

ANNA KAPALA*

ORCID: 0000-0002-8554-6517

Zamówienia publiczne na żywność lokalną w prawie Unii Europejskiej

Wstęp

Dostawy produktów rolnych i żywności lokalnie wytworzonej do instytucji publicznych, takich jak szkoły, szpitale, urzędy, mogą mieć istotne znaczenie dla rozwoju lokalnych systemów żywnościowych¹, przyczyniając się do wsparcia małych gospodarstw, kształtowania bardziej zrównoważonych i zdrowych wzorców konsumpcji i produkcji żywności, zaspokajania bezpieczeństwa żywnościowego lokalnie, a tym samym wzmacniania odporności lokalnych systemów żywnościowych². Komisja Europejska

* Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

¹ Artykuł jest finansowany przez Narodowe Centrum Nauki w ramach grantu nr 2016/21/D/HS5/03906. „Lokalne systemy żywnościowe” nie jest terminem prawnym. W dokumentach UE oraz opracowaniach naukowych zleconych przez UE termin ten definiowany jest jako systemy, w których produkcja i przetwarzanie żywności, obrót tą żywnością i jej spożycie występują na stosunkowo małym obszarze geograficznym. Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu etykietowania dotyczącego rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej, Bruksela, 6.12.2013 r., COM(2013) 866, s. 4.

² European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement of food*, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/1187>, s. 27. FAO wskazuje też, że zrównoważone zamówienia publiczne na żywność mają również potencjał zmniejszania ubóstwa na obszarach wiejskich poprzez stymulowanie rozwoju rynków, zapewnienie regularnego i niezawodnego źródła dochodu dla drobnych rolników i pomoc tym rolnikom w przezwyciężaniu barier, które uniemożliwiają im zwiększenie produktywności. Szerzej na temat korzyści, jakie zamówienia publiczne żywności mogą przynieść producentom, konsumentom i społeczności: część B Raport FAO: FAO, *Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS. 2021. Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets*, Vol. 1, Rome 2021, <https://doi.org/10.4060/cb7960en>, s. v.

w strategii „Od pola do stołu” dostrzega potrzebę zwiększenia odporności lokalnych systemów żywnościowych, uwidocznioną zwłaszcza podczas pandemii COVID-19, przez tworzenie krótkich łańcuchów dostaw i zmniejszenie uzależnienia od transportu długodystansowego³. Zwraca także uwagę na potrzebę zmiany wzorców spożycia żywności, bowiem te obecne są niezrównoważone zarówno z punktu widzenia zdrowia, jak i środowiska⁴.

Według Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) skala zapotrzebowania na żywność ze strony sektora publicznego sprawia, że zamówienia publiczne mogą głęboko wpłynąć na konsumpcję i produkcję żywności oraz dostarczać wielu korzyści społecznych, gospodarczych lub środowiskowych producentom i konsumentom oraz szerszej społeczności⁵. Również Komisja Europejska dostrzega znaczenie zamówień publicznych w poprawie dostępności i ceny zrównoważonej żywności oraz promowaniu zdrowej i zrównoważonej diety w ramach zbiorowego żywienia. Dlatego Komisja zamierza określić najlepszy sposób ustanowienia minimalnych obowiązkowych kryteriów w zakresie zrównoważonych zamówień na żywność, aby pomóc „miastom, regionom i organom publicznym odegrać swoją rolę poprzez pozyskiwanie zrównoważonej żywności dla szkół, szpitali i instytucji publicznych, a także pobudzić zrównoważone systemy rolnicze, takie jak rolnictwo ekologiczne”⁶.

Jednak z udzielaniem zamówień na żywność lokalną wiązą się pewne trudności, ponieważ przyjęcie kryteriów takich jak „lokalne pochodzenie” produktów czy „bliskość geograficzna” w prawie zamówień publicznych jest sprzeczne z unijną zasadą swobodnego przepływu towarów. Powstaje zatem pytanie, czy i jakie są możliwości udzielenia zamówień publicznych na żywność lokalną.

Zamówienia publiczne w prawie UE zostały uregulowane dyrektywą 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych⁷ i dyrektywą 2014/25/UE,

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Bruksela, 20.05.2020 r., COM(2020) 381 final, s. 15.

⁴ Pkt 2.4 Strategii „od pola do stołu”.

⁵ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 3 i cytowane tam opracowania.

⁶ Strategia „od pola do stołu”, s. 16.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG (OJ L 94, 28.03.2014).

odnoszącą się do wybranych sektorów gospodarki⁸. Rozbudowane unormowania zamówień publicznych wprowadzają liczne ograniczenia swobody kontraktowej w zakresie swobody wyboru kontrahenta, sposobu nawiązania transakcji, a także kształtowania postanowień samej umowy⁹.

Dyrektywa 2014/24/UE ustanawia przepisy dotyczące procedur udzielania zamówień przez instytucje zamawiające w odniesieniu do zamówień publicznych oraz konkursów, których wartość szacunkowa jest nie mniejsza niż wskazane w dyrektywie kwoty progowe¹⁰. Zakres podmiotowy zamówień publicznych wyznacza art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy, zgodnie z którym „instytucją zamawiającą” może być państwo, władze regionalne lub lokalne bądź podmioty prawa publicznego¹¹. Przedmiotem zamówień publicznych¹² udzielanych przez instytucje zamawiające, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5, może być wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług. Przy udzielaniu zamówień publicznych obowiązuje zasada prawa krajowego, wyrażona w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE, na podstawie którego stosuje się procedury krajowe dostosowane do wymogów prawa europejskiego.

Według FAO temat zamówień publicznych żywności, mimo rosnącego uznania jego potencjału, wciąż jest niedostatecznie zbadany¹³. W polskiej literaturze prawniczej nie przeprowadzono dotąd jego szerszej analizy. Podejmowany jest natomiast w piśmiennictwie zagranicznym, głównie

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG (OJ L 94, 28.03.2014).

⁹ B. Nuzzo, E. Plebanek, R. Szostak, *Odpowiedzialność osobista urzędników w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2020, rozdział I, s. 1.

¹⁰ Art. 4 dyrektywy 2014/24/UE.

¹¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE „podmiot prawa publicznego” oznacza podmiot, który posiada wszystkie poniższe cechy: a) został utworzony w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; b) posiada osobowość prawną; c) jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego, bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych władz lub podmiotów, bądź ponad połowa członków jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub przez inne podmioty prawa publicznego.

¹² Według art. 2 ust. 1 pkt 5 dyrektywy 2014/24/UE „zamówienia publiczne” oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie między co najmniej jednym wykonawcą a co najmniej jedną instytucją zamawiającą, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług.

¹³ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 3.

pod kątem zrównoważonego rozwoju systemów żywnościowych¹⁴. Celem rozważań jest odpowiedź na pytanie, na ile unijne regulacje zamówień publicznych pozwalają na zastosowanie kryteriów udzielenia zamówienia, które umożliwiałyby dostawy żywności lokalnie wytworzonej lub z krótkich łańcuchów dostaw¹⁵.

Zamówienia publiczne na żywność lokalną w świetle prawa UE

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 1957 r.¹⁶ nie zawiera regulacji dotyczących zakupów dokonywanych przez rządy, samorządy i instytucje publiczne państw członkowskich. Wprowadził jednak fundamentalne zasady, które znalazły bezpośrednie i pośrednie zastosowanie w tej dziedzinie, a później stały się podstawą rozwoju szczegółowego prawodawstwa, orzecznictwa i polityki w zakresie zamówień publicznych¹⁷. Najważniejszą zasadą, wyrażoną obecnie w art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁸ (dawny art. 14 TWE) jest jednolity rynek UE, oparty o zasadę swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału¹⁹ między państwami członkowskimi.

¹⁴ L.F.J. Swensson, D. Hunter, S. Schneider, F. Tartanac, *Public food procurement as a game changer for food system transformation*, „The Lancet” 2021, t. 5, nr 8; E. Molin, M. Martin, A. Björklund, *Addressing Sustainability within Public Procurement of Food: A Systematic Literature Review*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 23, 13395.

¹⁵ Krótkie łańcuchy dostaw są pojęciem prawnym, zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 lit. m) rozporządzenia 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013). Oznaczają one „łańcuch dostaw, który obejmuje ograniczoną liczbę podmiotów gospodarczych zaangażowanych we współpracę, przynoszący lokalny rozwój gospodarczy oraz charakteryzujący się ścisłymi związkami geograficznymi i społecznymi między producentami, podmiotami zajmującymi się przetwórstwem a konsumentami”.

¹⁶ Inaczej traktat rzymski (Dz. Urz. UE 2006 C 321E).

¹⁷ M. Lemke, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane*, Warszawa 1999, s. 8.

¹⁸ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

¹⁹ Zasada ta, zgodnie z art. 28 TWE (obecnie art. 34 TFUE) zabrania wprowadzania pomiędzy krajami członkowskimi ilościowych ograniczeń importu i wszelkich środków o skutku równoważnym. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości z 11 lipca 1974 r. w sprawie C-8/74 (Dasonville) „środkami o skutku równoważnym” mogą być „wszelkie ustanowione przez państwa członkowskie zasady handlu, które mogłyby przeszkodzić, wprost lub nie wprost, aktualnie lub potencjalnie, handlowi wewnątrz Wspólnoty”. Jeśli chodzi

Zgodnie z zasadą jednolitego rynku nie są dopuszczalne zamówienia publiczne, które uprzywilejowałyby krajowych lub lokalnych dostawców. Podobnie nie jest możliwe dyskryminowanie produktu za pochodzenie z innego państwa członkowskiego. Takie stanowisko wyraził Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS, obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w wielu orzeczeniach w sprawach z zakresu zamówień publicznych, wprost i bezpośrednio opierając się na odpowiednich przepisach traktatu rzymskiego.

W sprawie C-21/88 (Du Pont)²⁰ oraz C-351/8813 (Laboratori Bruneau)²¹ ETS stwierdził, że zastrzeżenie określonego udziału w zamówieniu dla firm mających siedzibę w danym kraju lub regionie (w południowych Włoszech) jest sprzeczne z art. 28 TWE (obecnie art. 34 TFUE). W podobnej sprawie C-360/8914 (Komisja Europejska przeciwko Republice Włoskiej)²² ETS uznał za naruszenie art. 49 TWE (obecnie art. 56 TFUE) zarezerwowanie określonego udziału w wykonaniu zamówienia dla firm mających siedzibę w rejonie wykonania zamówienia.

Dyrektywa 2014/24/UE podkreśla, że zamówienia publiczne muszą być zgodne z zasadami TFUE, a w szczególności z zasadą swobodnego przepływu towarów, zasadą równego traktowania i zasadą niedyskryminacji²³. Ponadto zgodnie z art. 11 TFUE wymogi ochrony środowiska powinny być uwzględniane przy ustalaniu i realizacji unijnych polityk i działań, zwłaszcza w celu wspierania zrównoważonego rozwoju. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zapewniają integrację norm środowiskowych i społecznych.

Ponadto w myśl motywu 2 preambuły dyrektywy 2014/24/UE zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w „strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”²⁴ jako jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. Dyrektywa przewiduje,

o przepływ usług, zob. art. 56 TFUE (dawny art. 49 TWE); o przepływ kapitału – art. 63 TFUE (dawny art. 56 TWE).

²⁰ Orzeczenie z 20 marca 1990 r. w sprawie C-21/88 (Du Pont), s. 13.

²¹ Orzeczenie z 11 lipca 1991 r. w sprawie C-351/88 (Laboratori Bruneau Srl), s. 7–8

²² Orzeczenie z 3 czerwca 1992 r. w sprawie C-360/89, s. 11–15; orzeczenie z 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-3/88 (Re Data Processing).

²³ Motyw nr 1 preambuły do dyrektywy 2014/24.

²⁴ Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r. Europa 2020: strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, KOM (2010).

że „instytucje zamawiające mogą przyczynić się do ochrony środowiska i wspierania zrównoważonego rozwoju, zapewniając jednocześnie możliwość uzyskania przez te instytucje najlepszej jakości za daną cenę dla ich zamówień”²⁵.

Kryteria udzielenia zamówienia określone są w art. 67 dyrektywy 2014/24/UE. Instytucje zamawiające opierają udzielanie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie. Metoda oceny oferty najkorzystniejszej ekonomicznie może być oparta na efektywności kosztowej, polegającej na uwzględnieniu ceny lub kosztu bądź na najlepszej relacji jakości do ceny. W przypadku drugiej metody stosuje się kryteria, które odnoszą się m.in. do aspektów jakościowych, społecznych, środowiskowych i innowacyjnych, a także warunków dostawy, takich jak termin dostawy, sposób dostawy i czas dostawy²⁶. Każdemu z wybranych kryteriów instytucja zamawiająca przypisuje względną wagę²⁷. Ważenie kryteriów udzielenia zamówienia umożliwia ponadto osiągnięcie najlepszego połączenia ceny i jakości²⁸.

W literaturze zauważa się, że dyrektywa pozostawia dość dużą swobodę w kwestii określenia kryteriów oceny ofert²⁹. Instytucje zamawiające mogą przyjąć kryteria o charakterze ilościowym, podlegające obiektywnej ocenie (np. cena, termin wykonania, okres gwarancji) lub jakościowym i subiektywnym (np. jakość, właściwości estetyczne). Jednak w obu przypadkach konieczna jest możliwość ich kwantyfikacji, dlatego powinny być wskazane parametry, według których dokonywana będzie ich ocena³⁰.

Warto dodać, że kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie ma umożliwić zamawiającym położenie większego nacisku na jakość, warunki środowiskowe, aspekty społeczne i innowacje, przy dalszym uwzględnianiu ceny i kosztów cyklu życia produktu. Jak wskazywano w trakcie prac legislacyjnych, ma to „położyć kres dyktatowi najniższej ceny i przywrócić jakość jako najważniejszy czynnik”³¹. Ponadto dyrektywa w art. 67 ust. 2

²⁵ Motyw 91 preambuły dyrektywy 2014/24/UE.

²⁶ Art. 67 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE.

²⁷ Art. 67 ust. 5 dyrektywy 2014/24/UE.

²⁸ European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement...*, s. 1.

²⁹ W. Hartung, M. Bağlaj, T. Michalezyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015.

³⁰ Ibidem.

³¹ *New EU-procurement rules to ensure better quality and value for money*, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140110IPR32386/new-eu-procurement-rules-to-ensure-better-quality-and-value-for-money> [dostęp: 9.02.2022]. Tak też: W. Hartung i in., *Dyrektywa 2014/24/UE...*, którzy powołują P. Bordalo Faustino, *Award Criteria in the EU Directive on Public Procurement*, „Public Procurement Law Review” 2014, issue 3, s. 124–

akapit 3 uprawnia państwa członkowskie do wyłączenia możliwości stosowania ceny jako jedynego kryterium udzielania zamówień, co ma zachęcić państwa członkowskie i instytucje zamawiające do stosowania zróżnicowanych kryteriów wyboru ofert³².

Zamówienia publiczne uwzględniające kryteria środowiskowe, określane są jako „zielone zamówienia publiczne”, choć nie jest to termin prawny. Zgodnie z definicją zaproponowaną w komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska” przez zielone zamówienia publiczne należy rozumieć proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie cyklu ich życia jest mniejsze w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku³³.

Jeżeli oprócz korzyści dla środowiska zamówienia mają dodatkowo na uwadze względy społeczne i ekonomiczne, to nazywane są „zrównoważonymi zamówieniami publicznymi”³⁴. Termin „zrównoważone zamówienia publiczne” nie został zdefiniowany w dokumentach unijnych. W literaturze wskazuje się, że jest on ściśle związany ze zrównoważonym rozwojem (tj. rozwojem, który dąży do poprawy jakości życia oraz zapewnienia dobrobytu obecnego pokolenia, ale nie zagraża możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń). Odnosi się do zintegrowanego podejścia instytucji zamawiających do zamówień publicznych dobrowolnie uwzględniających ochronę środowiska (zielone zamówienia publiczne) i ważne interesy społeczne (społecznie odpowiedzialne/społeczne zamówienia publiczne)³⁵.

125; oraz J. Pawelec, *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 67, s. 501–504.

³² J. Pawelec, *Dyrektywa 2014/23/UE...*, art. 67, s. 501–504.

³³ Jako główną zaletę zielonych zamówień publicznych wskazuje się ich ekonomiczność – przy uwzględnieniu kosztów zamawianych produktów lub usług w całym cyklu ich życia zielone zamówienia publiczne mogą pozwolić na zaoszczędzenie środków finansowych. Ponadto organy publiczne, które realizują takie zamówienia, będą w większym stopniu przygotowane na wyzwania klimatyczne oraz łatwiej przyjdzie im realizować stawiane cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia efektywności energetycznej oraz w innych dziedzinach polityki środowiskowej.

³⁴ European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement...*, s. 1.

³⁵ Tak B. Faracik, J. Szymonek, *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie*, Warszawa 2015, s. 6.

W obu rodzajach zamówień stosowane są inne kryteria niż tylko cena lub koszt³⁶.

Jak wskazuje FAO, modele zamówień zorientowane na najniższe koszty są krytykowane za to, że są niezrównoważone ze względu na utrwalanie systemów produkcji na skalę przemysłową, opartych na paliwach kopalnych, długich łańcuchach dostaw i niskiej jakości żywności³⁷. Obecnie zyskuje popularność przekonanie, że rządy mogą i powinny wykorzystywać zamówienia publiczne do realizacji celów społecznych, środowiskowych lub gospodarczych³⁸. Regulacja unijna stanowi znakomitą ilustrację zmiany, jaka zaszła w ciągu ostatniej dekady. Unia Europejska przeszła od ustawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych, którego głównym celem było zapobieganie wszelkim zakłóceniom konkurencji, do takiego, które postrzega zamówienia publiczne jako narzędzie zachęcające do zrównoważonego rozwoju³⁹.

Poprawa możliwości marketingowych dla mniejszych przedsiębiorstw, w tym drobnych rolników, jest częścią tej zmiany. Dyrektywa zawiera bowiem przepisy mające na celu ułatwienie dostępu małym i średnim przedsiębiorstwom do zamówień publicznych, np. przez stworzenie możliwości podziału przez władze publiczne dużych zamówień na mniejsze części, którymi dostawcy mogą łatwiej zarządzać⁴⁰. Uwzględniając tendencję nabywców do osiągania korzyści skali i łącznych zamówień w celu uzyskania niższych cen i obniżenia kosztów transakcji, dyrektywa ostrzega przed negatywnymi skutkami takich praktyk dla małych i średnich dostawców oraz zachęca nabywców publicznych do dzielenia dużych zamówień na mniejsze części, które lepiej odpowiadają możliwościom małych przedsiębiorstw⁴¹.

W odniesieniu do zamówień publicznych na dostawy żywności Komisja Europejska opracowała „Unijne kryteria zielonych zamówień publicznych na żywność, usługi gastronomiczne i automaty sprzedające”⁴². Kryteria mają na celu ułatwienie organom publicznym zakupu towarów, usług i robót mających ograniczone skutki dla środowiska. Stosowanie kryteriów jest

³⁶ European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement...*, s. 1.

³⁷ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 287 i literatura tam cytowana.

³⁸ *Ibidem*, s. 5.

³⁹ *Ibidem*, s. 56.

⁴⁰ Motyw 78 preambuły dyrektywy 2014/24/UE i art. 46 dyrektywy 2014/24/UE.

⁴¹ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 54.

⁴² Komisja Europejska, *Dokument Roboczy Służb Komisji: Unijne kryteria zielonych zamówień publicznych na żywność, usługi gastronomiczne i automaty sprzedające*, Bruksela, 27.09.2019 r., SWD(2019) 366 draft.

dobrowolne. Komisja wskazała kluczowe elementy wpływu na środowisko wywieranego przez zamówienia żywności. Wiążą się one z produkcją żywności i obejmują spalanie paliw kopalnych oraz wykorzystanie energii na różne działania, użytkowanie gruntów lub zmianę sposobu użytkowania gruntów, zużycie wody i zanieczyszczenia wody⁴³.

W dziedzinie usług gastronomicznych zużycie energii i wody to istotne czynniki ogólnego wpływu na środowisko, podobnie jak wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami. Duże znaczenie ma również ograniczenie marnowania żywności⁴⁴. Organy publiczne mogą udzielać bezpośrednich zamówień żywności od wytwórców, producentów, hurtowników lub importerów. Mogą również udzielać zamówień na usługi gastronomiczne z wykorzystaniem własnych zasobów lub obiektów albo pełnego lub częściowego outsourcingu za pośrednictwem przedsiębiorstw gastronomicznych, którym udzielono zamówienia⁴⁵.

Zielone zamówienia publiczne na dostawy żywności mogą polegać na włączeniu żywności ekologicznej. Kluczowym kryterium jest specyfikacja techniczna produktu, czyli wymóg zgodności produktów z rozporządzeniem (UE) 2018/848 w sprawie produkcji ekologicznej⁴⁶. Inne kryterium, jakie instytucje zamawiające mogą określić, dotyczy produktów sezonowych poprzez wskazanie, jakie produkty spożywcze i napoje mają być dostarczane o danej porze roku⁴⁷. Komisja zauważa, że produkty sezonowe uprawiane na wolnym powietrzu i transportowane na krótkich dystansach mogą mieć mniejszy wpływ na środowisko niż produkty uprawiane w szklarniach lub transportowane na długich dystansach. Warzywa sezonowe może cechować lepszy smak, wyższa jakość i niższe ceny, co może wpływać na promowanie

⁴³ Ponadto Komisja wskazuje, że z konkretnymi kategoriami produktów spożywczych wiążą się inne elementy wpływu na środowisko. Obejmują one: produkcję i wykorzystanie pestycydów i nawozów chemicznych związanych z takimi grupami produktów spożywczych, jak mięso, mleko i ser, jaja, owoce i warzywa, pieczywo i zboża, oleje i tłuszcze oraz gorące i zimne napoje; degradację gleby związaną z takimi grupami produktów, jak owoce i warzywa, pieczywo i zboża oraz oleje i tłuszcze; emisje metanu i azotanów to elementy wpływu na środowisko związane z różnymi grupami produktów; oraz uszczuplenie liczebności stad ryb lub produkcję paszy dla ryb oraz stosowanie środków przeciwporysowych w sadzach na ryby i owoce morza. *Ibidem*, s. 5.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 2.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz. Urz. UE L 150).

⁴⁷ Komisja Europejska, *Unijne kryteria...*, s. 22.

zmiany oferowanego jadłospisu na bardziej wegetariański lub oparty na produktach roślinnych⁴⁸.

Kolejne możliwe do zastosowania kryterium dotyczy produktów rolnych i innych produktów spożywczych objętych oznaczeniem geograficznym zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1151/2012⁴⁹ poprzez wskazanie w przetargu wykazu takich produktów opatrzonych oznaczeniem geograficznym, które mogą być dostarczane⁵⁰. Komisja zauważa, że obywatele i konsumenci coraz częściej domagają się produktów wysokiej jakości, a zarazem tradycyjnych, o rozpoznawalnych specyficznych cechach, w szczególności tych związanych z ich pochodzeniem geograficznym. Produkt rolny lub środek spożywczy opatrzony takim oznaczeniem geograficznym powinien spełniać określone warunki, tj. konkretne wymogi mające na celu m.in. ochronę zasobów naturalnych lub krajobrazu na obszarze, na którym jest produkowany, lub poprawę dobrostanu zwierząt gospodarskich⁵¹. Z kolei w przypadku zamówień na usługi gastronomiczne kryteria mogą określać, że żywność wykorzystywaną do realizacji zamówienia na usługi gastronomiczne należy zakupić zgodnie z wymogami zielonych zamówień publicznych w UE w zakresie zamawiania żywności⁵². W przetargu mogą być ponadto określone wymogi w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów żywnościowych i odpadów z napojów⁵³.

Zaproponowane przez Komisję kryteria w ramach zielonych i zrównoważonych zamówień publicznych na dostawę żywności dotyczą produktów ekologicznych, produktów sezonowych i produktów z chronionym oznaczeniem geograficznym lub chronioną nazwą pochodzenia. Produkty sezonowe, transportowane na krótkich dystansach są tymi kryteriami, które umożliwiają zamówienia lokalnej żywności.

Kryteriami, które uwzględniają aspekty środowiskowe i sprzyjają pozyskiwaniu lokalnych produktów, mogą być ponadto: maksymalna odległość, na jaką żywność ma być transportowana, czas dostawy, redukcja śladu węglowego, zminimalizowanie opakowań oraz szczególne właściwości produktu, takie jak świeżość i sezonowość, lub właściwości odżywcze znajdujące się

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012).

⁵⁰ Komisja Europejska, *Unijne kryteria...*, s. 23.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem, s. 25.

⁵³ Ibidem, s. 26.

w produktach pochodzących z lokalnych, starych odmian roślin lub w mięsie pozyskanym z lokalnych, tradycyjnych ras zwierząt⁵⁴. Zrównoważone zamówienia publiczne ułatwiają zatem rozwój krótkich łańcuchów dostaw żywności lub lokalnych systemów żywności⁵⁵. Mogą być instrumentem, który bezpośrednio stymuluje i zapewnia wzrost sprzedaży lokalnej żywności.

Zakończenie

Dyrektywa 2014/24/UE przewiduje stosowanie w zamówieniach publicznych kryteriów obejmujących aspekty środowiskowe, jakościowe lub społeczne w celu oceny przez instytucję zamawiającą, czy oferta jest najkorzystniejsza ekonomicznie pod względem najlepszej relacji jakości do ceny. Uwzględnienie aspektów środowiskowych lub dodatkowo jakościowych czy społecznych przesądza o „zielonych” i „zrównoważonych” zamówieniach.

Określenie kryteriów w ramach aspektów środowiskowych lub jakościowych, takich jak produkty z krótkich łańcuchów lub z bezpośrednich dostaw, które mają na celu zmniejszenie wpływu na środowisko wywieranego przez zamówienia żywności lub promowanie szczególnej jakości produktów związanej z ich lokalnym pochodzeniem, powoduje, że zielone i zrównoważone zamówienia publiczne mogą być udzielane na żywność lokalną. Dzięki temu stanowią instrument mający istotne znaczenie dla stymulowania i wzrostu sprzedaży lokalnej żywności oraz rozwoju lokalnych systemów żywnościowych.

W praktyce jednak to przepisy na poziomie krajowym wdrażające dyrektywę stanowią wiążące podstawy prawne udzielania zamówień publicznych w państwach członkowskich. Istotne jest zatem, aby ustawodawca krajowy podjął odpowiednie środki, zachęcające instytucje publiczne do wykorzystywania kryteriów zrównoważonych i zielonych zamówień publicznych na żywność, w tym żywność lokalną. W zależności od polityki i ram regulacyjnych poszczególnych krajów inicjatywy w zakresie zamówień publicznych mogą determinować, jaki rodzaj żywności zostanie zakupiony, od kogo i z jakiego rodzaju produkcji⁵⁶.

FAO wskazuje, że wspieranie lokalnej produkcji rolnej i wrażliwych grup producentów, w szczególności drobnych rolników, oraz promowanie praktyk produkcji rolnej zapewniających zrównoważenie środowiskowe i bioróżno-

⁵⁴ European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement...*, s. 34.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 1.

⁵⁶ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 3.

rodność stanowią przykłady celów polityk krajowych, które są realizowane poprzez inicjatywy w zakresie zamówień publicznych na żywność⁵⁷. Dlatego zamówienia publiczne żywności są potencjalnie istotnym instrumentem, który może przynosić korzyści różnym grupom beneficjentów i na wielu obszarach, w tym dla rozwoju lokalnej produkcji żywności, przy odpowiednim dostosowaniu do kontekstów krajowych, regionalnych i lokalnych⁵⁸.

Warto również zauważyć, że regulacja zamówień publicznych jest ilustracją wkraczania instytucji prawa publicznego w sferę rolnictwa i wpływania na sposób produkcji i komercjalizację produktów rolnych. Udzielenie zamówień publicznych na bezpośrednią dostawę produktów rolnych oznacza zawarcie umowy między podmiotem prawa publicznego a producentem rolnym, a więc jest przykładem instytucji „umowy w ramach relacji producent – administracja” w celu realizacji zadań o charakterze publicznym, o których pisał Roman Budzinowski, przedstawiając proces instytucjonalizacji prawa rolnego⁵⁹.

BIBLIOGRAFIA

- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Bordalo Faustino P. (2014), *Award Criteria in the EU Directive on Public Procurement*, „Public Procurement Law Review” issue 3.
- European Committee of the Regions (2018), *Sustainable public procurement of food*, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/1187>.
- FAO (2021), *Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS. 2021. Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets*, Vol. 1, Rome, <https://doi.org/10.4060/cb7960en>.
- Faracik B., Szymonek J. (2015), *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie*, Warszawa.
- Hartung W., Bağlaj M., Michalczyk T., Wojciechowski M., Krysa J., Kuźma K. (2015), *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (2020), Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Bruksela, COM(2020) 381 final.
- Lemke M. (1999), *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane*, Warszawa.

⁵⁷ Ibidem, s. 44.

⁵⁸ Ibidem, s. 14.

⁵⁹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 155–156.

- Molin E., Martin M., Björklund A. (2021), *Addressing Sustainability within Public Procurement of Food: A Systematic Literature Review*, „Sustainability” t. 13, nr 23, 13395.
- New EU-procurement rules to ensure better quality and value for money*, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140110IPR32386/new-eu-procurement-rules-to-ensure-better-quality-and-value-for-money> [dostęp: 9.02.2022].
- Nuzzo B., Plebanek E., Szostak R. (2020), *Odpowiedzialność osobista urzędników w zamówieniach publicznych*, Warszawa.
- Pawelec J. (2017), *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, Warszawa.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady (2013) w sprawie systemu etykietowania dotyczącego rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej, Bruksela, COM(2013) 866.
- Swensson L.F.J., Hunter D., Schneider S., Tartanac F. (2021), *Public food procurement as a game changer for food system transformation*, „The Lancet” t. 5, nr 8.

PUBLIC PROCUREMENT OF LOCAL FOOD IN EUROPEAN UNION LAW

Summary

The aim of these considerations is to answer the question to what extent EU public procurement regulations allow contract award criteria that would enable the supply of food locally produced or sourced from short supply chains. Directive 2014/24/EU on public procurement provides for the use of criteria that include environmental, quality or social aspects in order to ensure the most cost-effective tenders. The inclusion of these aspects determines “green” or “sustainable” procurements. Among the qualitative and environmental aspects, criteria such as products from short chains or direct supplies may be specified, allowing local food to be the subject of “green” and “sustainable” public procurement.

Keywords: sustainable and green public procurement, food supply, locally produced food, local food systems, short supply chains

GLI APPALTI PUBBLICI PER LA FORNITURA DI PRODOTTI ALIMENTARI LOCALI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda in che misura le regolazioni dell'UE relative agli appalti pubblici permettono di applicare i criteri di aggiudicazione, i quali consentirebbero la fornitura di alimenti prodotti localmente e da filiere corte. La direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici prevede di includere i criteri ambientali, qualitativi oppure sociali al fine di garantire l'offerta economicamente più vantaggiosa in termini di miglior rapporto

qualità-prezzo. Tenere conto di questi aspetti è decisivo per gli appalti “verdi” o “sostenibili”. Tra gli aspetti qualitativi e ambientali è possibile definire i criteri quali i prodotti di filiera corta o di provenienza diretta, grazie ai quali i prodotti alimentari locali diventano oggetto di appalti pubblici “verdi” e “sostenibili”.

Parole chiave: appalti pubblici sostenibili e verdi, fornitura di derrate alimentari, prodotti alimentari locali, sistemi alimentari locali, filiere corte