

# 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?**

**T**éměř po sedmi letech od účinnosti zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, došlo 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. Nejvýznamnějším 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, tedy bez tolik potřebné širší společenské debaty.

## Zásady zadávání VZMR

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 VZMR odůvodňovat. Při uzavírání smluv na VZMR se nadále uplatní pouze zásady transparentnosti a přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Od předmětné změny právní úpravy se očekává zásadní snížení administrativní zátěže. Přesto je

níže. 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

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

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. Možnosti využití odpovědného veřejného zadávání ve veřejných zakázkách na nákup potravin uvádíme

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 zakázka-

mi. 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 druhu 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 zmíněné plnění v předchozím období nepožíval, 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? Musíme při určování předpokládané hodnoty vždy sčítat veškeré nákupy potravin za předchozích 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 veřejných zakázek. Z jeho závěrů plyne, že za účelem určení předpokládané hodnoty je možné potraviny rozdělovat do jed-

notlivých 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](mailto:1url.cz/@stanoviska)).

### Předpokládaná hodnota

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 zadávacího 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).**

### Určení režimu veřejné zakázky

Zadavatel musí vědět, do jakého režimu veřejných zakázek jeho nákupy potravin spadají, aby si v souvislosti

s tím zvolil odpovídající postupy, souladné s právními předpisy. Také možnosti zohlednění potravin z blízka a potravin z krátkého dodavatelského řetězce ve veřejných zakázkách se budou v praxi lišit u zakázek nadlimitních a tzv. podlimitních na jedné straně a veřejných zakázek malého rozsahu na straně druhé, které podléhají výjimce stanovené v § 31. Určení režimu veřejné zakázky je při nákupu potravin klíčové pro zjištění, jakými pravidly se musí daná veřejná organizace řídit, a předurčuje i možnosti pro zvýhodnění potravin z blízka, podporu účasti malých a středních lokálních producentů a výrobců potravin ve veřejných zakázkách apod.

Pro vyjasnění režimu, do kterého při nákupech potravin patří, musí zadavatel stanovit předpokládanou hodnotu pořizovaných potravin. A pokud se jedná o veřejné zakázky pravidelné povahy – což budou veřejné zakázky školských zařízení, nemocnic, zařízení sociální péče apod. – bude postupovat v souladu s § 19. Metodickou podporu při určení předpokládané hodnoty na základě § 19 odst. 1 písm. a) poskytuje zadavatelům Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva zemědělství k otázce určení „dodávek stejného druhu“ v případě pravidelného pořizování potravin pro účely aplikace § 19 odst. 1. Na stránkách MMR je zveřejněn i podrobný Doplňující výklad stanoviska, jenž má usnadnit aplikaci v praxi.

Pro výpočet předpokládané hodnoty podle výše uvedených pravidel je zásadní určit, co představuje stejný druh plnění. Z předmětného stanoviska plyne, že co se týče potravin, nemusí zadavatel sčítat 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). Jakmile má potom 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. Zadavatel ji nemusí zadávat v zadávacím řízení a může uvést 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 (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 má 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.

**Zadavatelé, jenž se při nákupu jednotlivých druhů potravin pohybují 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.**

### K jednotlivým režimům

Zadávaní veřejných zakázek malého rozsahu, určených limitem stanoveným právními předpisy (viz výše), není svázáno tak formálními požadavky zákona jako ostatní druhy zadávacích řízení. Zadavatelé musejí dodržet pouze základní zásady obsažené v § 6 odst. 1–3. Zadání VZMR zároveň nepodléhá přezkumu ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jak vyplývá z jeho ustálené rozhodovací praxe i z důvodové zprávy k ZZVZ. Nicméně kontroly veřejných zakázek malého rozsahu mohou provádět například zřizovatelé zadavatelů, dotační orgány v případě financování veřejné zakázky z dotačních prostředků nebo další kontrolní orgány jako Nejvyšší kontrolní úřad.





Způsoby zadávání VZMR využívané v souladu s interními předpisy zadavatele v praxi jsou následující: (i) přímé zadání, v jehož rámci uzavře zadavatel smlouvu s vybraným dodavatelem bez oslovení jiných dodavatelů a provedení hodnocení; (ii) uzavřená výzva, v jejímž rámci zadavatel osloví určitý počet dodavatelů, kteří následně mohou podat nabídku; je-li podáno více nabídek než jedna, provede zadavatel hodnocení; (iii) otevřená výzva, v jejímž rámci zadavatel osloví předem neomezený počet dodavatelů; je-li podáno více nabídek než jedna, provede hodnocení.

Zejména přímé zadání a uzavřená výzva se ze své podstaty hodí pro podporu lokálních podniků (blíže viz [1url.cz/@komunita](http://1url.cz/@komunita)), proto se často využívají. Lze při nich totiž zcela v souladu se základními zásadami ZZVZ oslovit zejména lokální podniky. I tehdy však zadavatelé musejí ctít principy 3E, tj. účelnost, hospodárnost a efektivnost, neboť daná pravidla je třeba aplikovat při nakládání s jakýmkoliv veřejnými prostředky. Nicméně právě u VZMR, které se nejspíš uplatní především u školních jídelen, bude možné při respektování základních zásad zadávání využívat krajská regionální tržiště.

Ve veřejných zakázkách v podlimitním a zejména nadlimitním režimu je nezbytné dodržovat pravidla ZZVZ pro uvedené režimy. Doplnující výklad stanoviska MMR doporučuje pro zmíněné zakázky uzavírání rámcových dohod či zavedení dynamického nákupního systému, který představuje mnohem efektivnější řešení v porovnání s otevřeným řízením, jež by musel zadavatel realizovat pro každý nákup potravin. DNS je jako tzv. zvláštní postup zákona upraven v jeho § 138–142. Jedná se o elektronický systém veřejných nákupů,

kteří se při zadávání veřejných zakázek uplatní v případech, kdy zadavatel pořizuje opakovaně zboží, služby či stavební práce běžného charakteru, jež jsou na trhu obecně dostupné. Proto je vhodné ho využít u nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek na pořizování potravin, jak už ostatně činí řada nemocnic či univerzitních menz.

V zadávacích řízeních na nákup potravin může dynamický nákupní systém také podpořit účast malých a středních podniků, které mají často vliv na místní zaměstnanost. K tomu může pomoci i rozdělení DNS na kategorie podle územní působnosti (místa dodání) či podle kategorií potravin v souvislosti se znalostí trhu. Klíčové je vypisovat jednotlivé výzvy tak, aby na ně mohli reagovat i (lokální) producenti či dodavatelé představující malé a střední podniky – nikoliv pouze nadnárodní distributoři potravin.

### Necenová kritéria

Podle Výroční zprávy o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022 se obecně environmentální

**Podstatné samozřejmě je, aby se lokální malí a střední producenti a výrobci potravin do DNS využívaných jednotlivými zadavateli ve svém okolí zavedli. Poté totiž budou v kategoriích, do nichž se zavedli, dostávat výzvy s poptávkami zadavatele. Záleží pak jen na nich a jejich kapacitě, zda na výzvu zareagují a podají konkrétní nabídku.**

a sociální kritéria využívají jen u minima veřejných zakázek – v součtu u méně než 1%. Dané informace se týkají pouze kritérií kvality, a nezhruňují tak podmínky účasti v zadávacím řízení, jako například zvláštní podmínky plnění či smluvní ustanovení se shora uvedenými aspekty (např. výslovný požadavek v zadávací dokumentaci na potravinu pocházející z ekologického zemědělství). Podrobná data nejsou k dispozici ani ve vztahu k veřejným zakázkám malého rozsahu. Každopádně lze konstatovat, že se kritérium nejnižší ceny v České republice stále využívá nadstandardně. ● ● ●

### 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 pořizování 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.**