

Stravování pod lupou: od nákupu potravin přes OVZ po situaci ve školách...



Mgr. Adéla Havlová, LL.M.

Partnerka, HAVEL & PARTNERS

Nákup potravin a chystaná novela ZZVZ – již od 1. 7. 2021?

Poslanecká sněmovna projednává návrh novely zákona o zadávání veřejných zakázek s předpokládanou účinností k 1. 7. 2021. Dosavadní praxe zajišťování stravování v České republice má v zásadě dvojitý povahu: Zadavatelé buď sami zajišťují provoz vlastními zaměstnanci a jako zadavatel nakupují suroviny, nebo přenechávají prostory k provozování třetí osobou, která zajišťuje stravování coby službu (koncese, popř. zakázka ve zjednodušeném režimu). A právě na první případ nákupu potravin přímo zadavatelem bude mít novela zásadní vliv.

Nákup potravin dnes probíhá v praxi zpravidla s odkazem na výjimku dle § 19 odst. 3 ZZVZ. Jde o zvláštní pravidlo počítání předpokládané hodnoty, podle kterého u pravidelně pořizovaných dodávek s proměnlivou jednotkovou cenou v průběhu účetního období, jež zadavatel pořizuje opakova-

ně dle svých aktuálních potřeb, se předpokládaná hodnota jednotlivých nákupů nesčítá. Kromě potravin se využívá také například u pohonných hmot či letenek s tím, že se předpokládaná hodnota stanovuje samostatně za každý nákup, který svou dílčí hodnotou – zpravidla coby zakázka malého rozsahu – umožňuje postup mimo zadávací řízení.

Tato výjimka je odchylkou od evropských zadávacích směrnic, což Evropská komise vytkla Česku při kontrole transpozice směrnic, a vyvolala tak potřebu novely ZZVZ

**Nejvíce praktické a bezpečné
bude využít rámcové dohody
a dynamické nákupní systémy**

(jako jeden z hlavních tří bodů). Ministerstvo pro místní rozvoj bylo tudíž nuceno navrhnout úpravu ZZVZ pro případy, kdy se za období 12 měsíců celkově bude jednat o nadlimitní veřejnou zakázku.

Jakých VZ se velká novela dotkne?

Zadavatel bude muset při určení, zda je povinen nakupovat potraviny formou nadlimitních veřejných zakázek, vycházet ze souvislosti časových (zmiňovaných 12 měsíců) a věcných. U věcné souvislosti je nyní velmi diskutovanou otázkou,

jaké typy nákupů bude potřeba do celkové předpokládané hodnoty sčítat a jaké nikoliv. Je zřejmé, že sčítat cenu všech potravin, které se za dané období 12 měsíců nakupují, by bylo příliš přísné a neopodstatněné. Základní úvahou bude jejich členění podle druhu (výrobky pekárenské, mléčné, masné; zelenina, luštěniny...) a zřejmě též situace na trhu (určení relevantního trhu).

Pro zjednodušení lze nicméně rozlišit tři skupiny zadavatelů: (i) ti, kteří pořizují veškeré suroviny v dotčeném období (12 měsíců) celkově v částce podlimitní – i po novele by postupovali jako dosud, tj. s možností dle § 19 odst. 3 ZZVZ pořizovat jednotlivé nákupy potravin mimo zadávací řízení; (ii) zadavatelé, kteří již součtem cen podle

druhů potravin přesáhnou částku pro nadlimitní veřejné zakázky – ti by měli počítat s povinností nákupů v zadávacím řízení; (iii) zadavatelé, jejichž nákupy potravin v dotčeném období přesáhnou finanční limit pro nadlimitní zakázky pouze celkově, avšak nikoliv při výpočtu podle druhů potravin (např. pekárenské výrobky) – ti budou přirozeně váhat mezi podrobením nákupů zadávacímu řízení a využíváním výjimky určené pro podlimitní zakázky.

Správnost postupu třetí skupiny bude záviset na rozhodovací praxi a právním výkladu „věcné



souvislosti“. Zákon obecně hovoří o dodávkách „stejného druhu“ a povinnost sčítat hodnoty takových dodávek (a povinnost zároveň členit na části či jednotlivé veřejné zakázky) se dosud dovozovala u plnění typu zdravotnický materiál, nábytek, užitková vozidla apod., nikoliv však u tak specifického plnění jako u potravin, což je s ohledem na dosavadní výjimku logické.

K výkladu pojmu plnění „stejného druhu“ v případě nákupu potravin se jako výchozí nabízí použití společný slovník pro veřejné zakázky, tzv. CPV kódy (cpvkody.cz). Ty obecně slouží jako identifikační nástroj k dohledání veřejných zakázek, a jde tedy jen o nástroj pomocný, nicméně může být účelný pro představu o základním členění. Slovník CPV kódů staví na pyramidové struktuře oddíl–skupina–třída–kategorie, kde s každým stupněm přibývá pozice v číselném označení. Potravinu tvoří oddíl č. 15 – Potravinu, nápoje, tabák a související produkty, členěný dále do skupin (např. 151 – Živočišné produkty, maso a masné výrobky, 155 – Mléčné výrobky), jež se vždy dělí do tříd (kupř. 1551 – Mléko a smetana, 1553 – Máslo, 1554 –

Sýry) a každá pak případně do kategorií (např. 15542 – Čerstvé sýry, 15544 – Tvrdý sýr atd.).

Zadavatel by měl být při stanovení předpokládané hodnoty obezřetný kvůli obecnému pravidlu, že výjimky dle ZZVZ se mají vykládat restriktivně. Lze tak doporučit sčítat nákupy na úrovni „skupin“ s tím, že podle okolností může být pravidlo přísnější i mírnější, v závislosti na trhu konkrétních surovin a typickém okruhu dodavatelů.

Možné postupy zadávání VZ na dodávky potravin po přijetí novely

Zadavatel, kterého se má dotknout povinnost postupu v zadávacím řízení, může využít: (i) pro každý nákup „ad hoc“ nadlimitní druh zadávacího řízení, což bude administrativně nejnáročnější cesta; popřípadě (ii) jiné výjimky z běžného postupu, při naplnění podmínek pro ně platných, zejména: (a) jed-

nací řízení bez uveřejnění – v případě jedinečnosti plnění, havárie apod.; samozřejmě takový postup je třeba dobře zvážit a odůvodnit; (b) vyčlenění části (do 20 % z celkové hodnoty) a její zadání v mírnějším režimu dle § 18 odst. 3 ZZVZ.

Nejvíce praktické a bezpečné však každopádně bude využít: (i) rámcové dohody (RD) – veřejní zadavatelé je mohou uzavřít až na čtyři roky, s jedním nebo více dodavateli; v případě RD s více dodavateli se dílčí zakázky zadávají formou tzv. kaskády (další v pořadí plní až při výpadku primárního dodavatele), tzv. minitendru (nabídky na konkrétní dodávky) anebo tzv. rotace (v případě zájmu o vazbu na více dodavatelů, při srovnatelnosti cen); (ii) dynamický nákupní systém (DNS) – pro jeho zavedení postačí registrace prvních dodavatelů, přičemž další mohou vstoupit i později. V kategoriích (podle druhu potravin) realizuje zadavatel nákupy jednoduchou výzvou k předložení nabídek, podle aktuálních potřeb.

Závěrem doporučujeme všem zadavatelům, kteří realizují nákupy potravin, dobře sledovat vývoj novely ZZVZ a připravit se na její případnou brzkou účinnost. Je třeba zvážit předpokládanou hodnotu a členění nákupu potravin

V případě RD i DNS je možné a pro potraviny rozhodně vhodné využít i elektronický katalog (viz níže). Nákupy lze potom realizovat velmi jednoduše a časově flexibilně. Výhodou DNS je hlavně jeho otevřenost novým dodavatelům. Rámcová dohoda jejich přistupování neumožňuje, což však může být i výhodou, ve smyslu budování dlouhodobého vztahu s dodavatelem.

a posoudit, zda nákupy nespádají do režimu nadlimitní veřejné zakázky. Pokud jednoznačně ano nebo chce-li mít zadavatel jistotu ohledně správnosti svého postupu, bude třeba nákupy realizovat s využitím nadlimitního zadávacího řízení a zároveň je členit tak, aby nedocházelo k diskriminaci dodavatelů z řad malých a středních podniků.



Monika Dobrovodská

Odpovědný přístup k veřejným nákupům – Strategické zadávání veřejných zakázek, MPSV

Odpovědné veřejné zadávání při zajištění stravování

Zajištění stravování, respektive nákup potravin pro stravovací provozy veřejných institucí představují v poslední době poměrně diskutovanou oblast. Důvod může spočívat v tom, že daná oblast doznává řady změn – ať už se jedná o změny právních předpisů, zejména již přijaté a účinné dílčí nebo plánované „velké“ novely ZZVZ na jedné straně, či zavádění přístupů vedoucích k nákupu udržitelnějších potravin, potažmo k jejich udržitelnější produkci, veřejnými institucemi na straně druhé, případně kombinací obou faktorů.

Již přijatá a v době přípravy našeho článku účinná dílčí novela ZZVZ vnesla do zásad zadávání veřejných zakázek v § 6 ZZVZ nový odst. 4, který veřejným zadavatelům ukládá povinnost – za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné – dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentál-

ně odpovědného zadávání a inovací. Nové zásady se v souladu s § 31 ZZVZ uplatní u všech veřejných zakázek, tj. i u VZMR.

Strategie „od zemědělece ke spotřebiteli“

Na udržitelné nákupy potravin, potažmo udržitelnější, ekologičtější zemědělství klade zvýšený důraz také Evropská komise, která v souvislosti se Zelenou dohodou pro Evropu přijala Strategii „od zemědělece ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. Jejím záměrem je přispět k dosažení Cílů udržitelného rozvoje OSN (SDGs).

Strategie „od zemědělece ke spotřebiteli“ mimo jiné uvádí: „Aby se zlepšila dostupnost a cena udržitelných potravin a aby bylo možné propagovat zdravou a udržitelnou stravu v oblasti institucionálního stravování, určí Komise nejlepší způsob pro stanovení minimálních povinných kritérií pro veřejné zakázky na udržitelné potraviny. To pomůže městům, regionům a veřejným orgánům splnit svou úlohu tím, že budou nakupovat udržitelné potraviny pro školy, nemocnice a veřejné instituce, a rovněž se tím podpoří udržitelné

Strategie má zajistit omezení negativního vlivu evropského zemědělství na klimatické změny skrze řadu opatření, mimo jiné snížením používání pesticidů a umělých hnojiv či nárůstem podílu ekologického zemědělství až na 25 % zemědělské půdy EU. Komise také připouští, že dojde ke zkrácení produkčních řetězců a více potravin se bude vyrábět v Evropě.

zemědělské systémy, jako je ekologické zemědělství.“

Stravovací provozy veřejných institucí však nemusejí čekat, až evropské předpisy stanoví minimální povinná kritéria pro veřejné zakázky na udržitelné potraviny. Řada možností je k dispozici již v současné době. Volbou požadavků na potraviny může veřejný zadavatel ovlivnit nejen kvalitu nakupovaných potravin v obecném slova smyslu, ale také širší ekologické a etické aspekty jejich produkce.

Může například požadovat, aby určitý podíl potravin nebo některé jejich kategorie naplňovaly poža-





navky nařízení (EU) č. 2018/848, o ekologické produkci, a tím podpořit ekologické zemědělství, které představuje udržitelný systém hospodaření: Využívá kupříkladu postupy pečující o půdu a organickou hmotu v ní obsaženou, zvyšuje schopnost krajiny zadržet vodu a široce podporuje biodiverzitu. Ekologické zemědělství nepoužívá agrochemikálie a geneticky modifikované organismy (GMO).

Veřejný zadavatel se může zaměřit i na potraviny sezonní, jak doporučují Kritéria pro zadávání zelených veřejných zakázek v EU pro stravování, stravovací služby a prodejní automaty (1url.cz/@gpp_criteria). Sezonní produkce pěstovaná ve venkovním prostředí a přepravovaná na kratší vzdálenosti může mít podle Kritérií menší dopad na životní prostředí než produkty pěstované ve sklenících či přepravované na dlouhé vzdálenosti. Sezonní zelenina se může vyznačovat lepší chutí, kvalitou a cenou, jež mohou podporovat i posun k větší nabídce možností stravy na rostlinné bázi. Předpokladem je, že zadavatel například za využití vhodného sezonního kalendáře definuje, které potraviny se budou dodávat v dané části roku.

Například město Řím nakupuje do školních jídelen jak sezonní

potraviny a podle toho upravuje letní a zimní menu, tak potraviny „zaručeně čerstvé“, a to listovou zeleninu, jahody, třešně a některé bylinky. Ty se musejí na stůl strávníků dostat do tří dnů od sklizně a pro doložení jejich čerstvosti musí dodavatel uvést, kým byly sklizeny, datum sklizně, případně adresu zpracovatele – což následně umožní i lepší kontrolu.

Etický přístup se uplatňuje často při pořizování kávy či čaje, u nichž si lze vymínit, aby byly vyrobeny v souladu s parametry usnesení EP o spravedlivém obchodu a rozvoji [2005/2245(INI)]. Využitelné formulace do zadávacích dokumentací – občerstvení na akcích, ale i nákup potravin do stravovacích provozů – jsou dostupné na sozv.cz/clanky-publikace.

Vlastní, detailně propracovaná kritéria pro nákup udržitelných potravin i udržitelnější provoz (nejen) školních jídelen nabízí program Skutečně zdravá škola / Skutečně zdravá jídelna, který níže představuje jeho ředitel Tomáš Václavík.

Ještě jednou k nákupům potravin po novele ZZVZ

Značný vliv na nákupy potravin do stravovacích provozů bude mít tzv. velká novela ZZVZ, která změní výjimku dle § 19 odst. 3 ZZVZ tak, aby byla v souladu s evropskými zadávacími směrnici. Napříště tudíž budou zadavatelé nuceni sčítat předpokládanou hodnotu jednotlivých nákupů za období 12 měsíců, aby zjistili, zda musejí nakupovat potraviny formou nadlimitních veřejných zakázek. Kromě souvislostí časových se přitom budou řídit i těmi věcnými. Detailněji se k tomu výše vyjadřuje Mgr. Adéla Havlová, LL.M., a jako nejpraktičtější instituty ZZVZ pro nákupy potravin při stravování vnímá dynamické nákupní systémy a rámcové dohody.

Odborník na elektronizaci veřejných zakázek Peter Mikuláš, country manager ze společnosti PROEBIZ, využití zmíněných nástrojů potvrzuje: „Zadavatelé, kteří již nyní v zákonných veřejných zakázkách využívají některou zákonnou formu veřejného zadávání, jako jsou dynamické nákupní systémy či rámcové dohody, nemusejí ve své praxi v podstatě nic měnit a mohou pokračovat v tomto způsobu nákupu i nadále. Pokud ale využívají výjimku, jak je upravena v současném § 19 odst. 3 ZZVZ, a nakupují potraviny přes přímé objednávky, cyklické poptávky či elektronické aukce v režimu veřejných zakázek malého rozsahu, budou muset při určení, zda mají povinnost nakupovat potraviny formou nadlimitních veřejných zakázek, vycházet ze souvislostí časových a věcných.“

Rámcové dohody a DNS podle něj zadavatelům pomohou k procesní a formální správnosti při nákupech potravin; v jejich rámci se pak mohou věnovat dílčím zakázkám a komoditě „prosoutěžit“, jak byli zvyklí. Dílčí zakázky lze vyhlášovat různou formou, mezi jasné trendy podle Petera Mikuláše patří elektronický katalog upravený v § 215 ZZVZ.

„Konkrétní výhodou dynamického nákupního systému je,“ uvádí Mikuláš, „že zadavatel nemusí přemýšlet nad dělením zakázek nebo počítáním správných komodit. Tím mu odpadne velký kus práce. Pozitivní je rovněž fakt, že je dynamický nákupní systém otevřený a dodavatelé do něj mohou vstupovat, ale i ze systému odcházet. Pokud se dodavatel nestihl kvalifikovat na začátku, při zavedení DNS, může tak učinit kdykoliv později. Udržuje se tím tržně konkurenční prostředí. Přestože může být příprava zavedení systému náročnější, vzhledem k možné délce jeho trvání se jedná jen o krátkou, nicméně podstatnou fázi. Při zavádění DNS například úplně postačí, jsou-li položky na začátku definovány obecně, třeba prostřednictvím CPV kódů. V průběhu využívání systému následně zadavatel upřesňuje, co potřebuje v dílčích zakázkách nakoupit.“

K popsání výhod, které zadavateli přinese kombinace DNS a elektronického katalogu, stačí Peteru Mikulášovi jedno slovo: automatizace. Na straně zadavatele znamená zjednodušení procesu nákupu, kdy se o podstatnou část procesu postará elektronický nástroj; musí však být opravdu přizpůsoben uživatelům, nejen zá-

konu. A podobné je to na straně dodavatele: Tím, že poskytne svůj ceník předem, nemusí při každé dílčí zakázce naceňovat jednotlivé komodity znovu, nástroj to zvládne sám. I podání nabídky může být automatické [viz § 215 odst. 3 písm. b) ZZVZ]. Aktualizace ceníku záleží na dodavateli – může tak činit podle svých možností, například denně, kvartálně apod. Elektronický katalog lze zároveň vnímat jako inovativní prvek v procesu nákupu potravin.

Zadavatelé mají podle Petera Mikuláše o využití dynamického nákupního systému i elektronického katalogu zájem. Nejdále je v krocích k zavedení DNS na potravinu Fakultní nemocnice v Hradci Králové, která počítala s jeho spuštěním na přelomu března a dubna 2021. Zájem o daný způsob nákupu potravin roste zejména mezi fakultními nemocnicemi, které zároveň přemýšlejí o jeho využití pro další komodity pro usnadnění práce a splnění litery zákona (léky, spotřební zdravotnický materiál, údržba atd.). Přidávají se i další zadavatelé jako kraje či města, u nichž je pravděpodobné, že budou nákupy zmíněných komodit zajišťovat centrálně pro své podřízené organizace.

Je zřejmé, že ve světle dílčí i připravované „velké“ novely ZZVZ doznávají nákupy potravin do stravovacích provozů řady změn. Veřejní zadavatelé však mají – při dodržení všech zásad zadávání – v každém případě možnost posunout se směrem k udržitelným přístupům k nákupu potravin a využít potenciál, který jejich kupní síla na trhu skýtá. Konkrétní možnosti odpovědného zadávání veřejných zakázek na stravování najdete rovněž na sovz.cz.

Nepopiratelný přínos DNS, které lze rozdělit na kategorie, tkví i v tom, že jde o prostředek vhodný pro zpřístupnění veřejných zakázek malým a středním podnikům, jež mají často vliv na místní zaměstnanost. Podpora jejich přístupu k zakázkám patří také mezi legitimní cíle OVZ.



Tomáš Václavík

ředitel,
Skutečně zdravá škola /
/ Skutečně zdravá jídelna

Školní stravování může přispívat k naplňování cílů udržitelnosti

Veřejné hromadné stravování má potenciál významně přispět k dosažení cílů Zelené dohody pro Evropu, jakož i k Cílům udržitelného rozvoje OSN. Školní stravování v Česku se tak může podílet na rozvoji udržitelných a odpovědných forem produkce a spotřeby potravin.





Instituce veřejného stravování jako nemocnice, pečovatelské ústavy, školy, věznice, armáda a další mají značný podíl na nákupu potravin v Evropě. Odhaduje se, že evropský trh veřejného stravování má hodnotu 82 mld. eur ročně. Veřejné stravování nabízí obrovskou příležitost pro udržitelný rozvoj místních a regionálních potravinových ekonomik, ochranu životního prostředí a snižování dopadů klimatických změn.

Udržitelné systémy nákupu potravin veřejnými institucemi by mohly pomoci udržovat a rozvíjet místní potravinové iniciativy, což by umožnilo zvyšovat povědomí a zhodnocovat místní a regionální gastronomické kulturní dědictví a přispívat k vytváření pracovních míst, hospodářskému růstu a sociální soudržnosti.

Mohlo by se zdát, že české školní stravování nemůže mít v řešení klimatické krize příliš velký význam.

Nicméně více než 350 milionů pokrmů vydaných v rámci školního stravování v českých školách ročně může malými změnami jídelníčků a nákupem produktů z udržitelných forem zemědělství výrazně snížit emise skleníkových plynů a další škody na životním prostředí. Každý rok vynaloží školní jídelny téměř 8 mld. Kč na zemědělské suroviny a potraviny. Pokud při dodržení požadavků právních předpisů upřednostní nákup potravin od místních zemědělců a výrobců, jejich kupní síla pomůže vytvořit pracovní místa a další výhody pro místní ekonomiky, zejména ve venkovských zemědělských oblastech.

Skutečně zdravá škola

Program Skutečně zdravá škola (viz skutecnezdravaskola.cz/proc-se-zapojit) pomáhá ve školách rozvíjet kulturu zdravého a udržitelného stravování. Celkem 427 zapojených škol a školních jídelen spotřebuje ročně 6 700 tun potravin za 400 mil. Kč. Značná část se nakupuje od regionálních producentů a dodavatelů. Pozitivní přínos programu Skutečně zdravá škola potvrdilo první místo v rámci nezávislého ocenění Ceny SDGs, které uděluje Asociace společenské odpovědnosti ČR.

Podmínky pro udělení certifikátu Skutečně zdravá škola mají tři úrovně: bronzovou, stříbrnou a zlatou. Každá obsahuje specifický soubor kritérií, jež musí škola splnit. Kritéria se soustředí okolo čtyř pilířů a jedním z nich je Kvalita jídla a místo jeho původu (viz skutecnezdravaskola.cz/kriteria-programu-a-jak-je-splnit).

Kritéria po školní jídelně mimo jiné požadují, aby minimalizovala používání polotovarů a aby bylo alespoň 75% pokrmů vyrobeno z čerstvých, nezpracovaných surovin či potravin, které jídelna nakupuje od pěstitelů, chovatelů a výrobců s provozovnou ve vlastním či

sousedním kraji, jsou-li dostupné. Program přesně definuje, co považuje za čerstvou nezpracovanou potravinu. Pokrmy v jídelníčku by měly odrážet sezonnost a sezonní suroviny by v něm měly být jasně označeny. Sezonnost surovin pomáhá kuchařkám určovat online dostupný kalendář. Ve školní jídelně také musejí být k dispozici informace o původu použitých potravin.

Kritéria fungují jako nadstandard ke stávajícím pravidlům školního stravování. Skutečně zdravá škola s bronzovým oceněním nabízí ve školní jídelně sezonní pokrmy vyrobené minimálně ze 75% z čerstvých surovin od místních producentů. Na stříbrné a zlaté úrovni je povinnost využívat minimálně 5%, respektive 10% surovin z kontrolovaného ekologického zemědělství.

Již 98 škol plní bronzová, stříbrná nebo zlatá kritéria programu. Dvě zlaté skutečně zdravé školy jsou MŠ Semínko v Praze a MŠ Fügnerova Louny. Další školy v programu plní část kritérií, přestože současná vyhláška o školním stravování nijak neurčuje kvalitu používaných surovin. Jídelny zvládají využívat kvalitní čerstvé suroviny z blízka i biopotraviny. Ceny stravování sice musely zvýšit, nicméně jen o 10–20%. Jsou tak stále dostupné pro většinu rodičů a z průzkumů vyplývá, že 81–88% z nich je ochotno platit více, pokud to bude znamenat vyšší kvalitu pokrmů. ▲

V ČR se zatím jídelny hromadného veřejného stravování nezapojují do programů měřících uhlíkovou stopu nebo další dopady na udržitelnost. Nicméně skrze program Skutečně zdravá jídelna mohou jídelny deklarovat vysoké standardy v kvalitě, čerstvosti a místě původu surovin.