

Nákupy potravin ve světle novely ZZVZ a udržitelně

Mgr. Markéta Adámková
Mgr. Monika Dobrovodská

Ministerstvo pro místní rozvoj

V souvislosti s červencovou novelou ZZVZ se dostalo do popředí i téma nákupů potravin do účelových stravovacích zařízení. Jako s veřejnou zakázkou pravidelné povahy se s nimi přitom pojí nemálo otázek: Jak správně určit předpokládanou hodnotu takové zakázky? Co představuje stejný druh plnění? A kdy je vhodné pro nákup zavést DNS?

Téměř po sedmi letech od účinnosti zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, došlo loni 16. 7. k jeho významné novelizaci, a to prostřednictvím zákona č. 166/2023 Sb. Cílem bylo odstranit nedostatky transpozice evropských zadávacích směrnic i nepřiměřenou přísnost některých ustanovení, snížit administrativní zátěž a osvětlit výkladové nejasnosti, které se od účinnosti zákona v aplikační praxi projeví. Nejvýznamnější změnám, jež novela přináší, se již věnovala řada článků v předchozích vydáních Veřejných zakázek v praxi, včetně tohoto čísla. Za samostatnou zmínku ovšem stojí změna, která byla do novely zahrnuta až v rámci jednání v Poslanecké sněmovně prostřednictvím pozměňovacího návrhu.

Od 16. 7. 2023 došlo ke zmírnění regulace zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, jejichž předpokládaná hodnota nepřesahuje limit 2 mil. Kč v případě dodávek a služeb a 6 mil. Kč v případě stavebních prací. Na zadávání VZMR se nově nevztahuje povinnost aplikovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací, stanovená v § 6

odst. 4 ZZVZ. Zároveň platí, že jejich nerespektování zadavatel nemusí při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu odůvodňovat.

Při uzavírání smluv na VZMR se nadále uplatní pouze zásady transparentnosti a přiměřenosti, rovného zacházení a zákazů diskriminace. Od předmětné změny právní úpravy se očekává zásadní snížení administrativní zátěže.

Přesto je vhodné, aby zadavatelé zvažovali společenské a environmentální dopady jimi zadávaných VZMR, neboť právě některé z uvedených zakázek mohou představovat vhodný nástroj pro dosažení pozitivních společenských či environmentálních dopadů. Možnostmi využití odpovědného veřejného zadávání ve veřejných zakázkách na nákup potravin se budeme zabývat v dalších vydáních. Environmentálně a sociálně odpovědné zadávání zohledněné ve vhodných veřejných zakázkách může také spolupůsobit při naplňování principu efektivnosti veřejného nákupu.

Veřejné zakázky na nákup potravin

V souvislosti s novelou se do popředí dostalo i téma nákupů potravin. Nákupy potravin realizované stravovacími provozy je nutné považovat za veřejnou zakázku spadající do kategorie zakázek pravidelné povahy, jejíž předpokládaná hodnota se určí na základě pravidel vymezených v § 19 ZZVZ. Správné určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je zásadní, neboť na jejím základě rozlišujeme mezi veřejnými zakázkami malého rozsahu, podlimitními a nadlimitními veřejnými zakázkami. Od hodnoty veřejné zakázky se pak odvíjí také volba zadávacího postupu, a rozhoduje tedy o tom, zda bude zadavatel oprávněn postupovat méně formalizovaným způsobem a zadávat mimo zadávací řízení (přímý nákup, objednávka, výběrové řízení podle interních pravidel zadavatele atp.), nebo bude povinen realizovat zadávací řízení, které podrobně reguluje ZZVZ.

Podle jeho § 19 odst. 1 platí pro stanovení předpokládané hodnoty pravidelně pořizovaných dodávek obecné pravidlo sčítání předpokládaných hodnot dodávek stejného dru-



hu za 12 kalendářních měsíců. Písm. a) daného ustanovení pak jako primární metodu určení předpokládané hodnoty u pravidelně pořizovaných dodávek stanovuje skutečnou cenu uhrazenou zadavatelem za uvedené plnění v předcházejících 12 kalendářních měsících. Pokud zadavatel

Dle orgánů dozoru neprovádí zadavatel pravidelné nákupy potravin podle svých aktuálních potřeb

zmíněné plnění v předchozím období nepořizoval, a tudíž informaci o skutečně uhrazené ceně nemá, vychází ze svého kvalifikovaného odhadu a stanoví předpokládanou hodnotu sečtením předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek, jež bude s největší pravděpodobností v průběhu 12 kalendářních měsíců nakupovat – viz § 19 odst. 1 písm. b).

Postupem dle § 19 odst. 1 je nezbytné určovat předpokládanou hodnotu pravidelných dodávek stejného druhu. Co je ovšem třeba v rámci nákupu potravin považovat za stejný druh dodávek? Musejí se při určování předpokládané hodnoty vždy sčítat veškeré nákupy potravin za předcho-

zích 12 měsíců, nebo lze potraviny dělit do jednotlivých kategorií a určovat jejich předpokládané hodnoty samostatně? Odpovědi nabízí společné stanovisko MMR a MZe k určení „dodávek stejného druhu“ v případě pravidelného pořizování potravin pro účely aplikace § 19 odst. 1, uveřejněné na Portále o veřejných zakázkách. Z jeho závěrů plyne, že za účelem ur-

čení předpokládané hodnoty je možné potraviny rozdělovat do jednotlivých kategorií podle druhu. Kategorie se pak dají odlišit dle tří číselných CPV kódů: například 151 – živočišné produkty, maso a masné výrobky, 155 – mléčné výrobky (blíže viz 1url.cz/@stanoviska).

V případě pravidelných nákupů potravin se tedy předpokládaná hodnota neurčuje podle ceny jednotlivých objednávek (např. nakupuje-li zadavatel dle aktuální potřeby), ale podle objemu nákupů stejného druhu potravin za 12 měsíců. Nepřesáhne-li takto určená předpokládaná hodnota 2 mil. Kč bez DPH, jedná se o veřejnou zakázku malého rozsahu a zadavatel je oprávněn uzavřít smlouvu bez realizace zadávacího řízení. Při překročení hranice 2 mil. Kč je však nutné zakázku zadat v zadávacím řízení.

Je zřejmé, že při nákupu potravin hraje pro zadavatele zásadní roli flexibilita a možnost nakupovat

operativně podle aktuálních potřeb. Jako vhodná volba procesního postupu pro zadávání veřejných zakázek, jejichž předpokládaná hodnota přesáhne 2 mil. Kč bez DPH, se proto jeví zavádění dynamických nákupních systémů. V jejich rámci je možné realizovat jednotlivé nákupy potravin, přičemž umožňují vstup početně neomezenému spektru dodavatelů, případně uzavírání rámcových dohod s uzavřeným okruhem předem vybraných dodavatelů, na jejichž základě se potom dají poptávat jednotlivá plnění.

V souvislosti s novelou také rezonovala otázka možnosti stanovit v případě nákupu potravin předpokládanou hodnotu zakázky postupem podle § 19 odst. 3 – čili zda je obhajitelné tvrzení, že jednotková cena potravin je v čase proměnlivá a že je zadavatel pořízuje opakovaně podle svých aktuálních potřeb. Pokud bychom totiž dospěli ke kladné odpovědi, bylo by možné také nákupy potravin, jejichž předpokládaná hodnota určená podle pravidla 12 měsíců nedosahovala limitu pro nadlimitní veřejnou zakázku, zadávat ad hoc, na základě jednotlivých objednávek a bez realizace zadáva-



cího řízení. Zde je ovšem nezbytné zadavatelům doporučit opatrný přístup, tzn. předpokládanou hodnotu nákupu potravin podle § 19 odst. 3 neurčovat. V rámci odborných diskusí se především ze strany orgánů dozoru objevují silné názory vylučující možnost takového postupu, neboť dospívají k závěru, že pravidelné nákupy potravin zadavatel nerealizuje na základě svých aktuálních potřeb, a nejsou tak splněny podmínky § 19 odst. 3 písm. b).

Dodávky potravin pořizované stravovacími provozmi

Nákup potravin do stravovacích provozů provozovaných zadavatelem představuje veřejnou zakázku. Pro zvolení správného, potažmo legálního způsobu zadání veřejné zakázky je zásadní určit její předpokládanou hodnotu. Od ní se totiž odvíjí, zda bude zadavatel oprávněn postupovat méně formalizovaným způsobem a zadávat mimo zadávací

řízení (přímý nákup, výběrové řízení podle interních pravidel zadavatele atp.), nebo bude povinen realizovat zadávací řízení (např. ZPŘ, otevřené řízení, užší řízení), které podrobně reguluje ZZVZ.

Dodávky potravin pořizované stravovacími provozmi je nutné považovat za veřejné zakázky pravidelné povahy, a jejich předpokládanou hodnotu je tedy nezbytné určovat podle pravidel uvedených v § 19 ZZVZ. Podle jeho odst. 1 platí pro stanovení předpokládané hodnoty pravidelně pořizovaných dodávek obecné pravidlo sčítání předpokládaných hodnot poptávaného plnění za 12 kalendářních měsíců. Písm. a) daného ustanovení pak jako primární metodu určení předpokládané hodnoty u pravidelně pořizovaných dodávek stanovuje skutečnou cenu uhrazenou zadavatelem za uvedené plnění v předcházejících 12 kalendářních měsících. Pokud zadavatel v předchozích 12 měsících nakupoval stejné či obdobné plnění, jež plánuje nakupovat i v následujícím období,

Na Portále o veřejných zakázkách je uvedeno doplňující výkladové stanovisko, které nákupy potravin vyjasňuje – „Doplňující informace, které mají sloužit ke snadnější aplikaci závěrů ze Společného stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva zemědělství k otázce určení ‚dodávek stejného druhu‘ v případě pravidelného pořizování potravin pro účely aplikace § 19 odst. 1“.

vychází při stanovení předpokládané hodnoty z ceny, kterou za takové plnění uhradil za předcházející období.

Jestliže zadavatel dané plnění v předchozím období nepoživoval, a tudíž informaci o skutečně uhrazené ceně nemá, vychází ze svého kvalifikovaného odhadu a stanoví předpokládanou hodnotu sečtením předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek, které bude s největší pravděpodobností v průběhu 12 kalendářních měsíců nakupovat – viz § 19 odst. 1 písm. b). Ust. § 19 odst. 2 pak upravuje stanovování předpokládané hodnoty u veřejné zakázky na pravidelně pořizované či trvající dodávky, při jejichž zadávání předpokládá zadavatel uzavření smlouvy na dobu delší než 12 kalendářních měsíců.

Pro výpočet předpokládané hodnoty podle uvedených pravidel je zásadní určit, co představuje stejný druh plnění. Z předmětného stan-

viska plyne, že co se týká potravin, nemusí zadavatel počítat předpokládané hodnoty všech jejich nákupů, ale pouze těch, v jejichž rámci pořizuje potraviny stejného druhu. Stejný druh pak může v souladu se stanoviskem MMR a MZe určit prostřednictvím číselníku CPV kódů. Pro nákup potravin bude pro zadavatele relevantní oddíl 15 – Potraviny, nápoje, tabák a související produkty, ve větší podrobnosti pak jednotlivé skupiny označené trojčíferným číslem, popřípadě dílčí třídy označené čtyřčíferným číslem (blíže viz stanovisko).

Příklad pro praxi

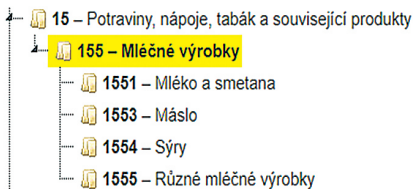
Zadavatel plánuje nákup mléčných výrobků. Pokud je nakupoval již v předchozím období, vychází při stanovování předpokládané hodnoty z cen, které za ně v předchozím období uhradil. Předpokládanou hodnotu přitom upraví podle případné

změny množství jednotlivých položek nebo s ohledem na vývoj cen mléčných výrobků. Sečte tedy předpokládanou hodnotu všech potravin, jež spadají do skupiny 155 – Mléčné výrobky. Předpokládanou hodnotu zde tvoří cena všech pořizovaných mlék, smetan, másel, sýrů a ostatních mléčných výrobků, jež zadavatel nalezne pod skupinou 155 a které v předchozích 12 kalendářních měsících pořizoval, upravená s ohledem na výše uvedené změny.

Pokud zadavatel plánuje nákup mléčných výrobků poprvé, vychází při stanovování předpokládané hodnoty z předpokládané hodnoty mléčných výrobků, které plánuje v následujících 12 kalendářních měsících nakupovat. Opět proto sečte předpokládanou hodnotu všech potravin spadajících do skupiny 155 – Mléčné výrobky. Předpokládanou hodnotu zde tvoří cena všech pořizovaných mlék, smetan, másel, sýrů a ostat-



ních mléčných výrobků, jež zadavatel nalezne pod skupinou 155 a které v následujících 12 kalendářních měsících plánuje pořídit.



Stanovení režimu veřejné zakázky

Jakmile má zadavatel vymezen stejný druh potravin a sečtenou jejich předpokládanou hodnotu, stanovuje režim veřejné zakázky.

VZMR: Pokud předpokládaná hodnota stejného druhu potravin – například mléčných výrobků – nepřesahuje 2 mil. Kč bez DPH, jedná se o veřejnou zakázku malého rozsahu, u které se uplatní obecná výjimka podle § 31 ZZVZ. Zadavatel ji nemusí zadávat v zadávacím řízení a může uvedené potraviny nakupovat dle svých potřeb v souladu se zásadami podle § 6 a dle svých vnitřních předpisů, jestliže je přijal. Nakupuje-li zadavatel pouze malé množství potravin a předpokládaná hodnota všech nákupů potravin bez ohledu na druh nepřekročí 2 mil. Kč (spadá do režimu VZMR), nemusí se členěním podle CPV kódů, respektive vymezením jednotlivých druhů potravin zabývat.

Podlimitní režim: O podlimitní veřejnou zakázku, kterou lze zadat ve zjednodušeném podlimitním řízení nebo v některém z druhů zadávacích řízení relevantních pro nadlimitní režim podle ZZVZ, se jedná, pokud předpokládaná hodnota stejného druhu potravin spadá: (i) do rozmezí 2 000 001 až 3 653 000 Kč bez DPH u zadavatele podle § 4 odst. 1 písm.

a)–c) ZZVZ, tzn. u ČR, organizačních složek státu, ČNB, státních příspěvkových organizací; nebo (ii) do rozmezí 2 000 001 až 5 610 000 Kč bez DPH u zadavatele podle § 4 odst. 1 písm. d)–e), odst. 2 a 5 ZZVZ, tzn. u územních samosprávných celků nebo jejich příspěvkových organizací, jiných právnických osob.

Nadlimitní režim: Přesáhne-li předpokládaná hodnota stejného druhu potravin limit 3 653 000 Kč bez DPH, respektive 5 610 000 Kč bez DPH, je nezbytné takové plnění zadávat jako nadlimitní veřejnou zakázku v některém ze zadávacích řízení podle ZZVZ.

Veřejné zakázky na dodávky potravin do stravovacích zařízení nebo na zajištění stravovací služby skýtají celou řadu environmentálně zaměřených aspektů a některé sociálně orientované příležitosti – ať už se jedná o nákup potravin z ekologického zemědělství (biopotravin), akcent na sezonní produkci, potraviny z blízka, nebo i ze spravedlivého obchodu (fair trade) či od sociálních podniků a farem, nebo o důraz na minimalizaci plýtvání potravinami při zajištění stravovací služby. Zadavatel by tak

Zadavateli, jež se při nákupu jednotlivých druhů potravin pohybuje v podlimitním a zejména pak v nadlimitním režimu, doporučujeme uzavírání rámcových dohod nebo zavedení DNS. Jde totiž o mnohem efektivnější řešení v porovnání s otevřeným řízením, které by musel realizovat pro každý nákup potravin.

měl při přípravě zadávacích řízení v souladu se základními zásadami dané možnosti vždy zvážit, a je-li to vhodné, také je využít.

V praxi zadavatelé často volí kombinace zvláštních podmínek plnění a hodnotících schémat, tak aby postihli celou škálu aspektů a podpořili udržitelné potravinové systémy a udržitelné spotřební vzorce. V navazujících článcích pro vás tedy připravujeme podrobnější informace, včetně příkladů z praxe, jež osvětlí, které aspekty odpovědného veřejného zadávání může zadavatel při nákupu potravin či zajištění stravovací služby zvolit a jak je v zadávací dokumentaci uchopit. ● ● ●

SHRNUTÍ

- **Nákupy potravin realizované stravovacími provozy je nutné považovat za VZ pravidelné povahy, jejichž předpokládaná hodnota se určí na základě pravidel vymezených v § 19. Od dané hodnoty se pak odvíjí volba zadávacího postupu.**
- **Postupem dle § 19 odst. 1 je nezbytné určovat předpokládanou hodnotu pravidelných dodávek stejného druhu. Návod nabízí společné stanovisko MMR a MZe k určení „dodávek stejného druhu“ v případě pravidelného pořízování potravin pro účely aplikace § 19 odst. 1.**
- **U VZ v podlimitním a zejména nadlimitním režimu je nutné dodržovat pravidla stanovená zákonem pro dané režimy. Doplnující výklad stanoviska MMR doporučuje pro zmíněné zakázky uzavírání rámcových dohod či zavedení DNS.**