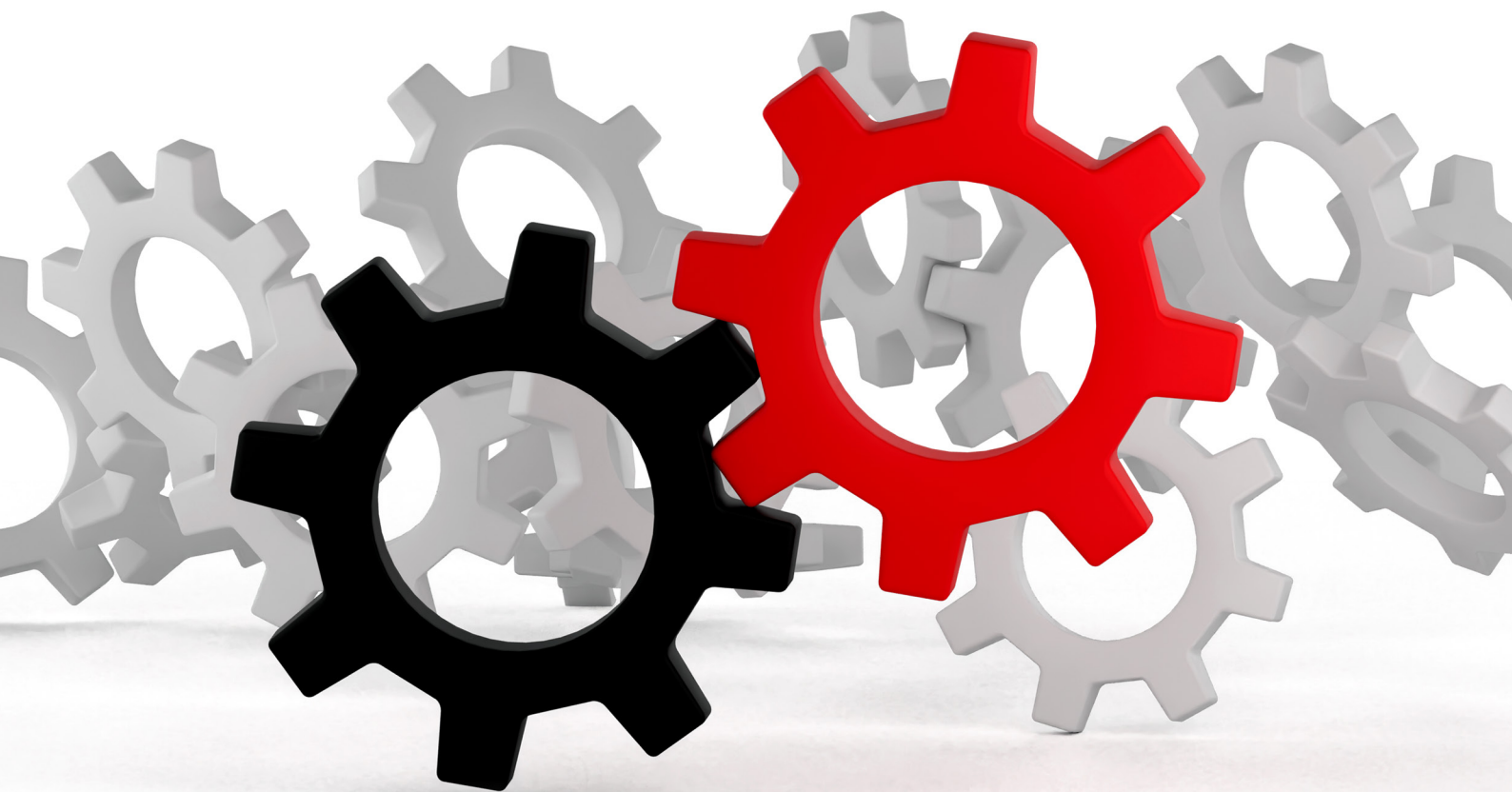


PODREČZNIK

**DO REALIZACJI PROJEKTÓW
HYBRYDOWYCH**

**Z ZAKRESU EFEKTYWNOŚCI
ENERGETYCZNEJ**





Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A. (KAPE) jest firmą konsultingową działającą w obszarze efektywnego zarządzania energią. Na rynku istnieje od 1994 roku. Firma oferuje m.in. kompleksowe, niezależne doradztwo w zakresie optymalizacji produkcji i zużycia energii oraz wykonuje audyty dla branży przemysłowej i budownictwa. Prowadzi krajowe i międzynarodowe projekty edukacyjne oraz świadczy usługi dla jednostek samorządu terytorialnego, związane z realizacją gospodarki niskoemisyjnej. KAPE promuje europejskie standardy w zakresie prawidłowego gospodarowania energią oraz wspiera przedstawicieli biznesu we wdrażaniu strategii dekarbonizacji.



Kancelaria Cieślak - od kilkunastu lat świadczy kompleksowe usługi doradztwa prawnego i finansowego na rzecz podmiotów publicznych. Zespół kancelarii posiada unikatowe w skali kraju doświadczenie w doradztwie przy projektach PPP oraz EPC na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Kancelaria doradzała w kilkudziesięciu projektach publiczno-prywatnych, w tym w projektach hybrydowych, przewidujących łączenie EPC ze środkami unijnymi lub krajowymi.



Projekt OSS Facilitator EPC (LIFE23-CET-FEPC) ma na celu wyeliminowanie kluczowych barier na polskim rynku umów o poprawę efektywności energetycznej (EPC), w tym braku wiedzy wśród interesariuszy, wysokich kosztów wejścia na rynek, skomplikowanych procedur udzielania zamówień publicznych oraz ograniczonej dostępności wykwalifikowanego personelu w instytucjach publicznych. Poprzez utworzenie punktu kompleksowej obsługi (OSS) EPC Facilitator, projekt ma na celu wsparcie podmiotów publicznych, ministerstw, instytucji finansowych i przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO) w opracowywaniu i wdrażaniu projektów EPC w budynkach publicznych.



Projekt dofinansowany przez Komisję Europejską w ramach programu LIFE23-CET-FEPC. Umowa nr 101167603. Wyrażone poglądy i opinie są jednak wyłącznie poglądami autora (autorów) i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Unii Europejskiej lub CINEA. Ani Unia Europejska, ani organ udzielający dotacji nie mogą być za nie pociągnięte do odpowiedzialności.

Spis Treści

1. Summary	4
2. Wstęp.....	4
3. Definicje.....	4
4. Ogólne zasady realizacji Projektów Hybrydowych	7
5. Podstawy prawne realizacji Projektów Hybrydowych	8
5.1. Rozporządzenie Ogólne.....	8
5.2. Ustawa o efektywności energetycznej	9
5.3. Ustawa o PPP	9
5.4. Ustawa Pzp	11
5.5 Ustawa Wdrożeniowa.....	12
5.6. Wytyczne EPC	12
6. Modele Projektów Hybrydowych	13
7. Przygotowanie Projektu Hybrydowego EPC	16
7.1 Analiza Potrzeb i Wymagań.....	16
7.2. Inwentaryzacja obiektów	17
7.3. Analiza Energetyczna.....	18
8. Zespół projektowy	19
9. Wniosek i Umowa o Dofinansowanie	20
10. Procedura wyboru ESCO Wybór ESCO	22
11. Wstępne konsultacje rynkowe	23
12. Przebieg procedury wyboru ESCO	24
12.1. Przygotowanie do postępowania.....	24
12.2. Publikacja ogłoszenia/wszczęcie postępowania.....	25
12.3. Negocjacje Umowy EPC w ramach dialogu konkurencyjnego	26
12.4.4 Dialog – aspekty organizacyjne	27
13. Umowa EPC	29
13.1. Warunkowy charakter Umowy	30
13.2. Wpłata Dofinansowania UE	31
13.3. Rachunek powierniczy w Projekcie Hybrydowym	32
13.4. Rozliczenie Wynagrodzenia z ESCO	33
13.5. Monitoring wskaźników produktu oraz wskaźników rezultatu.	34
13.6. Prawo kontroli Podmiotu Publicznego oraz Instytucji Zarządzającej	36
14. Projekty Hybrydowe w perspektywie finansowej 2014-2020.....	37
15. Potencjalne źródła Dofinansowania w zakresie Projektów Hybrydowych na lata 2021-2027 ...	38
15.1. Programy Regionalne	38
15.2. Programy krajowe	43
15.3. Inne programy	43
16. Bariery związane z realizacją projektów Hybrydowych wraz z propozycjami rozwiązań.....	43
16.1. Bariery ogólne	44
16.2. Bariery na poziomie programów.....	45

1. Summary

The Handbook is intended to support Public Entities in the preparation for the implementation of energy efficiency projects co-financed from national or foreign sources, including primarily European Union funds (Hybrid Projects). The Handbook discusses the principles for the implementation of Hybrid Projects, the most relevant provisions of the EPC Contract, resulting from the provisions on the implementation of Hybrid Projects, and furthermore includes previous experience in the implementation of Hybrid Projects in the domestic market in the financial perspective 2020 – 2027. The Handbook also takes into account the content of the updated PPP Guidelines and EPC Guidelines, as far as Hybrid Projects are concerned.

The Handbook draws on the experience of Hybrid Projects implemented during the 2014-2020 EU programming period and discusses the possibilities of financing energy efficiency projects from EU funds in the 2021-2027 financial perspective.

The definitions quoted in the Handbook refer to the individual concepts described in the EPC Contract templates annexed to the EPC Guidelines. In order to ensure easier perception of the presented material, the study has been enriched with additional graphic diagrams and tables.

Legal status as of 30 June 2025.

2. Wstęp

Podręcznik ma na celu wsparcie Podmiotów Publicznych przy przygotowywaniu do realizacji projektów z zakresu efektywności energetycznej, współfinansowanych z krajowych lub zagranicznych źródeł, w tym

przede wszystkim ze środków Unii Europejskiej (Projektów Hybrydowych). Podręcznik omawia zasady realizacji Projektów Hybrydowych, najistotniejsze postanowienia Umowy EPC, wynikające z przepisów dotyczących realizacji Projektów Hybrydowych, a ponadto zawiera dotychczasowe doświadczenia przy realizacji Projektów Hybrydowych na rynku krajowym w perspektywie finansowej 2020 – 2027. Podręcznik uwzględnia również treść zaktualizowanych Wytycznych PPP oraz Wytycznych EPC, w zakresie dotyczącym Projektów Hybrydowych.

W Podręczniku wykorzystano doświadczenia z Projektów Hybrydowych zrealizowanych w okresie programowania UE na lata 2014-2020 oraz omówiono możliwości dofinansowania projektów z zakresu efektywności energetycznej z funduszy UE w perspektywie finansowej na lata 2021-2027.

Przytoczone w treści Rozdziału 3 Podręcznika definicje odnoszą się do poszczególnych pojęć opisanych we wzorcach Umowy EPC, stanowiących załącznik do Wytycznych EPC. W celu zapewnienia łatwiejszego odbioru przedstawianego materiału, opracowanie wzbogacono dodatkowymi schematami graficznymi i tabelami.

Stan prawny na 30 czerwca 2025 r.

3. Definicje

Analiza Energetyczna- analiza energetyczna w rozumieniu Wytycznych EPC.

Beneficjent – zgodnie z przepisem art. 2 pkt 9) lit b) Rozporządzenia Ogólnego, oznacza podmiot publiczny inicjujący operację PPP lub partnera prywatnego wybranego do jej wdrażania.

Dofinansowanie/Dotacja – środki finansowe pozyskane przez Beneficjenta ze środków Unii Europejskiej w formie dotacji przeznaczonej na pokrycie Wydatków Kwalifikowalnych w związku z realizacją Przedsięwzięcia, na podstawie Umowy o Dofinansowanie i na warunkach określonych w Umowie.

ESCO/Partner Prywatny – dostawca usług związanych ze zużyciem energii, o którym mowa w przepisie art. 7 ust. 4 Ustawy o efektywności energetycznej.

Efektywność Energetyczna – efektywność energetyczna w rozumieniu Wytycznych EPC

Etap Inwestycyjny – etap Umowy EPC obejmujący zapewnienie przez ESCO Finansowania Przedsięwzięcia, zaprojektowanie, pozyskanie w imieniu i na rzecz Podmiotu Publicznego niezbędnych decyzji administracyjnych, wykonanie robót budowlanych oraz dokonanie ich odbiorów przez Podmiot Publiczny.

Etap Zarządzania – etap Umowy EPC obejmujący zarządzanie energią w celu uzyskania Gwarantowanych Oszczędności Energii.

Finansowanie – zapewnienie finansowania Etapu Inwestycyjnego na Etapie Zarządzania przez ESCO

Gwarantowane Oszczędności Energii/Gwarantowane Oszczędności – określony w Ofercie procent oszczędności w zużyciu energii elektrycznej, jaki ESCO zobowiązuje się osiągnąć na Etapie Zarządzania w każdym Roku Rozliczeniowym, z uwzględnieniem znormalizowanych warunków meteorologicznych, wpływających na zużycie energii.

Instytucja Finansująca – bank lub inna instytucja finansowa w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe lub ustawy z dnia 15 września 2000 r. Ko-

deks spółek handlowych lub inny podmiot finansujący nie będący współnikiem ESCO.

Instytucja Zarządzająca – instytucja zarządzająca w rozumieniu Ustawy Wdrożeniowej.

Koszty Finansowania – koszty rozłożenia w czasie płatności Wynagrodzenia za Etap Inwestycyjny ponoszone przez ESCO na Etapie Zarządzania.

Podmiot Publiczny – oznacza podmiot publiczny w rozumieniu Ustawy o PPP albo zamawiającego w rozumieniu Ustawy Pzp.

Przedsięwzięcie/Projekt – przedsięwzięcie realizowane w ramach Umowy EPC, obejmujące zapewnienie finansowania, wykonanie Dokumentacji Projektowej, przeprowadzenie Robót Budowlanych oraz Zarządzanie Energią w celu uzyskania Gwarantowanych Oszczędności Energii.

Projekt Hybrydowy EPC – projekt, o którym mowa w art. 40 Ustawy wdrożeniowej oraz w art. 2 pkt 15 Rozporządzenia Ogólnego.

Refundacja – refundacja Wydatków Kwalifikowalnych, zgodnie z Umową o Dofinansowanie, stanowiąca element Wynagrodzenia ESCO za Etap Inwestycyjny.

Rozporządzenie Ogólne – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

Umowa o PPP – umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym w rozumieniu Ustawy o PPP.

Umowa EPC – umowa o poprawę efektywności energetycznej w rozumieniu Ustawy o efektywności energetycznej.

Umowa o Dofinansowanie – umowa o dofinansowanie Projektu Hybrydowego.

Ustawa Wdrożeniowa – ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079 ze zm.).

Ustawa o PPP – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1637).

Ustawa o efektywności energetycznej – Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 711).

Ustawa Pzp – Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Wydatki Kwalifikowalne – wynikające z Umowy o Dofinansowanie koszty lub wydatki poniesione i pokryte przez ESCO, zatwierdzone przez Podmiot Publiczny oraz uznane przez Instytucję Zarządzającą jako kwalifikowalne zgodnie z Umową o Dofinansowanie, Przepisami Prawa oraz wytycznymi dotyczącymi Dofinansowania.

Wydatki Niekwalifikowalne – koszty lub wydatki poniesione i pokryte przez ESCO w związku z realizacją Przedsięwzięcia, wskazane w Umowie o Dofinansowanie jako niekwalifikowalne lub uznane za niekwalifikowalne przez Instytucję Zarządzającą, oraz pozostałe koszty lub wydatki nieobjęte Umową o Dofinansowanie, niestanowiące Wydatków Kwalifikowalnych.

Wynagrodzenie – łączna kwota wynagrodzenia netto, powiększonego o obowiązującą

stawkę VAT, przysługującego ESCO z tytułu realizacji Przedsięwzięcia, w wysokości określonej w Ofercie, obejmująca Wynagrodzenie za Etap Inwestycyjny, Koszt Finansowania oraz Wynagrodzenie za Etap Zarządzania.

Wynagrodzenie za Etap Inwestycyjny – łączna kwota ryczałtowego wynagrodzenia netto, powiększonego o obowiązującą Stawkę VAT, przysługującego ESCO z tytułu wykonania Etapu Inwestycyjnego, w tym koszty Finansowania ponoszone przez ESCO na Etapie Inwestycyjnym w wysokości wskazanej przez ESCO w Ofercie, obejmująca również koszty finansowania ponoszone na Etapie Inwestycyjnym.

Wynagrodzenie za Etap Zarządzania – łączna kwota wynagrodzenia netto, powiększonego o Obowiązującą Stawkę VAT, przysługującego ESCO z tytułu wykonania obowiązków na Etapie Zarządzania, w wysokości wskazanej przez ESCO w Ofercie.

Wytyczne w zakresie kwalifikowalności – Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027, wydane na podstawie Ustawy Wdrożeniowej.

Wytyczne do projektów hybrydowych – Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym hybrydowych na lata 2021-2027, wydane na podstawie Ustawy Wdrożeniowej.

Wytyczne PPP – Publikacja Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2024 r., wersja 3.0.

Wytyczne EPC – wytyczne do umów o poprawę efektywności energetycznej Publikacja Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Warszawa 2023 r.

4. Ogólne zasady realizacji Projektów Hybrydowych

Projektem hybrydowym jest projekt partnerstwa publiczno – prywatnego, które zakłada włączenie w montaż finansowy projektu środków unijnych. Podstawą do realizacji takiego projektu jest umowa o partnerstwie prywatnym (Umowa o PPP). Projektem Hybrydowym może być również projekt z zakresu efektywności energetycznej, realizowany w oparciu o przepisy Ustawy o efektywności energetycznej, albowiem stanowi on wariant partnerstwa publiczno – prywatnego, w którym wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego (ESCO) uzależniona jest od osiągnięcia przez ESCO określonego w Umowie EPC, poziomu Gwarantowanych Oszczędności Energii. W ogólnym ujęciu Projekt Hybrydowy polega na dofinansowaniu Wynagrodzenia za Etap Inwestycyjny w ramach Umowy EPC ze środków UE. Strumień środków unijnych zasila przedsięwzięcie najczęściej na zakończenie fazy inwestycyjnej (ewentualnie – w trakcie wykonywania Umowy EPC), zaś beneficjentem środków UE jest najczęściej Podmiot Publiczny.

W praktyce Projekt Hybrydowy odróżnia od PPP lub EPC, wykorzystanie źródła finansowania

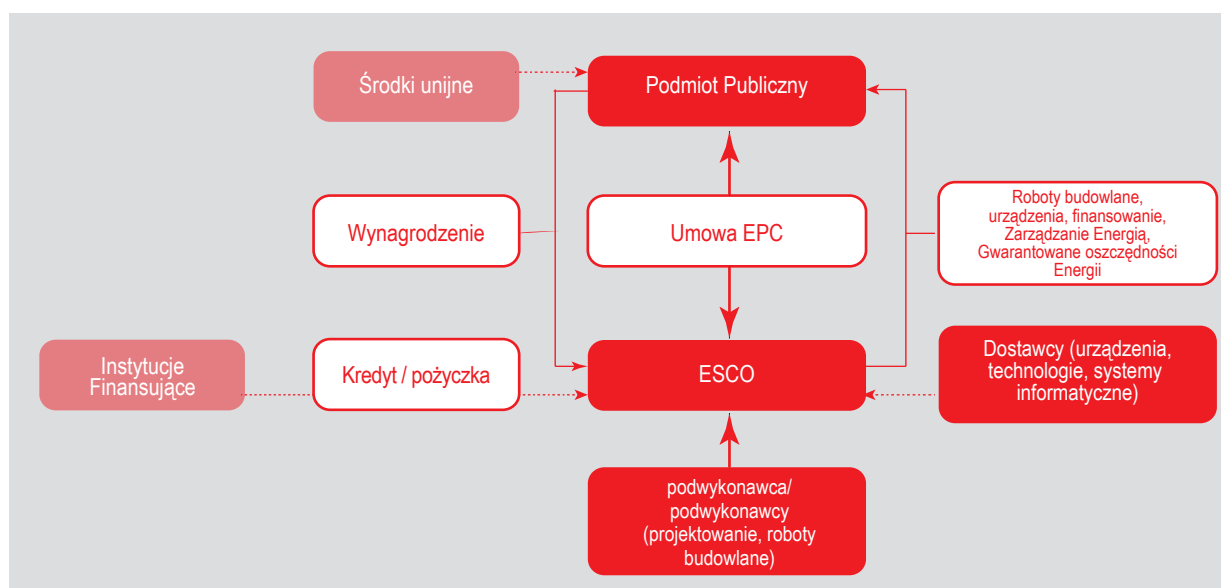
w postaci środków unijnych oraz wymagany Umową o Dofinansowanie, zakres obowiązków stron dotyczący rozliczenia Dofinansowania. Definicja legalna Projektu Hybrydowego określona została w przepisach Ustawy Wdrożeniowej, która odsyła w tym zakresie do Rozporządzenia Ogólnego (art. 40 ust. 1). W analogiczny sposób Projekty Hybrydowe zdefiniowane zostały w Wytycznych PPP Tom I: Przygotowanie projektów PPP.

Powyższe regulacje implementują do polskiego porządku prawnego wymagania wspólnotowe dla realizacji współfinansowania projektów PPP ze środków unijnych, z których najważniejsze, to:

- Zapewnienie otwartego dostępu do rynku, w tym w szczególności stosowanie przejrzystych zasad udzielania zamówień publicznych oraz zapewnienie równego traktowania podmiotów;
- Przestrzeganie zasad pomocy państwa, poprzez rzetelne dostosowanie wielkości dofinansowania UE do rzeczywistych potrzeb projektu, a także zapewnienie rozsądnego (nienadmiernego) wynagradzania Partnera Prywatnego za świadczone usługi;
- Nietraktowanie PPP jako sposobu na sztuczne zmniejszanie poziomu długu publicznego¹.

¹ Por. Guidelines for successful public-private partnerships, European Commission, Directorate – General Regional Policy, 2003, s. 68.

Schemat 1 Struktura organizacyjna Projektu Hybrydowego



Źródło: Wytoczne EPC

5. Podstawy prawne realizacji Projektów Hybrydowych

5.1. Rozporządzenie Ogólne

Rozporządzenie Ogólne określa siatkę pojęciową dla identyfikacji Projektu Hybrydowego na poziomie Unii Europejskiej, w tym pojęcie operacji PPP, beneficjenta lub rachunku Powierniczego. Wprowadza również definicję Wydatków Kwalifikowalnych oraz wskazuje na zasadę funkcjonowania rachunku powierniczego.

Zgodnie z przepisem art. 2 pkt 15) Rozporządzenia Ogólnego, „operacja PPP”, oznacza operację, która jest wdrażana w ramach partnerstwa między podmiotami publicznymi i sektorem prywatnym, zgodnie z umową o PPP, i która ma na celu świadczenie usług

publicznych w oparciu o podział ryzyka między partnerów, przewidująca wykorzystanie specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego, albo dodatkowych źródeł kapitału, albo obu tych elementów.

Przepis art. 2 pkt 39) stanowi, że „rachunek powierniczy” oznacza w przypadku operacji PPP rachunek bankowy prowadzony na podstawie pisemnej umowy zawartej między podmiotem publicznym będącym beneficjentem i partnerem prywatnym i zatwierdzoną przez instytucję zarządzającą lub pośredniczącą, wykorzystywany do płatności w trakcie okresu kwalifikowalności lub po jego upływie.

Zgodnie z przepisem art. 63 ust. 2 Rozporządzenia Ogólnego, wydatki kwalifikują się do otrzymania wkładu z Funduszy, jeżeli zostały poniesione przez beneficjenta lub partnera prywatnego operacji PPP i zapłacone w ramach wdrażanych operacji między dniem przedłożenia Komisji programu lub dniem 1 stycznia 2021 r., w zależności od tego, która z tych dat jest wcześniejsza, a dniem 31 grudnia 2029 r.

Zgodnie z przepisem art. 74 Rozporządzenia Ogólnego, w przypadku operacji PPP instytucja zarządzająca dokonuje płatności na rachunek powierniczy założony w tym celu przez beneficjenta i wykorzystywany zgodnie z umową o PPP.

Z kolei motyw 46 Rozporządzenia Ogólnego stanowi, że aby zapewnić niezbędną elastyczność w realizacji partnerstw publiczno-prywatnych (PPP), w umowie o PPP należy określić, kiedy wydatki uznaje się za kwalifikowalne, a w szczególności, na jakich warunkach ponosi je beneficjent lub prywatny partner PPP, niezależnie od tego, kto dokonuje płatności w ramach wdrażania operacji PPP.

5.2. Ustawa o efektywności energetycznej

Krajowe regulacje, dotyczące przygotowania i realizacji Projektów Hybrydowych z zakresu efektywności energetycznej zawiera m.in. Ustawa o efektywności energetycznej, która określa zakres Umowy EPC (szerzej opisany w Rozdziale 11 Podręcznika) oraz wskazanie ogólnych zasad wyboru ESCO, z uwzględnieniem odrębnych przepisów, tj. Ustawy o PPP oraz Ustawy Pzp.

Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 6 Ustawy o efektywności energetycznej, w sprawach nieure-

gulowanych w Ustawie o efektywności energetycznej do umów o poprawę efektywności energetycznej, finansowanych w całości lub w części przez dostawcę usług związanych ze zużyciem energii, w tym trybu wyboru tego dostawcy, stosuje się przepisy Ustawy o PPP z wyłączeniem przepisów art. 3a, art. 3b ust. 2, art. 7 ust. 1 i 2 oraz przepisów art. 17-18a tej ustawy.

5.3. Ustawa o PPP

Wzajemna relacja przepisów Ustawy o efektywności energetycznej oraz Ustawy o PPP wskazuje, że z punktu widzenia procedury wyboru ESCO, przedsięwzięcie EPC jest „wariantem” partnerstwa publiczno – prywatnego, z uwagi na podobną do Umowy o PPP strukturę wynagrodzenia wykonawcy ESCO oraz określony podział zadań i ryzyk.

Umowa EPC jest umową nazwaną, regulowaną przepisami Ustawy o efektywności energetycznej. Jednocześnie zasady wdrażania projektów EPC są bardzo podobne do realizacji projektów PPP.

W praktyce oznacza to, że zasady współpracy Podmiotu Publicznego i ESCO wyznaczone zostaną regulacją Ustawy o PPP, z uwzględnieniem zakresu Umowy EPC oraz zasad klasyfikacji zobowiązań z Umowy EPC do długu publicznego (przepis art. 7 Ustawy o efektywności energetycznej).

Tabela 1 Wybrane przepisy Ustawy o PPP mające zastosowanie do Umów EPC

Przepis Ustawy o PPP	Zastosowanie przepisu do Umów EPC
art. 3b ust. 1 i ust. 3-6 opinia na temat zasadności realizacji Projektu EPC	Podmiot Publiczny może zwrócić się do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego o opinię na temat zasadności realizacji Przedsięwzięcia. Opinia wydawana jest w terminie 60 dni od dnia otrzymania przez ww. organ kompletnego wniosku Podmiotu Publicznego
art. 4 ust. 1 podstawa prawna wyboru ESCO	Procedura wyboru ESCO oparta jest (co do zasady) o przepisy Ustawy Pzp. Regulacja Ustawy Pzp znajduje zastosowanie w zakresie nieuregulowanym Ustawą o efektywności energetycznej i Ustawą o PPP.
art. 6 ust. 3 kryteria oceny ofert	Ustawa o PPP zawiera fakultatywny katalog kryteriów oceny ofert, z którego Podmioty Publiczne mogą skorzystać na etapie postępowania
art. 7 ust. 3a i ust. 4 wyłączenie stosowania niektórych przepisów Ustawy PZP	Ustawa o PPP, ze względu na specyfikę projektów PPP (w tym EPC), zawiera zasady wyłączenia stosowania niektórych przepisów Ustawy Pzp, w tym dotyczących: podwykonawców, maksymalnej wysokości kar umownych, solidarnej odpowiedzialności konsorcjum, zabezpieczenia należytego wykonania Umowy EPC
art. 7b odpowiedzialność Podmiotu Publicznego	Możliwość wyłączenia solidarnej odpowiedzialności Podmiotu Publicznego jako inwestora wobec podwykonawców ESCO.
art. 8 prawo kontroli	Podmiot Publiczny ma prawo kontroli realizacji przedsięwzięcia, zaś ESCO ma obowiązek raportowania o stanie realizacji przedsięwzięcia, w tym w szczególności w odniesieniu do Gwarantowanych Oszczędności Energii.
art. 10a przeniesienie praw i obowiązków ESCO	W przypadku poważnego zagrożenia realizacji projektu EPC, Instytucja Finansująca może przenieść prawa i obowiązki ESCO na inną ESCO.

Źródło: Wytyczne EPC

Ustawa o efektywności energetycznej wyłącza również zastosowanie niektórych przepisów Ustawy o PPP.

Tabela 2 Wybrane regulacje Ustawy o PPP wyłączone z zastosowania do umów EPC

Przepis Ustawy o PPP	Omówienie wyłączenia zastosowania przepisu do Umów EPC
art. 3a i 3b ust. 2 ocena efektywności realizacji przedsięwzięcia	Inaczej niż w projektach PPP, Podmiot Publiczny nie ma obowiązku sporządzenia przed wszczęciem postępowania EPC oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia. Podmiot Publiczny zobowiązany jest natomiast do opracowania analizy potrzeb i wymagań Zamawiającego, określonej przepisami Ustawy Pzp.
art. 7 ust. 1 i 2 definicja umowy o PPP i zasady wynagrodzenia partnera prywatnego	Ustawa o efektywności energetycznej wprowadza definicję Umowy EPC oraz określa zasady wynagrodzenia ESCO, w związku z czym nie ma potrzeby posługiwania się w tym zakresie przepisami zawartymi w Ustawie o PPP. Do <i>essentialia negotii</i> Umowy EPC należą przede wszystkim postanowienia dotyczące uzyskania przez ESCO Gwarantowanych Oszczędności Energii oraz uzależnienie wynagrodzenia ESCO od poziomu uzyskanych oszczędności.
art. 17 określenie w ustawie budżetowej kwoty na finansowanie umów o PPP	Zobowiązania finansowe Podmiotu Publicznego szczebla centralnego w ramach projektów EPC określone będą w ramach limitów zobowiązań odrębnych niż limity dotyczące projektów PPP.
art. 18 zgoda Ministra Finansów na realizację przedsięwzięcia finansowanego z budżetu państwa kwotą ponad 100 mln zł	W przypadku projektów EPC finansowanych z budżetu państwa nie jest wymagana zgoda Ministra Finansów na realizację przedsięwzięcia. Ustawa o efektywności energetycznej również nie przewiduje dodatkowych zgód ani procedur z nim związanych.
art. 18a wpływ zobowiązań z umów o PPP na państwowy dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych	Począwszy od 1 stycznia 2022 r. Ustawa o efektywności energetycznej, w przepisie art. 7 ust. 3, zawiera przepis analogiczny do przepisu art. 18a Ustawy o PPP, z tym że zasady klasyfikacji zobowiązań z Umów EPC do długu publicznego dostosowane są do specyfiki projektów EPC. Z tego powodu wyłączenie stosowania przepisu art. 18a Ustawy o PPP jest zasadne i konieczne.

Źródło: Wytyczne EPC

5.4. Ustawa Pzp

Jak wspomniano powyżej, zgodnie z przepisem art. 4 ust 1, Ustawy o PPP, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Ustawy Pzp, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie.

Konsekwencją powyższego jest konieczność wyboru odpowiedniego trybu wyłonienia ESCO spośród przewidzianych na gruncie ww. ustawy.

Zgodnie z art. 129 ust 2 Ustawy Pzp podstawowymi trybami udzielenia zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zastosowanie pozostałych trybów jest możliwe wyłącznie po spełnieniu obligatoryjnych przesłanek określonych w przepisach Ustawy Pzp

Biorąc jednak pod uwagę specyfikę projektów EPC, zwłaszcza w ramach ich realizacji jako Projekty Hybrydowe, optymalnym trybem przeprowadzenia procedury wyboru ESCO będzie dialog konkurencyjny jako tryb rekomendowany przez Komisję Europejską przy realizacji tego typu przedsięwzięć.

Dialog konkurencyjny uregulowany jest w art. 169 – 188 Ustawy Pzp. Jest to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami ESCO dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert.

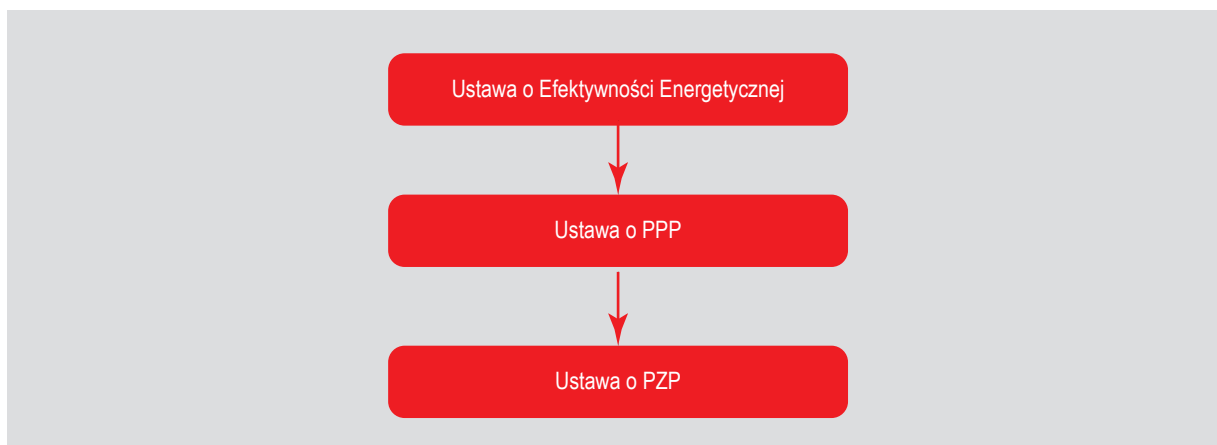
Zgodnie z art. 170 Ustawy Pzp tryb dialogu konkurencyjnego można zastosować, gdy zachodzi co najmniej jedna z okoliczności, o których mowa w art. 153. Ustawy Pzp tj.:

- rozwiązania dostępne na rynku nie mogą zaspokoić, bez ich dostosowania, potrzeb zamawiającego,

- roboty budowlane, dostawy lub usługi obejmują rozwiązania projektowe lub innowacyjne,
- **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,**
- jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny sposób przez odniesienie do określonej normy, europejskiej oceny technicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 pkt 2 lit. c, wspólnej specyfikacji technicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 pkt 2 lit. d, lub referencji technicznej;
- w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego wszystkie wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu zostały odrzucone na podstawie art. 146 ust. 1 Ustawy Pzp lub wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 226 ust. 1 Ustawy Pzp lub zamawiający unieważnił postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 Ustawy Pzp.

Z uwagi na powyższe za zastosowaniem dialogu konkurencyjnego przemawia przede wszystkim możliwość bezpośredniego wpływu potencjalnych wykonawców ESCO na ostateczny kształt przedsięwzięcia w trakcie negocjacji, celem wspólnego wypracowania z podmiotem publicznym najbardziej efektywnych rozwiązań dotyczących wszelkich aspektów współpracy w ramach przyszłego partnerstwa (w szczególności aspektów prawnych i finansowych).

Schemat 2 Krajowe podstawy prawne wyboru ESCO



Źródło: Wytyczne EPC

5.5 Ustawa Wdrożeniowa

Aktem implementującym Rozporządzenie Ogólne, który stanowi krajowe ramy do identyfikacji, przygotowania oraz wdrożenia Projektu Hybrydowego, jest Ustawa Wdrożeniowa. Ustawa wprowadza pojęcie Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków ponoszonych przez Beneficjenta w związku realizacją projektu oraz wskazuje podmioty odpowiedzialne za wdrażanie i kontrolę realizacji Projektu hybrydowego na poziomie krajowym.

Zgodnie z przepisem art. 40 ust 1. Ustawy Wdrożeniowej, Projekt Hybrydowy polega na wspólnej realizacji projektu przez partnerstwo publiczno-prywatne, o którym mowa w przepisie art. 2 pkt 15 Rozporządzenia Ogólnego. Dotyczy zatem operacji PPP, która jest wdrażana w ramach partnerstwa między podmiotami publicznymi i sektorem prywatnym, zgodnie z Umową o PPP, i która ma na celu świadczenie usług publicznych w oparciu o podział ryzyka między partnerów, przewidująca wykorzystanie specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego, albo dodatkowych źródeł kapitału, albo obu tych elementów.

W świetle przedstawionej wcześniej definicji Projektu Hybrydowego, szeroka koncep-

cja współpracy publiczno-prywatnej, opartej o podział ryzyka, w ramach której sektor prywatny dostarcza wiedzę oraz kapitał do realizacji inwestycji publicznych, przemawia za możliwością zastosowania jej w kilku krajowych regulacjach prawnych, do których należą przede wszystkim:

1. Ustawa o PPP;
2. Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi²
3. Ustawa o efektywności energetycznej³
4. Ustawa o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym⁴
5. Inne podstawy prawne, o ile regulują one zasady współpracy publiczno-prywatnej na zasadach określonych w Rozporządzeniu Ogólnym.

5.6. Wytyczne EPC

Celem Wytycznych EPC jest dostarczenie przedstawicielom sektora publicznego praktycznej ścieżki postępowania w zakresie

² Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2023 r. poz. 140).

³ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1047, 1946).

⁴ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 321, 1946).

całego cyklu realizacji projektów EPC – od identyfikacji przedsięwzięcia, przez wykonanie niezbędnych analiz, procedurę wyboru ESCO, po zarządzanie Umową EPC.

Wytyczne koncentrują się na trzech rodzajach przedsięwzięć EPC, wśród których wyróżniono:

- Termomodernizację – przedsięwzięcie polegające na przebudowie lub remoncie budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, mające na celu poprawę efektywności energetycznej;
- Oświetlenie Uliczne – przedsięwzięcie polegające na modernizacji lub wymianie oświetlenia ulicznego, mające na celu poprawę efektywności energetycznej
- Zarządzanie Energią – przedsięwzięcie obejmujące ogół czynności związanych z wdrażaniem i funkcjonowaniem systemu zarządzania energią, w tym monitorowaniem zużycia energii oraz uzyskiwaniem Gwarantowanych Oszczędności Energii, mające na celu poprawę efektywności energetycznej.

Wytyczne zawierają zbiór rekomendowanych działań i standardów postępowania, które powinny być traktowane jako wzorcowe dla Podmiotów Publicznych, w szczególności zaś dla jednostek administracji rządowej i samorządowej

W załącznikach do Wytycznych zawarto wzorcowe Umowy EPC w zakresie Termomodernizacji, Oświetlenia Ulicznego i Zarządzania Energią, z uwzględnieniem zasad realizacji Dużych Projektów oraz Projektów Hybrydowych.

Wytyczne EPC poświęcone są również zagadnieniu Projektów Hybrydowych. Jako Projekt Hybrydowy może być bowiem realizowane przedsięwzięcie EPC jako umowa o poprawę efektywności energetycznej (Umowa EPC), która zgodnie z Ustawą

o efektywności energetycznej, określa w szczególności możliwe do uzyskania oszczędności energii w wyniku realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej z zastosowaniem środka poprawy efektywności energetycznej oraz sposób ustalania wynagrodzenia, którego wysokość jest uzależniona od oszczędności energii uzyskanej w wyniku realizacji ww. przedsięwzięć.

Projekty z zakresu efektywności energetycznej, jako Projekty Hybrydowe, zorientowane są na osiągnięcie określonych w umowie wskaźników oszczędności energii, co stanowi mierzalny efekt rezultatu zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności oraz Ustawą Wdrożeniową.

Należy wskazać, że Wytyczne EPC, w tym dołączone wzorce umowne, zawierają klauzule dotyczące projektów hybrydowych, w tym opis zobowiązań i ryzyk Podmiotu Publicznego związanych z pozyskaniem i rozliczeniem Dofinansowania, płatnością wynagrodzenia ESCO z wykorzystaniem Rachunku Powierniczego, rozliczeniem Gwarantowanych Oszczędności energii itp. Szczegółowe wskazanie poszczególnych klauzul do Wytycznych EPC zawiera Rozdział nr 13 niniejszego Podręcznika.

6. Modele Projektów Hybrydowych

Konsekwencją przyjęcia tak szerokiego znaczenia i zróżnicowanych podstaw prawnych dla realizacji Projektów Hybrydowych jest również wykształcenie trzech podstawo-

wych modeli prawno-organizacyjnych wdrażania „hybryd”:

1. Model „publicznego płatnika” – stosowany w przedsięwzięciach, w których rolę ESCO jest najczęściej zaprojektowanie, sfinansowanie, budowa lub remont oraz utrzymanie lub zarządzanie infrastrukturą publiczną, w zamian za co ESCO otrzymuje okresowe wynagrodzenie, płatne z budżetu Podmiotu Publicznego w formie tzw. opłaty za dostępność. Strumień środków unijnych zasila przedsięwzięcie w toku wykonywania Umowy EPC (w ramach okresowych płatności) lub bezpośrednio po zakończeniu fazy inwestycyjnej. Model ten stosowany był w Polsce w większości realizowanych Projektów Hybrydowych, przede wszystkim przedsięwzięciach obejmujących modernizację energetyczną budynków publicznych, w tym w Zgierzu, Pabianicach, Sopocie.
2. Model „zewnętrznego płatnika” – obejmujący przedsięwzięcia PPP lub koncesji, w ramach których podmiot prywatny najczęściej projektuje, finansuje, buduje oraz eksploatuje infrastrukturę publiczną, ponosząc ryzyko popytu na świadczone usługi, zaś źródłem jego wynagrodzenia są opłaty od użytkowników (ewentualnie także dodatkowe, uzupełniające płatności z budżetu podmiotu publicznego). W takich przypadkach beneficjentem środków unijnych może być zarówno podmiot publiczny, jak też partner prywatny. Model taki został zastosowany w Polsce m.in. w projektach dotyczących zagospodarowania terenów dworca
3. Model „operatorski”, który polega na tym, że podmiot publiczny (jako beneficjent) buduje lub modernizuje infrastrukturę publiczną z udziałem środków UE, a następnie powierza zarządzanie nią wybranemu partnerowi prywatnemu. Zazwyczaj przedsięwzięcia takie obejmują infrastrukturę komercyjną lub o potencjalnie stabilnym strumieniu przychodów. Model „operatorski” zastosowany został m.in. w projekcie dotyczącym eksploatacji infrastruktury hotelowo-rekreacyjnej w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu⁷.
4. Model „dotacyjny”, w którym Beneficjentem środków jest Podmiot Publiczny, który pozyskuje środki na dofinansowanie ze środków UE lub innych programów dotacyjnych na sfinansowanie nakładów inwestycyjnych. Model ten stosowany był w Polsce w większości realizowanych Projektów Hybrydowych, przede wszystkim przedsięwzięciach obejmujących modernizację energetyczną budynków publicznych, w tym w Zgierzu, Pabianicach, Sopocie oraz w ramach innych programów krajowych, jak np. Renowacja z Gwarancją Oszczędności EPC Plus – program finansowany ze środków Funduszu Modernizacyjnego, nastawio-

⁵ Zadanie pn. „Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie z udziałem podmiotów prywatnych”, szczegółowe informacje: <https://www.ppp.gov.pl/zagospodarowanie-terenow-dworca-pkp-w-sopocie-z-udzialem-podmiotow-prywatnych/> [dostęp: 24.01.2025].

⁶ Zadanie pn. „Koncesja na roboty budowlane dla projektu kompleksu mineralnych basenów w Solcu-Zdroju”, szczegółowe informacje: <https://www.ppp.gov.pl/koncesja-na-roboty-budowlane-dla-projektu-kompleksu-mineralnych-basenow-w-solcu-zdroju/> [dostęp: 24.01.2025].

⁷ Zadanie pn. „Wybór Operatora zarządzającego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnym w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”, szczegółowe informacje: <https://www.ppp.gov.pl/wybor-operatora-zarzadzajacego-centrum-kulturalno-rekreacyjnym-w-muzeum-wsi-mazowieckiej-w-sierpcu/> (dostęp: 24.03.2023).

ny wyłącznie na projekty PPP w modelu Energy Performance Contracting (EPC) w obszarze efektywności energetycznej; w zależności od poziomu uzyskanych oszczędności energetycznych, dofinansowanie dla podmiotu publicznego może wynieść maksymalnie 49% kosztów kwalifikowalnych projektu EPC^{8,9}

5. Model „pożyczki”, w którym beneficjentem jest ESCO, które we własnym zakresie pozyskuje Dofinansowanie w formie preferencyjnej pożyczki, przy czym pożyczka może być przeznaczona wyłącznie na przedsięwzięcia przyczyniające się do redukcji negatywnego oddziaływania ludzi na środowisko przyrodnicze oraz prowadzącego do neutralności klimatycznej^{9,10}

Jak wynika z powyższego, Podmioty Publiczne oraz ESCO mogą korzystać ze środków unijnych wdrażając różne modele współpracy publiczno-prywatnej w ramach Projektów Hybrydowych¹¹. Realizacja Projektów Hybrydowych wiąże się przede wszystkim z możliwością uzyskania przez projekt EPC (Podmiot Publiczny lub ESCO) środków unijnych w formie bezzwrotnej albo zwrotnej na preferencyjnych warunkach, co wpływa bardzo korzystnie na ekonomiczną

stronę realizowanego projektu EPC. Warto zwrócić uwagę, że włączenie w montaż finansowy projektu EPC środków unijnych wpływa nie tylko na obniżenie kosztów inwestycyjnych, ale również kosztów finansowania projektu¹². W przypadku projektów dotacyjnych, w których Beneficjentem dofinansowania jest przeważnie Podmiot Publiczny, ESCO zapewnia finansowanie projektu w części objętej dofinansowaniem tylko do chwili refundacji poniesionych Kosztów Kwalifikowalnych do poziomu objętego Dofinansowaniem, natomiast w odniesieniu do kredytowania Kosztów Niekwalifikowalnych oraz do Kosztów Kwalifikowalnych, nieobjętych Dofinansowaniem.

Warianty realizacji Projektu Hybrydowego w zależności od wskazania Podmiotu Publicznego oraz alternatywnie partnera prywatnego/ESCO jako Beneficjenta Dofinansowania, zawiera poniższy schemat:

¹² Źródło: Projekty Hybrydowe w okresie programowania UE 2021-2027 – możliwości, preferencje, bariery, rekomendacje Grupa Robocza Ekspertów do spraw PPP Zespół Zadaniowy nr 4

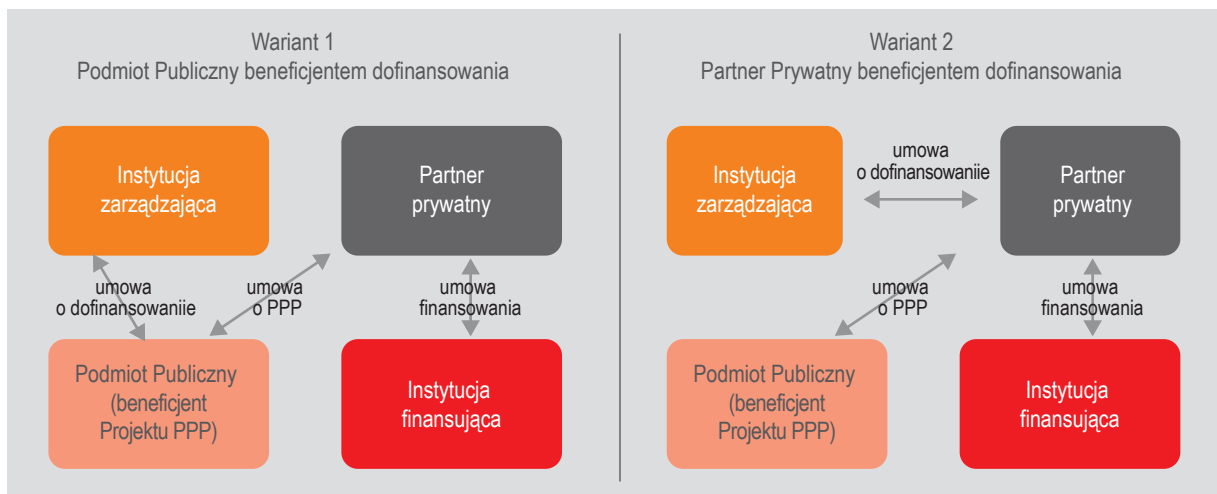
⁸ Źródło: <https://www.gov.pl/web/funduszmodernizacyjny/renowacja-z-gwarancja-oszczednosci-epc-energy-performance-contract-plus-nabor-ii> [dostęp: 1.02.2025]; na dzień sporządzenia niniejszego raportu zakończony został nabór wniosków do II edycji programu.

⁹ Źródło: Projekty Hybrydowe w okresie programowania UE 2021-2027 – możliwości, preferencje, bariery, rekomendacje Grupa Robocza Ekspertów do spraw PPP Zespół Zadaniowy nr 4

¹⁰ Źródło: <https://www.bgk.pl/krajowy-plan-odbudowy/pozyczka-wspierajaca-zielona-transformacje-miast/> [dostęp: 1.02.2025]; na dzień sporządzenia niniejszego raportu środki w ramach pożyczki wciąż dostępne są dla partnerów prywatnych.

¹¹ Możliwe do przyjęcia są również inne klasyfikacje modeli Projektów Hybrydowych, zob. np. Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady, JASPERS, 2010, s. 35 i n.

Schemat 3 Beneficjenci Dofinansowania w Projektach Hybrydowych



Źródło: Wytyczne PPP, Tom I: Przygotowanie Projektów PPP

7. Przygotowanie Projektu Hybrydowego EPC

Przygotowanie Projektu Hybrydowego obejmuje szereg czynności oraz opracowanie dokumentów wymaganych Ustawą Pzp. Struktura proceduralna projektu EPC, w tym Projektu Hybrydowego, ma charakter „kaskadowy”, zgodnie z Rozdziałem 5.3. Podręcznika. Procedura wyboru ESCO ostatecznie odbywa się zgodnie z Ustawą Pzp.

Należy mieć na uwadze, że projekty PPP/ESCO, w tym zwłaszcza realizowane w formule Projektów Hybrydowych, które zakładają włączenie w montaż finansowy projektu środków unijnych.

Przedsięwzięcia te służą wdrażaniu różnorodnych środków poprawy efektywności energetycznej, takich jak np. termomodernizacja budynków, czy wymiana oświetlenia ulicznego na energooszczędne. Umowa EPC określa: możliwe do uzyskania

oszczędności energii w wyniku realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej z zastosowaniem środka poprawy efektywności energetycznej oraz sposób ustalania wynagrodzenia, którego wysokość jest uzależniona od oszczędności energii uzyskanej w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

Przedmiot zamówienia jest na tyle skomplikowany, że przed wszczęciem formalnego postępowania wymaga przeprowadzenia odpowiednich analiz, pozwalających na zdefiniowanie optymalnego zakresu przedsięwzięcia oraz wskazanie właściwego trybu wyboru ESCO.

7.1 Analiza Potrzeb i Wymagań

Jak wskazano w Rozdziale 5 pkt 5.3. Podręcznika, z uwagi na wyłączenie przy realizacji projektów EPC przepisów art. 3a oraz art. 3b ust. 2 Ustawy o PPP, przy przygotowaniu i wdrożeniu projektu EPC Podmiot Publiczny nie ma obowiązku sporządzenia oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia. Podmiot Publiczny zobowiązany jest

natomiast do opracowania analizy potrzeb i wymagań Zamawiającego, określonej przepisami art. 83 Ustawy Pzp.

Zamawiający przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia, która obejmuje w szczególności badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych, rozeznanie rynku w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb oraz w aspekcie możliwych wariantów realizacji zamówienia albo wskazuje, że jest wyłącznie jedna możliwość wykonania zamówienia.

Analiza, wskazuje orientacyjną wartość zamówienia dla każdego ze wskazanych wariantów, możliwość podziału zamówienia na części, przewidywany tryb udzielenia zamówienia, możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia, ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia.

Uwaga

Zamawiający publiczny może odstąpić od dokonania analizy potrzeb i wymagań, w przypadku gdy zachodzi podstawa udzielenia zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, o której mowa w art. 209 ust. 1 pkt 4, lub w trybie zamówienia z wolnej ręki, o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 5. Zgodnie z informacją Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, dotyczącej zastosowania przepisów Ustawy Pzp przy przygotowaniu projektów PPP, opracowanie analizy potrzeb i wymagań jako odrębnego dokumentu nie jest konieczne.

W konsekwencji analiza potrzeb i wymagań nie musi być odrębnym dokumentem natomiast wystarczające jest uwzględnienie w ramach Oceny efektywności wszystkich

wymaganych przez art. 83 ust. 2 i 3 Ustawy Pzp elementów¹³.

Uwaga

Zgodnie z art. 266 Ustawy Pzp, do projektów poniżej progów unijnych nie stosuje się art. 83 Ustawy Pzp, zatem opracowanie analizy potrzeb i wymagań dla małych projektów nie jest obowiązkowe. Niemniej opracowanie takiej analizy jest zalecane z uwagi na konieczność zdefiniowania zakresu takiego przedsięwzięcia oraz oszacowania wartości przedmiotu zamówienia, w tym z uwzględnieniem środków dotacyjnych, kosztów pozyskania tego finansowania.

Należy podkreślić, że analiza potrzeb i wymagań dla projektów EPC powinna uwzględniać w szczególności aspekty środowiskowe, zwłaszcza w kontekście Zarządzania Energią i Gwarantowanych Oszczędności Energii, ewentualnie również aspekty innowacyjne w zakresie wykorzystania nowoczesnych technologii, rozwiązań projektowych lub konstrukcyjnych, istotnym elementem takiej analizy powinno być przeprowadzenie inwentaryzacji istniejących obiektów pod kątem efektywności energetycznej oraz opracowanie analizy energetycznej.

7.2. Inwentaryzacja obiektów

Prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja ma na celu precyzyjne ustalenie stanu aktywów Podmiotu Publicznego, w tym w zakresie efektywności energetycznej pod kątem energetycznym, jak również technicznym (budowlanym), z uwagi na wpływ stanu infrastruktury na aspekty energetyczne.

Właściwie przeprowadzona inwentaryzacja w fazie przygotowawczej pozwoli także

¹³ <https://www.ppp.gov.pl/jak-przygotowac-projekt-ppp-po-zmianach-w-prawie-zamowien-publicznych>

zidentyfikować obszary budzące wątpliwości techniczne i ewentualnie podjąć decyzję o wykonaniu dodatkowych ekspertyz lub opinii technicznych¹⁴.

Inwentaryzacja w zakresie Termomodernizacji

W przypadku Termomodernizacji z uwagi na spodziewany efekt energetyczny weryfikowane są następujące elementy:

1. elementy, których właściwe wykonanie zwiększa opór cieplny przegród, takie jak np. ocieplenie ścian, stropów i dachów, wymiana okien i drzwi zewnętrznych, likwidacja mostków cieplnych (rejon balkonów). Po wykonaniu prac poprawia się charakterystyka energetyczna budynku,
2. elementy związane z wymianą lub modernizacją instalacji c.o., c.w.u., wentylacji, klimatyzacji, źródeł energii i oświetlenia, w połączeniu z systemami automatyki. W tym przypadku, zaprojektowane rozwiązania techniczne determinują możliwość skutecznego zarządzania energią i osiągania efektu energetycznego,
3. elementy niewpływające na efekt energetyczny, ale niezbędne lub przewidziane do realizacji z innych względów np. naprawa schodów lub kominów, dostosowanie do potrzeb osób z ograniczeniami ruchowymi.

7.3. Analiza Energetyczna

Rzetelna inwentaryzacja to punkt wyjścia do opracowania Analizy Energetycznej, stanowiącej kluczowy dokument Podmiotu Publicznego, który będzie podstawą do wszelkich innych działań związanych z wdrożeniem Projektu EPC.

W ramach Analizy Energetycznej przeprowadza się w szczególności audyt energetyczny lub audyt efektywności energetycznej.

Audyty te stosowane są w różnych Projektach EPC. Zamówienie odpowiedniego opracowania spoczywa na Podmiocie Publicznym, ponieważ konieczne jest dostarczenie wszystkim uczestnikom Postępowania EPC tego samego materiału bazowego.

W niektórych przypadkach może być konieczne zaprojektowanie i uzupełnienie instalacji o elementy pomiarowe, w celu zebrania dodatkowych danych (będzie to wstępny etap Analizy Energetycznej). Stąd też, Podmiot Publiczny powinien najpierw ustalić zakres audytu w zależności od przewidywanego kształtu Projektu EPC. Warto zauważyć, że przeprowadzenie Analizy Energetycznej pozwoli na uniknięcie ryzyka zastosowania nietrafionych rozwiązań, co korzystnie wpłynie na stronę kosztową Przedsięwzięcia.

W przypadku Termomodernizacji wykonywany jest Audyt Energetyczny lub Audyt Efektywności Energetycznej. Poniżej scharakteryzowano podobieństwa i różnice pomiędzy nimi.

Audyt Energetyczny – jest to opracowanie określające zakres oraz parametry techniczne i ekonomiczne przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, ze wskazaniem rozwiązania optymalnego, w szczególności z punktów widzenia kosztów realizacji tego przedsięwzięcia oraz oszczędności energii, stanowiące jednocześnie założenia do projektu budowlanego (na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków).

Audyt Efektywności Energetycznej – jest to opracowanie zawierające analizę zużycia energii oraz określające stan techniczny obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, zawierające wykaz przedsięwzięć służących poprawie Efektywności Energetycznej obiektu, urządzenia technicznego

¹⁴ Źródło: Wytyczne EPC, Część II pkt 2.2

lub instalacji, a także ocenę ich opłacalności ekonomicznej i możliwej do uzyskania oszczędności energii (na podstawie Ustawy o efektywności energetycznej).

Ponadto Analiza Energetyczna obejmuje zwykle dodatkowe przedsięwzięcia służące poprawie Efektywności Energetycznej, takie jak w szczególności:

- modernizacja oświetlenia wewnętrznego,
- montaż instalacji PV pracującej na pozostałe potrzeby budynku (np. oświetlenie wewnętrzne, urządzenia biurowe),
- montaż systemu zarządzania energią, obejmującego zarządzanie ciepłem i energią elektryczną.

W przypadku Oświetlenia Ulicznego Analiza Energetyczna obejmuje ocenę zużycia energii przez oświetlenie uliczne wraz z inwentaryzacją lamp ulicznych, ocenę ich stanu technicznego, określenie możliwości poprawy efektywności energetycznej oraz opłacalności ekonomicznej.

Analiza Oświetlenia Ulicznego może obejmować również elementy budowy nowej infrastruktury oświetleniowej (w takim przypadku na jej podstawie sporządzany będzie również program funkcjonalno-użytkowy). Nie istnieją przepisy prawa regulujące wykonanie analizy energetycznej Oświetlenia Ulicznego, w związku z czym do jej opracowania stosuje się metodykę wskazaną dla Audytu Efektywności Energetycznej.

W Przedsięwzięciach dotyczących wyłącznie Zarządzania Energią wykonuje się natomiast Analizę Energetyczną Systemu Zarządzania Energią. Jest to analiza Efektywności Energetycznej dla kilku (a nawet kilkunastu lub więcej) obiektów, w których planuje się Przedsięwzięcie tego samego rodzaju.

Opracowanie zawiera lokalizację i stan techniczny obiektów, opis techniczny Systemu Zarządzania Energią wraz z określe-

niem jego funkcjonalności, ocenę poprawy Efektywności Energetycznej obiektów oraz opłacalność ekonomiczną Przedsięwzięcia. Wykonywana jest najczęściej zgodnie z metodyką określoną dla Audytu Efektywności Energetycznej¹⁵.

8. Zespół projektowy

Powołanie zespołu projektowego do realizacji projektów EPC, stanowi kolejny istotny element w procesie przygotowania postępowania na wybór ESCO Zespół projektowy zajmie się przygotowaniem Przedsięwzięcia, a następnie będzie brał udział w Postępowaniu EPC i realizacji Projektu na Etapie Inwestycyjnym i na Etapie Zarządzania.

Zespół projektowy EPC składa się przede wszystkim z pracowników Podmiotu Publicznego oraz – w przypadku ich zaangażowania – zewnętrznych ekspertów. Zdarza się, że do zespołu projektowego zapraszani są również przedstawiciele Użytkowników obiektów (np. dyrektorka szkoły) lub innych interesariuszy (np. członek zarządu lub specjalista z miejskiego przedsiębiorstwa energetyki ciepłej).¹⁶ W przypadku realizacji projektów hybrydowych celem jest zapewnienie w składzie Zespołu projektowego osób posiadających wiedzę i doświadczenie w pozyskiwaniu środków dotacyjnych z funduszy europejskich lub innych bezzwrotnych lub preferencyjnych źródeł finansowania.

W przypadku Projektu EPC, Podmiot Publiczny musi obsługiwać proces przygotowania, realizacji i wieloletniego okresu zarządzania Projektem, w tym właściwego nadzoru nad procesem rozliczenia Dofi-

¹⁵ Wytyczne EPC, Część II, pkt 2.3

¹⁶ Wytyczne EPC, Część II, pkt 1.2

nansowania na Etapie Zarządzania, w dużo większym zakresie, niż w przypadku tradycyjnego zamówienia na roboty budowlane lub usługi. Dlatego też we wczesnej fazie etapu przygotowawczego konieczna jest identyfikacja dostępnych zasobów kadrowych, które utworzą zespół projektowy EPC, pracujący w pierwotnym składzie na rzecz realizacji Przedsięwzięcia w całym cyklu jego życia.

Pożądane jest, aby osoby wprowadzone od początku we wszystkie zagadnienia Projektu

były zaangażowane aż do kluczowego momentu, którym jest raport ESCO po pierwszym roku zarządzania energią. Członkowie zespołu projektowego powinni posiadać kompetencje umożliwiające im merytoryczne lub organizacyjne zaangażowanie w prace nad Projektem EPC.

Przykładową strukturę zespołu projektowego przy realizacji Projektu hybrydowego, określa poniższy schemat:

Schemat 4 Zespół projektowy do realizacji Projektu Hybrydowego



Źródło: opracowanie własne

9. Wniosek i Umowa o Dofinansowanie

Przygotowanie prawidłowego wniosku o dofinansowanie projektu hybrydowego zależy od poprawności i kompletności danych niezbędnych do ustalenia wysokości Wydatków Kwalifikowalnych oraz Wydatków Niekwalifikowalnych, wysokości opłat za energię oraz pozostałych kosztów eksploatacyjnych Projektu.

W przypadku projektów z zakresu efektywności energetycznej, z uwagi na uproszczony charakter analizy potrzeb i wymagań, podstawowe dane do wniosku o dofinansowanie będą zawarte zarówno w tej analizie, jak i w Audytach Energetycznych. Wniosek o dofinansowanie może złożyć Podmiot publiczny albo ESCO – w zależności od decyzji tych stron podjętej na etapie wyboru ESCO/ zawarcia Umowy o EPC.

Wniosek może zostać złożony zarówno przed wyborem ESCO, jak i po dokonaniu tego wyboru. Wynika to bezpośrednio z przepisów Rozporządzenia Ogólnego, więc nie jest zależne od decyzji instytucji za-

rzządzających. Do oceny wniosku o dofinansowanie nie jest wymagana Umowa EPC, niemniej jednak należy wziąć pod uwagę projekt postanowień Umowy o EPC w tym zakresie, dostarczony instytucji zarządzającej przez podmiot składający wniosek o dofinansowanie (podmiot publiczny albo ESCO). W typowych projektach EPC projekt umowy EPC będzie kształtowany w trakcie postępowania ws. wyboru ESCO.

W praktyce spotyka się oba rozwiązania, w których wniosek o dofinansowanie jest złożony przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru ESCO. W takiej sytuacji w toku negocjacji lub dialogu konkurencyjnego, wypracowany projekt Umowy EPC powinien uwzględniać przynajmniej treść projektu Umowy o Dofinansowanie. W sytuacji, w której umowa o dofinansowanie została zawarta przed wszczęciem postępowania na wybór ESCO, Umowa EPC powinna być spójna z zobowiązaniami stron, wynikającymi z Umowy o Dofinansowanie.

Uwaga

Zgodnie z Wytycznymi do projektów hybrydowych rekomenduje się, aby za moment wyboru partnera prywatnego uznać, obok zawarcia umowy o PPP, również moment publikacji ogłoszenia o wyborze najkorzystniejszej oferty. Tym niemniej, należy mieć na uwadze, że do momentu zawarcia umowy o PPP wystąpić może szereg okoliczności, które spowodują, że wybrany oferent nie uzyska statusu partnera prywatnego (np. w wyniku odwołania innych oferentów czy wycofania się z przetargu oferenta, który złożył najkorzystniejszą ofertę). Dlatego to od instytucji zarządzającej zależy, czy dopuszczają możliwość zawierania umów o dofinansowanie z podmiotami prywatnymi, które zostały wybrane do realizacji projektu PPP, ale które nie zawarły jeszcze umowy o PPP z podmiotem publicznym.

Uwaga

Analogicznie do projektów wdrażanych w formule tradycyjnej (niestanowiących projektu PPP), wniosek o Dofinansowanie podlega formalnej i merytorycznej ocenie Instytucji Zarządzającej, zgodnie ze wskazaniami dokumentacji naboru.

W ramach tej oceny weryfikacji podlegają również niektóre z postanowień Umowy o PPP/EPC albo projektu takiej umowy jak np. zagadnienia dotyczące rachunku powierniczego czy sposobu i terminów przekazywania środków z dofinansowania do ESCO.

W przypadku złożenia wniosku o Dofinansowanie przed wyborem ESCO należy pamiętać, iż zgodnie z przepisem art. 257 pkt 1) Ustawy Pzp, Zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli środki publiczne, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części zamówienia, **nie zostały mu przyznane, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu** – w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, partnerstwa innowacyjnego.

Przypadek ten dotyczy przede wszystkim Projektów Hybrydowych lub Projektów PPP z innym dofinansowaniem zewnętrznym, o które ubiega się Podmiot Publiczny. Przesłanki tej nie można wykorzystać w przypadku, gdy Zamawiający dokona zmiany planu finansowego (np. wieloletniej prognozy finansowej JST lub programu wieloletniego uchwalonego przez Radę Ministrów).

10. Procedura wyboru ESCO. Wybór ESCO

Jak wskazano w punkcie 5.4. Podręcznika, podstawa proceduralna do wyboru ESCO dla realizacji projektu hybrydowego EPC ma charakter kaskadowy, zaś faktyczną podstawę do przeprowadzenia postępowania na wybór ESCO stanowi Ustawa Pzp.

Konsekwencją powyższego jest konieczność wyboru odpowiedniego trybu wyłonienia ESCO spośród przewidzianych na gruncie Ustawy Pzp.

Zgodnie z przepisem art. 129 ust. 2 Ustawy Pzp podstawowymi trybami udzielenia zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zastosowanie pozostałych trybów jest możliwe wyłącznie po spełnieniu obligatoryjnych przesłanek określonych w przepisach Ustawy Pzp.

Biorąc jednak pod uwagę specyfikę projektów PPP, należy wskazać, iż optymalnym trybem przeprowadzenia procedury wyboru ESCO jest dialog konkurencyjny jako tryb rekomendowany przez Komisję Europejską przy realizacji tego typu przedsięwzięć dla projektów o wartości powyżej progów unijnych.

Dialog konkurencyjny uregulowany jest w art. 169 – 188 Ustawy Pzp. Jest to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert.

Zgodnie z art. 170 Ustawy Pzp. tryb dialogu konkurencyjnego można zastosować, gdy zachodzi co najmniej jedna z okoliczności, o których mowa w art. 153 Ustawy Pzp.,

w szczególności, gdy 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,

Z uwagi na powyższe za zastosowaniem dialogu konkurencyjnego przemawia przede wszystkim możliwość bezpośredniego wpływu potencjalnych ESCO na ostateczny kształt przedsięwzięcia w trakcie negocjacji, celem wspólnego wypracowania z Podmiotem Publicznym najbardziej efektywnych rozwiązań dotyczących wszelkich aspektów współpracy w ramach przyszłego partnerstwa (w szczególności aspektów prawnych i finansowych). W kontekście realizacji Projektu Hybrydowego, który odróżnia od klasycznego projektu EPC montaż finansowy z uwzględnieniem środków unijnych, aktywny udział potencjalnych wykonawców ESCO przy konstruowaniu projektu umowy EPC w zakresie kwestii związanych z płatnością wynagrodzenia ESCO, rozliczeniem Dofinansowania zgodnie z wymaganiami umowy o Dofinansowanie, zazwyczaj usprawnia procedurę wyboru ESCO, albowiem pozwala ograniczyć liczbę wniosków o wyjaśnienie treści SWZ, po zakończeniu dialogu.

Uwaga

W postępowaniu o wartości poniżej progów unijnych w miejsce dialogu konkurencyjnego możliwe jest przeprowadzenie postępowania na wybór ESCO w trybie podstawowym z negocjacjami na podstawie art. 275 pkt 2 lub 3. W każdym z obu trybów możliwe jest przeprowadzenie negocjacji w ograniczonym zakresie .



Źródło: Wytyczne EPC

11. Wstępne konsultacje rynkowe

Przeprowadzenie postępowania na wybór ESCO powinny poprzedzać wstępne konsultacje rynkowe, których celem jest weryfikacja przyjętych założeń współpracy w ramach Projektu EPC z potencjalnymi ESCO.

Zasadniczo wstępne konsultacje rynkowe powinny być przeprowadzone już na etapie opracowania analizy potrzeb i wymagań, gdyż na tym etapie Podmiot Publiczny posiada już wstępnie ustalony kształt Projektu EPC, a nierzadko inwentaryzację lub analizę Energetyczną. W procedurze tej biorą też udział czasami inne podmioty (np. dostawcy technologii, systemów zarządzania, wykonawcy robót budowlanych, firmy konsultingowe, Instytucje Finansujące).

Uwaga

Art. 84 ust. 1 Ustawy PZP:

Zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może przeprowadzić wstępne konsultacje rynkowe w celu przygotowania postępowania i poinformowania wykonawców o swoich planach i wymaganiach dotyczących zamówienia.

Prawidłowo przeprowadzone konsultacje rynkowe służą wstępnemu potwierdzeniu przyjętych rozwiązań, ponadto mogą prowadzić również do zmiany pierwotnych założeń planowanego Przedsięwzięcia, w celu dostosowania Projektu do realiów rynkowych. Na etapie wstępnych konsultacji rynkowych Podmiot Publiczny powinien już dysponować wiedzą czy projekt będzie stanowić Projekt Hybrydowy. W takim przypadku w dokumentach dotyczących wstępnych konsultacji rynkowych należy poinformować ESCO o potencjalnym dofinansowaniu, jego warunkach lub wskazać dostępne dokumenty.

Przepisy Ustawy Pzp nie precyzują formy, w jakiej mają być przeprowadzone konsul-

tacje rynkowe, ani też nie określają ich zakresu. Należy zatem uznać, że przedmiotem konsultacji mogą być wszelkie aspekty dotyczące planowanego przedsięwzięcia.

Standardowa procedura wstępnych konsultacji rynkowych, wzorowana na tzw. testowaniu rynku do projektów PPP (zob. Wytyczne PPP Tom I: Przygotowanie Projektów PPP) oraz obejmuje:

- opracowanie memorandum informacyjnego, zawierającego podstawowe informacje na temat Projektu EPC, w tym np. określenie jego lokalizacji, planowanego zakresu, stanu technicznego infrastruktury, wstępny podział zadań i ryzyk, mechanizm Wynagrodzenia ESCO, wstępnie oszacowaną wartość nakładów inwestycyjnych, omówienie procedury wyboru ESCO przedstawienie wstępnego harmonogramu realizacji Przedsięwzięcia i inne informacje lub dokumenty istotne z punktu widzenia celu Podmiotu Publicznego,
- opracowanie kwestionariusza dla uczestników konsultacji rynkowych, zawierającego zestaw pytań, na które Podmiot Publiczny oczekuje odpowiedzi od ESCO lub innych podmiotów uczestniczących w konsultacjach, np. w zakresie: skali Projektu, planowanych rozwiązań techniczno-technologicznych, potencjalnych oszczędności energii, zasad finansowania Projektu, podziału ryzyk, proponowanych odstępstw od standardów rynkowych, etapowania Przedsięwzięcia, wykorzystania środków unijnych, optymalnego okresu współpracy, wykorzystania OZE, etc.),
- organizację spotkań z uczestnikami konsultacji rynkowych, w trakcie których istnieje możliwość przeprowadzenia pogłębionej dyskusji nad zagadnieniami określonymi w memorandum informacyjnym i kwestionariuszach, jak również

poruszenia innych tematów istotnych z punktu widzenia uczestników konsultacji rynkowych¹⁷

Należy pamiętać, że przebieg wstępnych konsultacji rynkowych determinuje często podjęcie przez ESCO wstępnej decyzji o zaangażowaniu w planowaną procedurę wyboru EPC.

12. Przebieg procedury wyboru ESCO

Przygotowanie postępowania na wybór ESCO jest istotnym czynnikiem warunkującym sprawność oraz skuteczność przeprowadzenia procedury w ramach dialogu konkurencyjnego.

W związku z tym w dalszej części rozdziału zostaną wskazane rekomendowane czynności jakie powinien podjąć Podmiot Publiczny zarówno na etapie przygotowania postępowania jak również w trakcie jego trwania oraz rozstrzygnięcia.

12.1. Przygotowanie do postępowania

Przed wszczęciem procedury wyboru ESCO, rekomenduje się podjęcie następujących czynności:

- powołanie komisji przetargowej (członkowie zespołu projektowego),
- oszacowanie wartości przedmiotu zamówienia (z wykorzystaniem wyników analizy finansowo-ekonomicznej),
- opracowanie dokumentacji przetargowej koniecznej do wszczęcia postępowania EPC w trybie dialogu konkurencyjnego.

¹⁷ Wytyczne EPC, Część II pkt 2.8.

12.2. Publikacja ogłoszenia/wszczęcie postępowania

Wszczęcie postępowania na wybór ESCO w trybie dialogu konkurencyjnego następuje przez przekazanie ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Podmiot Publiczny zapewni na stronie internetowej prowadzonego postępowania dostęp do opisu potrzeb i wymagań. Zakres ogłoszenia o zamówieniu w trybie dialogu konkurencyjnego, jest niemal analogiczny jak w postępowaniu wszczynanym w trybie przetargu ograniczonego.

W odniesieniu do ogłoszenia o zamówieniu należy zwrócić szczególną uwagę na warunki udziału w postępowaniu i kryteria selekcji oraz kryteria oceny ofert. Przyjęte warunki i kryteria selekcji powinny premiovwać ESCO doświadczonych w realizacji podobnych przedsięwzięć i być adekwatne do przedmiotu zamówienia. Natomiast kryteria oceny ofert muszą koncentrować się na celu Projektu i stanowić wypadkową oczekiwań i możliwości Zamawiającego. W przypadku realizacji Projektów Hybrydowych, jako kryteria selekcji w celu premiowania wykonawców można zaproponować, aby dodatkowe punkty zostały przyznawane za realizację projektu EPC w formule Projektu Hybrydowego.

Przykładowe warunki udziału w postępowaniu i kryteria selekcji

Warunki udziału w postępowaniu

- 1.1. Doświadczenie ESCO w zrealizowaniu co najmniej jednego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu art. 2 pkt 2) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, obejmującego zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w co najmniej 1 budynku w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane.
- 1.2. Doświadczenie ESCO w zrealizowaniu co najmniej 1 usługi, która polegała na Zarządzaniu Energią w budynkach w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane przez okres co najmniej 12 miesięcy, obejmującą co najmniej jeden pełny sezon grzewczy w co najmniej 1 budynku w ramach jednej umowy. Ponadto Zamawiający wyjaśnia, że przez „zarządzanie energią” należy rozumieć wykonywanie usług polegających na wdrożeniu i eksploataowaniu systemu pomiarowego i informatycznego, którego celem jest monitorowanie i optymalizowanie zużycia energii, w tym identyfikacji stanów awaryjnych i ich usuwanie.

Kryteria selekcji

- Doświadczenie ESCO w zrealizowaniu co najmniej jednego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego ponad minimum określone dla warunku udziału w postępowaniu w formule EPC;
- Doświadczenie ESCO w zrealizowaniu co najmniej jednego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego ponad minimum określone dla warunku udziału w postępowaniu w formule EPC jako Projektu Hybrydowego.

Źródło: Wytoczne EPC, Część III pkt 4.1.

12.3. Negocjacje Umowy EPC w ramach dialogu konkurencyjnego

Dialog z potencjalnymi wykonawcami ESCO to najważniejszy etap w procedurze wyboru. To właśnie wówczas strony przyszłej Umowy EPC wypracowują zakres i standardy techniczne niezbędnych do wykonania prac, opracowują ostateczny model finansowy i prawny przedsięwzięcia oraz negocjują szczegółowe warunki jego realizacji, terminy, wzajemne obowiązki, zasady wynagradzania, a w przypadku Projektów Hybrydowych, również kwestie związane z pozyskaniem i rozliczeniem Dofinansowania.

W przypadku Projektów Hybrydowych istotnym elementem dokumentacji postępowania będzie Umowa o Dofinansowanie.

Z uwagi na sposób rozliczania Projektów Hybrydowych, z punktu widzenia ESCO i Instytucji Finansujących niezwykle istotne jest przejrzyste ujęcie w Umowie EPC obowiązków ESCO związanych z dokumentowaniem wydatków poniesionych na realizację Przedsięwzięcia oraz obowiązków stron Umowy EPC w zakresie wykorzystania środków unijnych.

Warto dodać, że w każdym przypadku możliwość i szczegółowe zasady realizacji Projektu Hybrydowego powinny być uzgodnione z właściwą instytucją zarządzającą, i to na jak najwcześniejszym etapie postępowania, a najlepiej – przed jego formalnym rozpoczęciem.

Do dobrych praktyk w zakresie Projektów Hybrydowych należy konsultowanie warunków Dofinansowania ze wszystkimi uczestnikami Postępowania PPP. Ponadto, zakres i warunki techniczne Przedsięwzięcia należy ustalać na jak najwcześniejszym etapie Postępowania. Ustalony w ten sposób zakres Projektu PPP zawarty zostanie we wniosku o dofinansowanie i będzie stanowił podstawę oceny wniosku

dokonywanej przez właściwą instytucję udzielającą Dofinansowania¹⁸.

Z formalnego punktu widzenia negocjacje w ramach postępowania na wybór ESCO wszczynane są poprzez zaproszenie do dialogu, którego minimalny zakres określają przepisy art. 179 Ustawy Pzp. Należy mieć jednak na uwadze, że zakres dokumentów i informacji, które Podmiot Publiczny powinien przekazać ESCO wraz z zaproszeniem do dialogu, jest o wiele szerszy.

Podmiot Publiczny powinien dostarczyć potencjalnym ESCO przed rozpoczęciem negocjacji co najmniej następujące dokumenty i informacje:

- a) Analizę Energetyczną wraz z inwentaryzacją,
- b) Program funkcjonalno-użytkowy (jeżeli dotyczy) oraz specyfikacje techniczne,
- c) Posiadaną dokumentację budowlaną i remontową dotyczącą obiektów wchodzących w zakres Przedsięwzięcia, w tym opinie lub ekspertyzy techniczne,
- d) Zestawienie rachunków/faktur za ciepło i energię elektryczną z ostatniego okresu (np. 12 lub 24 miesiące)
- e) Umowy zawarte z dostawcami mediów, tj. zakładami energetycznymi lub przedsiębiorstwami użyteczności publicznej, dotyczące zakupu energii elektrycznej i ciepła, a także dostaw wody, wraz z aneksami,
- f) Wstępny projekt Umowy EPC z załącznikami, obejmującymi m.in. Standardy Zarządzania Energią oraz metodykę obliczania i raportowania Gwarantowanych Oszczędności Energii;
- g) Informację nt. ewentualnych decyzji administracyjnych, zgód lub pozwoleń, które będzie musiała uzyskać Jednostka Sektora Publicznego lub ESCO w celu realizacji Przedsięwzięcia,

¹⁸ Wytoczne PPP, Tom II. Postępowanie PPP

- h) Informację nt. ewentualnych przeszkód formalnych lub faktycznych, które należy rozstrzygnąć w trakcie Negocjacji (np. brak uregulowanego stanu prawnego nieruchomości), aby Przedsięwzięcie było wykonalne,
- i) Informację nt. warunków i zasad dofinansowania Projektu ze środków unijnych (w przypadku Projektów Hybrydowych),
- j) Proponowany harmonogram negocjacji¹⁹

W praktyce poziom przygotowania Podmiotu Publicznego do dialogu ma kluczowe znaczenie dla powodzenia negocjacji. Nie ma sensu rozpoczynać rozmów z potencjalnymi ESCO bez uprzedniego przekazania ESCO przynajmniej części dokumentów i materiałów, stanowiących ich podstawę.

12.4. Dialog – aspekty organizacyjne

Negocjacje najczęściej mają formę ustną i prowadzone są w formie bezpośrednich spotkań z ESCO (w siedzibie Podmiotu Publicznego lub on-line).

Nie ma przeszkód, aby niektóre zagadnienia w trakcie Negocjacji były omawiane w formie pisemnej, w ramach korespondencji wymienianej pomiędzy Zamawiającym a ESCO.

Należy pamiętać, że z uwagi na konieczność zachowania konkurencji wykonawców, negocjacje prowadzone są z każdym ESCO osobno, a to z uwagi na ich poufny charakter i zakaz ujawniania bez zgody drugiej strony informacji technicznych i handlowych związanych z negocjacjami (wynika to z art. 291 ust. 2 i 3 oraz art. 182 ust. 2 Ustawy Pzp.).

Liczba tur spotkań negocjacyjnych ich zakres określany jest wcześniej, w harmonogramie Projektu EPC, udostępnianym wraz z ogłoszeniem o zamówieniu. Harmonogram ten w późniejszym terminie

podlega aktualizacjom lub modyfikacjom, w zależności od bieżących potrzeb i uzgodnień.

W praktyce, w zależności do rodzaju i stopnia skomplikowania Projektu EPC, zazwyczaj odbywa się od 3 do 5 tur negocjacyjnych z każdym ESCO, które Zamawiający planuje uprzednio w ramach harmonogramu Postępowania.

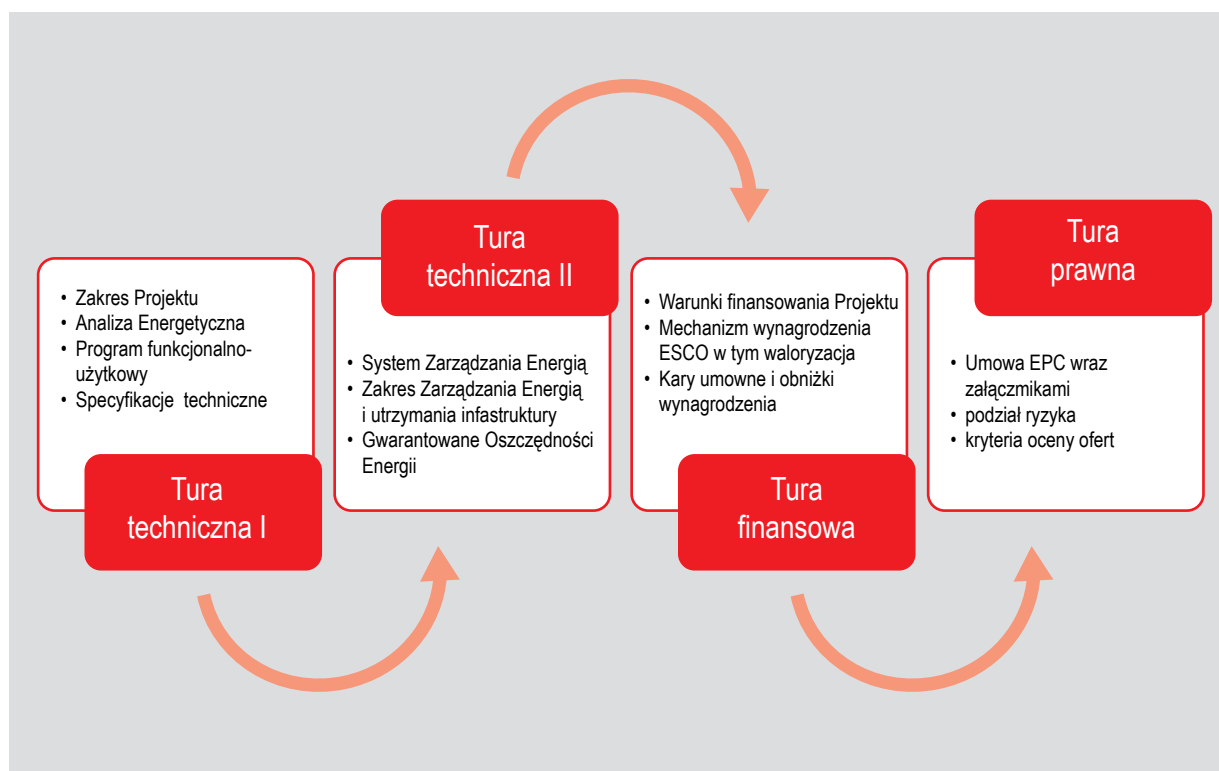
Uwaga

We wszystkich Projektach EPC dobrą praktykę stanowi przeprowadzenie przez ESCO wizji lokalnej obiektów przed pierwszą turą negocjacji. Dzięki temu ESCO są w stanie poczynić własne ustalenia techniczne i przygotować się do omawiania zagadnień i problemów związanych z efektywnością energetyczną w odniesieniu do Przedsięwzięcia. Jednocześnie ESCO analizują, wnoszą uwagi i proponują rozwiązania w stosunku do analizy energetycznej lub programu funkcjonalno-użytkowego, przygotowanych przez Podmiot Publiczny. W ten sposób dyskusja w toku tury technicznej ma charakter merytoryczny i efektywny.

Źródło: Wytyczne EPC, Część III, pkt 5.2.

¹⁹ Wytyczne EPC, Część III pkt 5.1.

Schemat 6 Przykładowy przebieg negocjacji



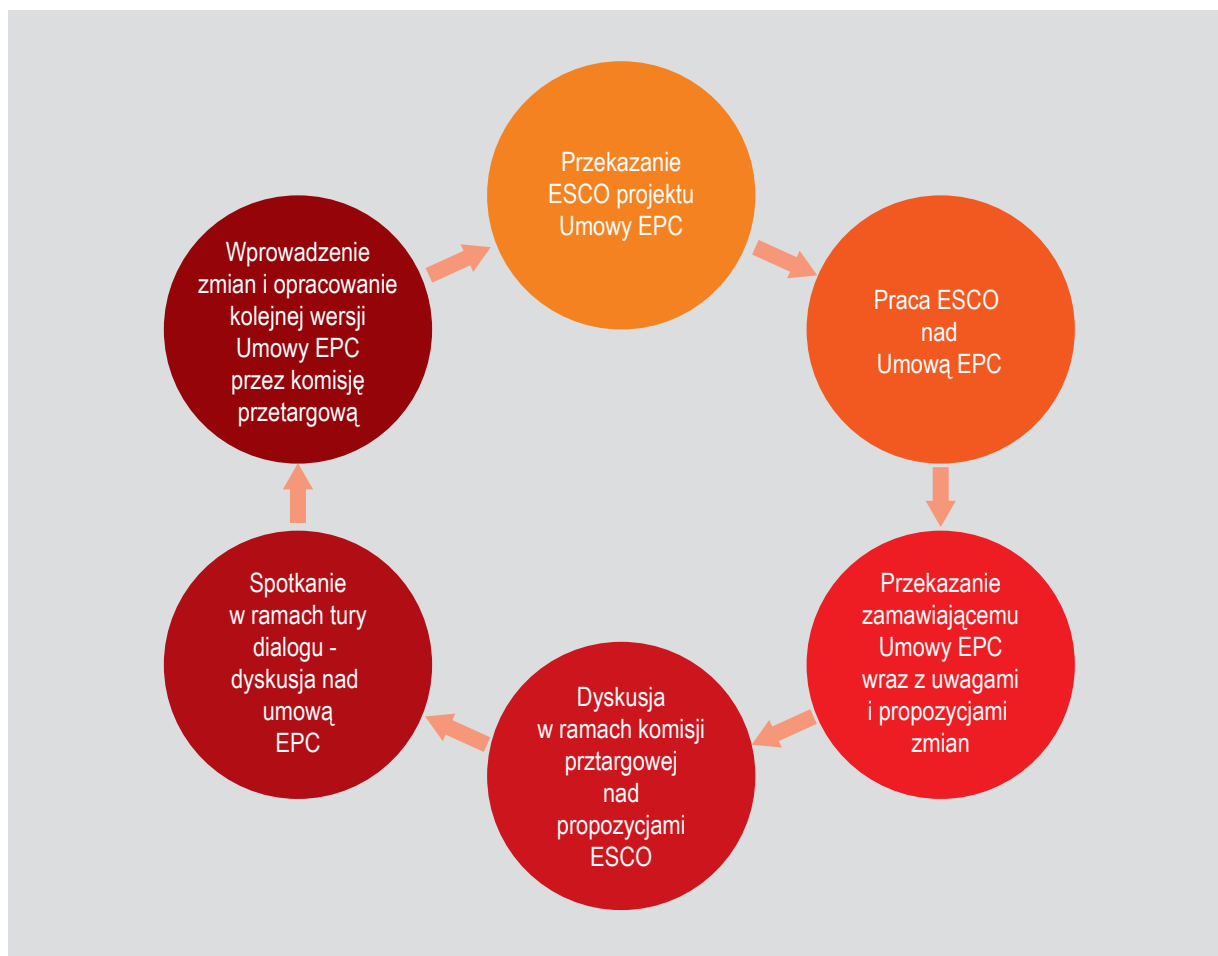
Źródło: Wytyczne EPC, Część III pkt 2.3.

Zgodnie z art. 181 Ustawy PZP podczas dialogu Podmiot Publiczny zapewnia równe traktowanie wszystkich ESCO. Podmiot Publiczny nie może udzielać informacji w sposób, który mógłby zapewnić niektórym ESCO przewagę nad innymi wykonawcami. Równe traktowanie ESCO przejawia się w tym, że Podmiot Publiczny powinien umożliwić każdej ESCO udział w takiej samej liczbie tur spotkań negocjacyjnych.

Podmiot Publiczny musi przekazywać ESCO taki sam zestaw dokumentów, informacji

i materiałów, w tym samym czasie oraz powinien z taką samą uwagą przeanalizować propozycje zmian do dokumentów oraz propozycje rozwiązań zgłoszone przez wszystkie ESCO. Ponadto Podmiot Publiczny nie może dyskryminować niektórych wykonawców z uwagi na ich zachowania (np. bierną postawę w toku negocjacji) ani przekazywać ESCO informacji, które mogą dać im przewagę w stosunku do innych wykonawców ani zatajać informacji w stosunku do niektórych ESCO.

Schemat 7 Przebieg tury negocjacyjnej umowy EPC



Źródło: Wytyczne EPC, Część III pkt 5.2.

Powyższy schemat wskazuje, że tury negocjacyjne nie mogą odbywać się w zbyt krótkich odstępach czasowych. Podmiot Publiczny musi bowiem zapewnić odpowiednią ilość czasu na pracę nad projektami dokumentów w ramach komisji przetargowej, jak również umożliwić ESCO analizę materiałów i przygotowanie propozycji rozwiązań.

Przeprowadzenie jednej tury negocjacyjnej zajmuje zazwyczaj kilka tygodni, przy czym do najdłuższych należy najczęściej tura techniczna, poprzedzona wizją lokalną przeprowadzaną przez ESCO.

13. Umowa EPC

Umowa EPC stanowi wspólne przedsięwzięcie Podmiotu Publicznego, służące poprawie efektywności energetycznej oraz ESCO. Zgodnie z treścią Wytycznych EPC, systematyka Umowy EPC powinna spełniać następujące warunki realizacji:

1. Projekt dotyczy Termomodernizacji, Oświetlenia Ulicznego lub Zarządzania Energią,
2. Umowa EPC zawierana jest w wyniku postępowania EPC, na podstawie przepisów Ustawy Pzp;
3. w ramach Przedsięwzięcia ESCO ponosi większość następujących ryzyk projektowania, finansowania, robót budowlanych

(w tym wdrożenia Systemu Zarządzania Energią) oraz Zarządzania Energią;

4. przedsięwzięcie realizowane jest w dwóch etapach, obejmujących etap Inwestycyjny, obejmujący zastosowanie jednego ze wskazanych w art. 6 ust. 2 ww. Ustawy o efektywności energetycznej środków poprawy efektywności energetycznej oraz Etap Zarządzania
5. źródłem finansowania projektu są środki własne ESCO, przy czym Umowa EPC może przewidywać realizację Projektu Hybrydowego poprzez dofinansowanie przedsięwzięcia EPC ze środków unijnych
6. ESCO ponosi większość ryzyka budowy oraz ryzyka uzyskania Gwarantowanych Oszczędności Energii (ciepła lub energii elektrycznej).

Zgodnie z art. 7 ust 2 Ustawy o efektywności energetycznej, umowa EPC określa:

1. możliwe do uzyskania oszczędności energii w wyniku realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej z zastosowaniem środka poprawy efektywności energetycznej;
2. sposób ustalania wynagrodzenia, którego wysokość jest uzależniona od oszczędności energii uzyskanej w wyniku realizacji przedsięwzięć, o których mowa w pkt 1.

Umowa EPC zawiera szereg postanowień, dotyczących obowiązków ESCO w zakresie sfinansowania, zaprojektowania oraz wykonania niezbędnych prac w celu uzyskania oszczędności energii w wyniku realizacji przedsięwzięcia oraz sposób ustalania wynagrodzenia, którego wysokość jest uzależniona od oszczędności energii uzyskanej w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

Z uwagi na charakter umowy Projekty hybrydowe EPC realizowane są w modelu „publicznego płatnika”, w których rolą partnera prywatnego (ESCO) jest najczęściej zaprojektowanie, sfinansowanie, modernizacja energetyczna oraz zarządzanie gospodarką energetyczną infrastruktury publicznej. Wynagrodzenie ESCO związane jest z gwarantowanymi oszczędnościami ciepła i energii elektrycznej. W modelu tym nie występują natomiast opłaty od zewnętrznych użytkowników. Strumień środków unijnych zasila przedsięwzięcie najczęściej na zakończenie fazy inwestycyjnej (ewentualnie – w trakcie wykonywania umowy EPC), zaś beneficjentem środków UE jest najczęściej Podmiot Publiczny.

13.1. Warunkowy charakter Umowy

Z zagadnieniem wyboru ESCO do realizacji Projektu Hybrydowego związana jest kwestia harmonogramu przygotowania postępowania, co – być może w nietypowy sposób – może znaleźć odzwierciedlenie w treści projektu Umowy EPC, w zależności od momentu, w którym Podmiot Publiczny decyduje o wszczęciu procedury wyboru ESCO.

Chodzi mianowicie o uregulowanie w projekcie Umowy EPC kwestii warunków jej wejścia w życie od momentu uzyskania Dofinansowania.

Najbardziej oczywistym jest przypadek, w którym Podmiot Publiczny w pierwszej kolejności samodzielnie składa wniosek o Dofinansowanie Projektu oraz zawiera z Instytucją Zarządzającą Umowę o Dofinansowanie, a w dalszej kolejności ogłasza postępowanie na wybór ESCO. W takich okolicznościach Umowa EPC uwzględnia standardowe klauzule, dotyczące pozyskania i rozliczenia Dofinansowania.

Uwaga

Umowa o Dofinansowanie zwyczajowo stanowi załącznik do Umowy EPC

W przypadku, gdy zawarcie Umowy EPC z wykonawcą ESCO nastąpi przed pozyskaniem dofinansowania, od którego uzależniona jest realizacja Projektu hybrydowego, Umowa EPC powinna określać:

1. warunek rozwiązujący Umowę,
2. moment po którym umowa EPC wygasa oraz
3. ewentualne skutki związane z wygaśnięciem Umowy EPC.

Przykładowa klauzula umowna

Warunkowy charakter Umowy

- 1.1. *Umowa zawarta została pod warunkiem rozwiązującym zastrzeżonym na korzyść Podmiotu Publicznego, określonym w pkt. 1.2. poniżej.*
- 1.2. *W przypadku niezawarcia przez Podmiot Publiczny Umowy o Dofinansowanie w okresie [...] miesięcy od daty podpisania umowy EPC Umowa wygasa, chyba że przed tą datą Podmiot Publiczny złoży ESCO oświadczenie o kontynuowaniu Umowy i zapewni środki finansowe na zapłatę Wynagrodzenia ESCO bez Dofinansowania (rezygnacja z warunku rozwiązującego).*
- 1.3. *W przypadku, gdy Umowa wygaśnie z uwagi na spełnienie warunku rozwiązującego, rozliczenie Umowy nastąpi na zasadach wskazanych w pkt [...] Umowy.*

Źródło: Wytyczne EPC, Załącznik nr 5 – Klauzule umowne – Projekty Hybrydowe

13.2. Wyplata Dofinansowania UE

Wyplata Dofinansowania w ramach realizacji Projektu Hybrydowego następuje zgodnie z postanowieniami Umowy o Dofinansowanie, zawartej pomiędzy Beneficjentem a Instytucją Zarządzającą danym programem operacyjnym, z którego pozyskane są środki z przeznaczeniem na dofinansowanie projektu.

Uwaga

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opublikowało na stronie www.ppp.gov.pl w zakładce <https://www.ppp.gov.pl/najczesciej-zadawane-pytania-1/> projekt wzorcowej Umowy o Dofinansowanie.

Wyplata Dofinansowania wiąże się z obowiązkiem zachowania następujących reguł:

1. Dofinansowanie dotyczy wyłącznie Kosztów Kwalifikowanych, obejmujących wyłącznie nakłady inwestycyjne. W przypadku, gdy Umowa EPC stanowi, że środki pochodzące z Dofinansowania będą wypłacane ESCO już w fazie operacyjnej, podstawą do ich wypłacenia będzie wartość Kosztów Kwalifikowanych nakładów inwestycyjnych, a nie np. wartość opłaty za Zarządzanie Energią;
2. Płatności na rzecz Beneficjenta dokonane w odniesieniu do Wydatków Kwalifikowalnych, poniesionych i pokrytych przez ESCO oraz rozliczonych we wnioskach o płatność zatwierdzonych przez Instytucję Zarządzającą;
3. Podmiot Publiczny (beneficjent) składa wniosek o płatność, do którego załącza opłacone przez partnera prywatnego dokumenty księgowe (faktury lub dokumenty o równorzędnej wartości dowodowej);

4. Instytucja Zarządzająca przekaze na rachunek powierniczy zaliczkę do wartości Wydatków Kwalifikowalnych.

Uwaga

Wraz z wnioskiem o płatność Podmiot Publiczny może przekazać do Instytucji Zarządzającej w szczególności:

- a. protokół odbioru infrastruktury zrealizowanej w ramach danego etapu projektu (lub całego projektu), potwierdzającego, że roboty budowlane zostały ukończone zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa, Umową EPC, pozwoleniami, normami, jak również zgodnie z dokumentacją projektową;
- b. świadectwa ostatecznego zakończenia robót budowlanych w odniesieniu do danego etapu projektu lub całej infrastruktury, zaakceptowanego przez Podmiot Publiczny lub niezależnego specjalistę/eksperta;
- c. fakturę VAT obejmującą część lub całość nakładów inwestycyjnych, wystawionej przez partnera prywatnego na rzecz Podmiotu Publicznego;

Uwaga

Rozliczenie Wynagrodzenia ESCO z tytułu poniesionych Wydatków Kwalifikowalnych będzie miało postać refundacji za roboty lub prace faktycznie wykonane oraz należycie udokumentowane.

13.3. Rachunek powierniczy w Projekcie Hybrydowym

Rachunek powierniczy jest rachunkiem bankowym tworzonym w oparciu o pisemne porozumienie pomiędzy Podmiotem Publicznym a ESCO celem przekazywania przez Instytucję Zarządzającą wszelkich płatności w Projekcie Hybrydowym. W praktyce

rolę przedmiotowego porozumienia spełnia Umowa EPC lub jeden z załączników do Umowy EPC. Porozumienie, o którym mowa powyżej należy odróżnić od umowy o prowadzenie rachunku bankowego, którą Beneficjent Projektu Hybrydowego zawiera z bankiem (instytucją finansową).

Uwaga

W Projektach Hybrydowych Wynagrodzenie za nakłady inwestycyjne (w części objętej dofinansowaniem) rozliczane jest zazwyczaj od razu po zakończeniu Etapu Inwestycyjnego. Teoretycznie możliwe jest również dokonywanie płatności ze środków unijnych (poprzez rachunek powierniczy) w toku wykonywania Umowy EPC. W takim jednak przypadku Podmiot Publiczny nadal obciążany będzie znacznymi kosztami finansowania. Dokonanie płatności Wynagrodzenia objętego Dotacją od razu po zakończeniu inwestycji skutkuje tym, że koszty finansowania naliczane będą wyłącznie od części inwestycji sfinansowanej przez ESCO, w zakresie nieobjętym dofinansowaniem UE.

Uwaga

W praktyce możliwe są trzy tryby przekazania środków zgromadzonych na rachunku powierniczym:

- a. współfinansowanie części opłaty za zarządzanie energią, wypłacanych ESCO przez Podmiot publiczny w trakcie całego okresu eksploatacji inwestycji przez ESCO,
- b. jednorazowa refundacja poniesionych przez Podmiot Publiczny lub ESCO kosztów inwestycyjnych,
- c. połączenie obu wyżej wymienionych form.

13.4. Rozliczenie Wynagrodzenia z ESCO

Umowa EPC w ramach Projektu Hybrydowego uwzględnia zasady rozliczenia Wynagrodzenia ESCO z uwzględnieniem postanowień Umowy o Dofinansowanie.

Należy wskazać, że w umowach PPP/EPC Wynagrodzenie składa się z trzech składowych:

Wynagrodzenia za Etap Inwestycyjny – który uwzględnia Wydatki Kwalifikowalne oraz Wydatki Niekwalifikowalne, w tym również koszty finansowania ponoszone na Etapie Inwestycyjnym.

Koszty Finansowania – koszty rozłożenia w czasie płatności Wynagrodzenia za Etap Inwestycyjny ponoszone przez ESCO na Etapie Zarządzania.

Wynagrodzenie za Etap Zarządzania – przysługujące ESCO z tytułu wykonania obowiązków na Etapie Zarządzania, w wysokości wskazanej przez ESCO w Ofercie.

Rozliczenie Wynagrodzenia w części objętej Dofinansowaniem (która uwzględnia część Wydatków Kwalifikowalnych do wysokości poziomu Dotacji) może nastąpić jednorazowo lub w częściach w trakcie realizacji Etapu Inwestycyjnego jako płatności pośrednie. Warunkiem tego jest wykazanie przed Instytucją Zarządzającą, że Beneficjent lub ESCO jako podmiot upoważniony do ponoszenia Wydatków Kwalifikowanych, poniosła i pokryła całość Wydatków Kwalifikowalnych oraz Wydatki Niekwalifikowalne oraz prawidłowo udokumentowała ich poniesienie, zgodnie z Umową o Dofinansowanie.

Przykładowa klauzula umowna

1.1.1 Niezwłocznie po zakończeniu Etapu Inwestycyjnego ESCO będzie zobowiązane do wystawienia Faktury Inwestycyjnej obejmującej Wynagrodzenie za Etap Inwestycyjny. Podstawą do wystawienia Faktury Inwestycyjnej będzie podpisany przez Strony Protokół Odbioru Etapu Inwestycyjnego Wynagrodzenie za Etap Inwestycyjny w części nie objętej Dofinansowaniem płatne w równych miesięcznych ratach począwszy od pierwszego miesiąca Etapu Zarządzania na podstawie not księgowych.

1.1.2 Wynagrodzenie za Etap Inwestycyjny w części objętej Dofinansowaniem może zostać zapłacone ESCO wyłącznie w sytuacji, gdy ESCO poniosło i pokryło Wydatki Kwalifikowalne oraz Wydatki Niekwalifikowalne oraz prawidłowo udokumentowało ich poniesienie, zgodnie z Umową o Dofinansowanie. Zapłata Wynagrodzenia w części objętej Dofinansowaniem nastąpi zgodnie z zasadami określonymi w Umowie oraz Umowie o Dofinansowanie, w terminie do [90] dni od dnia wystawienia przez ESCO Faktury Inwestycyjnej. W przypadku opóźnienia w przekazaniu Dofinansowania przez Instytucję Zarządzającą w terminie, który umożliwiłby przekazanie ESCO Refundacji w terminie określonym w zdaniu poprzedzającym, Podmiot Publiczny poniesie Koszty Finansowania w części objętej Dofinansowaniem.

Źródło: Wytyczne EPC, Załącznik nr 5 – Klauzule umowne – Projekty Hybrydowe

Strumień płatności Wynagrodzenia jest uzależniony od przyjęcia następującego harmonogramu:

1. Wydatki Kwalifikowalne (w części objętej Dofinansowaniem) – jednorazowo po zakończeniu Etapu Inwestycyjnego), przy czym w zależności od warunków umowy o dofinansowanie dla danego przedsię-

wzięcia EPC możliwe są płatności częściowe w toku Etapu Inwestycyjnego, po wykazaniu poniesienia części Wydatków Kwalifikowalnych;

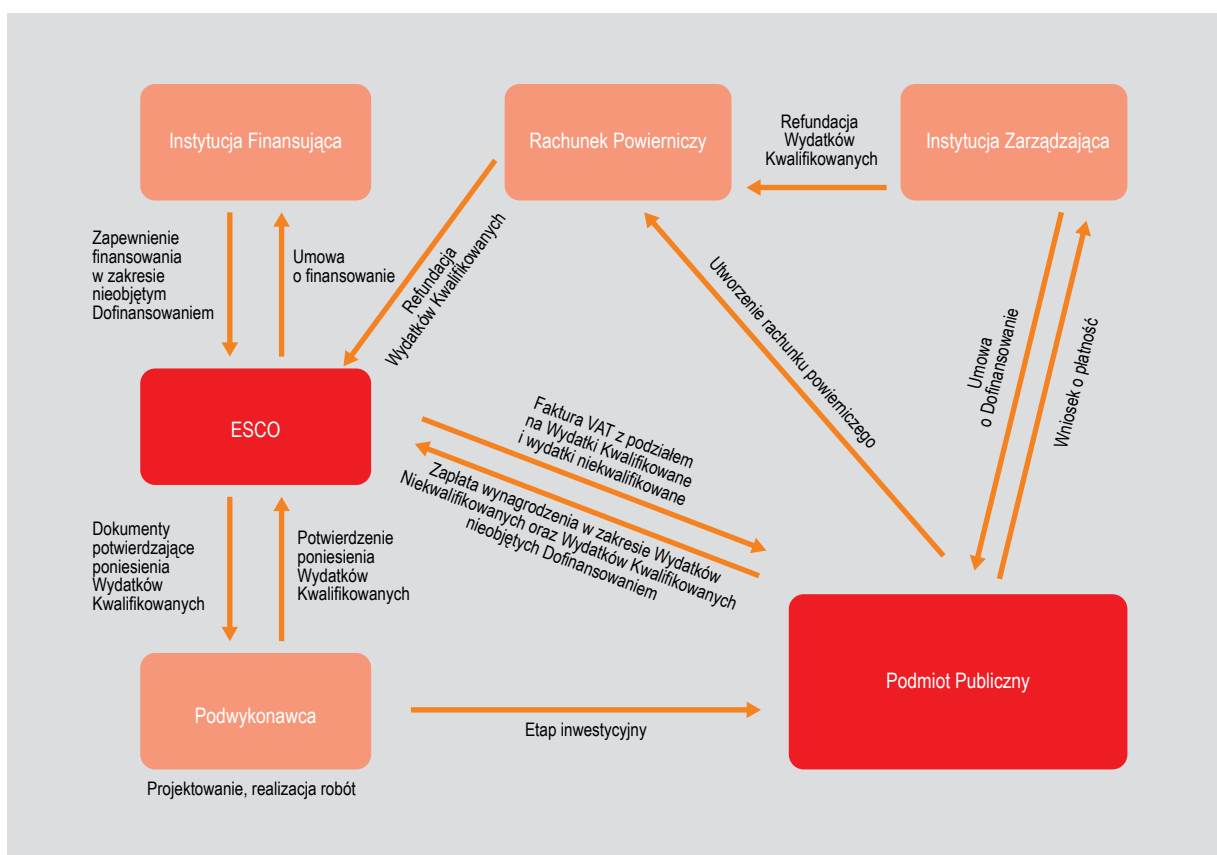
2. Wydatki Kwalifikowalne (w części nieobjętej Dofinansowaniem) – płatne w równych miesięcznych ratach począwszy od pierwszego miesiąca Etapu Zarządzania na podstawie not księgowych.
3. Wydatki niekwalifikowalne – płatne w równych miesięcznych ratach począw-

szy od pierwszego miesiąca Etapu Zarządzania na podstawie not księgowych.

4. Koszty Finansowania – płatne w ratach począwszy od pierwszego miesiąca Etapu Zarządzania na podstawie not księgowych.

Zasady rozliczenia wynagrodzenia ESCO z uwzględnieniem Dofinansowania w Projektach Hybrydowych przedstawia poniższy schemat:

Schemat 8 Realizacja i wdrożenie Projektu Hybrydowego



Źródło: opracowanie własne

13.5. Monitoring wskaźników produktu oraz wskaźników rezultatu.

Zgodnie z Umową EPC, ESCO zobowiązana jest do wykonania projektowania, zapewnienia finansowania i wykonania robót budowlanych opisanych w Umowie, PFU,

SWZ, ponadto odpowiedzialna jest za Zarządzanie Energią w celu uzyskania Gwarantowanych Oszczędności, na zasadach określonych w Umowie.

W ramach realizacji Projektu Hybrydowego istotne znaczenie ma bieżące monitorowanie wskaźników produktu, tj. postępu prac lub robót budowlanych, dofinansowanych

w ramach projektu, jak również wykazanie osiągnięcia zadeklarowanego we wniosku o dofinansowanie poziomu Gwarantowanych Oszczędności Energii. Niedotrzymanie powyższych wymagań skutkuje bowiem nałożeniem na Podmiot Publiczny korekty finansowej.

W Umowie EPC dla realizacji Projektów Hybrydowych należy uwzględnić ewentualnie sankcje wobec ESCO, jeżeli na skutek jej działań lub zaniechań Podmiot Publiczny

nie wykaże w okresie trwałości projektu dochowania wymaganych wskaźników.

Poniżej wskazano przykładowe klauzule umowne, zawarte w projekcie wzorcowej Umowy o Dofinansowanie na stronie www.ppp.gov.pl w zakładce <https://www.ppp.gov.pl/najczesciej-zadawane-pytania-1/> oraz klauzule w projekcie Umowy EPC, w projekcie ubiegającym się o dofinansowanie w ramach programów regionalnych

Przykładowe klauzule umowne z Umowy o Dofinansowanie

Monitorowanie oraz wskaźniki projektu

1. Beneficjent jest zobowiązany do:
 1. systematycznego monitorowania przebiegu realizacji projektu oraz niezwłocznego informowania IZ FE o ewentualnych problemach w jego realizacji albo o zamiarze zaprzestania realizacji projektu;
 2. osiągnięcia wskaźników produktu najpóźniej do dnia zakończenia realizacji projektu;
 3. osiągnięcia wskaźników rezultatu w terminie co do zasady do 12 miesięcy od dnia zakończenia realizacji projektu.
2. Nieosiągnięcie celu projektu wyrażonego wskaźnikami produktu lub rezultatu może stanowić przesłankę do stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej oraz nałożenia proporcjonalnej korekty finansowej na dany wydatek/zadanie o ile możliwe jest przyporządkowanie wydatku/zadania do wskaźnika. Jeżeli przyporządkowanie wydatku/zadania do wskaźnika nie jest możliwe, wówczas korekta finansowa może zostać proporcjonalnie wprowadzona do wszystkich wydatków/zadań projektu.
3. Nieutrzymanie w okresie trwałości wskaźników projektu istotnych dla realizacji celów może stanowić przesłankę do stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej oraz skutkować nałożeniem korekty finansowej, uwzględniającej okres nieutrzymania wskaźników.
4. Beneficjent jest zobowiązany do pomiaru wartości wskaźników produktu i rezultatu osiągniętych dzięki realizacji projektu, określonych w dokumentach aplikacyjnych, zgodnie ze wskazanym sposobem pomiaru i monitorowania wskaźnika oraz udokumentowania ich realizacji oraz do monitorowania wskaźników w okresie trwałości projektu.
5. Beneficjent zobowiązany jest do przedstawiania na żądanie IZ FE dokumentów i wyjaśnień służących monitorowaniu postępów realizacji projektu.

ESCO ponosi ryzyko:

1. odmowy wypłaty Dofinansowania w całości lub w części, w tym za nie wykazanie zmniejszenia energii końcowej Obiektów zgodnie z deklaracją wskazaną w Ofercie.

2. *nałożenia korekty finansowej lub wydania decyzji o zwrocie Dofinansowania w całości lub w części, lub*
3. *opóźnienia w przekazaniu Dofinansowania lub jego części, jeżeli powyższe zdarzenia będą bezpośrednio wynikać z winy ESCO, w tym w szczególności nieprawidłowego poniesienia Wydatków Kwalifikowalnych, nieprawidłowego ich udokumentowania lub nieuzyskania wymaganego Umową o Dofinansowanie efektu ekologicznego*

Źródło: Wytyczne EPC, Załącznik nr 5 – Klauzule umowne – Projekty Hybrydowe

13.6. Prawo kontroli Podmiotu Publicznego oraz Instytucji Zarządzającej

Prawo kontroli Podmiotu Publicznego nad realizacją zobowiązań ESCO, wynikających z Umowy EPC wynika z art. 8 ustawy o PPP. Podmiot Publiczny ma prawo kontroli realizacji Przedsięwzięcia, zaś ESCO ma obowiązek raportowania o stanie realizacji Przedsięwzięcia, w tym w szczególności w odniesieniu do Gwarantowanych Oszczędności Energii.

Umowa EPC do Projektów Hybrydowych powinna zawierać dodatkowe zobowiązania w tym zakresie, wynikające z Umowy o Dofinansowanie, zwyczajowo stanowiącej załącznik do Umowy EPC lub projektu takiej umowy w przypadku, gdy wybór ESCO jest dokonywany przed zawarciem takiej umowy.

Praktyka jest bowiem taka, aby w ramach Umowy EPC ESCO miała świadomość co do zakresu obowiązków wynikających dla Podmiotu Publicznego w zakresie pozyskania i rozliczenia Dofinansowania, m. in. poprzez współpracę w tym zakresie.

Przykładowe klauzule umowne

ESCO zobowiązuje się do:

1. utworzenia rachunku bankowego, z którego będą ponoszone wszelkie koszty i wydatki związane z realizacją Przedsięwzięcia, w tym Wydatki Kwalifikowalne i Wydatki Niekwalifikowalne,
2. poniesienia i udokumentowania poniesienia Wydatków Kwalifikowalnych oraz Wydatków Niekwalifikowalnych na zasadach określonych w Umowie oraz w Umowie o Dofinansowanie, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji finansowych, związanych z ich ponoszeniem,
3. przekazywania Podmiotowi Publicznemu wszelkich informacji i dokumentów związanych z realizacją Przedsięwzięcia, które będą wymagane Umową o Dofinansowanie,
4. poddawania się kontrolom Podmiotu Publicznego oraz właściwych instytucji, o których mowa w Umowie o Dofinansowanie, na zasadach tam określonych, w okresie obowiązywania Umowy,
5. przechowywania całej dokumentacji związanej z realizacją Przedsięwzięcia przez cały okres obowiązywania Umowy i niezwłocznego udostępniania jej Podmiotowi Publicznemu na każde żądanie Podmiotu Publicznego lub właściwych instytucji.

Źródło: Wytyczne EPC, Załącznik nr 5 – Klauzule umowne – Projekty Hybrydowe

14. Projekty Hybrydowe w perspektywie finansowej 2014-2020

Projekty Hybrydowe PPP były z powodzeniem realizowane już w perspektywie finansowej 2014–2020. Podstawą do realizacji projektów była Ustawa o PPP ze względu na brak odrębnych przepisów dotyczących efektywności energetycznej. Ówczesne rozwiązania prawne z powodzeniem pozwalały na realizację projektów PPP z wykorzystaniem środków UE.

Tabela 3 Projekty Hybrydowe w Perspektywie Finansowej 2014-2020

Nazwa projektu	Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie
Zakres projektu	W ramach projektu przeprowadzono modernizację energetyczną w 25 budynkach oświatowych oraz wychowawczo-opiekuńczych, obejmującą głęboką termomodernizację (w 7 budynkach), modernizację oświetlenia wewnętrznego (we wszystkich 25 budynkach), instalację odnawialnych źródeł energii (w 14 budynkach montaż ogniw fotowoltaicznych) oraz wdrożenie systemu zarządzania energią we wszystkich 25 budynkach.
Podmiot Publiczny	Gmina Miasta Sopotu
ESCO (Partner Prywatny)	Konsorcjum w składzie: Kaliente Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, IZIM Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Engie Services Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie
Data zawarcia i okres Umowy EPC	Umowa z dnia 17 kwietnia 2018 r., zawarta na okres 15 lat
Wartość projektu	26.414.958,54 zł brutto
Poziom gwarantowanych oszczędności energii	68,1% w zużyciu energii elektrycznej oraz 51,6 % oszczędności w zużyciu ciepła
Dofinansowanie UE	Podmiot Publiczny pozyskał dofinansowania dla części zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji energetycznej ze środków europejskich dostępnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, Poddziałanie 10.1.1. Efektywność Energetyczna – Mechanizm ZIT. Wartość dofinansowania wyniosła 9,89 mln zł.
Dodatkowe informacje	https://www.sopot.pl/aktualnosc/6353/21-mln-na-modernizacje-25-budynkow-oswiatowych

Źródło: Wytyczne EPC

Nazwa projektu	Termomodernizacja budynków oświatowych Miasta Zgierza
Zakres projektu	Zakres projektu obejmuje termomodernizację 24 budynków oświatowych, w tym przedszkoli, szkół, żłobka oraz basenu. ESCO odpowiedzialna jest za zaprojektowanie, sfinansowanie, przeprowadzenie robót budowlanych, jak również zarządzanie energią i utrzymanie obiektów.
Podmiot Publiczny	Miasto Zgierz
ESCO (Partner Prywatny)	Engie Services Sp. z o.o.
Data zawarcia i okres Umowy EPC	Umowa z dnia 31 stycznia 2017 r., zawarta na okres 18 lat i 3 miesięcy
Wartość projektu	56.411.000,00 zł brutto
Poziom gwarantowanych oszczędności energii	43,5% oszczędności w zużyciu ciepła
Dofinansowanie UE	Projekt jest realizowany w formule hybrydowej. Podmiot Publiczny uzyskał dofinansowanie ze środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020, na realizację projektu pn. „Kompleksowa termomodernizacja budynków na terenie Miasta Zgierza”. Wartość dofinansowania ze środków UE wyniosła 35.260.265,04 zł.

Źródło: Wytoczne EPC

15. Potencjalne źródła Dofinansowania w zakresie Projektów Hybrydowych na lata 2021–2027

Jak wskazuje opisana w Rozdziale 5 pkt 5.3. Podręcznika relacja przepisów Ustawy o efektywności energetycznej oraz Ustawy o PPP wskazuje, że z punktu widzenia proceduralnego, przedsięwzięcie EPC jest „wariantem” partnerstwa publiczno – pry-

watnego z uwagi na podobną do Umowy o PPP strukturę wynagrodzenia wykonawcy ESCO oraz określony podział zadań i ryzyk. Z punktu widzenia możliwości pozyskania dofinansowania ze środków unijnych, przedsięwzięcie EPC jako Projekt Hybrydowy na potrzeby ubiegania się o środki unijne, traktowane jest jako operacja ppp, zdefiniowana na podstawie Rozporządzenia Ogólnego oraz Ustawy Wdrożeniowej.

15.1. Programy Regionalne

W ramach odpowiednich programów regionalnych na lata 2021 – 2027, analizie poddane zostały programy obejmujące dofinansowanie na modernizację energetyczną budynków, w tym budynków mieszkalnych, w niektórych przypadkach również z zastosowaniem OZE. Możliwość realizacji Pro-

projektów Hybrydowych przewidziana została we wszystkich 16 programach regionalnych. Niektóre programy określają preferencje dla Projektów Hybrydowych w postaci dedykowanych naborów wniosków lub dodatkowych punktów możliwych do uzyskania w trakcie procedury aplikacyjnej (najczęściej jest to kilka dodatkowych punktów). Uwagę zwraca zróżnicowany sposób regulowania

możliwości udzielenia wsparcia w ramach Projektów Hybrydowych, kształtowany indywidualnie przez poszczególne instytucje zarządzające programami.²⁰

²⁰ Źródło: Projekty Hybrydowe w okresie programowania UE 2021-2027 – możliwości, preferencje, bariery, rekomendacje Grupa Robocza Ekspertów do spraw PPP Zespół Zadaniowy nr 4

Tabela 4 Preferencje dla Dofinansowania EPC 2021-2027 – Programy Regionalne

Lp.	Program	Ogólna preferencja	Działanie/Priorytet	Preferencje dodatkowe
1	Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska	Dedykowany nabór		
2	Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza	Dodatkowe punkty (10% punktów możliwych do uzyskania)	2.11 Efektywne gospodarowanie wodą do spożycia i poprawa jej jakości ZITy regionalne 2.18 Ciepłownie, sieci ciepłownicze i efektywność energetyczna budynków komunalnych OPPT, RP Kujawsko-Pomorskiego 2.3 Ciepłownie, sieci ciepłownicze i efektywność energetyczna budynków komunalnych ZITy regionalne 2.4 Ciepłownie, sieci ciepłownicze i efektywność energetyczna budynków zabytkowych 6.9 Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną	Nabór wskazując kategorię beneficjenta: partner prywatny współpracujący z podmiotami publicznymi w przypadku projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego
3	Fundusze Europejskie dla Lubelskiego	Instytucja Finansowa (pożyczka)		Preferencje w zakresie warunków: - umorzenie pożyczki wyższe o 1/3 w stosunku do umorzenia w projektach niehybrydowych; - oprocentowanie pożyczki niższe o 1/2 w stosunku do oprocentowania w projektach niehybrydowych; - okres spłaty: do 20 lat; - zabezpieczenie: umowa o PPP zawierająca harmonogram płatności, z zastrzeżeniem, że podmioty wdrażające fundusz szczegółowy mogą wymagać innych zabezpieczeń
4	Fundusze Europejskie dla Lubuskiego	Dodatkowe punkty (10% punktów możliwych do uzyskania)	PRIORYTET 2 Fundusze Europejskie na zielony rozwój Lubuskiego 2.1 Efektywność energetyczna – dotacje/dotacje warunkowe realizowane w formule PPP	nabór dla ppp (dotacja warunkowa)

12	Fundusze Europejskie dla Śląskiego	Dodatkowe punkty (10% punktów możliwych do uzyskania) Nabór wskazuję kategorię beneficjenta: partnerstwa publiczno-prywatne kryterium formalne: • czy w przypadku projektu hybrydowego, dochowano wszystkich obowiązków wynikających z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r., oraz art. 40. 1. ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 roku o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 oraz z ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r (Dz.U. z 2022 r. poz. 407) o partnerstwie publiczno –prywatnym (Rozdział 1a-4) Premiowana będzie realizacja inwestycji jako projektu hybrydowego (PPP) lub w formule ESCO w Sposób przyznawania punktacji: 1) Projekt realizowany w formule ESCO – dokonano wyboru partnera prywatnego przed złożeniem wniosku o dofinansowanie oraz podpisano umowę o EPC (umowa dołączona do wniosku o dofinansowanie) – 6 pkt. 2) Projekt realizowany jest w formule PPP – dokonano wyboru partnera prywatnego przed złożeniem wniosku o dofinansowanie oraz podpisano umowę o PPP (umowa dołączona do wniosku o dofinansowanie) – 5 pkt. 3) Projekt realizowany w formule ESCO – dokonano wyboru partnera prywatnego przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, na podstawie oświadczenia we wniosku – 4 pkt 4) Projekt realizowany jest w formule PPP – dokonano wyboru partnera prywatnego przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, na podstawie oświadczenia we wniosku –3 pkt Maksymalnie do uzyskania 6 pkt.	2.14 Ochrona przyrody i bioróżnorodność, 10.6 Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii 10.9 Ponowne wykorzystanie terenów przemysłowych, zdezastrowanych, zdegradowanych na cele rozwojowe regionu	
13	Fundusze Europejskie dla Świętokrzyskiego	Dodatkowe punkty (10% punktów możliwych do uzyskania)	2.1 Efektywność energetyczna – dotacje	Nabór wskazuję kategorię beneficjenta: partnerstwa publiczno-prywatne W ramach kryterium premiowane będą projekty uwzględniające realizację w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Punkty przyznawane są w następujący sposób: - 1 punkt – projekt realizowany w PPP/EPC o wadze 8

14	Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur	Dodatkowe punkty (min. 15% punktów możliwych do uzyskania)		
15	Fundusze Europejskie dla Wielkopolski	Dodatkowe punkty (5% punktów możliwych do uzyskania)	Działanie 3.2 Rozwój zrównoważonej mobilności miejskiej w ramach ZIT Działanie 10.06 Przybliżenie Wielkopolski Wschodniej do osiągnięcia neutralności klimatycznej Działania 02.01 Wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych	dodatkowy 1 punkt 1 pkt. – projekt jest realizowany w formule projektu hybrydowego, PPP lub innym modelu wykorzystującym kapitał prywatny;
16	Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego	Dodatkowe punkty (min. 10% punktów możliwych do uzyskania)		

15.2. Programy krajowe

Programy krajowe w perspektywie finansowej 2021 – 2027 w zdecydowanej większości nie przewidują realizacji Projektów Hybrydowych. Niezależnie od tego, że w katalogach beneficjentów uwzględnione są zarówno niektóre podmioty publiczne, jak też przedsiębiorcy, szczegółowe warunki udzielania wsparcia nie obejmują możliwości wdrażania

projektów w formule hybrydowej. Sam fakt, że możliwość ta przewidziana jest w regulacji Rozporządzenia Ogólnego nie ma istotniejszego znaczenia dla praktyki wdrażania Projektów Hybrydowych na poziomie programów krajowych. Jedyny wyjątek stanowi tu program FENIKS, który przewiduje (a także premiuje) realizację Projektów Hybrydowych w obszarze efektywności energetycznej (model EPC).

Tabela 5 Preferencje dla Dofinansowania EPC 2021-2027 – Programy Krajowe

Lp.	Program	Ogólna preferencja	Działanie/Priorytet	Preferencje dodatkowe
1	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko	Brak	Działanie FENX.01.01 Efektywność energetyczna Typy projektów: Poprawa efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej wraz z instalacją OZE (wsparcie budynków zabytkowych za pomocą dotacji).	Rolę beneficjenta projektu hybrydowego może pełnić zarówno podmiot publiczny (inicjujący projekt PPP), jak i partner prywatny, który został wybrany przez podmiot publiczny do realizacji projektu. Złożenie wniosku o dofinansowanie projektu hybrydowego możliwe jest zarówno przed wyborem partnera prywatnego (wówczas wniosek składa podmiot publiczny), jak i po dokonaniu wyboru (w tej sytuacji wniosek może złożyć podmiot publiczny albo wybrany partner prywatny) „Wytyczne dotyczące zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym hybrydowych na lata 2021-2027 Jedyna wzmianka to EPC przy FENX.01.01 Efektywność energetyczna Realizacja projektu w formule ESCO/EPC. Projekt jest realizowany przy współpracy z firmą ESCO w oparciu o umowę EPC. 3 pkt – projekt jest realizowany w całości lub części w formule ESCO/EPC. Ocena na podstawie informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie i załącznikach. Maksymalna punktacja: 3 pkt.
2	Nowoczesna Gospodarka	Brak		

3	Rozwój Cyfrowy	Brak		
4	Polska Wschodnia	Brak		
5	Rozwój Społeczny	Brak		
6	Interreg	Brak		
7	Rybnictwo	Brak		

Szczegółowe informacje na temat dofinansowania są dostępne pod adresem:

https://funduszeue.wzp.pl/lista_nabory/2-3-zwiekszenie-efektywnosci-energetycznej-budynkow-mieszkalnych/

15.3. Inne programy

Poza programami krajowymi i regionalnymi, istnieją możliwości realizacji Projektów Hybrydowych z wykorzystaniem co najmniej dwóch źródeł finansowania projektów:

1. Renowacja z Gwarancją Oszczędności EPC Plus – program finansowany ze środków Funduszu Modernizacyjnego, nastawiony wyłącznie na projekty PPP w modelu *Energy Performance Contracting* (EPC) w obszarze efektywności energetycznej; w zależności od poziomu uzyskanych oszczędności energetycznych, dofinansowanie dla podmiotu publicznego może wynieść maksymalnie 49% kosztów kwalifikowalnych projektu EPC²¹;
2. Pożyczka wspierająca zieloną transformację miast (w ramach Krajowego Planu Odbudowy) – stałe oprocentowanie 1%; pożyczka dostępna dla partnerów prywatnych realizujących projekty PPP w różnych obszarach, przy czym pożyczka może być przeznaczona wyłącznie na przedsięwzięcia przyczyniające się do redukcji negatywnego oddziaływania ludzi na środowisko przyrodnicze

²¹ Źródło: <https://www.gov.pl/web/funduszmodernizacyjny/renowacja-z-gwarancja-oszczednosci-epc-energy-performance-contract-plus-nabor-ii> [dostęp: 1.02.2025]; na dzień sporządzenia niniejszego raportu zakończony został nabór wniosków do II edycji programu.

oraz prowadzącego do neutralności klimatycznej²².

16. Bariery związane z realizacją projektów Hybrydowych wraz z propozycjami rozwiązań

W ramach Grupy Roboczej Ekspertów do spraw PPP – Zespół Zadaniowy nr 4 przy Departamencie PPP w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej opracowano raport dotyczący Projektów Hybrydowych w okresie programowania UE 2021-2027 – możliwości, preferencje, bariery. Efektem prac grupy jest opracowanie uwzględniające perspektywę rozwoju rynku PPP w Polsce, w tym wskazanie podstawowych barier zidentyfikowanych w poprzedniej perspektywie, wraz z propozycją rozwiązania zasadniczych problemów powstałych zarówno na etapie przygotowania jak również realizacji projektów PPP/EPC w tym Projektów Hybrydowych.

²² Źródło: <https://www.bgk.pl/produkty/pozyczka-wspierajaca-zielona-transformacje-miast/> [dostęp: 1.02.2025]; na dzień sporządzenia niniejszego raportu środki w ramach pożyczki wciąż dostępne są dla partnerów prywatnych.

16.1. Bariery ogólne

Poniżej przedstawiono ogólne, zidentyfikowane bariery lub ograniczenia związane z wdrażaniem Projektów Hybrydowych.

Tabela 6 Bariery ogólne związane z wdrażaniem Projektów Hybrydowych

Lp.	Kategoria	Bariery/ograniczenia	Proponowane rozwiązanie
1.	Konkurencja wobec PPP, w tym Projektów Hybrydowych, ze strony środków unijnych i innych źródeł bezzwrotnych	Dotacje postrzegane są jako „darmowe” pieniądze, których pozyskanie jest łatwiejsze, niż procedura przygotowania projektu PPP.	Po zakończeniu okresu wdrażania Krajowego Planu Odbudowy oraz alokowania większości środków europejskich w ramach programów, należy zintensyfikować działanie związane z PPP oraz Projektami Hybrydowymi.
2.	Postrzeganie Projektów Hybrydowych jako bardzo skomplikowanych	Przygotowanie projektu PPP i wybór partnera prywatnego to złożony i czasochłonny proces. Pozyskanie środków unijnych dodatkowo go komplikuje i zwiększa ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia.	Projekty Hybrydowe są bardziej złożone niż inne przedsięwzięcia. Wykonanie pozostałych rekomendacji (zwłaszcza pkt 3 poniżej) może korzystnie wpłynąć na postrzeganie możliwości ich wdrażania.
3.	Nieuwzględnienie PPP na poziomie programów krajowych, ponadregionalnych i międzynarodowych	Brak możliwości realizacji Projektów Hybrydowych na poziomie programów krajowych, ponadregionalnych i międzynarodowych (z wyjątkiem programu FEnIKS w zakresie efektywności energetycznej).	Wprowadzenie do dokumentacji programowej możliwości realizacji Projektów Hybrydowych.
4.	Brak listy potencjalnych partnerów prywatnych	Podmioty publiczne nie znają rynku partnerów prywatnych i nie wiedzą, czy rynek będzie zainteresowany ich projektami. Wyjątek w tym zakresie stanowi lista firm (partnerów) ESCO, udostępniana przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska na stronie internetowej.	Opracowanie i udostępnienie na stronie internetowej CJ ds. PPP listy potencjalnych partnerów prywatnych (z poszanowaniem zasady konkurencyjności wynikającej z przepisów o zamówieniach publicznych), jak również promowanie wstępnych konsultacji rynkowych jako narzędzia służącego testowaniu rynku partnerów prywatnych.
5.	Niedostateczne wykorzystanie PPP przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw	Sektor MSP posiada bardzo małą wiedzę na temat PPP, co znacząco utrudnia możliwość jego zaangażowania również w Projekty Hybrydowe.	Szkolenia dla przedstawicieli MSP w zakresie PPP i Projektów Hybrydowych, promocja modelu PPP w sektorze MSP.
6.	Brak praktyki konsultantów w Punktach Informacyjnych Funduszy Europejskich	Konsultanci posiadają jedynie podstawową wiedzę dotyczącą PPP i Projektów Hybrydowych, nabytą głównie w trakcie szkoleń i spotkań z MFIPR.	Szkolenia dla konsultantów PIFE w oparciu o dobre praktyki realizowanych projektów PPP, w tym Projektów Hybrydowych; zaangażowanie konsultantów w przygotowanie Projektów Hybrydowych.

Źródło: Raport Grupy Roboczej Ekspertów do spraw PPP – Zespół Zadaniowy nr 4 przy Departamencie PPP w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

16.2. Bariery na poziomie programów

Poniżej przedstawiono podstawowe, zidentyfikowane bariery lub ograniczenia związane z wdrażaniem Projektów Hybrydowych na poziomie programów.

Tabela 7 Bariery związane z wdrażaniem Projektów Hybrydowych na poziomie programów

Lp.	Kategoria	Bariery/ograniczenia	Propozycja rozwiązania
1.	Wymogi formalne wniosku o dofinansowanie	1. Wymóg załączenia podpisanej umowy PPP do wniosku. 2. Wymóg załączenia pozwolenia na budowę/ZRID do wniosku. 3. Wymóg załączenia PFU do wniosku – program ten jest zwykle opracowywany po zakończeniu negocjacji z partnerem prywatnym, co sprawia trudność w jego dostarczeniu na etapie aplikacyjnym. 4. Status wnioskodawcy/beneficjenta -niejednolite uregulowanie tej kwestii w poszczególnych programach, występujące niekiedy ograniczenia katalogu wnioskodawców/beneficjentów wyłącznie do podmiotów publicznych. 5. Brak atrakcyjnych preferencji dla Projektów Hybrydowych (np. symboliczne kilka punktów za realizację projektu w formule PPP nie stanowi istotnej zachęty). 6. Nieuwzględnianie w procedurach aplikacyjnych odmienności związanych ze statusem wnioskodawcy (strona publiczna/prywatna oraz momentem składania wniosku o dofinansowanie (przed/po zawarciu umowy o PPP).	1. Konieczne dostosowanie dokumentacji programowej do charakteru przedsięwzięć PPP. Umowa o PPP może być dodatkowo „punktowana”, ale nie powinna być wymagana do złożenia wniosku lub zawarcia umowy o dofinansowanie. Umowa o dofinansowanie może mieć charakter warunkowy (wykonanie umowy pod warunkiem zawarcia umowy o PPP). 2. Konieczne dostosowanie dokumentacji programowej do charakteru przedsięwzięć PPP, pozwolenie na budowę/ZRID może być „punktowane”, a nie wymagane. 3. Konieczne dostosowanie dokumentacji programowej do charakteru przedsięwzięć PPP, PFU może być „punktowane”, a nie wymagane. 4. Konieczne dostosowanie dokumentacji programowej do charakteru przedsięwzięć PPP, otwarcie katalogu beneficjentów na partnerów prywatnych (tam, gdzie jest to uzasadnione). 5. Wzmocnienie preferencji (formalnej lub punktowej), w dokumentacji programowej.
2.	Finanse	1. Wymóg posiadania środków finansowych innych niż dofinansowanie zewnętrzne na etapie składania wniosku – finansowanie w projektach PPP najczęściej zapewnia partner prywatny, który może nie zostać jeszcze wybrany na etapie składania wniosku. 2. Koszty przygotowania wstępnych analiz dotyczących projektów PPP (ocena efektywności, analiza potrzeb i wymagań lub inne analizy). 3. Atrakcyjna oferta bezzwrotnego finansowania inwestycji ze środków zewnętrznych – dostępność atrakcyjnego bezzwrotnego finansowania, które nie uwzględnia PPP, „popularność” funduszy zewnętrznych.	1. Odejście od wymogu posiadania wkładu własnego na etapie wniosku dla projektów planowanych do realizacji w ramach PPP. 2. Popularyzacja nieodpłatnych treści i narzędzi udostępnianych przez CJ ds. PPP, w szczególności: Wytycznych PPP – Tom I – Przygotowanie Projektów PPP; kalkulatora PPP; przykładowych analiz w ramach oceny efektywności (projekty PPP) lub analizy potrzeb i wymagań (projekty z zakresu efektywności energetycznej); wzorcowej umowy o dofinansowanie; przewodnika po Projektach Hybrydowych; platformy e-learning, szkoleń, webinarów i publikacji dostępnych na stronie ppp.gov.pl. 3. Popularyzacja dobrych praktyk; wskazywanie na zalety PPP inne niż dostarczenie finansowania przez partnera prywatnego, w szczególności wyższą jakość usług, wiedzę i doświadczenie partnera prywatnego w sektorze, w którym nie specjalizuje się podmiot publiczny.

3.	Czas	Czasochłonność procesu realizacji, przedłużające się procedury wyboru partnera prywatnego, kadencyjność władz publicznych.	Działania edukacyjne i promocja przykładów dobrych praktyk pokażą, że inwestowanie czasu w realizację projektów w formule PPP przynosi długoterminowe korzyści. Projekty te, dzięki współpracy sektora publicznego i prywatnego, charakteryzują się wyższą jakością wykonania w porównaniu do tradycyjnych metod realizacji, co sprawia, że są bardziej efektywne i trwałe.
4.	Kompetencje kadry	Brak przeszkolonej i doświadczonej kadry JST, obawy związane z ryzykiem odpowiedzialności w przypadku negatywnego postrzegania współpracy z sektorem prywatnym przez część polityków i opinii publicznej. Brak przeszkolonej i doświadczonej kadry w resortach sektorowych oraz w organach kontroli, w tym odpowiedzialnych za kontrolę wydatkowania funduszy UE. Brak przeszkolonej i doświadczonej kadry w instytucjach zarządzających. Ukryte koszty realizacji PPP na etapie operacyjnym, krytyczne podejście do PPP wynika z obawy, że krótkoterminowe oszczędności mogą zostać zniwelowane przez wyższe koszty długoterminowego finansowania.	Konieczność utrzymania oferty szkoleniowej MFiPR, wzbogacenie o celowe szkolenia dedykowane kadry finansowej (szkolenia dla skarbników), kadry politycznej (rady miast, gmin), kadry zarządczej (sekretarz, burmistrz, wójt, prezydent). Skierowanie działań informacyjno-promocyjnych i szkoleniowych CJ ds. PPP (szkolenia, promocja dobrych praktyk) do pracowników resortów i organów kontroli. Szkolenia dla kadry instytucji zarządzających w tym realizowane przez specjalistów ds. PPP w PIFE. Konieczność edukacji w tym zakresie i podniesienia świadomości kadr. Nawiązanie przez CJ ds. PPP współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych w szczególności w obszarze promowania PPP jako formuły równorzędnej względem formuły tradycyjnej (pod kątem proceduralnym), korzyści płynących z zastosowania PPP oraz klauzul przeglądowych, uwzględniających specyfikę Projektów Hybrydowych.
5.	Niedostosowanie programów do specyfiki projektów PPP	Dokumentacje programowe, regulaminy konkursów, wytyczne instytucji zarządzających ani wzory umów o dofinansowanie (bez względu na program) w praktyce nie uwzględniają specyfiki PPP, w tym w szczególności negocyjacyjnego charakteru postępowania na wyłonienie partnera prywatnego, w ramach którego zachodzą zmiany dotyczące zakresu projektu PPP lub sposobu jego realizacji. W konsekwencji procedury pozyskiwania środków UE nie uwzględniają różnorodnych stanów faktycznych (np. tego kto i na jakim etapie będzie wnioskował o dofinansowanie) oraz odmienności z tym związanych (w szczególności: jednakowy zakres dokumentacji aplikacyjnej, bez uwzględnienia statusu beneficjenta).	Szczegółowa analiza dokumentacji programowych oraz wykonanie wzorcowych dokumentów w zakresie realizacji Projektów Hybrydowych. Uwzględnienie w procedurach aplikacyjnych odmienności wynikających m.in. z okoliczności: - że wnioskodawcą/beneficjentem może być zarówno podmiot publiczny, jak i partner prywatny – przy czym w tym drugim przypadku należy zwrócić uwagę na zagadnienie udzielania ESCO pomocy publicznej, co może wiązać się z innymi zasadami dofinansowania projektu (pomoc publiczna); - wnioskowanie może odbywać się zarówno przed, jak i po zawarciu umowy o PPP; - obiektywnych trudności dotyczących pozyskania dokumentacji wymaganej dla „tradycyjnych” projektów (np. pozwolenie na budowę); - negocyjacyjnego charakteru trybu wyłonienia partnera prywatnego, a w konsekwencji konieczności uelastycznienia warunków i wymogów procedury aplikacyjnej oraz umowy o dofinansowanie. 3. Wypracowanie jednolitych (na poziomie Instytucji Zarządzających programami) zasad udzielania dofinansowania na rzecz Projektów Hybrydowych.

Źródło: Raport Grupy Roboczej Ekspertów do spraw PPP – Zespół Zadaniowy nr 4 przy Departamencie PPP w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Poniżej przedstawiono podstawowe, zidentyfikowane bariery lub ograniczenia związane z wdrażaniem Projektów Hybrydowych na poziomie projektów.

Tabela 8 Bariery związane z wdrażaniem Projektów Hybrydowych na poziomie projektów

Lp.	Kategoria	Bariery/ograniczenia	Propozycja rozwiązania
1.	Długi czas oczekiwania na wypłatę środków UE	Przeniesienie na partnera prywatnego ryzyka związanego z oczekiwaniem na wypłatę środków z dotacji powoduje konieczność zakładania w ofercie długiego terminu finansowania nawet w części refundacji, co podnosi koszt oferty. To samo dotyczy niekorzystania przez podmioty publiczne, będące beneficjentami, z zaliczek.	Założenie w umowie o PPP konkretnego terminu na przekazanie środków z dotacji w części podlegającej refundacji, przy czym przekroczenie tego terminu traktowane będzie jako przypadek kompensacyjny. Zachęcenie podmiotów publicznych, będących beneficjentami, do korzystania z zaliczek.
2.	Zakres rzeczowy projektu	Konieczność zrealizowania zakresu prac budowlanych w pełnym zakresie przedstawionym we wniosku o dofinansowanie, brak elastyczności w dokonywaniu modyfikacji zakresu prac nawet w racjonalnie uzasadnionych przypadkach.	Opracowanie wzorcowych klauzul umowy o PPP uwzględniających rozwiązania analogiczne dla projektów FIDIC, wskazujących na możliwość realizacji prac w oparciu o polecenie zmiany. Odpowiednie kształtowanie postanowień specyfikacji warunków zamówienia, aby umożliwić realizację zmodyfikowanego zakresu prac zgodnie z przepisami PZP. Umiejętne kształtowanie opisu prac we wnioskach dotacyjnych, koncentrujące się na wskaźnikach rezultatu, nie zaś na konkretnych robotach budowlanych.
3	Podział ryzyk	Realizacja Projektu Hybrydowego generuje dodatkowe, w stosunku do „standardowego” projektu PPP ryzyka związane z wymogami formalnymi i konsekwencjami ich niedochowania w odniesieniu do kwalifikowalności wydatków, w tym ewentualnych korekt finansowych.	Opracowanie wzorcowych klauzul umowy o PPP uwzględniających wytyczne z motywu 46 Rozporządzenia Ogólnego w brzmieniu: <i>Aby zapewnić niezbędną elastyczność w realizacji partnerstw publiczno-prywatnych (PPP), w umowie o PPP należy określić, kiedy wydatki uznaje się za kwalifikowalne, a w szczególności, na jakich warunkach ponosi je beneficjent lub prywatny partner PPP, niezależnie od tego, kto dokonuje płatności w ramach wdrażania operacji PPP.</i>
4.	Kompetencje kadry na etapie wykonywania umowy o PPP	Problem stanowi brak doświadczenia kadry technicznej zatrudnianej przez podmioty publiczne w zakresie rozliczania kosztów inwestycji oraz znajomości aspektów finansowych w ramach PPP. Standardowo do obsługi inwestycji zatrudniane są firmy oferujące usługę inspektora nadzoru, a nie inżyniera kontraktu.	Szkolenia z zakresu realizacji projektów i zarządzania zmianami, w świetle wymagań PZP. Wskazywanie dobrych praktyk jakie mają miejsce w dużych realizacjach zamówień publicznych opartych o standardy międzynarodowe.

Źródło: Raport Grupy Roboczej Ekspertów do spraw PPP – Zespół Zadaniowy nr 4 przy Departamencie PPP w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Spis tabel

Tabela 1 Wybrane przepisy Ustawy o PPP mające zastosowanie do Umów EPC	10
Tabela 2 Wybrane regulacje Ustawy o PPP wyłączone z zastosowania do umów EPC	10
Tabela 3 Projekty Hybrydowe w Perspektywie Finansowej 2014-2020	37
Tabela 4 Preferencje dla Dofinansowania EPC 2021-2027 – Programy Regionalne	39
Tabela 5 Preferencje dla Dofinansowania EPC 2021-2027 – Programy Krajowe	42
Tabela 6 Bariery ogólne związane z wdrażaniem Projektów Hybrydowych	44
Tabela 7 Bariery związane z wdrażaniem Projektów Hybrydowych na poziomie programów	45
Tabela 8 Bariery związane z wdrażaniem Projektów Hybrydowych na poziomie projektów	47

Spis schematów

Schemat 1 Struktura organizacyjna Projektu Hybrydowego	8
Schemat 2 Krajowe podstawy prawne wyboru ESCO.....	12
Schemat 3 Beneficjenci Dofinansowania w Projektach Hybrydowych	16
Schemat 4 Zespół projektowy do realizacji Projektu Hybrydowego	20
Schemat 5 Tryb wyboru ESCO do Projektu Hybrydowego	23
Schemat 6 Przykładowy przebieg negocjacji	28
Schemat 7 Przebieg tury negocjacyjnej umowy EPC.....	29
Schemat 8 Realizacja i wdrożenie Projektu Hybrydowego	34

Facylitacja projektu EPC - zapewnienie przez Facylitatora EPC wsparcia dla podmiotu publicznego w zakresie zawarcia umowy o poprawę efektywności energetycznej (Umowy EPC) z firmą wykonawczą ESCO.

Uczestnicy projektu



Specjalny doradca w zakresie publicznych projektów EPC/ESCO



Podmiot publiczny – najczęściej JST lub RJB



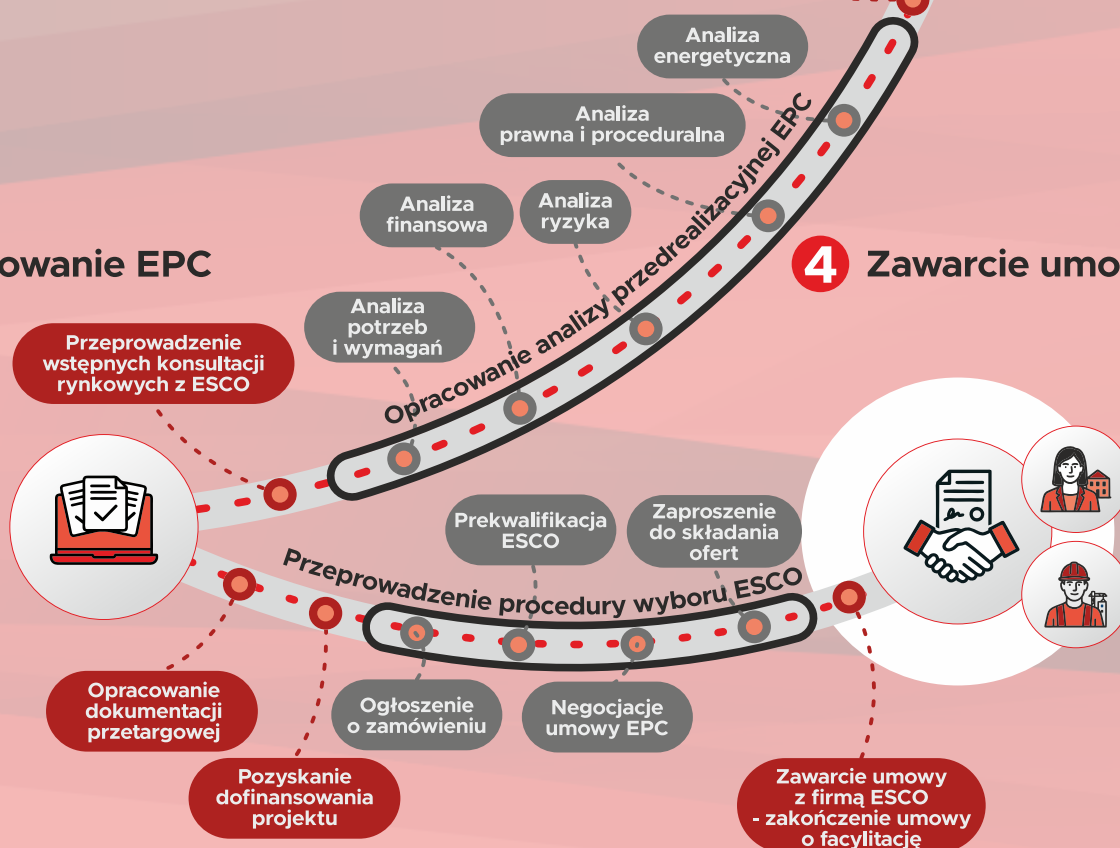
Firma wykonująca projekty EPC

1 Identyfikacja projektu EPC



2 Przygotowanie projektu EPC

3 Postępowanie EPC



4 Zawarcie umowy EPC

REALIZACJA PROJEKTU

Facylitator EPC może wspierać podmiot publiczny podczas dalszej realizacji projektu

ETAP INWESTYCYJNY



- ✓ projektowanie
- ✓ zamknięcie finansowe (jeśli dotyczy)
- ✓ modernizacja energetyczna budynków
- ✓ wdrożenie systemu zarządzania energią
- ✓ dodatkowe wsparcie techniczne, prawne lub finansowe (jeśli dotyczy)

ETAP ZARZĄDZANIA



- ✓ monitorowanie zużycia ciepła i energii elektrycznej
- ✓ uzyskiwanie gwarantowanych oszczędności energii
- ✓ dodatkowe wsparcie techniczne, prawne lub finansowe (jeśli dotyczy)
- ✓ uzyskanie białych certyfikatów (jeśli dotyczy)

Opracowanie powstało w ramach projektu
OSS Facylitator EPC (LIFE23-CET-FEPC/101167603)

Wydawca:

Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.
Al. Jerozolimskie 65/79
00-697, Warszawa

Autorzy:

Rafał Cieślak

(Kancelaria Cieślak)

Marek Tobiacelli

(Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.)

Redakcja:

Adam Ślusarz

(Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.)

Opracowanie graficzne i skład:

Radosław Szydłowski - [LI](#)

Projekt okładki:

Radosław Szydłowski - [LI](#)

Warszawa, Czerwiec 2025



Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.

Aleje Jerozolimskie 65/79, 00-697 Warszawa

 **+48 (22) 626 09 10**

 **kape@kape.gov.pl**

 **www.kape.gov.pl**

 **https://kape.gov.pl/facylitator-epc**

 **www.linkedin.com/company/kape-sa/**

