planu mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii”.

Przez efektywność energetyczną rozumie się stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację albo w wyniku wykonanej usługi niezbędnej do

uzyskania tego efektu (art. 3 pkt 1 ustawy o efektywności energetycznej). Dlatego aby móc oceniać efekt takich działań, konieczne jest bardzo dobre przygotowanie założeń co do realizacji, a także pozyskanie rzetelnych danych co do kosztów ponoszonych przed podjęciem działań. Kluczowym elementem jest oszacowanie możliwych rozwiązań technicznych. Taka wielowariantowa analiza powinna być przeprowadzana przez osoby posiadające odpowiednią wiedzę i doświadczenie, a warianty możliwych działań powinny obejmować szerokie spektrum możliwych rozwiązań – włączając w to najnowsze rozwiązania z obszaru OZE i budownictwa pasywnego.

Zainteresowanie JST realizacją projektów mających za przedmiot termomodernizację w formule PPP jest o tyle zrozumiałe, że zgodnie z:

- art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz 15 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą m.in. zadania obejmujące sprawy gospodarki nieruchomościami², ochrony środowiska i przyrody oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- art. 6 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej na jednostki sektora publicznego realizujące swoje zadania nałożony został obowiązek zastosowania co najmniej jednego ze środków poprawy efektywności energetycznej – jako tego typu środki ustawodawca wskazał między innymi realizację i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej oraz realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów,
- art. 3 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów inwestor ma możliwość uzyskania premii na spłatę części kredytu zaciągniętego na przedsięwzięcie termomodernizacyjne³,
- art. 18 ust. 1 Prawa energetycznego do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy między innymi planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, planowanie i finansowanie oświetlenia znajdującej się na terenie gminy infrastruktury oraz planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy.

² Pod pojęciem spraw związanych z gospodarką nieruchomościami należy rozumieć między innymi ich bieżącą eksploatację, a także remonty i modernizacje prowadzące do wzrostu ich wartości oraz obniżenia kosztów eksploatacji.

³ Warunkiem w tym zakresie jest wykazanie przez audyt energetyczny wskaźników określonych w art. 3 pkt 1–4) wskazanej ustawy.

Formuły realizacji przedsięwzięć – tradycyjna (oparta na finansowaniu z budżetów publicznych), ESCO, PPP

Kompleksowa termomodernizacja budynku uzależniona jest od jego stanu pierwotnego i jest niewątpliwie najdroższym sposobem na poprawę charakterystyki energetycznej budynku, lecz także najskuteczniejszym. W efekcie w większości przypadków niezbędne modernizacje są odkładane, a problem narasta, ponieważ rosną koszty nieefektywnie zużytej energii.

Formuła tradycyjna. Jedną z możliwości finansowania modernizacji jest skorzystanie ze środków własnych zgromadzonych w budżecie eksploatacyjnym lub inwestycyjnym. Jest to najprostszy sposób na sfinansowanie przedsięwzięcia, dzięki któremu jednostka może zatrzymać wszystkie oszczędności związane z efektywniejszym wykorzystaniem energii i który pozwala na szybsze wdrożenie projektu w życie. Jeśli jednostka samorządowa nie posiada wystarczających środków na wykonanie termomodernizacji, może skorzystać z zewnętrznej pomocy finansowej – oprócz dotacji (patrz Aneks 1) przede wszystkim z pożyczki lub kredytu. Jednak nie jest to jedyna możliwość, z jakiej możemy skorzystać w Polsce. Warto przy realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych wziąć pod uwagę finansowanie w ramach środków krajowych, finansowanie w formule ESCO i PPP.

ESCO (Energy Service Company) zajmuje się realizacją projektów zwiększających efektywne wykorzystanie energii, a co za tym idzie obniżających poziom ponoszonych na nią wydatków. Taka firma udostępnia w projekcie własne środki finansowe, a odzyskuje je poprzez płatności rozłożone w czasie. W ramach podpisanego kontraktu ESCO dba o finansowanie przedsięwzięcia, przeprowadza szeroko zakrojone studium jego wykonalności i opłacalności, instaluje efektywne energetycznie rozwiązania technologiczne oraz monitoruje i weryfikuje poziom oszczędności energii. Może również zorganizować szkolenie dla użytkowników budynku w celu ograniczenia zużycia energii przez cały okres życia projektu. Rozwiązanie to pozwala na to, aby koszty usług ESCO i wprowadzonych modernizacji były pokrywane z oszczędności energii pochodzących z zastosowanych rozwiązań. Współpraca z ESCO polega na zawarciu umowy o poprawę efektywności energetycznej (EPC), na podstawie której koszty inwestycji są splatewane w zależności od osiągniętego poziomu poprawy efektywności energetycznej. ESCO powinna wziąć na siebie ryzyko związane z inwestycją w ramach umowy.

Zalety:

- pakiet ESCO wymaga kontraktu tylko z jednym kontrahentem,
- realizacja inwestycji nie wpływa na budżet,
- zmniejsza ryzyko po stronie kontrahenta,
- umożliwia instytucjom o niewielkim kapitale podejmowanie dużych przedsięwzięć.

Wady:

- opłaty związane z usługą są zwykle wyższe niż w przypadku innych opcji finansowania.

ESCO nie jest prostą alternatywą dla PPP. W polskiej praktyce projekty efektywności energetycznej realizowane w formule PPP wykorzystują mechanizm ESCO do określenia wielkości wynagradzania partnera prywatnego.

PPP w polskim porządku prawnym

Partnerstwo publiczno-prywatne to przedsięwzięcie zwykle realizowane w ramach długoterminowej umowy – kontrakt, którego celem jest modernizacja infrastruktury publicznej. Zgodnie z art. 1. ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Opracowanie realnych wariantów dystrybucji ryzyka pomiędzy stronami jest najtrudniejszą częścią każdej transakcji PPP, ponieważ wraz z przekazywaniem nadmiernego ryzyka jednej ze stron transakcja traci korzyść kosztową. Realne i właściwe rozłożenie ryzyka z uwzględnieniem zmieniających się kryteriów klasyfikacji transakcji na lub poza bilansem sektora finansów publicznych jest zadaniem najtrudniejszym. Właściwie zidentyfikowane i rzetelnie oszacowane ryzyko pozwala na przeprowadzenie analizy wpływu dystrybucji ryzyka na koszty i korzyści oraz klasyfikację transakcji. Partnerstwo publiczno-prywatne definiuje również rodzaj relacji kontraktowej między właścicielem nieruchomości publicznych i kontrahentem kontraktowym, który otrzymuje wynagrodzenie z oszczędności operacyjnych po modernizacji.

Pomimo tego, że przez długi czas w polskim systemie prawnym nie było odrębnego aktu prawnego dedykowanego PPP, jest ono obecne w Polsce praktycznie od samego początku okresu potransformacyjnego. Niemniej jednak adekwatne ramy legislacyjne

projektom PPP nadała dopiero ustawa o PPP⁴, która weszła w życie 27 lutego 2009 r. Celem przyświecającym ustawodawcy – zwłaszcza w świetle krytyki formułowanej wobec poprzedniej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym – było odformalizowanie procesu przygotowania i realizacji przedsięwzięć PPP oraz stworzenie takich ram prawnych, które ułatwiłyby ich wdrażanie. W efekcie ustawa o PPP jest aktem stosunkowo zwięzłym, mającym charakter ramowy i określającym jedynie ogólne uwarunkowania prawne PPP, które muszą być spełnione, aby dany projekt mógł być realizowany na jego podstawie.

Co więcej, 4 września 2018 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej opublikowana została nowelizacja ustawy o PPP, która zasadniczo ma na celu wyeliminowanie niespójności legislacyjnych i wdrożenie usprawnień dla rozwoju PPP w Polsce (także tych, które z powodzeniem są implementowane w ramach praktyki międzynarodowej). Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że projekty PPP nie muszą być wdrażane wyłącznie na kanwie ustawy o PPP – dopuszczalne jest również realizowanie projektów PPP w szerokim rozumieniu (PPP sensu largo), tj. takich, które stanowią formę współpracy sektora publicznego z prywatnym o charakterze długoterminowym, cechującą się podziałem zadań i ryzyka oraz mającą na celu powierzenie sektorowi prywatnemu realizację zadań własnych sektora publicznego, niezależnie od podstawy prawnej zawarcia konkretnej umowy. Omawiając ramy legislacyjne projektów PPP w Polsce, nie sposób pominąć aktu wykonawczego do ustawy o PPP – rozporządzenia w sprawie ryzyka. W ramach przepisów rozporządzenia w sprawie ryzyka ustawodawca wskazał trzy najczęściej występujące kategorie ryzyka w projektach PPP:

- ryzyko budowy (ryzyko konstrukcyjne),
- ryzyko dostępności,
- ryzyko popytu (często określane również jako ryzyko ekonomiczne, choć wydaje się, że zakres pojęcia ryzyka ekonomicznego jest szerszy niż ryzyka popytu).

Ponadto w odniesieniu do każdego ze wskazanych wyżej kategorii ryzyka ustawodawca przypisał otwarty katalog rodzajów ryzyka mieszczących się w każdej z trzech głównych kategorii. Rozporządzenie w sprawie ryzyka ma służyć przede wszystkim do oceny przyjętego w umowie o PPP modelu ryzyka pod kątem wpływu zobowiązań wynikających z umowy o PPP na dług publiczny, niemniej jednak stanowi również cenny instrument przy określaniu katalogu i alokacji rodzajów ryzyka, które mogą wystąpić

⁴ Jej poprzedniczką była Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1420 ze zm.), na kanwie której nie została zawarta żadna umowa o PPP.

w ramach danego przedsięwzięcia – zarówno na etapie analiz przedrealizacyjnych, jak i dialogu z potencjalnymi partnerami prywatnymi.

Co istotne, aktualnie obowiązujące przepisy umożliwiają realizację przedsięwzięć w formule PPP – także w sektorze efektywności energetycznej – z wykorzystaniem dofinansowania z funduszy strukturalnych UE. Tego typu projekty PPP wykorzystujące w montażu finansowym także środki unijne określa się mianem hybrydowego PPP.

3. Hybrydowe PPP

Podstawa prawna realizacji projektów hybrydowych

Ramy prawne dla realizacji projektów hybrydowych wyznaczają przepisy rozporządzenia 1303/2013 (Rozdział II w Tytule VII) oraz ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Uregulowana w art. 2 pkt 25 rozporządzenia 1303/2013 definicja PPP⁵ jest na tyle szeroka, że obejmuje nie tylko PPP w rozumieniu ustawy o PPP, lecz także przykładowo współpracę między sektorem publicznym i prywatnym opartą na ustawie koncesyjnej.

Z kolei przepisy ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 posługują się pojęciem projektu hybrydowego, który polega na wspólnej realizacji projektu przez PPP w rozumieniu art. 2 pkt 24 rozporządzenia 1303/2013, utworzonego w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej. Definicja inwestycji infrastrukturalnej, uregulowana w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, natomiast wprost odnosi się do definicji przedsięwzięcia z art. 2 pkt 4 ustawy o PPP, nieznacznie zawężając jednak jej zakres, jest nią bowiem:

- budowa, przebudowa lub remont obiektu budowlanego lub
- wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem.

⁵ Forma współpracy 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 kapitału.

Art. 62 rozporządzenia 1303/2013 dodatkowo stanowi, że środki z EFSI mogą być wykorzystane w celu wsparcia operacji PPP, pod warunkiem że ich realizacja jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności dotyczącymi pomocy państwa i zamówień publicznych. Istotną rolę w ramach polskiego porządku prawnego w kontekście realizacji projektu hybrydowego pełni również tzw. miękka legislacja. W tym kontekście przywołać należy Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych⁶, które mają na celu określenie sposobu opracowania wybranych elementów studium wykonalności przygotowywanego na potrzeby analizy i oceny projektów inwestycyjnych, w tym w szczególności dużych projektów, o których mowa w art. 100 rozporządzenia 1303/2013. Wytyczne uwzględniają ponadto specyfikę zarówno projektów generujących dochód, jak i projektów hybrydowych.

Uwarunkowania prawne i finansowe realizacji przedsięwzięć PPP mających za przedmiot termomodernizację powodują, że w praktyce jedynym możliwym do zastosowania modelem wynagrodzenia partnera prywatnego jest model opłaty za dostępność. Wszystkie projekty opisane w tabeli 2 są realizowane w takim modelu, co jest standardem rynkowym, który powoduje, iż model ten jest korzystny zarówno dla podmiotów publicznych, jak i dla partnerów prywatnych.

Wynagrodzenie partnera prywatnego w tego typu projektach zależy zarówno od faktycznej dostępności budynków wchodzących w zakres przedsięwzięcia (utrzymywanie budynków w zakresie przeprowadzonych prac poprzez remonty, konserwacje oraz usuwanie awarii i usterek), jak i od poziomu wygenerowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej lub elektrycznej (poprzez utrzymywanie odpowiednich parametrów grzewczych w budynkach w celu dotrzymania gwarantowanego w ofercie poziomu oszczędności lub gwarantowanego poziomu zużycia energii). Niedotrzymanie określonych w umowie parametrów w odniesieniu do ww. obszarów każdorazowo stanowi podstawę do naliczenia kar umownych przez podmiot publiczny.

We wszystkich realizowanych przedsięwzięciach PPP mających za przedmiot termomodernizację (projekty z zawartą umową) partner prywatny zobowiązany jest do sfinansowania kosztów inwestycyjnych realizacji projektu. W przypadku przed-

⁶ Z dokumentem można zapoznać się pod adresem: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/35599/Wytyczne_PG_D_PH_2014_2020.pdf (dostęp 14.01.2019).

sięwzięć, które zakładały udział bezzwrotnych środków zewnętrznych pochodzących z UE w strukturze finansowej, obowiązek partnera prywatnego dotyczący finansowania był ograniczony do kwoty niezbędnych do poniesienia nakładów inwestycyjnych pomniejszonych o wysokość dotacji, która co do zasady była wypłacana partnerowi prywatnemu bezpośrednio po dokonaniu odbioru końcowego etapu inwestycyjnego (lub jego określonej części). Co istotne, we wszystkich powyżej wskazanych projektach dofinansowanie zewnętrzne stanowi wkład własny podmiotu publicznego w przedsięwzięcie PPP.

Beneficjent

Beneficjentem dofinansowania przeznaczonego na realizację przedsięwzięcia PPP może być w drodze odstępstwa od generalnej definicji beneficjenta uregulowanej w art. 2 pkt 10 rozporządzenia 1303/2013:

- podmiot prawa publicznego inicjujący dane przedsięwzięcie lub
- partner prywatny, który został lub ma zostać wybrany do realizacji danej operacji.

Powyższe oznaczają jednocześnie, że pozyskanie dofinansowania jest możliwe zarówno przed zawarciem umowy o PPP (gdy wnioskodawcą jest podmiot publiczny), jak i po jej zawarciu (wnioskodawcą może być podmiot publiczny lub partner prywatny).

W sytuacji, gdy beneficjentem jest podmiot publiczny, istnieje możliwość – w drodze wyjątku od generalnej zasady – uznania wydatków poniesionych i pokrytych przez partnera prywatnego za poniesione i pokryte przez beneficjenta oraz za ujęte we wniosku o płatność skierowanym do KE pod warunkiem spełnienia następujących warunków:

- beneficjent zawarł umowę o PPP z partnerem prywatnym,
- instytucja zarządzająca potwierdziła, że wydatki deklarowane przez beneficjenta zostały opłacone przez partnera prywatnego i że operacja jest zgodna z mającymi zastosowanie przepisami unijnymi i krajowymi, z programem oraz z warunkami wsparcia dla danej operacji.

Zdaniem doradcy

Podmiot publiczny będący beneficjentem generalnie może wnieść pozyskane dofinansowanie jako wkład własny (zmniejszając tym samym zapotrzebowanie partnera prywatnego na kapitał zewnętrzny) i rozliczyć je jednorazowo po zakończeniu etapu inwestycyjnego lub po zakończeniu poszczególnych faz inwestycji. Niemniej jednak dopuszczalne jest także przeznaczenie tych środków na poczet opłaty za dostępność, która jest uiszczana przez podmiot publiczny w sposób zgodny z harmonogramem przyjętym w umowie o PPP.

Możliwy jest również scenariusz, w którym wnioskodawcą jest wprawdzie podmiot publiczny, jednak we wniosku jako przyszłego beneficjenta wskazuje on partnera prywatnego. W takiej sytuacji decyzja zatwierdzająca przyznanie dofinansowania ma charakter warunkowy do momentu, w którym instytucja zarządzająca (odpowiedzialna za wydanie decyzji o udzieleniu dofinansowania) upewni się, że wybrany partner prywatny spełnia i podejmuje wszystkie stosowne obowiązki beneficjenta zgodnie z rozporządzeniem 1303/2013.



Jakub Kot, Dentons Europe

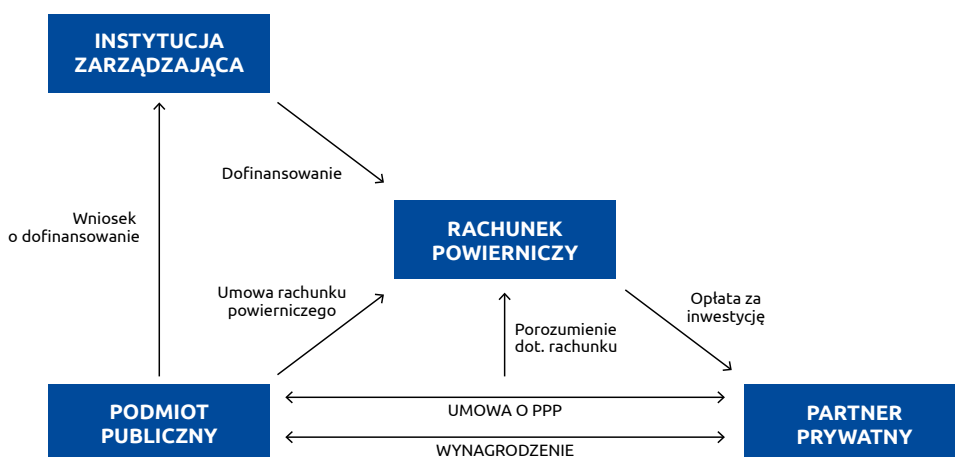
Rachunek powierniczy

Z uwagi na długoterminowy charakter przedsięwzięć PPP, których realizacja może trwać (a w praktyce w większości przypadków taka sytuacja będzie miała miejsce) dłużej niż okres kwalifikowalności wydatków w ramach funduszy unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tj. do 31 grudnia 2023 r.), wprowadzono obowiązek tworzenia rachunków powierniczych typu escrow. Taki rachunek tworzony jest w drodze pisemnego porozumienia zawieranego między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym i zatwierdzanego przez odpowiednią instytucję zarządzającą. Płatności na rzecz podmiotu publicznego będącego beneficjentem (obowiązek tworzenia rachunków powierniczych nie dotyczy bowiem projektów, w których beneficjentem jest partner prywatny), które mają zostać przekazane partnerowi prywatnemu, są wpłacane w takim przypadku na rachunek założony w tym celu na rzecz beneficjenta i wykorzystywa-

ne na płatności przewidziane w umowie o PPP, w tym płatności, które mają zostać dokonane w przypadku rozwiązania umowy o PPP. Są one przechowywane, a następnie wypłacane partnerowi prywatnemu przez cały okres trwania umowy o PPP (zarówno w okresie kwalifikowalności, jak i po tym okresie). Za założenie i obsługę rachunku odpowiada podmiot publiczny będący stroną umowy o PPP. Z uwagi na swój charakter powyższe rozwiązanie ma zastosowanie w szczególności do takich modeli przedsięwzięć PPP, w których wynagrodzenie partnera prywatnego opiera się na opłacie za dostępność.

Wymogi dotyczące postanowień umowy o PPP w zakresie rachunku powierniczego określa rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 201/1076 z dnia 28 kwietnia 2015 r. ustanawiające na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 dodatkowe przepisy dotyczące zastąpienia beneficjenta i stosownych obowiązków oraz minimalne wymogi, które mają być zawarte w umowach partnerstwa publiczno-prywatnego finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁷. Umowa o PPP w tym zakresie powinna w szczególności określać kryteria wyboru instytucji finansowej, w której rachunek ma być prowadzony, oraz warunki, na jakich mają być dokonywane płatności.

Wykres 1. Hybrydowe partnerstwo publiczno-prywatne z rachunkiem powierniczym



Źródło: opracowanie własne.

⁷ Dz.U. UE L 175 z dnia 4 lipca 2015 r., s. 1–3.

Zdaniem doradcy

Struktura finansowania przedsięwzięć PPP w dużej mierze zależy od dwóch czynników: planowanego zakresu części inwestycyjnej projektu oraz możliwości pozyskania przez podmiot publiczny dofinansowania ze źródeł bezzwrotnych. W przypadku przedsięwzięć zakładających wykonanie wraz z pracami wpływającymi na poprawę efektywności energetycznej budynków dodatkowych prac remontowych pozyskanie dofinansowania ze środków zewnętrznych może być warunkiem decydującym o możliwości realizacji projektu.

Wynika to z faktu, iż w dotychczas realizowanych projektach PPP w sektorze termomodernizacji podmioty publiczne decydowały się na wykonanie wraz z pracami termomodernizacyjnymi dodatkowych robót remontowych w celu podwyższenia komfortu użytkowania budynków oraz ich estetyki. Roboty te podnosiły koszty inwestycyjne, nie wpływając jednocześnie na uzyskanie większych oszczędności energetycznych, co z kolei powodowało, iż wynagrodzenie partnera prywatnego nie było finansowane w całości z wygenerowanych przez inwestycję oszczędności (wyjątkiem w tym zakresie jest projekt realizowany przez Miasto Płock⁸). W rezultacie przedsięwzięcia te w większości nie mają charakteru klasycznych projektów EPC finansowanych wyłącznie z oszczędności. Niemniej jednak podmioty publiczne w Polsce są gotowe na realizację tego typu projektów o bardziej kompleksowym charakterze i dopuszczają dodatkowy udział własnych środków budżetowych w strukturze finansowej projektu. Dofinansowanie UE powoduje natomiast, iż w połączeniu z oszczędnościami energetycznymi uzyskanymi w wyniku termomodernizacji rentowność projektu wzrasta i minimalizuje udział środków budżetowych podmiotu publicznego.

Niezależnie jednak od planowanego zakresu modernizacji budynków użyteczności publicznej podmiot publiczny powinien każdorazowo w ramach analiz przedrealizacyjnych pozyskać rzetelne dane, które wskażą, czy istnieje potencjał do tego, aby przedsięwzięcie spłaciło się z samych oszczędności wygenerowanych w związku z realizacją inwestycji, a jeżeli nie, jaki byłby udział środków własnych podmiotu publicznego.



Jakub Kot, Dentons Europe

⁸ Projekt pn. „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku”.

4. Modelowa ścieżka dojścia dla projektów PPP w sektorze efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej

Modelowy podział zadań pomiędzy strony umowy o PPP w sektorze efektywności energetycznej

W przypadku przedsięwzięć PPP mających za przedmiot termomodernizację większość zadań spoczywa na partnerze prywatnym. Obejmują one w szczególności:

- zaprojektowanie robót budowlanych i pozyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych, zgód czy pozwoleń,
- dostawę nowych urządzeń grzewczych i ewentualną wymianę źródeł ciepła w budynkach,
- wdrożenie zdalnego systemu zarządzania energią w budynkach,
- realizację robót budowlanych i montażowych (w zakresie określonym przez podmiot publiczny w specyfikacji przetargowej),
- sfinansowanie prac projektowych i budowlanych (etapu inwestycyjnego),
- utrzymanie wykonanych robót, instalacji i zainstalowanych urządzeń w należytym stanie technicznym (konserwacje, remonty, naprawy),
- zarządzanie energią poprzez zdalny system zarządzania (monitorowanie parametrów grzewczych w budynkach, regulacja temperatur).

Jest to standardowy zakres obowiązków partnera prywatnego, który co do zasady jest modyfikowany jedynie w niewielkim zakresie w ramach poszczególnych projektów w tym sektorze (w niektórych przedsięwzięciach podmiot publiczny dysponuje dokumentacją projektową, w związku z czym partner prywatny nie jest odpowiedzialny za projektowanie – w takim przypadku mamy do czynienia z modelem wybuduj). Co istotne, w praktyce realizowanych dotychczas przedsięwzięć termomodernizacji zakres obowiązków partnera prywatnego nie obejmuje dostaw energii elektrycznej lub ciepłej do modernizowanych budynków.

Z kolei zadaniem podmiotu publicznego jest przede wszystkim przygotowanie strony formalnej umożliwiającej rozpoczęcie prac, udostępnienie terenu budowy, organizacja pracy obiektów tak, aby umożliwić wykonanie prac, dokonanie odbioru robót budowlanych zrealizowanych przez partnera prywatnego, zapewnienie dostaw energii

elektrycznej i ciepłej do budynków, terminowe uiszczanie wynagrodzenia, ponoszenie kosztów eksploatacyjnych oraz wykonywanie uprawnień kontrolnych w kształcie określonym w umowie o PPP.

Podkreślenia wymaga, że konieczność precyzyjnego opisanie przedmiotu zamówienia spoczywa na podmiocie publicznym. Jest to o tyle istotne, że wraz z realizacją prac termomodernizacyjnych istnieje możliwość wykonania wielu robót, których zakres może być znany jedynie podmiotowi publicznemu. Zazwyczaj są to prace mające na celu podniesienie estetyki budynków i terenów przyległych, poprawę komfortu użytkownika lub stanu bezpieczeństwa, jednak nie są to prace mogące wpływać na ograniczenie zużycia energii. W takim przypadku partner prywatny nie jest w stanie przewidzieć konieczności wykonania tych prac, gdyż nie służą one głównemu celowi umowy. Jedynie precyzyjne umieszczenie ich w specyfikacji przetargowej umożliwia ich poprawną wycenę i wykonanie. Jest to o tyle istotne, że podmiot publiczny ma możliwość ingerencji w rozwiązania projektowe, przyjętą technologię lub sposób wykonania prac przez podmiot prywatny jedynie w przypadku ich niezgodności z zapisami w specyfikacji przetargowej. Podstawą powodzenia projektu jest dobra współpraca stron, a to wymaga jednoznacznego opisanie zakresu prac i standardów wykonania (włączając w to szczegóły, takie jak kolorystyka czy inne właściwości użytkowe).

Trzeba pamiętać, że roboty termomodernizacyjne odbywają się na obiektach, które w większości przypadków podczas prowadzenia prac pozostają w użytkowaniu. Dodatkowo przewidywany zakres przedsięwzięcia może się zmieniać w związku z ujawnieniem się stanu technicznego obiektów lub koniecznością przeprowadzenia prac, których nie można było przewidzieć w momencie zawierania umowy – może to dotyczyć w szczególności przypadku zmaterializowania się ryzyka przypisanego stronie publicznej. Na taką ewentualność w umowie musi być przewidziany mechanizm dostosowania wynagrodzenia do zmienionego zakresu prac.

Modelowy podział ryzyka pomiędzy strony umowy o PPP w sektorze efektywności energetycznej

W uzasadnieniu do projektu ustawy o PPP ustawodawca wskazał, że model podziału zadań i rodzajów ryzyka powinien być ustalony w sposób, który „najlepiej wykorzystu-

je atuty każdego z uczestników”⁹. Z kolei doktryna prawnicza postuluje, aby umowa o PPP przenosiła poszczególne rodzaje ryzyka na tę stronę, która najlepiej potrafi je kontrolować, a także aby przyjęty w umowie model ryzyka był wynikiem obopólnego porozumienia między stronami (choć należy go wypracować jeszcze przed złożeniem ofert przez partnerów prywatnych w toku prowadzonych negocjacji).

Generalnie standardowy dla tego typu przedsięwzięć podział ryzyka zakłada, że na partnerze prywatnym ciąży większa część ryzyka budowy i dostępności, natomiast ryzyko związane z popytem na usługi świadczone przez partnera prywatnego obciąża w całości podmiot publiczny.

W modelowo ukształtowanym projekcie mającym za przedmiot termomodernizację partner prywatny powinien ponosić w szczególności ryzyko związane z:

- brakiem lub utratą finansowania,
- warunkami meteorologicznymi¹⁰,
- wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi standardów wykonania prac budowlanych w PFU,
- wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi standardów wykonania prac budowlanych w dokumentacji projektowej,
- wzrostem kosztów wykonania prac projektowych lub budowlanych,
- prowadzeniem sporów z podmiotami trzecimi,
- wypadkami na terenie budowy,
- brakiem zasobów ludzkich i materialnych,
- wystąpieniem wad fizycznych lub prawnych składnika majątkowego,
- wystąpieniem opóźnień w realizacji obowiązków określonych w umowie o PPP,
- naruszeniem dóbr osobistych lub praw autorskich i pokrewnych osób trzecich,
- udziałem podwykonawców,
- niemożliwością uzyskania, przedłużania lub opóźnieniami w wydawaniu pozwoleń, zezwoleń, decyzji, koncesji, licencji lub certyfikatów (ryzyko najczęściej współdzielone z podmiotem publicznym),
- niemożliwością zapewnienia standardów dostępności budynków o jakości i standardach określonych umową o PPP,

⁹ Druk Sejmowy Nr 1180 o partnerstwie publiczno-prywatnym, Warszawa, 20 października 2008 r. s. 6.

¹⁰ W przypadku projektów w sektorze efektywności energetycznej ryzyko związane z warunkami meteorologicznymi należy odróżnić od ryzyka siły wyższej. To pierwsze materializuje się w przypadkach, gdy ze względu na przykład na znaczące spadki temperatur niemożliwe jest dotrzymanie przez partnera prywatnego zagwarantowanych w ofercie oszczędności w zużyciu energii elektrycznej/ciepłej.

- wzrostem kosztów zapewnienia standardów dostępności budynków,
- zapewnieniem gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej,
- brakiem zgodności realizacji projektu z ogólnymi przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy,
- uszkodzeniem zainstalowanych w budynkach instalacji, systemów i urządzeń (w tym systemu zarządzania energią).

Podmiot publiczny powinien ponosić natomiast w szczególności ryzyka związane z:

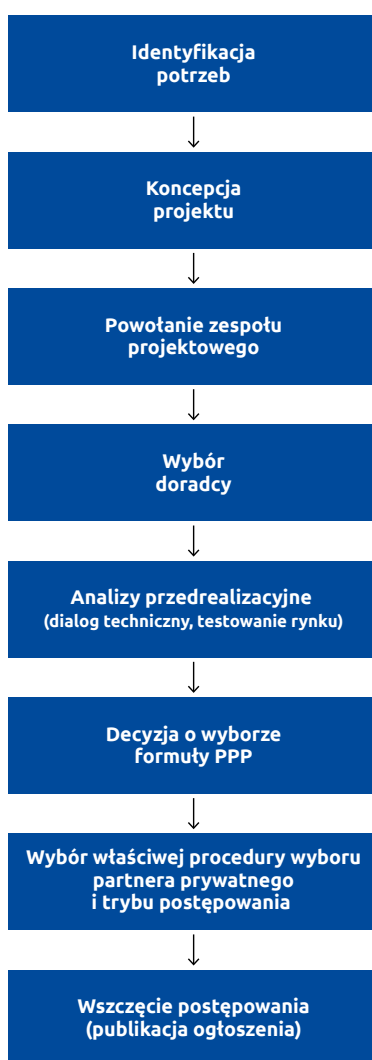
- warunkami geologicznymi, geotechnicznymi i hydrologicznymi,
- odkryciami archeologicznymi,
- niemożliwością uzyskania, przedłużania lub opóźnieniami w wydawaniu pozwoleń, zezwoleń, decyzji, koncesji, licencji lub certyfikatów (ryzyko najczęściej współdzielone z partnerem prywatnym),
- poprawnością opisu przedmiotu zamówienia,
- zmianą celów politycznych,
- wystąpieniem zmian w przepisach prawa mających wpływ na realizację projektu,
- stanem prawnym nieruchomości objętych postępowaniem,
- wystąpieniem siły wyższej,
- protestami organizacji społecznych lub strajkami,
- aktami wandalizmu,
- zmianą stawek podatków, opłat, cen wody, energii elektrycznej i ciepłej,
- zmianą przeznaczenia lub sposobu użytkowania budynków,
- wystąpieniem zmian technologicznych,
- utrzymaniem budynków w należytych stanie technicznym w zakresie nieprzypisanym partnerowi prywatnemu postanowieniami umowy o PPP,
- prowadzeniem uzgodnień z gestorami sieci (ryzyko najczęściej współdzielone z partnerem prywatnym),
- niewłaściwym użytkowaniem budynków,
- dokumentami stanowiącymi podstawę postępowania (np. istniejąca dokumentacja techniczna).

Jednocześnie należy pamiętać, że powyżej wskazany katalog ma charakter otwarty i przykładowy, a jego zakres w ramach poszczególnych projektów jest każdorazowo wynikiem ustaleń poczynionych w fazie negocjacyjnej dialogu konkurencyjnego. Należy wskazać, że w umowie PPP powinna być wskazana procedura, którą należy zastosować w przypadku zmaterializowania się poszczególnych rodzajów ryzyka.

Czynności i etapy przygotowania i realizacji przedsięwzięcia PPP

W niniejszym rozdziale wskazano najistotniejsze czynności i etapy przygotowania i realizacji przedsięwzięcia PPP, zarówno w fazie poprzedzającej wszczęcie postępowania na wybór partnera prywatnego, jak i już w trakcie samej procedury przetargowej.

Wykres 2. Czynności niezbędne do wszczęcia postępowania



Źródło: opracowanie własne.

Identyfikacja potrzeb i opracowanie koncepcji projektu

Pierwszą czynnością wykonaną w ramach modelowo przeprowadzonego postępowania w formule PPP w sektorze termomodernizacji powinna być identyfikacja potrzeb podmiotu publicznego. W szczególności rekomendowanym działaniem powinna być inwentaryzacja istniejących budynków, a w jej efekcie – opracowanie audytu energetycznego każdego z nich. W przypadku realizacji projektu hybrydowego będzie to natomiast działanie obligatoryjne – audyty energetyczne stanowiąc będą bowiem załącznik do wniosku o dofinansowanie. Inwentaryzacja obiektów i opracowanie audytów energetycznych powinny stanowić podstawę do opracowania wstępnej koncepcji projektu, która zostanie doprecyzowana na dalszych etapach jego wdrażania.

Powołanie zespołu projektowego

Kolejną czynnością podejmowaną przez podmiot publiczny jest powołanie zespołu projektowego. Jego skład powinien mieć charakter interdyscyplinarny – odzwierciedlający poszczególne kompetencje wymagane do prawidłowego wdrożenia projektu. W ramach zespołu projektowego musi zostać ustanowiony lider odpowiedzialny za kooperację działań w ramach zespołu projektowego, a na późniejszych etapach wdrożenia projektu – także ze współpracę z doradcami i potencjalnymi partnerami prywatnymi. Istotne jest, aby zespół projektowy pracował według udokumentowanej metodologii prowadzenia projektów, a jej założenia znalazły przełożenie na zapisy umowne. Podejście takie jest prezentowane w metodyce zarządzania projektami PRINCE2, opracowanej przez rząd brytyjski. Metodyka ta zakłada powołanie komitetu sterującego i kierownika projektu, który przez cały czas trwania przedsięwzięcia zarządza jego kolejnymi etapami. Dzięki jasno zdefiniowanym rolam związanym z kontrolą projektu jej stosowanie znacząco zwiększa szanse realizacji projektu lub jego szybkiego zakończenia już na etapie analiz przedrealizacyjnych, bez konieczności bezzasadnego ponoszenia kosztów. W Wielkiej Brytanii zaleca się stosowanie tej metodyki do przygotowania i prowadzenia wszystkich projektów inwestycyjnych realizowanych przez sektor publiczny. Metodyka ta znalazła szerokie uznanie również w przypadku projektów komercyjnych, a dzięki systemowi certyfikacji kompetencji zapewnia wspólną płaszczyznę współpracy osób mających różne doświadczenie zawodowe.

Wybór doradcy

Rekomendowaną czynnością – zdecydowanie zwiększającą szansę na prawidłowe wdrożenie projektu – jest wybór doradcy odpowiedzialnego za kompleksowe wsparcie podmiotu publicznego w procesie przygotowania i przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego (w zakresie organizacyjnym, prawnym, technicznym i finansowym). Rola doradcy nie powinna kończyć się w momencie podpisania umowy o PPP – zaleca się jego aktywizację również na etapie realizacyjnym inwestycji. Szczególnie istotne jest, aby w zespole doradcy znajdowały się osoby posiadające kompetencje techniczne i doświadczenie w realizacji inwestycji. Ich udział jest konieczny, aby dokonać wspólnej weryfikacji założeń technicznych projektu, jak również dokonać oceny najlepszego sposobu realizacji. Z racji ograniczeń kadrowych i kompetencyjnych po stronie podmiotu publicznego często konieczne będzie założenie powołania na etapie realizacji Inżyniera Kontraktu.

Analizy przedrealizacyjne

Kluczowym etapem przygotowania postępowania jest opracowanie analiz przedrealizacyjnych, na podstawie których podmiot publiczny powinien podjąć decyzję o ewentualnym wszczęciu postępowania na wybór partnera prywatnego. Mają one na celu weryfikację i ocenę możliwości realizacji projektu w formule PPP w aspekcie finansowym, prawnym, technicznym, instytucjonalnym i organizacyjnym. W przypadku wykazania, że formuła PPP będzie najkorzystniejsza z punktu widzenia podmiotu publicznego (na podstawie wskazanych i opisanych korzyści), powinien zostać określony – po wnikliwej analizie różnych wariantów i koncepcji realizacji projektu w formule PPP – model jego realizacji najbardziej adekwatny do celów projektu i możliwości podmiotu publicznego (w szczególności w zakresie wariantu rzeczowego i przyjętej struktury finansowej).

W celu zbadania możliwości realizacji tzw. projektu hybrydowego w ramach analiz przedrealizacyjnych należy przeprowadzić badanie możliwości wykorzystania w projekcie zwrotnych i bezzwrotnych środków UE dostępnych w perspektywie finansowej na lata 2014–2020, co pozwoli również na wstępne określenie wysokości możliwego do pozyskania dofinansowania. Poszukiwanie możliwości zaangażowania zwrotnych i bezzwrotnych środków UE może zostać przeprowadzone przy wykorzystaniu między innymi wyszukiwarki dostępnej na stronie portalu funduszy europejskich¹¹.

¹¹ www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp 14.01.2019).

Następnie powinna zostać przeprowadzona wstępna weryfikacja zidentyfikowanych źródeł dofinansowania z uwagi na:

- formy finansowania (pomoc zwrotna/bezzwrotna),
- wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków (zgodność planowanych wydatków projektu z właściwymi dla wybranego źródła dofinansowania wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków, z uwzględnieniem między innymi okresu kwalifikowalności wydatków, kwalifikowalności podatku VAT),
- poziom dofinansowania i warunki jego wypłaty (zaliczki, refundacje),
- występowanie pomocy publicznej (test pomocy publicznej),
- dostępną alokację,
- terminy naboru wniosków.

W zależności od wyników tych analiz dla wybranych źródeł dofinansowania powinna zostać przeprowadzona ostateczna, szczegółowa analiza:

- regulaminu konkursu,
- kryteriów oceny formalnej i merytorycznej (obligatoryjnej i fakultatywnej),
- wymaganej dokumentacji aplikacyjnej, w tym wzoru wniosku o dofinansowanie, projektu umowy o dofinansowanie,
- listy wymaganych załączników.

Nie ulega wątpliwości, że analizy przedrealizacyjne powinny obejmować kilka kluczowych obszarów z punktu widzenia możliwości i uwarunkowań realizacji projektu przez podmiot publiczny: prawny, organizacyjny, instytucjonalny, techniczny, ekonomiczno-finansowy i związany z ryzykiem. Od wejścia w życie nowelizacji ustawy o PPP przeprowadzenie kompleksowych analiz przedrealizacyjnych jest działaniem obligatoryjnym, ustawodawca nałożył bowiem na podmioty publiczne obowiązek sporządzenia dokumentu dotyczącego oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób (w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych).

Wykres 3. Obszary analiz przedrealizacyjnych w projektach PPP



Źródło: opracowanie własne.

Testowanie rynku

Po opracowaniu rekomendowanej struktury projektu na podstawie przeprowadzonych analiz przedrealizacyjnych ich wyniki powinny zostać skonfrontowane z głosem rynku – potencjalnymi partnerami prywatnymi i instytucjami finansującymi. Testowanie rynku pozwala na zebranie i analizę informacji na temat zainteresowania podmiotów prywatnych (partnerów prywatnych i instytucji finansowych) projektem oraz określenie warunków brzegowych wejścia inwestorów. Rekomendowane jest, aby testowanie rynku objęło co najmniej pięciu potencjalnych partnerów prywatnych i trzy instytucje finansowe. Zgodnie z treścią wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych w przypadku realizacji projektu hybrydowego przeprowadzenie testowania rynku jest działaniem obowiązkowym. Zaleca się również, aby w ramach testowania rynku został przygotowany dokument pn. Memorandum informacyjne, który będzie podstawą konsultacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi i instytucjami finansowymi. Przedmiotowy dokument powinien w sposób sprecyzowany i konkretny opisywać założenia przedsięwzięcia (wraz z podsumowaniem przeprowadzonych analiz przedrealizacyjnych), a także wstępnie określać oczekiwania podmiotu publicznego. Docelowo dokument pn. Memorandum informacyjne powinien umożliwić partnerom prywatnym i instytucjom finansowym zapoznanie się z projektem oraz wstępną identyfikację oczekiwań podmiotu publicznego w zakresie struktury projektu czy też planowanej alokacji ryzyka.

Uzupełnieniem dokumentu pn. Memorandum informacyjne powinien być kwestionariusz ankietowy zawierający pytania dotyczące podstawowych warunków brzegowych realizacji przedsięwzięcia. Modelowo opracowane powinny zostać dwie wersje kwestionariusza – jedna skierowana do partnerów prywatnych, druga natomiast – do instytucji finansowych. Kolejnym etapem testowania rynku mogą być spotkania, podczas których zainteresowani partnerzy prywatni i instytucje finansowe będą mieć możliwość przedyskutowania zasadniczych założeń projektu oraz doprecyzowania odpowiedzi przekazanych w kwestionariuszu.

Decyzja o wyborze formuły PPP

Wyniki analiz przedrealizacyjnych i testowanie rynku powinny dać odpowiedź na pytanie, czy rekomendowanym działaniem jest wdrożenie projektu w modelu PPP. W przypadku podjęcia takiej decyzji zaleca się podjęcie uchwały Rady Gminy¹² obejmującej zgodę na realizację projektu w tym modelu. Przedmiotowe działanie nie ma charakteru obligatoryjnego, aczkolwiek jest bardzo pożądane – z pewnością może przyczynić się do wyeliminowania potencjalnych konfliktów w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego na późniejszych etapach wdrażania projektu.

Wybór właściwej procedury wyboru partnera prywatnego

Z uwagi na wejście w życie nowelizacji ustawy o PPP zasadniczo do wyboru partnera prywatnego i umowy o PPP stosuje się przepisy ustawy PZP (tryb przewidziany w ustawie koncesyjnej możliwy jest do zastosowania tylko w sytuacji, gdy umowa o PPP ma spełniać warunki określone w tejże ustawie). Generalnie jednak model realizacji projektów w formule PPP w sektorze termomodernizacji zakłada, że całość wynagrodzenia pochodzi z płatności podmiotu publicznego przyjmujących formę opłaty za dostępność, wobec czego brak jest podstaw do stosowania do wyboru partnera prywatnego i umowy o PPP przepisów ustawy koncesyjnej.

Wybór trybu postępowania

Należy podkreślić, że zarówno przepisy ustawy PZP, jak i przepisy ustawy o PPP nie nakładają na podmiot publiczny obowiązku stosowania konkretnego trybu wyboru

¹² W przypadku podmiotu publicznego będącego gminą.

partnera prywatnego spośród trybów uregulowanych w ustawie PZP. W konsekwencji, co do zasady, zastosowanie do postępowania na wybór partnera prywatnego może znaleźć teoretycznie którykolwiek tryb uregulowany w przepisach ustawy PZP. Niemniej jednak rekomendowanym trybem postępowania na wybór partnera prywatnego do realizacji projektów PPP jest dialog konkurencyjny (uregulowany w art. 60a–60f ustawy PZP). Jest to jeden z trybów etapowych uregulowanych w przepisach ustawy PZP, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu podmiot publiczny prowadzi z wybranymi przez siebie partnerami prywatnymi dialog dotyczący wybranych przez siebie aspektów zamówienia czy przedsięwzięcia (prawno-organizacyjnych, finansowo-ekonomicznych, technicznych), a następnie zaprasza ich do składania ofert.

Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie dialogu konkurencyjnego, jeżeli zachodzą te same okoliczności, które umożliwiają zastosowanie trybu negocjacji z ogłoszeniem (przy czym dla możliwości zastosowania trybów negocjacji z ogłoszeniem lub dialogu konkurencyjnego wystarczające jest spełnienie przynajmniej jednej z nich). W przypadku projektów realizowanych w formule PPP w szczególności zastosowanie mogą znaleźć następujące spośród przesłanek:

- roboty budowlane, dostawy lub usługi obejmują rozwiązania projektowe lub innowacyjne (art. 55 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP),
- wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy PZP (art. 55 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP),
- zamówienie nie może zostać udzielone bez wcześniejszych negocjacji z uwagi na szczególne okoliczności dotyczące jego charakteru, stopnia złożoności lub uwarunkowań prawnych, lub finansowych, lub z uwagi na ryzyko związane z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami (art. 55 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP).

Teoretycznie do przedsięwzięć PPP mógłby znaleźć zastosowanie również tryb negocjacji z ogłoszeniem, jednak w tym trybie podmiot publiczny może prowadzić negocjacje jedynie w celu doprecyzowania lub uzupełnienia opisu przedmiotu zamówienia lub warunków umowy i nie mogą one prowadzić do zmiany minimalnych wymagań określonych w dokumentacji postępowania. Z kolei w ramach dialogu konkurencyjnego prowadzony z zainteresowanymi podmiotami dialog ma bardziej rozległy charakter – może dotyczyć wszelkich aspektów postępowania. Ponadto większa elastyczność dialogu konkurencyjnego przejawia się w możliwości przypisania konkretnej wagi kryteriom oceny ofert na późniejszym etapie, nie zaś w treści ogłoszenia o zamówieniu), a w przypadku negocjacji z ogłoszeniem waga tych kryteriów musi być ustalona już w ogłoszeniu o postępowaniu.

Jednocześnie, procedując w trybie dialogu konkurencyjnego, podmiot publiczny dysponuje elastycznością w zakresie kształtowania opisu przedmiotu zamówienia. Zgodnie bowiem z orzecznictwem KIO, „prowadząc postępowanie w tym trybie zamawiający, na etapie publikacji ogłoszenia o zamówieniu i zaproszenia do dialogu, nie jest zobligowany do jednoznacznego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia. Dialog konkurencyjny jest postępowaniem odkrywczym, które jest ukierunkowane na uzyskanie przez zamawiającego wiedzy na temat rozwiązań dostępnych na rynku i wyboru najlepszego z nich, co oznacza, że wymagania ustawy dotyczące opisu przedmiotu zamówienia, charakterystyczne dla podstawowych trybów przetargowych, nie są możliwe do zastosowania na wstępnym etapie tej procedury. Wszczynając postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego zamawiający jest zobowiązany jedynie do opisanego swoich potrzeb i wymagań”¹³. Co niezwykle istotne z punktu widzenia niezbędnego do przeprowadzenia procesu negocjacyjnego w ramach tego typu procedury, „w dialogu konkurencyjnym negocjować można wszystko, łącznie z treścią SIWZ. Jeżeli zatem w wyniku prowadzonego dialogu nie zostały wypracowane przez strony wszystkie rozwiązania determinujące potrzeby zamawiającego, a opis przedmiotu zamówienia może zostać zmieniony w następstwie nadal prowadzonego uzupełniającego dialogu konkurencyjnego, to SIWZ w brzmieniu dotychczasowym nie może pozostać niewzruszona, chyba że rozwiązania przedstawione podczas tego dalszego dialogu potwierdzą częściowo lub całkowicie przyjęte wcześniej”¹⁴.

Pogląd o zasadności stosowania dialogu konkurencyjnego do przedsięwzięć PPP potwierdza również stanowisko KE, która wskazuje, że wprowadzenie tej procedury do unijnych dyrektyw regulujących udzielanie zamówień publicznych nastąpiło z myślą o szczególnie złożonych kontraktach i miało na celu umożliwienie podmiotom zamawiającym prowadzenie dialogu z uczestnikami postępowania poprzez dokładne określenie rozwiązań zaspokajających potrzeby podmiotu publicznego. Jednocześnie Komisja Europejska potwierdziła, że dialog jest procedurą, która ma za zadanie chronić konkurencję między wykonawcami i jednocześnie umożliwiać podmiotom zamawiającym omówienie wszystkich aspektów danego zamówienia z każdym kandydatem.

Istotne – z punktu widzenia konieczności sprawnego wdrożenia projektu – pozostaje również opracowanie harmonogramu postępowania obejmującego wszystkie czyn-

¹³ Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 23 lutego 2018 r. (sygn. akt: KIO 241/18).

¹⁴ Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 listopada 2011 r. (sygn. akt: KIO 2343/11).

ności i procesy związane z wyborem partnera prywatnego – od chwili jego wszczęcia aż do zawarcia umowy o PPP. Rolą lidera zespołu projektowego powinno być jego monitorowanie i mitygowanie ewentualnego ryzyka związanego z opóźnieniem procesu wyboru partnera prywatnego na dalszych etapach wdrożenia projektu.

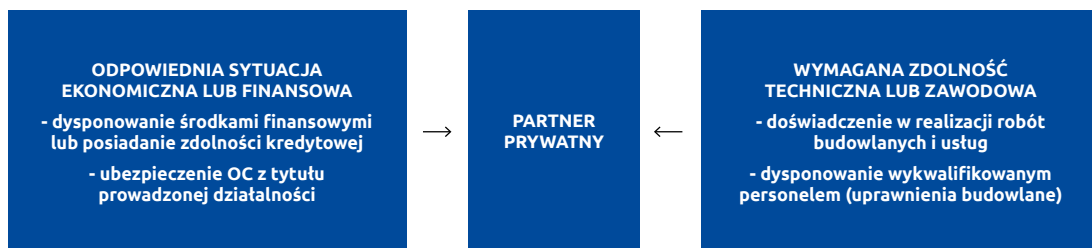
Jednocześnie rekomendowanym działaniem jest opracowanie regulaminu prowadzenia dialogu. Taki dokument powinien określać najważniejsze prawa i obowiązki związane z prowadzeniem dialogu, w tym te związane z poufnością, wzajemną komunikacją (między innymi dotyczące obowiązku informowania partnerów prywatnych przez podmiot publiczny o planowanych datach spotkań w ramach dialogu z odpowiednim wyprzedzeniem), równym traktowaniem partnerów prywatnych przez podmiot publiczny (w tym co do przekazywania dokumentów związanych z dialogiem) oraz przekazywaniem przez partnerów prywatnych proponowanych rozwiązań przed kolejnymi turami dialogu. Ponadto w regulaminie dialogu mogą zostać określone zasady udziału w dialogu przedstawicieli instytucji finansujących, w tym ich uprawnienia.

Warunki udziału w postępowaniu

Właściwe określenie warunków udziału w postępowaniu na wybór partnera prywatnego jest jedną z najistotniejszych kwestii do ustalenia w procesie prowadzącym do wszczęcia postępowania na wybór partnera prywatnego. Z jednej strony muszą one zapewnić, że w postępowaniu wezmą udział podmioty dające rękojmię należytej realizacji przedsięwzięcia, dysponujące odpowiednim doświadczeniem, potencjałem kadrowym oraz kondycją ekonomiczną i finansową, a z drugiej muszą być określone w sposób proporcjonalny do przedmiotu projektu. W przypadku projektów termomodernizacyjnych rekomenduje się, aby warunki udziału w postępowaniu dotyczyły sytuacji ekonomicznej lub finansowej (środki pozostające do dyspozycji partnerów prywatnych lub zdolność kredytowa na określonym poziomie, ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej), jak również zdolności technicznej lub zawodowej (doświadczenie w projektowaniu, doświadczenie w realizacji robót budowlanych odpowiadające swoim charakterem robotom, które mają być wykonane w ramach projektu, doświadczenie w świadczeniu usług utrzymania technicznego obiektów, doświadczenie w świadczeniu usług zarządzania gospodarką energetyczną obiektów, dysponowanie personelem posiadającym uprawnienia budowlane w specjalnościach architektonicznej, konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych lub elektroenergetycznych).

Z racji specyfiki przedmiotu zamówienia celowe może być wskazanie wymagań dotyczących personelu na przykład co do długości doświadczenia lub posiadania wymaganej wiedzy specjalistycznej potwierdzonej certyfikatami (np. z zarządzania projektami).

Wykres 4. Rekomendowane wymagania w zakresie warunków udziału w postępowaniu



Źródło: opracowanie własne.

Kryteria oceny ofert

Nie ulega wątpliwości, że właściwie dobrane kryteria oceny ofert są jednym z kluczowych czynników sukcesu projektu PPP. Niedoskonałe kryteria lub przypisanie im nieodpowiedniego znaczenia mogą skutkować wyborem przez podmiot publiczny oferty, która w praktyce nie przedstawia najkorzystniejszych warunków realizacji projektu, albo nawet brakiem złożonych ofert.

Z uwagi na fakt, że w ramach nowelizacji ustawy o PPP zrezygnowano z tzw. obligatoryjnych kryteriów oceny ofert, podmiot publiczny ma w tym zakresie pełną swobodę. Niemniej jednak warto posłkować się wskazanymi przez ustawodawcę fakultatywnymi kryteriami oceny ofert:

- podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, w tym dochodów w postaci udziału w zysku spółki PPP,
- stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego,
- efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych,
- kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis,

- podział zadań i ryzyka związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym,
- terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Zdaniem doradcy

W przypadku projektów termomodernizacyjnych rekomenduje się, aby kryteria oceny ofert obejmowały w szczególności terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, termin realizacji robót budowlanych, gwarantowany poziom zużycia energii cieplnej i elektrycznej oraz czas trwania umowy o PPP.



Tomasz Korczyński, Dentons Europe

Przebieg modelowego postępowania na wybór partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego

Do wszczęcia postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 40 ustawy PZP (sposób publikacji ogłoszenia) i art. 48 ust. 2 ustawy PZP (zakres treści ogłoszenia), z tym że ogłoszenie o zamówieniu zawiera również:

- 1) opis potrzeb i wymagań podmiotu publicznego określonych w sposób umożliwiający przygotowanie się partnerów prywatnych do udziału w dialogu lub informację o sposobie uzyskania tego opisu,
- 2) informację o wysokości nagród dla partnerów prywatnych, którzy podczas dialogu przedstawili rozwiązania stanowiące podstawę do składania ofert, jeżeli podmiot publiczny przewiduje nagrody,

- 3) wstępny harmonogram postępowania,
- 4) informację o podziale dialogu na etapy, jeżeli podmiot publiczny przewiduje taki podział w celu ograniczenia liczby rozwiązań, które będą przedmiotem dialogu na kolejnych etapach.

Poniżej wskazano najistotniejsze informacje dotyczące poszczególnych etapów postępowania na wybór partnera prywatnego wraz ze stosownymi rekomendacjami uwzględniającymi uwarunkowania prawne wynikające z zastosowania dialogu konkurencyjnego.

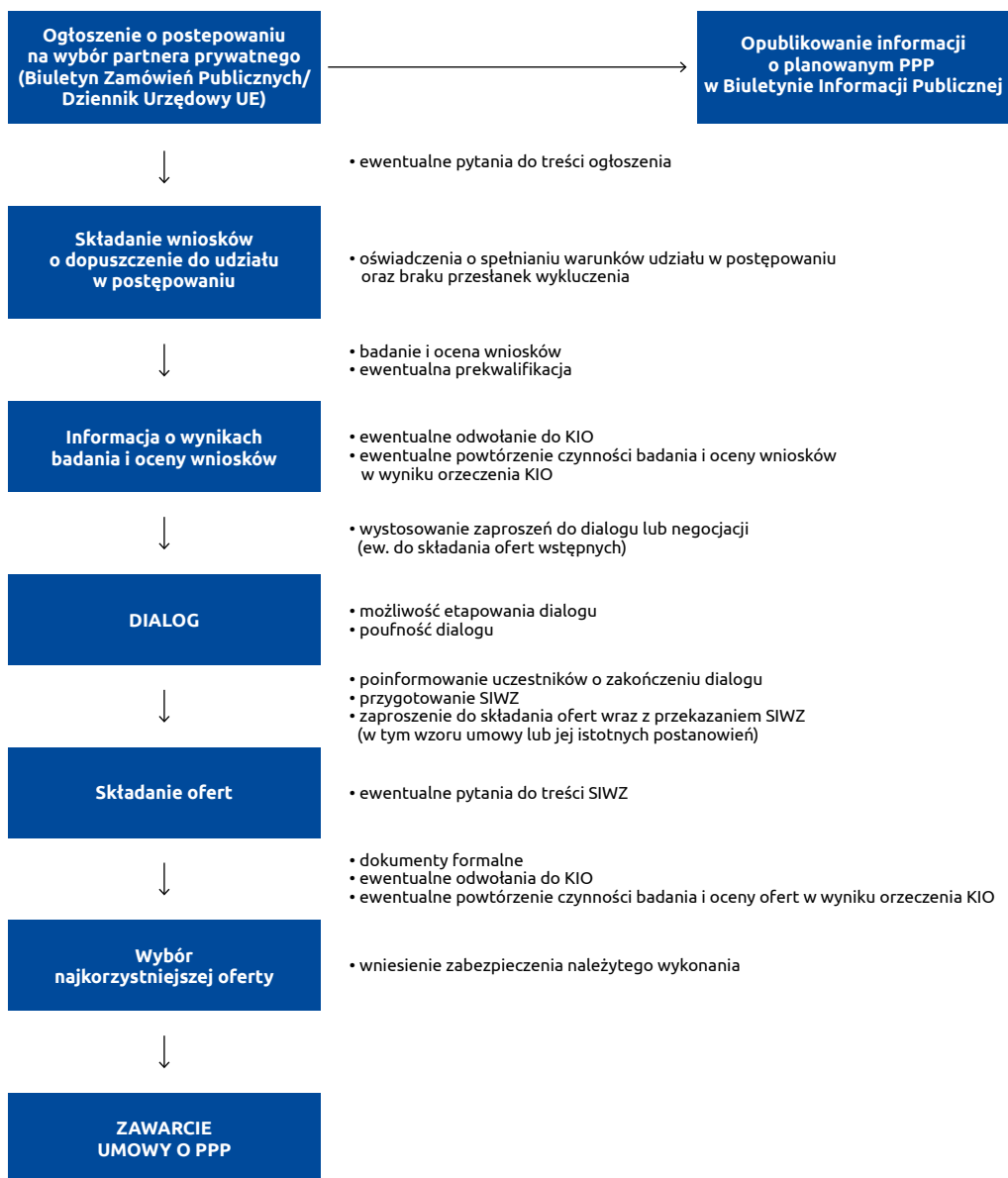
- Ogłoszenie o zamówieniu publikowane jest w Biuletynie Zamówień Publicznych (w przypadku gdy wartość zamówienia jest niższa aniżeli próg unijny) bądź Dzienniku Urzędowym UE (w przypadku gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza próg unijny).
- Podmiot publiczny powinien dodatkowo zamieścić informację o planowanym PPP w Biuletynie Informacji Publicznej. Zakres treści przedmiotowej informacji nie jest ustawowo narzucony, stąd wydaje się, że podmiot publiczny może ograniczyć się do krótkiej informacji o planowanym kształcie realizacyjnym projektu.
- Z uwagi na przepis art. 142 ust. 4 pkt 6 ustawy PZP, podmiot publiczny nie jest zobowiązany do poinformowania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zamiarze zawarcia umowy na realizację przedsięwzięcia na okres przekraczający cztery lata.
- W przypadku gdy wartość przedsięwzięcia jest niższa od progu unijnego, termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w dialogu konkurencyjnym nie może być krótszy niż 7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. W innym wypadku termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w dialogu konkurencyjnym nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu do Urzędu Publikacji UE.
- Na podstawie opublikowanego ogłoszenia o zamówieniu zainteresowani postępowaniem partnerzy prywatni składają wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.
- Po upływie terminu na składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu podmiot publiczny dokonuje oceny i kwalifikacji złożonych wniosków. Podmiot publiczny zaprasza do dialogu konkurencyjnego potencjalnych partnerów prywatnych, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, w liczbie określonej w ogłoszeniu o zamówieniu, zapewniającej konkurencję, nie mniejszej jednak niż trzy. Ograniczenie liczby potencjalnych partnerów prywatnych zaproszonych

do dialogu następuje na podstawie przyjętych kryteriów selekcji (tzw. prekwalfikacja). O wynikach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu i otrzymanych ocenach spełnienia tych warunków podmiot publiczny zobowiązany jest niezwłocznie poinformować wszystkich partnerów prywatnych, którzy złożyli wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

- Kolejną czynnością jest zaproszenie do udziału w dialogu wybranych partnerów prywatnych. Zaproszenie do dialogu zawiera co najmniej informację o terminie i miejscu opublikowania ogłoszenia o zamówieniu, opis potrzeb i wymagań podmiotu publicznego określonych w sposób umożliwiający przygotowanie się potencjalnych partnerów prywatnych do udziału w dialogu lub informację o sposobie uzyskania tego opisu, informację o miejscu i terminie rozpoczęcia dialogu, adres strony internetowej, na której dostępna jest specyfikacja istotnych warunków zamówienia, wykaz oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji oraz brak podstaw wykluczenia albo wykaz oświadczeń lub dokumentów, które należy dołączyć w celu uzupełnienia podanych przez wykonawcę informacji, wagę przypisaną kryteriom oceny ofert lub – w stosownych przypadkach – kolejność tych kryteriów od najważniejszego do najmniej ważnego (jeśli nie zostało to wskazane w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub ogłoszeniu o ustanowieniu systemu kwalifikowania wykonawców) oraz informację o języku lub językach, w jakich będzie prowadzony dialog.
- Wszelkie wymagania, wyjaśnienia i informacje, a także dokumenty związane z dialogiem powinny być przekazywane uczestniczącym w dialogu partnerom prywatnym na równych zasadach. Prowadzony dialog powinien mieć charakter poufny (możliwe jest wymaganie złożenia przez uczestników dialogu oświadczenia o zobowiązaniu do zachowania poufności) i dotyczy wszelkich aspektów przedsięwzięcia.
- Prowadzony z partnerami prywatnymi dialog powinien zostać podzielony na odrębne bloki tematyczne dotyczące poszczególnych aspektów realizacji projektu: organizacyjnych, technicznych, finansowych i prawnych. Każdy z poszczególnych bloków, w zależności od poczynionych postępów w przygotowaniu przedsięwzięcia, może wymagać więcej niż jednej tury spotkań z partnerami prywatnymi.
- Podmiot publiczny prowadzi dialog do momentu, w którym jest w stanie określić – w wyniku porównania rozwiązań proponowanych przez poszczególnych partnerów prywatnych – rozwiązanie lub rozwiązania najbardziej spełniające jego potrzeby z punktu widzenia realizacji projektu.

- Wraz z zaproszeniem do składania ofert na podstawie rozwiązań przedstawionych podczas dialogu podmiot publiczny przekazuje partnerom prywatnym biorącym udział w dialogu i zaproszonym do składania ofert ostateczną wersję SIWZ wraz ze wszystkimi załącznikami, w tym ostatecznym projektem umowy o PPP. Jednocześnie w SIWZ powinna zostać określona finalnie waga przypisana kryteriom oceny ofert określonym w ogłoszeniu o zamówieniu.
- Termin składania ofert powinien uwzględniać czas niezbędny do przygotowania i złożenia oferty. W przypadku dialogu konkurencyjnego minimalny termin wynosi 10 dni, jednak rekomendowane jest wyznaczenie odpowiednio długiego terminu składania ofert, który umożliwi partnerom prywatnym między innymi pozyskanie wstępnych ofert finansowania, sporządzenie modelu finansowego i innych niezbędnych dokumentów. W świetle powyższego wydaje się, że minimalnym terminem na składanie ofert powinien być okres 2 miesiące, a rozwiązaniem rekomendowanym – 3 lub nawet 4 miesiące.
- Przed upływem terminu składania ofert partnerzy prywatni mają możliwość wnoszenia o wyjaśnienie lub zmianę niektórych kwestii wskazanych w dokumentach postępowania. Należy pamiętać, że jedynie tak udzielone wyjaśnienia są wiążące przy składaniu ofert, gdyż wszelkie wyjaśnienia udzielane na etapie dialogu konkurencyjnego winny znaleźć się w SIWZ.
- Po upływie terminu składania ofert podmiot publiczny dokonuje ich badania i oceny. Po zakończeniu tego procesu dokonuje wyboru najkorzystniejszej oferty i informuje o wyniku postępowania, o rankingu ofert oraz o ewentualnych ofertach podlegających odrzuceniu partnerów prywatnych, którzy złożyli oferty.
- Partner prywatny, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, jest wzywany do złożenia aktualnych na dzień składania ofert dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu i brak przesłanek do wykluczenia z postępowania.
- Po zakończeniu procesu badania dokumentów złożonych przez partnera prywatnego oraz po upływie ewentualnych terminów na skorzystanie ze środków ochrony prawnej podmiot publiczny jest uprawniony do zawarcia umowy o PPP z wybranym partnerem prywatnym.

Wykres 5. Modelowe postępowanie na wybór partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego



Źródło: opracowanie własne.

Realizacja

Po podpisaniu umowy rozpoczyna się etap realizacji, w ramach którego zazwyczaj w pierwszej kolejności partner prywatny przygotowuje dokumentację techniczną. Podmiot publiczny dokonuje jej zatwierdzenia na podstawie jednoznacznych kryteriów określonych w dokumentacji przetargowej. Należy podkreślić, że możliwość odrzucenia dokumentacji występuje tylko w przypadku jej niezgodności z warunkami określonymi w SIWZ. Dlatego też podmiot publiczny powinien zadbać o jednoznaczne określenie wszystkich wymagań, na przykład co do kolorystyki obiektów, jakości zastosowanych materiałów, jeszcze na etapie tworzenia końcowej wersji SIWZ lub poprzez udzielenie jednoznacznych odpowiedzi na pytania zadawane przed składaniem ofert.

Bardzo często podmiot publiczny korzysta z usług podmiotów zewnętrznych do nadzorowania prac. Istotne jest, aby umowy z tymi podmiotami, wyłanianymi zazwyczaj w osobnym postępowaniu, skoordynowane były co do swojego zakresu z główną umową PPP. Dotyczy to w szczególności jednolitego przypisania na przykład uprawnień kontrolnych, zakresów obowiązków itp. Na etapie realizacji kluczowy jest sprawny przepływ informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami zadania, jak również sprawność podejmowania decyzji. Na etapie prowadzenia dialogu konkurencyjnego warto przedyskutować ten temat z potencjalnymi partnerami prywatnymi, tak aby do wzoru umowy móc zaimplementować odpowiednie postanowienia dotyczące na przykład szczegółowości raportów, procedury podejmowania decyzji o robotach dodatkowych itp. Jest to o tyle ważne, że przyjmowanie założenia, że proces inwestycyjny prowadzony na przykład na wielu istniejących budynkach nie będzie rodził potrzeby wykonania robót dodatkowych lub zamiennych, jest nierealistyczne. Podczas etapu realizacji konieczne jest regularne odbywanie i dokumentowanie spotkań koordynacyjnych pomiędzy partnerami w celu śledzenia postępu prac i rozwiązywania bieżących problemów. W określonych sytuacjach konieczne może być spotkanie tzw. komitetu sterującego mającego za zadanie podjęcie rozstrzygnięć tematów, które z racji swojej złożoności musiały być eskalowane z poziomu operacyjnego. Należy pamiętać, że w przypadku umowy partnerskiej sposób rozstrzygania takich tematów jest odmienny od klasycznej zależności zamawiający – wykonawca.

Dla sprawnego prowadzenia procesu inwestycyjnego konieczne jest uwzględnienie tzw. interesariuszy projektu, czyli na przykład użytkowników obiektów. W przypadku prowadzenia prac modernizacyjnych na istniejących obiektach już na etapie planowa-

nia projektu trzeba przykładowo uwzględnić konieczność dodatkowych godzin pracy z racji tego, że prace budowlane mogą być prowadzone poza standardowymi godzinami pracy obiektów.

Ze względu na liczbę czynników wpływających na etap realizacji konieczne jest dokładne zdefiniowanie ról i odpowiedzialności w zespołach obu partnerów – publicznego i prywatnego. Pomocna w tym może być udokumentowana metodyka zarządzania projektami taka jak Prince2, z której korzysta się w przypadku zarządzania projektami zlecanymi przez sektor rządowy.

Etap utrzymania

Etap ten następuje po zakończeniu etapu realizacji. W jego czasie partner prywatny podejmuje działania mające na celu zapewnienie dostępności zgodnie z definicjami zawartymi w umowie. Należy zwrócić uwagę, że umowa zazwyczaj dokładnie definiuje pewien zakres obowiązków takich jak konieczność dokonywania przeglądów obiektów budowlanych wynikających z prawa budowlanego. Dodatkowo do tego zakresu partner prywatny sam podejmuje działania wynikające z jego wiedzy i doświadczenia, które w jego opinii są niezbędne do kosztowo efektywnego zapewnienia dostępności. Ich częstotliwość zależeć będzie od wewnętrznych standardów pracy stosowanych u partnera prywatnego i może być różna w czasie trwania całego okresu utrzymania, zazwyczaj wynoszącego kilkanaście lat. Należy pamiętać, że partner prywatny będzie przeprowadzał czynności tylko związane z zakresem zdefiniowanym w umowie, co oznacza konieczność zapewnienia koordynacji z innymi działaniami podejmowanymi w danych budynkach przez partnera publicznego, w szczególności zachodzić będzie potrzeba zapewnienia dostępu dla personelu partnera prywatnego do budynków będących przedmiotem umowy. Może to oznaczać przykładowo wydanie odpowiednich kart dostępowych czy modyfikację obowiązujących regulaminów. Podczas etapu utrzymania konieczne jest wdrożenie wspólnego systemu mającego na celu jednoznaczne przekazywanie informacji oraz odnotowywanie wszystkich działań związanych z umową, a prowadzonych przez strony (takich jak usuwanie zgłoszonych usterek). Jest to o tyle istotne, że w umowie zazwyczaj są jasno określone czasy reakcji związane z takimi zdarzeniami. System takiego raportowania powinien umożliwiać generowanie sprawozdań, które powinny być załączane do raportów okresowych. Umowa musi nie tylko jednoznacznie określać zakres czynności, które są w obowiązku partnera

prywatnego, lecz także jasno odnosić się do kwestii kosztów materiałów eksploatacyjnych (takich jak filtry w centralach wentylacyjnych). Tak samo jak na etapie realizacji konieczne jest precyzyjne określenie kanałów komunikacyjnych i dokładne poinformowanie wszystkich interesariuszy projektu o wzajemnych obowiązkach stron, aby podmiot publiczny nie ponosił kosztów bezpodstawnych wezwań ekip serwisowych partnera prywatnego.

Sektor efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej na tle polskiego rynku PPP

Sektor efektywności energetycznej jest najdynamiczniej rozwijającym się sektorem polskiego rynku PPP. Świadczy o tym fakt, iż w I połowie 2017 roku wyprzedził on w liczbie zawartych umów tradycyjnego lidera klasyfikacji ilościowej ogłaszanych postępowań, tj. sektor sportu i turystyki.

Jak wynika z analizy rynku PPP w Polsce opracowanej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2018 r., w tym czasie wszczęto 47 postępowań w sektorze efektywności energetycznej, które dotyczyły 45 unikalnych przedsięwzięć (w przypadku dwóch projektów powtórzone postępowanie na wybór partnera prywatnego). Jednocześnie 15 postępowań tego typu jest w toku.

Przejawem silnej dynamiki rozwoju sektora efektywności energetycznej jest fakt, iż na 19 realizowanych zawartych umów 10 znajduje się w fazie utrzymania i zarządzania, a 9 w fazie inwestycyjnej. Jednocześnie z uwagi na największą liczbę zawartych umów w ramach polskiego rynku PPP sektor efektywności energetycznej plasuje się również w czołówce pod kątem łącznej wartości realizowanych przedsięwzięć w tym obszarze. Łączna wartość umów realizowanych w tym sektorze wynosi bowiem około 400 mln zł. Należy przy tym podkreślić, że istotnym elementem wpływającym na dynamiczny rozwój PPP w sektorze efektywności energetycznej jest korzystna ekonomika tego typu projektów. Ich finansowanie opiera się bowiem na oszczędnościach w kosztach zużycia energii uzyskiwanych w wyniku zastosowania nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

W tabeli 1 przedstawiono 17 umów o PPP zawartych w Polsce w zakresie projektów mających za przedmiot termomodernizację.

Tabela 1. Zestawienie umów o PPP zawartych w sektorze termomodernizacji

PODMIOT PUBLICZNY	NAZWA POSTĘPOWANIA	CHARAKTERYSTYKA	DATA ZAWARCIA UMOWY
Piekoszów	Kompleksowa termomodernizacja budynku Zespołu Placówek Oświatowych w Piekoszowie, stanowiącego budynek użyteczności publicznej Gminy Piekoszów	Gmina wiejska	Umowa o PPP z dnia 28.10.2014 r.
Ruda Śląska	Kompleksowa termomodernizacja wraz z zarządzaniem energią (7 placówek oświatowych) oraz oddanie w zarządzanie energią (5 placówek oświatowych) w formule PPP	Miasto na prawach powiatu	Umowa o PPP z dnia 18.11.2014 r.
Wołów	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Przedszkole Chatka Puchatka, Gimnazjum Publiczne w Wołowie, Hala plus hotel (OSiR), Domek Klubowy (OSiR) i budynek Ratusza stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Wołów	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 7.05.2014 r.
Świdnica	Kompleksowa termomodernizacja budynków komunalnych na terenie Gminy Świdnica w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 30.04.2014 r.
Płock	Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku	Miasto na prawach powiatu	Umowa o PPP z dnia 4.11.2015 r.
Dębe Wielkie	Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Gminy Karzew w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	Gmina wiejska	Umowa o PPP z dnia 19.01.2015 r.
Wołów	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Wołowski Ośrodek Kultury – Filia w Lubiążu, Przedszkola Słoneczko w Wołowie, ZSP w Lubiążu stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Wołów	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 27.12.2012 r.
Karzew	Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Gminy Karzew w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 2.01.2013 r.
Bytom	Termomodernizacja obiektów oświatowych w Bytomiu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	Miasto na prawach powiatu	Umowa o PPP z dnia 30.06.2014 r.
Radzionków	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Gimnazjum im. Ojca Ludwika Włodarczyka, Zespół Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych, Liceum Ogólnokształcące, Szkoła Podstawowa Nr 2 i Przedszkole Nr 3 stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Radzionków	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 4.03.2010 r.
Kobyłka	Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 5.08.2015 r.
Zgierz	Termomodernizacja budynków oświatowych Miasta Zgierza	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 30.01.2017 r.
Pabianice	Poprawa efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Pabianice	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 22.05.2017 r.
Opalenica	Termomodernizacja wraz z zarządzaniem źródłami ciepła w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 30.09.2016 r.
Wiązowna	Systemowa modernizacja obiektów gminnych przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	Gmina wiejska	Umowa o PPP z dnia 1.03.2017 r.
Gmina Sosnowiec – Miejski Zakład Zasobów Lokalowych w Sosnowcu	Energomodernizacja budynków na osiedlu Juliusz stanowiących zasób lokalowy Miasta Sosnowiec wraz z wieloletnim zarządzaniem gospodarką ciepłą	Gmina miejska	Umowa o PPP z dnia 27.06.2017 r.
Sopot	Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie	Miasto na prawach powiatu	Umowa o PPP z dnia 17.04.2018 r.

Tabela 2. Zestawienie dotychczas realizowanych projektów hybrydowych w sektorze termomodernizacji

PODMIOT PUBLICZNY	WARTOŚĆ PROJEKTU	ŹRÓDŁA BEZZWROTNE
Zgierz	56 411 00 zł brutto	TAK (środki RPO Województwa Łódzkiego 2014–2020)
Pabianice	46 456 999 zł brutto	TAK (środki RPO Województwa Łódzkiego 2014–2020)
Wiązowna	70 000 000 zł brutto	TAK (środki RPO Województwa Mazowieckiego 2014–2020)
Sopot	37 599 271 zł brutto	TAK (środek RPO Województwa Pomorskiego 2014–2020)

Prognozuje się, że liczba zawartych umów o PPP w sektorze efektywności energetycznej w kolejnych miesiącach będzie się permanentnie powiększać z uwagi na fakt, iż kolejne postępowania na wybór partnera prywatnego trwają bądź są w przygotowaniu, a sektor ten charakteryzuje się wysoką skutecznością ogłaszanych postępowań.

Część II. Studium przypadku projektu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej – Zgierz

1. Opis projektu¹⁵

Projekt miał na celu przeprowadzenie głębokiej modernizacji energetycznej 24 budynków z terenu miasta Zgierza i w jej wyniku zwiększenia ich efektywności energetycznej. Jest to projekt hybrydowy, realizowany w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Projektowane działania przyczynią się do racjonalizacji użytkowania i wytwarzania energii w budynkach objętych projektem, co pozwoli na zmniejszenie zużycia energii oraz przyczyni się do ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza odpowiedzialnych za powstawanie zjawiska tzw. niskiej emisji i emisji gazów cieplarnianych, między innymi poprzez: ocieplenie obiektów, wymianę okien, drzwi zewnętrznych, źródła ciepła, oświetlenia wewnętrznego oraz przeprowadzenie wszelkich prac towarzyszących, stanowiących element prac remontowych i modernizacyjnych.

Uproszczone kroki, z punktu widzenia Urzędu Miasta, w celu przygotowania i realizacji projektu PPP dofinansowanego ze środków UE objęły:

1. Prace przygotowawcze (w tym m.in. związane z wnioskiem o dofinansowanie).
2. Roboty budowlane.
3. Zarządzanie projektem, a w nim:
 - a. nadzór inwestorski,
 - b. zarządzanie projektem i potencjałem,
 - c. promocja.

Założenia projektu

1. Przeprowadzenie kompleksowej termomodernizacji wybranych obiektów użyteczności publicznej w Zgierzu.
2. Osiągnięcie efektu energetycznego polegającego na obniżeniu poziomu zużycia energii elektrycznej i cieplnej, czego rezultatem ma być obniżenie kosztów mediów ponoszonych w związku z bieżącym funkcjonowaniem budynków.

¹⁵ <http://miasto.zgierz.pl/pl/projekt/kompleksowa-termomodernizacja-budynk%C3%B3w-na-terenie-miasta-zgierza-2017-2018> (dostęp 14.01.2019).

3. Uzyskanie oszczędności w przyszłych wydatkach ponoszonych na utrzymanie technicznej sprawności infrastruktury grzewczej (m.in. ograniczenie przyszłych kosztów ponoszonych przez Miasto na naprawy, remonty i konserwacje).
4. Sfinansowanie projektu przez partnera prywatnego.
5. Przeprowadzenie przez wybranego partnera prywatnego inwestycji, a następnie zarządzanie gospodarką energetyczną obiektów oraz zagwarantowanie efektu energetycznego i ekonomicznego projektu.
6. Włączenie w strukturę finansową projektu dofinansowania UE pozyskanego przez Miasto w ramach RPO Wł 2014–2020 (Strategia ZIT).
7. Spłata wynagrodzenia partnera prywatnego ze środków UE i z oszczędności spowodowanych zmniejszeniem zużycia energii w budynkach.
8. Brak wpływu zobowiązań z tytułu realizacji projektu na dług publiczny jednostki.

Wybrane obiekty przed termomodernizacją



Zakres i szczegółowe cele projektu

Jak już powiedziano, cel główny projektu to poprawa efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej miasta. Jest on zgodny z celami strategicznymi i horyzontalnymi zdefiniowanymi w dokumentach strategicznych na poziomie lokalnym i regionalnym. Inwestycja jest zgodna z celem głównym osi priorytetowej IV gospodarka niskoemisyjna oraz działania IV.2, tj. Termomodernizacja budynków. Termomodernizacją objęto przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, liceum, żłobek i basen.

Zrealizowany zakres prac. Szczegółowy zakres przedmiotowy projektu¹⁶

W projekcie założono kompleksowe prace termomodernizacyjne (m.in. elewacje, okna, drzwi, modernizacja c.o., wentylacje itd.) i inne remontowe (poprawa warunków sanitarnych, remonty pomieszczeń wspólnych (korytarze, hole), remonty instalacji – tam, gdzie to jest konieczne) niezbędne do poprawy efektywności energetycznej wszystkich publicznych obiektów oświatowych (24 placówki) na terenie Zgierza, tj.:

1. Miejski Żłobek im. Koziołka Matołka (ul. Tuwima 21),
2. Miejskie Przedszkole Nr 2 (ul. Boya-Żeleńskiego 6),
3. Miejskie Przedszkole Nr 3 Integracyjne z Oddziałami Specjalnymi (ul. Mielczarskiego 26),
4. Miejskie Przedszkole Nr 6 (ul. Gałczyńskiego 38),
5. Miejskie Przedszkole Nr 7 (ul. Długa 62),
6. Miejskie Przedszkole Nr 8 (ul. Łódzka 86),
7. Miejskie Przedszkole Nr 9 „Słoneczny Dom” (ul. Dubois 10),
8. Miejskie Przedszkole Nr 10 (ul. Ossowskiego 26),
9. Miejskie Przedszkole Nr 12 „Pod topolą” (ul. Gałczyńskiego 30),
10. Miejskie Przedszkole Nr 13 „Bajkowe Przedszkole” (ul. Słowackiego 8),
11. Miejskie Przedszkole Nr 14 (ul. Boya-Żeleńskiego 17 – blok 77),
12. Miejskie Przedszkole Nr 15 (ul. Boya-Żeleńskiego 10 – blok 90),
13. Szkoła Podstawowa Nr 1 z oddziałami integracyjnymi (ul. Piłsudskiego 1),
14. Szkoła Podstawowa Nr 3 im. Dąbrowszczaków (ul. Szczawińska 2),

¹⁶ <http://miasto.zgierz.pl/pl/projekt/kompleksowa-termomodernizacja-budynk%C3%B3w-na-terenie-miasta-zgierza-2017-2018> (dostęp 14.01.2019).

15. Szkoła Podstawowa Nr 4 im. Jana Niepokoja (ul. Łódzka 2),
16. Szkoła Podstawowa Nr 5 (ul. 1 Maja 63),
17. Szkoła Podstawowa Nr 8 (ul. Boya-Żeleńskiego 4),
18. Szkoła Podstawowa Nr 10 (ul. Ozorkowska 68/70),
19. Szkoła Podstawowa Nr 11 (ul. Dubois 26),
20. Szkoła Podstawowa Nr 12 im. Armii Krajowej (ul. L. Staffa 26),
21. Gimnazjum Nr 1 i Samorządowe Liceum Ogólnokształcące (ul. A. Musierowicza 2),
22. Gimnazjum Nr 2 im. Jana Kochanowskiego z Oddziałami Dwujęzycznymi (ul. 3 Maja 46a),
23. Gimnazjum Nr 3 z Oddziałami Integracyjnymi im. Adama Mickiewicza (ul. B. Leśmiana 1),
24. Gimnazjum Nr 3 z Oddziałami Integracyjnymi im. Adama Mickiewicza (ul. B. Leśmiana 1)
– część basenowa.

Prace podstawowe to¹⁷:

- ocieplenie ścian zewnętrznych,
- ocieplenie ścian poniżej gruntu,
- ocieplenie stropodachu,
- montaż Systemu Zarządzania Energią,
- modernizacja instalacji CO, źródła ciepła, w tym wymiana grzejników, montaż zaworów z głowicami termostatycznymi,
- modernizacja oświetlenia wewnętrznego – wymiana oświetlenia tradycyjnego na energooszczędne (LED),
- wymiana stolarki okiennej i parapetów,
- wymiana stolarki drzwiowej,
- ocieplenie dachu wraz z wymianą obróbek blacharskich.

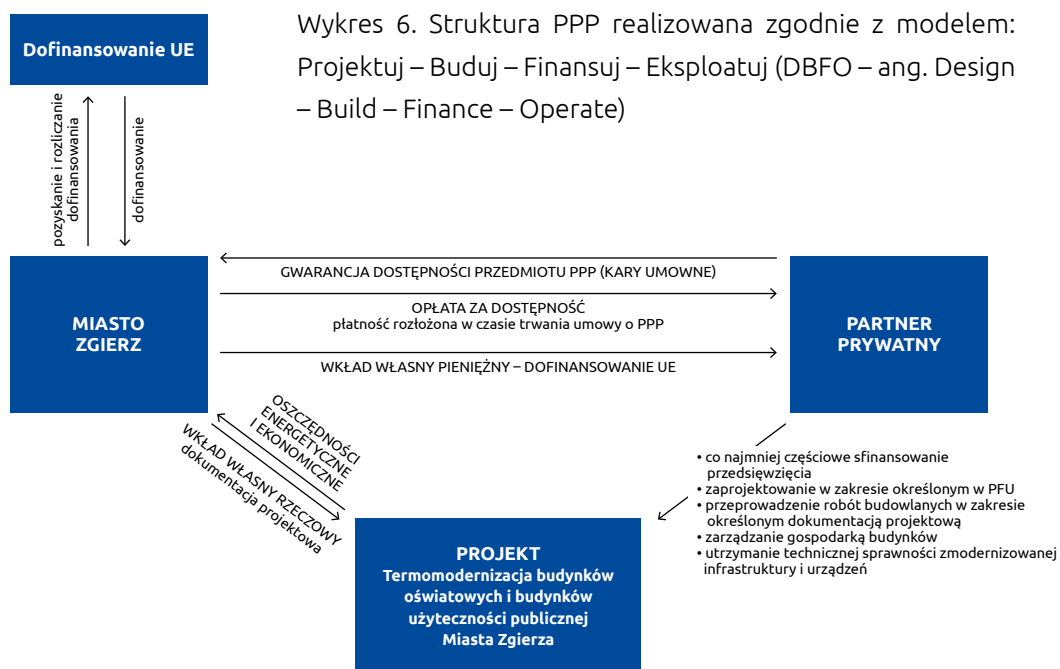
Roboty dodatkowe:

- wymiana wykładzin w ciągach komunikacyjnych,
- remonty łazienek,
- malowanie ścian w ciągach komunikacyjnych,
- modernizacja windy,
- modernizacja pionu żywieniowego (likwidacja kuchni węglowej),
- rozbudowa Szkoły Podstawowej Nr 10 o dodatkowy pawilon dydaktyczny (koszt poza projektem hybrydowym),
- modernizacja części basenowej.

¹⁷ Zakres prac został wstępnie zdefiniowany w PFU przez podmiot publiczny, a następnie uszczegółowiony w trakcie dialogu konkurencyjnego.

Przyjęty model realizacji projektu

W przyjętym modelu projekt jest realizowany na podstawie umowy o PPP, która obejmuje projektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację inwestycji. Partner prywatny ponosi wydatki objęte umową PPP zgodnie z ideą projektów hybrydowych, tj. finansuje koszty inwestycyjne (zarówno koszty kwalifikowalne, jak i niekwalifikowalne), a także koszty nieobjęte projektem. Podmiot publiczny natomiast, zgodnie z przedmiotową umową, wnosi wkład własny w postaci dofinansowania otrzymanego ze środków RPO WŁ na lata 2014–2020. Pozostałą część będzie spłacał przez kolejne lata zgodnie z zasadami wskazanymi na wykresie 6 – jako wynagrodzenie dla podmiotu prywatnego w postaci opłaty za dostępność. Podmiot publiczny poniesie także pewne koszty własne, kwalifikujące się do dofinansowania ze środków UE (np. koszty zarządzania projektem, koszty nadzoru i promocji). Partner prywatny udokumentuje poniesienie wydatków w sposób określony w umowie PPP, tj. przedłoży podmiotowi publicznemu dowody poniesienia tych wydatków w postaci faktur opłaconych na przykład na rzecz podwykonawców, co stanowić będzie podstawę rozliczenia z IZ zgodnie z umową o dofinansowanie. Należy podkreślić, że partnerowi prywatnemu środki UE przekazane będą wówczas, gdy zgodnie z umową PPP należycie udokumentuje poniesienie wydatków wskazanych we wniosku o dofinansowanie projektu.



Źródło:

http://www.ppp.gov.pl/aktualnosci/documents/3_projekt_zgierz.pdf (dostęp 14.01.2019).

W odróżnieniu od pozostałych modeli w tym przypadku nakłady inwestycyjne, które podlegają refundacji ze środków UE, są ponoszone przez partnera prywatnego. Model ten jako jedyny spośród form łączenia projektu PPP z dofinansowaniem UE, w pełnym zakresie wpisuje się w warunki określone zarówno w rozporządzeniu nr 1303/2013, jak i w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. I tak:

- całkowita wartość projektu realizowanego w formule PPP: 56 411 000 zł,
- wartość dofinansowania: 35 260 265,04 zł,
- łączna wartość wydatków kwalifikowalnych: 41 688 655,76 zł,
- łączna wartość wydatków niekwalifikowalnych: 11 042 118,91 zł,
- termin realizacji umowy o dofinansowanie: od 1.06.2017 r. do 30.11.2018 r.,
- okres prac budowlanych: etap 1–12 miesięcy, został wydłużony o 2 miesiące,
- okres obowiązywania umowy: 17 lat i 7 miesięcy¹⁸.

Wartość umowy o PPP nie jest tożsama z wartością projektu dofinansowanego z UE, a to z uwagi na koszty finansowania, utrzymania i zarządzania projektem PPP (które nie są uwzględnione w umowie o dofinansowanie), a z drugiej strony – pewne wydatki przewidziane umową o dofinansowanie, a nieujęte w umowie o PPP (np. koszty nadzoru inwestorskiego, zarządzania, doradztwa, promocji projektu).

Wynagrodzenie partnera prywatnego

Opłata za dostępność jest ściśle powiązana z osiągnięciem zadeklarowanych oszczędności energetycznych. Gwarantowane oszczędności to: 12665,89 GJ (43,5% – średnia dla wszystkich obiektów; wysokość opłaty za dostępność stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa).

Część wynagrodzenia wniesiona jest tytułem wkładu podmiotu publicznego, tj. sfinansowania części nakładów ze środków uzyskanych z refundacji UE.

Przesłanki realizacji projektu – strona publiczna

Miasto Zgierz zdecydowało się na realizację projektu, bazując na następujących przesłankach:

¹⁸ Okres anektowany, dłuższy o 2 miesiące.

- możliwość kompleksowej termomodernizacji bez konieczności dzielenia na wiele mniejszych inwestycji wykonywanych w długoletniej perspektywie,
- kompleksowe działania partnera prywatnego – projekt, finansowanie, roboty budowlane/dostawy, zarządzanie,
- innowacyjne rozwiązania technologiczne – wykorzystanie know-how partnera prywatnego,
- rozwiązania prawne dające możliwość realizacji zadania w modelu hybrydowym, tj. z udziałem środków zewnętrznych UE,
- transparentna procedura wyboru partnera prywatnego,
- partner prywatny gwarantuje osiągnięcie rezultatu modernizacji infrastruktury w postaci oszczędności w zużyciu energii (cieplnej/elektrycznej) – wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego ściśle uzależniona od poziomu uzyskanych oszczędności.

Zespół projektowy

Do prac nad projektem władze Zgierza powołały odrębny zespół złożony z pracowników urzędu zajmujących się kwestiami prawnymi i finansowym (zamówieniami publicznymi, inwestycjami, absorpcją środków unijnych, analizami finansowymi i księgowością). Do pomocy pozyskana została także doradcza firma zewnętrzna zapewniająca doradców prawnych, finansowych i technicznych.

Zdaniem eksperta

Zgierz to wzorowy przykład pionierskiego, hybrydowego projektu PPP realizowanego przez samorząd terytorialny. Największym wyzwaniem tego projektu było jednak włączenie w mechanizm wynagrodzenia partnera prywatnego środków unijnych. Po raz pierwszy pracowaliśmy na przepisach dotyczących projektów hybrydowych na lata 2014–2020, które są jednocześnie ogólne i dosyć restrykcyjne. Wymagało to nie tylko zaangażowania zespołu projektowego PPP po stronie miasta, lecz także partnerów prywatnych uczestniczących w dialogu konkurencyjnym, Instytucji Zarządzającej RPO Wł., a nawet Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Ten projekt mógł się udać tylko dzięki wspólnemu wysiłkowi wielu osób i instytucji.



Rafał Cieślak, doradca prawny podmiotu publicznego

Analizy przedprojektowe

Zakres analiz objął:

- 1) analizę prawną projektu w modelu porównawczym (model tradycyjny, model koncesji i model PPP) w celu wskazania optymalnego modelu prawnego i proceduralnego realizacji inwestycji,
- 2) analizę finansowo-ekonomiczną wykonalności projektu przeprowadzoną dla dwóch modeli finansowania inwestycji (modelu tradycyjnego i modelu PPP) w celu wskazania optymalnego wariantu jego finansowania,
- 3) ocenę wpływu planowanego przedsięwzięcia i zobowiązań z umowy PPP na budżet i wieloletnią prognozę finansową miasta,
- 4) analizę podatkową projektu,
- 5) propozycję podziału zadań i przynależnych im rodzajów ryzyka pomiędzy miasto i partnera prywatnego na etapie inwestycyjnym i eksploatacyjnym projektu,
- 6) propozycję harmonogramu przygotowania i przeprowadzenia postępowania PPP.

Podział ryzyka

PO STRONIE PRYWATNEJ:

- **ryzyko budowy** – związane z warunkami geologicznymi, geotechnicznymi i hydrologicznymi, warunkami meteorologicznymi, wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi standardów wykonania robót budowlanych w PFU i dokumentacji projektowej, wzrostem kosztów wykonania robót, prowadzeniem sporów z podmiotami trzecimi spowodowanymi własnymi zaniedbaniami lub deliktami, wypadkami, brakiem zasobów ludzkich i materialnych, wystąpieniem wad fizycznych lub prawnych w okresie gwarancji i rękojmi, zmniejszających wartość lub użyteczność urządzeń i instalacji zamontowanych w obiektach przez partnera prywatnego w związku z realizacją robót termomodernizacyjnych i robót budowlanych, wystąpieniem wad w dokumentacji projektowej, wystąpieniem opóźnień w realizacji obowiązków na etapie robót z winy partnera prywatnego, naruszeniem dóbr osobistych lub praw autorskich i pokrewnych osób trzecich w trakcie lub w wyniku realizacji umowy, udziałem podwykonawców, niemożliwością uzyskania, przedłużania lub opóźnieniami w wydawaniu pozwoleń, zezwoleń, decyzji, koncesji, licencji lub certyfikatów (decyzji administracyjnych) z przyczyn zawinionych jedynie przez partnera prywatnego, brakiem lub utratą finansowania, odkryciami archeologicznymi, prowadzeniem uzgodnień z gestorami sieci.

- **ryzyko dostępności i popytu** – związane z niemożliwością zapewnienia standardów dostępności obiektów określonych umową, w tym zapewnienia gwarantowanych oszczędności z przyczyn zawinionych wyłącznie przez partnera prywatnego, dostępności, niezgodnej z treścią umowy (załącznik Utrzymania Technicznego Obiektów), brakiem zgodności realizacji przedsięwzięcia z ogólnymi przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz polskimi normami, wzrostem kosztów utrzymania technicznego obiektów oraz obsługi systemu zarządzania energią w zakresie, w jakim obowiązek ten spoczywa na partnerze prywatnym, brakiem zasobów ludzkich i materialnych, uszkodzeniem zainstalowanych przez partnera prywatnego w obiektach instalacji, systemów i urządzeń w okresie gwarancji i rękojmi, a w przypadku systemu zarządzania energią w całym okresie realizacji umowy, o ile odpowiedzialność z tego tytułu można przypisać partnerowi prywatnemu na podstawie postanowień umowy (załącznik Utrzymania Technicznego Obiektów), udziałem podwykonawców, warunkami meteorologicznymi.

PO STRONIE PUBLICZNEJ:

- **ryzyko budowy** – związane z odkryciami archeologicznymi, ze zmianą celów politycznych, wystąpieniem zmian w przepisach prawa mających wpływ na realizację przedsięwzięcia, wystąpieniem siły wyższej, protestami organizacji społecznych lub strajkami oraz aktami wandalizmu.
- **ryzyko dostępności i popytu** – związane ze zmianą stawek podatków, opłat, cen wody, energii elektrycznej i ciepłej, zmianą przeznaczenia/sposobu użytkowania/ złym stanem technicznym obiektów lub ich części, wystąpieniem zmian w przepisach prawa mających wpływ na realizację przedsięwzięcia z wyłączeniem przepisów obniżających normy technologiczne, wystąpieniem siły wyższej, wystąpieniem zmian technologicznych, zmianą dostawcy Internetu i kosztami nowej konfiguracji urządzeń zamontowanych przez partnera prywatnego w ramach umowy, utrzymaniem obiektów w należyтым stanie technicznym w zakresie nieprzypisanym partnerowi prywatnemu postanowieniami umowy, prowadzeniem uzgodnień z gestorami sieci, ze zmianą celów politycznych, niewłaściwym użytkowaniem obiektów, aktami wandalizmu.

Postępowanie przetargowe, tryb udzielenia zamówienia¹⁹

Do procedury wyboru wykonawcy rozpoczętej w grudniu 2015 r. przyjęto przepisy Prawa zamówień publicznych. Postępowanie prowadzone było w trybie dialogu konkurencyjnego²⁰. Wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu złożyły dwa podmioty. Dialog trwał osiem miesięcy. Odkonano pięć tur negocjacji, podczas których wypracowano kolejno: zakres techniczno-technologiczny, prawny i finansowy projektu, w tym w szczególności uwzględniający sposób dofinansowania przedsięwzięcia ze środków UE.

Postępowanie PPP zajęło przeszło 15 miesięcy, co należy uznać za standardowy okres przygotowania tego typu projektów i wyboru partnera prywatnego.

Data wszczęcia postępowania: 25.09.2015 r.

Zakończenie dialogu konkurencyjnego: 21.10.2016 r.

Przekazanie SWIZ i zaproszenie do składania ofert: 10.11.2016 r.

Termin składania ofert: 2.12.2016 r.

Kryteria oceny ofert:

Lp.	KRYTERIUM	WAGA
1.	Wysokość opłaty za dostępność (cena oferty)	50%
2.	Poziom gwarantowanych oszczędności	40%
3.	Podział zadań i ryzyka związanych z przedsięwzięciem pomiędzy strony umowy (podział nadwyżki gwarantowanych oszczędności)	10%
Razem		100%

Wybór najkorzystniejszej oferty: 16.01.2017 r.

¹⁹ https://samorząd.infor.pl/sektor/rozwoj_i_promocja/partnerstwo-publiczno-prywatne/754653,Projekt-hybrydowy-w-Zgierzu-wchodzi-w-fazę-realizacyjną-PPP.html (dostęp 14.01.2019).

²⁰ Postępowanie prowadzone w trybie dialogu konkurencyjnego o wartości szacunkowej powyżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy PZP.

PUNKTACJA PRYZNANA OFERTOM W KOLEJNOŚCI PRYZNANYCH PUNKTÓW

Lp.	NUMER OFERTY	NAZWY ALBO IMIONA I NAZWISKA, SIEDZIBY ALBO MIEJSCA ZAMIESZKANIA I ADRESY WYKONAWCÓW, KTÓRZY ZŁOŻYLI OFERTY	LICZBA PUNKTÓW W KRYTERIUM WYSOKOŚĆ OPŁATY ZA DOSTĘPNOŚĆ (CENA OFERTY)	LICZBA PUNKTÓW W KRYTERIUM POZIOM GWARANTOWANYCH OSZCZĘDNOŚCI	LICZBA PUNKTÓW W KRUTERIUM PODZIAŁ ZADAŃ I RYZYK ZWIĄZANYCH Z PRZEDSIĘWZIĘCIEM POMIĘDZY STRONY UMOWY (PODZIAŁ NADWYŻKI GWARANTOWANYCH OSZCZĘDNOŚCI)	ŁĄCZNA PUNKTACJA
1.	2	Engie Services Sp. z o.o. 03-738 Warszawa ul. Kijowska 1	50	39	10	99
<u>KONSORCJUM</u>						
2.	1	1. Siemens Firance Sp. z o.o. – Pełnomocnik konsorcjum 03121 Warszawa ul. Żupnicza 11 2. Siemens Sp. z o.o. – Partner konsorcjum adres jw. 3. Warbud SA – Partner konsorcjum 02-672 Warszawa ul. Domaniewska 32 4. Warbud PPP2 Sp. z o.o. adres jw.	40	40	10	90

Partnerem prywatnym miasta Zgierz w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym w przedmiocie realizacji przedsięwzięcia „Termomodernizacja budynków oświatowych miasta Zgierz” został wybrany Engie Services Sp. z o.o.

Komercyjne i finansowe zamknięcie projektu

Data podpisania umowy z Engie Services Sp. z o.o.²¹: 30.01.2017 r.

Data zamknięcia finansowego: 30.01.2017 r.

Warta podkreślenia jest zbieżność czasowa między komercyjnym i finansowym zamknięciem projektu. Oznacza to bowiem możliwość przystąpienia do realizacji przedsięwzięcia niezwłocznie po podpisaniu umowy.

Wartość umowy PPP: 56 411 000 zł

²¹ Podstawa prawna udzielenia zamówienia publicznego: art. 60a i następane ustawy PZP w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o PPP (stan prawny z daty wszczęcia postępowania – przed tzw. dużą nowelizacją ustawy o PPP z 5 lipca 2008 r.).

Przebieg realizacji projektu

W trakcie realizacji projektu podpisano trzy aneksy do umowy:

- **Aneks nr 1** – podpisany w związku z koniecznością doprecyzowania umowy o PPP między Miastem Zgierz a firmą Engie Services sp. z o.o. ze względu na zapisy warunków dofinansowania przedsięwzięcia w umowie o dofinansowanie ze środków unijnych zawartej 30.06.2017 r. przez miasto w ramach Regionalnego Programu Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020.
- **Aneks nr 2** – wydłużający termin realizacji I etapu robót do 14 miesięcy od podpisania umowy o PPP w miejsce pierwotnych 12 miesięcy.
- **Aneks nr 3** – dotyczący uaktualnienia harmonogramu rzeczowo-finansowego o koszty niekwalifikowane powierzchni wynajmowanych na sklepiki i maszyny z napojami/słodziami zgodnie z zaleceniami Instytucji Zarządzającej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego.

Powyższe aneksy nie miały istotnego znaczenia dla przebiegu procesu realizacji projektu i nie naruszały istotnych zapisów umowy o PPP.

Końcowy termin realizacji etapu inwestycyjnego w związku z koniecznością przeprowadzenia nieprzewidzianych prac na dwóch obiektach uległ dalszemu przesunięciu. Obecnie procedowany jest aneks nr 4. Jak się wydaje, zarządzanie wszystkimi obiektami w ramach projektu powinno ruszyć w w pierwszym kwartale 2019 r.

Wybrane termomodernizowane obiekty



Promocja

Równolegle do realizacji projektu Engie Services angażowało się w promocję idei oszczędności energii przede wszystkim wśród młodzieży szkolnej. I tak uruchomiono projekty:

- „Zgierz – Naturalnie oszczędzaMY energię”. W 23 placówkach oświatowych – przedszkolach, szkołach podstawowych, gimnazjum i liceum w Zgierzu – w marcu 2017 roku przeprowadzono we współpracy z Miastem Zgierz i firmą Engie lekcje dla dzieci i młodzieży dotyczące oszczędzania energii, przyjaznych dla środowiska źródeł energii i efektywności energetycznej (m.in. 34 prelekcje).
- Objęcie patronatem 2 klasy w Zgierskim Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych im. Jana Pawła II – technik budownictwa oraz technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej.
- Od 2018 roku aktywne wspieranie klasy otwartej w ramach zaakceptowanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej eksperymentu pedagogicznego – technik elektromobilności. Działania te obejmują między innymi przekazanie do testów samochodu elektrycznego i ładowarki do samochodów elektrycznych EVBox.
- Fundacja stypendiów dla najlepiej uczących się dzieci z klas patronackich i oferta odbycia praktyk uczniowskich na realizowanych przez firmę budowach. W 2018 roku ośmioro uczniów ZZSP z klas budowlanych i systemów energetyki odnawialnej zostało zaproszonych do Warszawy na miesięczne praktyki zawodowe.
- Wsparcie szkoły w prowadzeniu mediów społecznościowych.



2. Wnioski końcowe

Nie ulega przy tym wątpliwości, że projekty termomodernizacji budynków użyteczności publicznej mogą okazać się niezbędne do realizacji – z uwagi zarówno na ograniczone zdolności finansowe JST (zwłaszcza w obliczu limitowanych możliwości pozyskania bezzwrotnego dofinansowania ze środków UE na takie cele), jak i wciąż niezaspokojone potrzeby w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej. Perspektywy rynku projektów realizowanych w formule PPP mających za przedmiot termomodernizację są zatem bardzo obiecujące. Coraz więcej podmiotów publicznych – stawiając sobie za cel obniżenie wydatków na energię elektryczną i ciepłą – decyduje się na współpracę długoterminową z sektorem prywatnym. Przez ostatnie lata projekty realizowane w tej formule przeszły swoisty proces ewolucji i można spodziewać się, iż będą się rozwijać w kierunku opisanym poniżej:

- Podmioty publiczne już nie tylko zaczęły dążyć do mierzalnych korzyści ekonomicznych (aczkolwiek nie zawsze zauważalnych społecznie przez mieszkańców), lecz także zaczęły zwiększać zakres prac realizowanych w ramach projektu (od nakładów służących jedynie podniesieniu efektywności energetycznej infrastruktury, aż po nakłady służące poprawie widocznej funkcjonalności i estetyki infrastruktury – dostrzeganej przez społeczność lokalną).
- Należy spodziewać się, iż w najbliższych latach wzrośnie liczba tego typu projektów, ponieważ model ich realizacji jest ustrukturyzowany, powszechnie dostępne są kierunkowe wytyczne²² i wzory dokumentacji, a zatem jednostki samorządu terytorialnego będą mogły w pełni wykorzystać dotychczasowe doświadczenia. Ponadto obecnie na poziomie administracji centralnej (MliR) podejmowane są działania mające na celu spopularyzowanie tego rodzaju projektów wśród JST i administracji centralnej, a w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie pn. „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” założono między innymi, że do końca 2020 roku wartość inwestycji realizowanych w formule PPP powinna wynieść co najmniej 5% nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym.
- Skala realizacji tego typu projektów będzie wzrastać z uwagi na wykazywane zainteresowanie ze strony administracji centralnej i mechanizm tzw. pakietowego PPP. Dzięki dotychczasowym sukcesom projektów realizowanych na mniejszą skalę nale-

²² Przykładowo: Wytyczne MliR w zakresie przygotowania projektów PPP dostępne pod następującym adresem: https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Wytyczne_MliR_w_zakresie_przygotowania_projektow_PPP.aspx (dostęp 14.01.2019).

ży spodziewać się wzrostu zakresu tego rodzaju projektów (od przedsięwzięć mniejszych jak Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Gminy Karczew w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, po przedsięwzięcia o większym rozmachu, na przykład Systemowa modernizacja obiektów gminnych przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii w formule partnerstwa publiczno-prywatnego czy Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie).

Zdaniem doradcy

Wydaje się, że w najbliższych latach przedsięwzięcia PPP w obszarze szeroko rozumianej efektywności energetycznej będą cieszyć się coraz większym powodzeniem, za czym przemawiają następujące argumenty:

- zintensyfikowane działania Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju mające na celu popularyzację formuły PPP zarówno na szczeblu samorządowym, jak i centralnym,
- przedsięwzięcia w sektorze efektywności energetycznej pomagają w osiągnięciu celów krajowych nałożonych na Polskę na podstawie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej,
- dotychczasowe liczne przykłady zrealizowanych przedsięwzięć, z których doświadczenia mogą czerpać podmioty publiczne zainteresowane realizacją tego typu przedsięwzięć (dobre praktyki),
- obecność na polskim rynku potencjalnych partnerów prywatnych posiadających odpowiednie know-how i doświadczenie w sektorze efektywności energetycznej,
- bankowalna struktura finansowa tego rodzaju przedsięwzięć,
- możliwość łączenia tego rodzaju przedsięwzięć ze środkami pochodzącymi z UE – realizacja tzw. projektów hybrydowych,
- poprawa otoczenia legislacyjnego projektów PPP w Polsce za sprawą wejścia w życie nowelizacji ustawy o PPP.



Tomasz Korczyński, Dentons Europe

Aneks 1. Wsparcie finansowe przedsięwzięć termomodernizacyjnych ze środków publicznych

Publiczne mechanizmy wsparcia finansowane przez UE dla inwestycji w zakresie efektywności energetycznej, OZE i technologii wytwarzania energii o niskiej emisji są zorganizowane na dwóch poziomach:

- przez samorządy regionalne – dla regionalnych i lokalnych instytucji publicznych inwestujących w modernizację infrastruktury publicznej w celu spełnienia wymogów UE w zakresie efektywności energetycznej, OZE i niskiej emisji,
- przez polski rząd:
 - dofinansowanie z **Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW)** dla działań z zakresu ochrony wód, gospodarki wodnej, ochrony powietrza, ochrony ziemi, ochrony przyrody, edukacji ekologicznej, przeciwdziałania zagrożeniom środowiskowym, monitoringu środowiska, w tym współfinansowanych przez Unię Europejską,
 - dofinansowanie z **Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)** dla największych inwestycji służących ochronie środowiska – finansowanie inwestycji, które swoim ponadregionalnym zasięgiem i/lub skalą przekraczają możliwości funduszy wojewódzkich i władz samorządowych,
 - dofinansowanie z **Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ)** wspierającego gospodarkę niskoemisyjną, ochronę środowiska, przeciwdziałanie i adaptację do zmian klimatu, transport i bezpieczeństwo energetyczne.

Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR), prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Wsparcie odbywa się za pomocą premii termomodernizacyjnej, która przysługuje inwestorowi z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, którego celem jest:

- zmniejszenie zużycia energii na cele grzewcze,
- zmniejszenie kosztów dostarczenia energii,
- zmniejszenie strat energii,
- całkowita lub częściowa zamiana źródeł na odnawialne.

Premia ta stanowi spłatę części kredytu zaciągniętego przez inwestora. Przysługuje tylko inwestorom korzystającym z kredytu. Nie mogą z niej skorzystać inwestorzy realizujący przedsięwzięcie termomodernizacyjne wyłącznie z własnych środków.

Wysokość premii termomodernizacyjnej wynosi 20% kwoty kredytu wykorzystanego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, jednak nie może wynosić więcej niż 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego.

Procedura uzyskania wsparcia z funduszu termomodernizacyjnego prowadzona jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego i współpracujące z nim banki:

- Bank Ochrony Środowiska SA,
- Bank Polskiej Spółdzielczości SA,
- Krakowski Bank Spółdzielczy,
- Spółdzielczą Grupę Bankową – Bank SA.

Aneks 2. Uwarunkowania techniczne i finansowe planowania i wykonania termomodernizacji

Warunki techniczne termomodernizacji

Jednym z istotnych elementów w zakresie poprawy efektywności energetycznej w Polsce jest program termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 definiuje głęboką kompleksową modernizację energetyczną (rozumianą jako kompleksową termomodernizację) jako przedsięwzięcie wpływające na poprawę efektywności energetycznej budynku, które ma na celu zmniejszenie wartości rocznego zapotrzebowania na energię użytkową, rocznego zapotrzebowania na energię końcową lub rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną budynku.

W obowiązującym prawie budowlanym w art. 5 pkt 2a wskazuje się, że: „w nowych budynkach oraz istniejących budynkach poddawanych przebudowie lub przedsięwzięciu służącemu poprawie efektywności energetycznej w rozumieniu przepisów o efektywności

energetycznej, które są użytkowane przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, zaleca się stosowanie urządzeń wykorzystujących energię wytworzoną w odnawialnych źródłach energii, a także technologie mające na celu budowę budynków o wysokiej charakterystyce energetycznej” oraz w pkt 2b: „w przypadku robót budowlanych polegających na dociepleniu budynku, obejmujących ponad 25% powierzchni przegród zewnętrznych tego budynku, należy spełnić wymagania minimalne dotyczące energooszczędności i ochrony cieplnej przewidziane w przepisach techniczno-budowlanych dla przebudowy budynku”.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w § 328 pkt 1 i 1a wskazuje się, że: „budynek i jego instalacje ogrzewcze, wentylacyjne, klimatyzacyjne, ciepłej wody użytkowej, a w przypadku budynków użyteczności publicznej, zamieszkania zbiorowego, produkcyjnych, gospodarczych i magazynowych również oświetlenia wbudowanego, powinny być zaprojektowane i wykonane w sposób zapewniający spełnienie następujących wymagań minimalnych:

- wartość wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną EP [kWh/(m²·rok)], obliczona według przepisów wydanych na podstawie art. 15 rozporządzenia w sprawie wyznaczania charakterystyki energetycznej i wzoru świadectw Ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz.U. z 2014 r., poz. 1200 i Dz.U. z 2015 r., poz. 151), jest mniejsza lub równa wartości maksymalnej obliczonej zgodnie ze wzorem, o którym mowa w § 329 ust. 1 lub 3;
- przegrody oraz wyposażenie techniczne budynku odpowiadają przynajmniej wymaganiom izolacyjności cieplnej określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia. Należy tu zwrócić uwagę, że warunki techniczne z roku 2018 określają dla okien również wymagania ich przepuszczalności promieniowania słonecznego. Podejście takie ma na celu ochronę przed zbytnim nagrzewaniem pomieszczeń latem, powoduje to jednak ograniczenie możliwości uwzględniania zysków od nastonecznienia w całkowitym bilansie cieplnym.

Wymagania minimalne, o których mowa w ust. 1, uznaje się za spełnione dla budynku podlegającego przebudowie, jeżeli przegrody oraz wyposażenie techniczne budynku podlegające przebudowie odpowiadają przynajmniej wymaganiom izolacyjności cieplnej określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia”.

W przypadku aktualnych przepisów, które koncentrują się na wskaźniku Ep (energii pierwotnej), istotne jest nie tylko samo zużycie energii, lecz także źródło jej pochodze-

nia. W praktyce nowo budowane budynki, aby spełnić wymagania ustawowe, w jakimś stopniu muszą zakładać wykorzystanie energii z OZE. Jeśli chodzi o budynki nowo projektowane, inwestor uzyskuje tego typu informacje z projektu budowlanego. W przypadku prac termomodernizacyjnych często występuje sytuacja, że nie wymagają one pozwolenia na budowę a tym samym nie ma konieczności opracowywania projektu budowlanego. Wtedy podstawowym źródłem informacji dla inwestora może być świadectwo charakterystyki energetycznej lub audyty energetyczne czy audyty efektywności energetycznej. W założeniu oba te dokumenty powinny wskazywać możliwy do przeprowadzenia zakres prac, który jest najbardziej opłacalny. Należy jednak dobrze rozumieć różnicę pomiędzy tymi dokumentami.

Audyt energetyczny a audyt efektywności energetycznej

Z zagadnieniem termomodernizacji związane są dwa pojęcia, które często są mylone bądź utożsamiane, a mianowicie audyt energetyczny i audyt efektywności energetycznej.

Audyt energetyczny został zdefiniowany w Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów jako opracowanie określające zakres oraz parametry techniczne i ekonomiczne przedsięwzięcia termomodernizacyjnego ze wskazaniem rozwiązania optymalnego, w szczególności z punktu widzenia kosztów realizacji tego przedsięwzięcia i oszczędności energii, stanowiące jednocześnie założenia do projektu budowlanego.

Natomiast zgodnie z Ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej audyt efektywności energetycznej to opracowanie zawierające analizę zużycia energii i określające stan techniczny obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, zawierające wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej wraz z oceną ich opłacalności ekonomicznej i możliwej do uzyskania oszczędności energii.

Audyt energetyczny jest elementem często zlecanym przez podmioty publiczne, z kolei audyt efektywności energetycznej nie jest szeroko stosowany. Należy pamiętać, że audyt energetyczny oferuje jedynie wycinkowe spojrzenie na wykorzystanie energii w budynku, głównie przez pryzmat energii cieplnej. Z kolei wymagania, które ma spełniać audyt efektywności energetycznej, są określone w akcie wykonawczym

do ustawy o efektywności energetycznej, tj. w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej, wzoru karty audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii.

Audyty efektywności energetycznej powinny mieć za podstawę aktualne, mierzone, możliwe do zidentyfikowania dane operacyjne dotyczące zużycia energii i w odniesieniu do elektryczności profili obciążenia zawierać szczegółowy przegląd profilu zużycia energii w budynkach lub zespołach budynków, operacjach lub instalacjach przemysłowych, w tym w transporcie. Powinny opierać się, o ile to możliwe, na analizie kosztowej cyklu życia, a nie na prostym okresie zwrotu nakładów, tak aby uwzględnić oszczędności długoterminowe, wartości rezydualne inwestycji długoterminowych i stopy dyskonta, być proporcjonalne i wystarczająco reprezentatywne, aby pozwolić na nakreślenie rzetelnego obrazu ogólnej charakterystyki energetycznej oraz wiarygodne określenie istotnych możliwości poprawy.

Audyt energetyczny jest wykonywany przez audytora, jednak ze względu na brak szczegółowego uregulowania dotyczącego wykształcenia audytorem może zostać nawet osoba nieposiadająca wykształcenia technicznego. W wielu przypadkach jedyną informacją o kwalifikacjach takich osób jest informacja o ukończeniu szkolenia, dlatego jakość przeprowadzanych audytów energetycznych jest bardzo różna.

Zadaniem audytora jest określenie wyjściowego stanu danego budynku, a następnie zaproponowanie zmian, jakie można wprowadzić, aby zwiększyć jego efektywność energetyczną. Często dochodzi do sytuacji, w której audytor opiera się jedynie na istniejącej dokumentacji technicznej budynku, a nie bierze pod uwagę inwentaryzacji z natury. W tak opracowanym modelu teoretycznym brakuje weryfikacji z danymi dotyczącymi kosztów zużytej energii wynikających z płatnych faktur. Mimo że w karcie audytu energetycznego, wypełnianej każdorazowo po zakończeniu oceny, znajduje się miejsce na pokazanie rzeczywistego zużycia energii, to zazwyczaj punkt ten jest pomijany (nie dokonuje się weryfikacji modelu z rzeczywistością). Stanowi to słabą stronę tego typu audytów.

Kolejnym elementem często pomijanym w audytach energetycznych jest odpowiednia wentylacja budynku. Jeśli nie zapewni się prawidłowej wentylacji, będziemy mieć do czynienia z tzw. syndromem chorego budynku. Jest to kombinacja dolegliwości związanych głównie ze zbyt małą ilością świeżego powietrza w pomieszczeniu

i z jego złą jakością. Oprócz złego samopoczucia użytkowników budynku, wadliwy system wentylacji powoduje również duże straty energii, gdyż wentylacja pobiera zimne powietrze z zewnątrz, a następnie oddaje powietrze ogrzane. Rozwiązaniem byłoby zainstalowanie urządzeń umożliwiających odzysk ciepła z powietrza wentylacyjnego usuwanego z pomieszczeń.

Audyt energetyczny w przeciwieństwie do audytu efektywności energetycznej nie zajmuje się dogłębnie kwestiami związanymi ze zużyciem energii elektrycznej czy zagadnieniami dotyczącymi klimatyzacji.

Dla przeprowadzenia pełnych analiz opłacalności przedsięwzięć w ramach postępowań PPP konieczne jest wykonanie opracowań odpowiadających swoim zakresem audytowi efektywności energetycznej. Analizy takie są przeprowadzane przez podmioty prywatne biorące udział w dialogu konkurencyjnym, często na własny koszt. Należy jednak wskazać, że znacząco wydłuża to czas potrzebny na przeprowadzenie postępowania (np. konieczność własnej inwentaryzacji obiektów będących przedmiotem postępowania), jak również finalnie wpływa na koszt oferty.

Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku

Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku, zwane również certyfikatem energetycznym, to termin, który pojawił się w polskim ustawodawstwie z dniem 1 stycznia 2009 roku jako efekt wdrożenia dyrektywy 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 16 grudnia 2002 roku, której celem była poprawa sprawności energetycznej budynków. Aktualnie zagadnienia te są uregulowane przez odrębną ustawę z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków oraz rozporządzenie w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku i świadectw charakterystyki energetycznej. Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku jest ważne 10 lat. Określa ono wartość rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną (E_p) i energię końcową (E_k). Wyliczenia podane są w kWh/m²/rok. Energia pierwotna uwzględnia straty powstające na etapie jej produkcji i przesyłaniu.

Uprawnienia do wystawiania świadectw mają osoby spełniające łącznie następujące warunki: posiadają pełną zdolność do czynności prawnych, nie były skazane

prawomocnym wyrokiem za przestępstwo przeciwko mieniu, wiarygodności dokumentów, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwa skarbowe, ukończyły studia wyższe zakończone uzyskaniem tytułu zawodowego inżyniera, inżyniera architekta, inżyniera architekta krajobrazu, inżyniera pożarnictwa, magistra inżyniera architekta, magistra inżyniera architekta krajobrazu, magistra inżyniera pożarnictwa albo magistra inżyniera, albo studia wyższe uzupełnione studiami podyplomowymi, których program uwzględnia zagadnienia związane z charakterystyką energetyczną budynków, wykonywaniem audytów energetycznych budynków, budownictwem energooszczędnym i odnawialnymi źródłami energii, albo posiadają uprawnienia budowlane.

Dane Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wskazują, że budynki użyteczności publicznej mają teraz zapotrzebowanie na nieodnawialną energię pierwotną E_p około 250 kWh/(m² rok). Jest to bardzo wysoki wskaźnik, gdyż według aktualnych przepisów budynku oddawane do użytkowania po 1 stycznia 2017 roku powinny mieć 60 kWh/(m² rok), a od 1 stycznia 2019 roku powinny mieć 45 kWh/(m² rok). Dane te wskazują na bardzo dużą potrzebę poprawy efektywności energetycznej.

Osoba wystawiająca świadectwa energetyczne musi posiadać odpowiednie ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, jak również być wpisana do centralnego rejestru. Należy podkreślić, że osoba sporządzająca taki certyfikat powinna zawrzeć w nim propozycje rozwiązań, które mogą przyczynić się do zmniejszenia zużycia energii.

Co się opłaca

Odpowiedź na to pytanie powinna być udzielona przez osobę posiadającą odpowiednią wiedzę i doświadczenie po przeprowadzeniu rzetelnej analizy przypadku opartej na realnych danych. Dokumenty wymienione powyżej z całą pewnością dostarczają tych informacji, jednak stopień ich dokładności jest różny. Przed przystąpieniem do termomodernizacji pierwszym krokiem zamawiającego powinno być rzetelne przeanalizowanie kosztów ponoszonych na energię dla poszczególnych budynków i ich porównanie. Już nawet prosta analiza tych kosztów na mkw będzie przydatna do wstępnego określenia budynków przeznaczonych do termomodernizacji. W tego typu projektach kluczowe jest jasne rozdzielenie niezbędnych prac remontowych od prac, które mogą przynieść efekt energetyczny.

Zakres prac powinien być wstępnie oszacowany przez podmiot publiczny – to on jako właściciel budynków powinien opracować dla specjalistów założenia, jakich rozwiązań oczekuje i jakim budżetem może dysponować. Pomocne w tym mogą być ogólnodostępne publikacje i poradniki. Pozostawienie odpowiedzialności wyboru sposobu termomodernizacji jedynie podmiotowi zewnętrznemu może prowadzić do sytuacji, że już na początku projektu zostaną błędnie przyjęte założenia techniczne i ekonomiczne, na przykład dotyczące kosztów robocizny. W opracowaniu założeń co do zakresu prac należy szczególnie zwrócić uwagę na prace, które są planowane do wykonania, a nie są związane z efektem energetycznym (np. remont schodów, wymiana barierek, naprawa izolacji przeciwwilgociowej, wszelkie przebudowy czy roboty podnoszące jedynie estetykę budynków i terenów przyległych). Takie prace powinny być wyceniane oddzielnie, tak aby zachować transparentność kosztów samej modernizacji energetycznej. Poniższa tabela przedstawia szacowane oszczędności, jakie można uzyskać, dokonując podstawowych działań termomodernizacyjnych.

ZESTAWIENIE PRAC TERMOMODERNIZACYJNYCH I STOPIEŃ ICH OPŁACALNOŚCI

Rodzaj robót modernizacyjnych	Możliwe do uzyskania oszczędności w stosunku do stanu przed modernizacją [%]	Orientacyjny czas zwrotu poniesionych nakładów [lata]
Ocieplenie dachu lub stropu pod poddaszem	5–15	6–8
Ocieplanie ścian	10–20	8–12
Ocieplanie stropu nad piwnicą	2–5	10–20
Wymiana okien	10–15	15–25
Kompleksowa modernizacja instalacji grzewczej	10–20	4–8
Wprowadzenie automatyki w kotłowni	5–10	3–5
Wymiana kotła	10–20	8–12

Należy też pamiętać, że uzyskiwanie oszczędności jest możliwe bez konieczności ponoszenia znaczących nakładów inwestycyjnych. Nawet przed przeprowadzeniem termomodernizacji możemy zwiększyć efektywność energetyczną poprzez bardziej skrupulatne podejście do tematu oszczędzania energii. Podstawową kwestią jest zbudowanie świadomości tego, ile energii wykorzystujemy oraz ile nas to kosztuje. Powinniśmy stosować instrumenty do samodzielnego mierzenia i monitorowania

wykorzystywanej energii – ich instalacja i użytkowanie nie generują wysokich kosztów, a z pewnością pozwolą na zoptymalizowanie wykorzystania energii. Dobrą praktyką będzie wprowadzenie tzw. obniżek weekendowych, czyli zmniejszenie temperatury w pomieszczeniach w czasie, gdy nie są one wykorzystywane. Trzeba mieć również świadomość, że mamy prawo wymagać od dostawcy ciepła do budynku dostosowania jego ilości do naszych potrzeb. Należy pamiętać, że obniżenie temperatury w pomieszczeniach o 1°C daje roczne oszczędności na poziomie 4–6%, zaś zastosowanie systemu zarządzania energią – 20–30%.

Rzetelne przygotowanie planu poprawy efektywności energetycznej jest czasochłonne i wymaga wiedzy specjalistycznej. Audyty i certyfikaty, które wyróżniają się niską ceną, bardzo często przygotowywane są w pośpiechu bez kompleksowego podejścia i zawierają jedynie nieprzemyślane kopie zakresów prac opracowanych dla analogicznych budynków, ale na przykład w innej części kraju. Oszczędność staje się wtedy iluzoryczna, ponieważ słaba jakość dokumentacji utrudnia bądź czasami uniemożliwia wykonanie odpowiedniej termomodernizacji dla danego typu budynku. Środki oszczędzone na etapie przygotowania dokumentacji są później tracone na opłaty za energię, których można by uniknąć dzięki lepszemu przygotowaniu się do procesu inwestycyjnego.

Z racji swojej specyfiki gminy same nie dysponują odpowiednimi służbami technicznymi zdolnymi samodzielnie wykonać kompleksowe analizy, nie zwalnia to jednak zamawiającego od przygotowania założeń realizacji inwestycji co do jej zakresu. Dialog konkurencyjny jest unikalną procedurą w ramach PZP i umożliwia samorządom pozyskanie wiedzy i koncepcji o tym, jak najlepiej przygotować i zrealizować prace. Jednocześnie pozwala uniknąć pułapek stosowania rozwiązań, dla których okres zwrotu z inwestycji kilkukrotnie przekracza czas życia technicznego danego rozwiązania.

Aneks 3. Metodologia skalowania zużyć

Podstawowym zagadnieniem związanym z obliczaniem opłacalności przeprowadzenia termomodernizacji jest właściwe określenie poziomu dotychczasowych rzeczywistych kosztów ponoszonych na energię zużywaną przez budynki. Niestety audyty energetyczne jako zużycie w stanie przed termomodernizacją operują głównie danymi będącymi wynikiem obliczeń na bazie modelu teoretycznego. Bardzo

rzadko audytorzy wypełniają pozycję mówiącą o weryfikacji modelu w stosunku do rzeczywistych danych. Jest to o tyle niezrozumiałe, że właściciel budynku dysponuje fakturami od dostawców ciepła, gazu lub dokumentami dotyczącymi zakupu paliwa (węgiel, olej). Na podstawie tych dokumentów audytor może dokonać weryfikacji przyjętego modelu teoretycznego i dopiero takie dane mogą służyć jako podstawa do określenia zużycia przed termomodernizacją. Podkreślenia wymaga, że według metodologii sporządzania audytów konieczne jest przeliczenie danych z rzeczywistych zużyć na warunki tzw. sezonu standardowego. Jest to w pełni zrozumiałe, gdyż sama tylko informacja pochodząca od dostawcy ciepła, ile go dostarczył w sezonie grzewczym, jest niemiarodajna bez wiedzy, czy w danym roku zima była krótka i ciepła czy długa i mroźna. Dokonuje się przeliczeń opartych na tzw. stopniodniach występujących w danym roku (np. na podstawie PN-EN ISO 15927) w porównaniu do wartości standardowego sezonu.

Elementem wpływającym na racjonalne oszacowanie kosztów ponoszonych na energię jest weryfikacja założenia, że budynki w stanie istniejącym są użytkowane zgodnie z aktualnie wymaganymi standardami. Przykładem jest tu sytuacja, kiedy część pomieszczeń jest niedogrzana lub część lamp oświetleniowych jest niesprawna. W takim przypadku właściciel dysponuje informacją o energii, jaką zużywa budynek, jednak jest to informacja niemiarodajna. Takie zużycie powinno być podniesione obliczeniowo, aby zapewnić, że w stanie przed termomodernizacją budynek zapewnia dotrzymanie wymaganych standardów funkcjonalnych.

Kolejnym aspektem związanym z obliczeniami zużycia energii jest konieczność wyeliminowania tych rodzajów zużycia energii, które wynikają z zachowań użytkowników (np. ciepła woda w łazienkach) lub z pracy urządzeń technologicznych (palniki gazowe w kuchniach).

Należy podkreślić, że metodologia przygotowania audytów energetycznych opracowywanych na podstawie rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego nie jest tożsama z wymaganiami określonymi dla budynków w rozporządzeniu na temat warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz w rozporządzeniu w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej. Oba te rozporządzenia operują pojęciami energii pierwotnej (E_p) i energii końcowej (E_k), które nie są przywołane w rozporządzeniu na temat audytów. Podstawowym problemem jest to, że zgodnie z rozporządzeniem zakres audytów

obejmuje jedynie kwestie związane z energią cieplną, a pomija tematy związane ze zużyciem energii elektrycznej.

W takiej sytuacji rekomendowanym rozwiązaniem jest operowanie pojęciem gwarantowanego zużycia E_k lub E_p po termomodernizacji, nie zaś oszczędności. Jest to o tyle słuszne, że w wyniku przeprowadzenia prac termomodernizacyjnych często zdarza się zmiana przeznaczenia obiektów. Trudno wtedy mówić o oszczędnościach, jeżeli kiedyś budynek był mieszkaniem socjalnym, a obecnie ma się stać świetlicą. To samo dotyczy sytuacji, kiedy następuje rozbudowa obiektów. Takie zużycie musi być odniesione dla jednoznacznie zdefiniowanej liczby stopniodni – ta miara zapewnia możliwość skalowania rzeczywistych zużyć w kolejnych latach. W celu jednoznaczności metodologię obliczania liczby stopniodni można oprzeć na postanowieniach polskiej normy. Takie podejście umożliwi w kolejnych latach łatwe uzyskiwanie informacji z IMGW o liczbie stopniodni, co umożliwi dokonanie skalowania realnego zużycia w celu określenia stopnia wypełnienia zobowiązań partnera prywatnego określonych w jednostkach technicznych jak GJ czy kWh.

Aneks 4. Systemy zarządzania zużyciem energii

Podstawowym zadaniem stawianym przed tego typu systemami jest ograniczenie zużycia energii oraz zapewnienie dostępu do aktualnych i historycznych danych. W przypadku umów, których rozliczenie opiera się na efekcie końcowym (a tak jest w przypadku umów PPP), takie systemy pozwalają również na bieżące śledzenie i weryfikację stopnia dotrzymania zobowiązań umownych przez strony. Możliwość ograniczenia zużycia energii jest realizowana poprzez dostosowanie pracy urządzeń i układów do aktualnych potrzeb budynku oraz do harmonogramu wykorzystania go przez użytkowników. Głównie źródło oszczędności pochodzi właśnie stąd, że energia (ciepła lub elektryczna) jest dostarczana tylko wtedy, kiedy jest potrzebna. Rozwiązaniami stosowanymi od wielu lat są na przykład czasowe wyłączniki światła, obniżenia nocne i weekendowe w kotłach i węzłach ciepła. Bardziej zaawansowanym przykładem jest tzw. pogodynka, stosowana w sterowaniu kotłami grzewczymi. Jest to układ, który na bazie czujnika temperatury zewnętrznej i często również prognozowanych warunków pogodowych jest w stanie sterować pracą kotła. Konfiguracja takich układów wymaga większej wiedzy, gdyż należy wziąć pod uwagę akumulację ciepła w budynku, czyli założenia, jak szybko budynek się nagrzewa i wychładza.

Rzeczywista współczesna technika i technologia oferuje o wiele bardziej precyzyjne możliwości sterowania dostarczaniem energii do budynków oparte na dużej liczbie zmiennych. Przykładem takich rozwiązań są systemy pomieszczeniowe, które umożliwiają dostosowanie poziomu komfortu w indywidualnych pomieszczeniach. Działają zarówno dla potrzeb ogrzewania (termostaty grzejnikowe sterowane indywidualnie), jak i oświetlenia. Ich funkcjonowanie jest oparte na zdefiniowanych harmonogramach dla każdego z pomieszczeń, co przyczynia się do znaczących oszczędności w zużyciu energii. W ostatnich latach standardowym rozwiązaniem staje się możliwość uczenia się takich systemów opartych na danych pozyskanych z czujników obecności – system pomimo ustawionego harmonogramu będzie mógł odczytać stan zajętości pomieszczenia i w ramach zdefiniowanego zakresu podjąć decyzję na przykład o ograniczeniu temperatury. Rozwój techniki oświetleniowej daje możliwość nie tylko sterowania oświetleniem na zasadzie włącz/wyłącz, lecz także w sposób dostosowujący natężenie oświetlenia.

Rzeczywista technika komunikacyjnych pozwala na znaczne ułatwienie w instalowaniu tego typu systemów w istniejących budynkach. Jeszcze kilka lat temu systemy pomieszczeniowe wymagały doprowadzenia kabli zasilających i sterujących do każdej głowicy termostatycznej. Dzięki rozwojowi technologii takie systemy są powszechnie dostępne – głowice termostatyczne są zasilane bateriami, a komunikacja i sterowanie odbywają się bezprzewodowo. Takie rozwiązania znajdują szerokie zastosowanie w budynkach indywidualnych stanowiących element tzw. smart home. Są ogólnodostępne, zaś sterowanie jest możliwe z poziomu aplikacji dostępnej na smartfon.

W przypadku obiektów publicznych wymiana baterii może stanowić pewne utrudnienie, dlatego aktualnie standardem jest zastosowanie termostatów niewymagających zasilania bateryjnego, a działających na przykład w standardzie EnOcean. Jest to rozwiązanie praktycznie bezobsługowe, dla którego wszyscy znaczący producenci wyposażenia posiadają gotowe rozwiązania.

Kolejnym elementem związanym z systemami zarządzania energią jest możliwość zdalnego odczytu parametrów pracy oraz zmiany parametrów i nastaw. Kilka lat temu tego typu systemy były dość złożone i wymagały wyspecjalizowanych kompetencji do obsługi. Obecnie wraz z rozwojem technologii mobilnych i rozwiązań smart home również systemy budynkowe stały się bardziej intuicyjne, zaś ich obsługa jest już możliwa dla osób o podstawowym zrozumieniu zasad techniki. Niewątpliwie rozwój technik

związanych ze sztuczną inteligencją i big data przyczynił się do uproszczenia takich systemów. Algorytmy oparte na wielu danych historycznych związanych z obiektem, również dzięki dostępowi do danych porównawczych, często dostępnych w formule otwartych danych (open data), są w stanie zautomatyzować wiele procesów zarządczych. Jako przykład można podać konieczność ustalania harmonogramów w pomieszczeniach, która może być zastąpiona poprzez sterowanie oparte na realnej zajętości pomieszczenia. Dzięki algorytmom samouczącym odpada przymus teoretycznego wyliczenia pojemności cieplnej budynku, gdyż może ona być łatwo zastąpiona rzeczywistymi danymi empirycznymi.

Innym elementem upraszczającym systemy do zarządzania energią jest możliwość komunikacji urządzeń i ich zdalnego sterowania. Rozwiązania określane jako telemetria są stosowane od lat – nikogo już nie dziwi, że liczniki wody czy energii elektrycznej są odczytywane zdalnie. Rozwój standardów komunikacyjnych, przepustowość sieci GSM czy też rozwiązania IOT (internetu rzeczy) umożliwiły jeszcze łatwiejsze sterowanie systemami takimi jak pozyskiwanie danych. Systemy do zarządzania energią w łatwy sposób umożliwiają dostęp do danych, a także umożliwiają automatyzację generowania raportów i zestawień. Tego typu systemy są nierzadko częścią całościowych rozwiązań służących do zarządzania budynkiem. W takim przypadku cała dokumentacja związana z danym obiektem, historia przeglądów, usterek i awarii jest gromadzona w jednym miejscu, co ułatwia dostęp na przykład w przypadku kontroli.

W celu ułatwienia poruszania się w wielu możliwych rozwiązaniach i standardach opracowana została norma PN-EN 15232, opisująca wpływ automatyzacji na zużycie energii w budynkach. Ma ona ułatwiać zamawiającym tworzenie jednoznacznego dla wykonawców opisu wymagań co do systemów, w sposób niezależny od technologii i rozwiązań poszczególnych firm. Norma ta operuje pojęciem klasy systemu dla budynku i w zależności od tej klasy definiuje wymagania dla poszczególnych komponentów systemu. W odpowiednich tabelach zawarte są wymagania dla poszczególnych układów i systemów spotykanych w budynkach, takich jak: kotły, oświetlenie, pompy, centrale wentylacyjne. Najwyższą klasą jest klasa A. Zastosowanie systemów do zarządzania energią w budynku w tej klasie zapewnia jak najniższe zużycie energii, jednak oczywiście koszt systemów też jest wyższy. Według zaleceń normy systemy zarówno w modernizowanych, jak i nowo budowanych obiektach powinny spełniać wymagania klasy co najmniej C. Zgodnie z załącznikiem do normy można oszacować,

jak różnica klasy systemu sterowania wpłynie na koszty zużycia energii w budynku, a dzięki temu opłacalność stosowania droższych systemów do sterowania. Zastosowanie najbardziej zaawansowanych systemów w klasie A w porównaniu do budynku z systemami niespełniającymi wymagań minimalnych może generować do 40% oszczędności.

Jako przykład praktyczny należy wskazać, że obiekty w klasie A wymagają zastosowania indywidualnego sterowania oświetleniem w każdym pomieszczeniu, zaś już nawet w klasie C jest konieczne zastosowanie centralnego sterowania według harmonogramu, aby zapobiec pozostawieniu włączonego całego oświetlenia w budynku na noc. Obiekty, które nie mają takiego zabezpieczenia, w świetle normy są wskazane jako nieefektywne.

Spis wykresów

Wykres 1.	Hybrydowe partnerstwo publiczno-prywatne z rachunkiem powierniczym	19
Wykres 2.	Czynności niezbędne do wszczęcia postępowania	25
Wykres 3.	Obszary analiz przedrealizacyjnych w projektach PPP	29
Wykres 4.	Rekomendowane wymagania w zakresie warunków udziału w postępowaniu	34
Wykres 5.	Modelowe postępowanie na wybór partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego	39
Wykres 6.	Struktura PPP realizowana zgodnie z modelem: Projektuj – Buduj – Finansuj – Eksploatuj (DBFO – ang. Design – Build – Finance – Operate)	49

Spis tabel

Tabela 1.	Zestawienie umów o PPP zawartych w sektorze termomodernizacji	43
Tabela 2.	Zestawienie dotychczas realizowanych projektów hybrydowych w sektorze termomodernizacji	44



Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
Departament Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50
fax: + 48 22 273 89 15
email: rozwojppp@miir.gov.pl
www.ppp.gov.pl

 .gov.pl

Egzemplarz bezpłatny

Partnerzy projektu



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH



LEWIATAN



Centrum Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego