

Potraviny zblízka a z krátkého dodavatelského řetězce ve VZ

Mgr. Monika Dobrovodská

Ministerstvo pro místní rozvoj

doc. Ing. Jan Moudrý, Ph.D.

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích

Když se diskutuje o aspektech odpovědného veřejného zadávání v zakázkách na dodávky potravin do zařízení veřejného stravování, opakovaně rezonují i možnosti nákupu potravin zblízka a z krátkého dodavatelského řetězce. Jaká situace aktuálně panuje na tuzemském trhu? A jaké nejvýznamnější překážky u nás zkracování dodavatelských řetězců brání?

Strategie od zemědělce ke spotřebiteli Evropské komise pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy zdůrazňuje, že se evropský potravinový systém musí stát odolnějším a udržitelnějším. Vnímá i to, že lidé chtějí mít bližší vztah k potravinám, které spotřebovávají, a že se v celé Evropě ozývá volání po zkracování dodavatelských řetězců.

Problém neurčitých pojmů

V tuzemském kontextu se s účinností od ledna 2022 do § 37a písm. a) ZZVZ dostalo ustanovení, podle něž může zadavatel v zadávacím řízení na dodávku potravin stanovit jako podmínku účasti dodání „místní nebo regionální potraviny z krátkého dodavatelského řetězce“. Protože však chybí legální definice neurčitých pojmů, a není tak jasné, co považovat za potravinu „místní“, „regionální“ a „z krátkého dodavatelského řetězce“, mnohé se nevyjasnilo. Následně bylo vydáno „Stanovisko expertní skupiny MMR k nákupu potravin po 1. 1. 2022“, které zasazuje § 37a ZZVZ do rámce základních zásad za-

dávání veřejných zakázek v § 6, včetně zásady nediskriminace a rovného zacházení.

Stanovisko uvádí na pravou míru, že ani na základě § 37a ZZVZ není možné diskriminovat dodavatele z jiných členských států EU nebo jiných zemí, se kterými má ČR uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelům z těchto států k zadávané veřejné zakázce. A také upozorňuje, že pokud bude zadavatel chtít postupovat podle § 37a písm.

a) ZZVZ, musí tuto podmínku blíže specifikovat a že v zadávacích řízeních nelze automaticky zvýhodňovat české dodavatele. Demonstrativně uvádí možnosti definování shora

Stanovisko expertní skupiny MMR se týká veřejných zakázek v podlimitním a nadlimitním režimu, a jeho závěry tak není nutné vztahovat na nákupy do školních jídelen, mateřských škol aj., pokud se na základě sčítání předpokládané hodnoty potravin stejného druhu pohybují v režimu VZMR.

uvedených neurčitých pojmů, nabízí využít „zejména kritéria vztahující se k délce časového úseku od výroby či sklizně (čerstvost), kritéria vztahující se k přepravním podmínkám (způsob a dopady přepravy potravin na životní prostředí) nebo kritérium omezující počet zprostředkovatelů, které vyjadřuje sociální aspekt podpory výrobců potravin“.

Co se týče krátkého dodavatelského řetězce, je možné se inspirovat formulací užitou v čl. 11 nařízení Komise (EU) č. 807/2014, který se týká podpory pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova; ta je poskytována dodavatelským řetězcům, jež zahrnují nejvýš jednoho zprostředkovatele mezi zemědělcem a spotřebitelem. Také publikace Společného výzkumného střediska (JRC) Evropské komise odkazuje v dané souvislosti na dodavatelské řetězce, kde je počet zprostředkovatelů minimalizován a ideální je přímý kontakt mezi výrobcem a spotřebitelem. Ve vztahu k nákupům potravin do zařízení veřejného stravování zmiňuje prodej „v prostorové blízkosti“, při němž by šlo o poskytování potravin z míst-



ních zdrojů spotřebitelům ve veřejném sektoru, jako jsou nemocnice, školy, univerzity, pečovatelské domy, věznice atd.

V zakázkovém prostředí České republiky se pro nastavení konkrétních aspektů odpovědného veřejného zadávání a míry jejich zohlednění ve veřejných zakázkách otevřel prostor schválením Národní strategie veřejného zadávání v České republice pro období let 2024–2028 usnesením vlády č. 117 z 21. 2. 2024. Klíčové opatření pro implementaci environmentálně a sociálně odpovědného zadávání představuje Akční plán udržitelného nakupování (dále též jen „Akční plán“, nyní v přípravě), v jehož rámci budou stanoveny minimální standardy OVZ pro vybrané předměty plnění, mimo jiné pro dodávky potravin.

Přínosy DNS pro zapojení malých a středních podniků

Je tedy vůbec možné nakupovat potraviny lokálně produkované a nepřekročit pravidla zákona?

Velkou roli pro volbu způsobu a konkrétních možností nákupu po-

travin zblízka hraje režim veřejné zakázky. Ze způsobů zadávání VZMR, jež nejsou svázány natolik formálními požadavky zákona jako ostatní druhy zadávacích řízení, lze v souladu s interními předpisy zadavatelů – a samozřejmě při respektování základních zásad a principů 3E – využít pro podporu lokálních podniků zejména přímé zadání a uzavřenou výzvu. Právě ve VZMR, které nejspíš využívají školní jídelny, mateřské školy a jiné menší stravovací provozy, bude možné při respektování základních zásad zadávání veřejných zakázek využívat vznikající regionální tržiště, jako je například Jihočeské tržiště.

Ministerstvo pro místní rozvoj doporučuje zadavatelům, kteří se při nákupu jednotlivých druhů potravin pohybují v podlimitním a nadlimitním režimu, využít dynamický nákupní systém. K tomu přistoupila již řada nemocnic či univerzitních menz. V dle efektivnosti při opakovaném pořizování potravin pro přípravu pokrmy v uvedených režimech umožňuje DNS také podpořit účast malých a středních podniků v zadávacích řízeních. Jejich podpora se prolíná

ustanoveními preambule směrnice 2014/24/EU, s odkazy na jejich potenciál pro vytváření pracovních míst a ekonomický růst; a zároveň jsou to právě malé a střední podniky, jež často dodávají spíše lokálně, v tomto případě potraviny zblízka. Jejich vliv na místní zaměstnanost, rozvoj venkova apod. lze považovat za sociálně relevantní hledisko ve veřejných zakázkách.

Pro podporu zapojení malých podniků, včetně těch dodávajících lokální produkci, je vhodné rozdělit DNS na kategorie dle územní působnosti či podle komodit, v souvislosti se znalostí trhu. Klíčové je pak vypisovat jednotlivé výzvy tak, aby na ně mohli reagovat i (místní) producenti či dodavatelé, kteří představují malé a střední podniky – nikoliv pouze nadnárodní distributoři potravin. Podstatné je, aby se lokální malí a střední producenti a výrobci potravin do DNS jednotlivých zadavatelů ve svém okolí vůbec zavedli. Je vhodné je také informovat, že tak mohou učinit v průběhu celého trvání DNS; a ujistit je, že budou v rámci kategorií, do nichž se zavedli, dostávat výzvy s poptávkami zadavatele – ale bude záležet jen na nich a na jejich kapacitě, zda na ně zareagují a podají konkrétní nabídku. Uvedené může zmírnit obavy místních producentů potravin z toho, jestli dodávky do zařízení veřejného stravování vůbec zvažovat.

Výhody nepřímých opatření

Pro posílení soutěže může zadavatel využít nepřímá opatření, například připravit obecné školení pro potenciální dodavatele o postupu při podání žádosti o zařazení do DNS. Pomůže to totiž právě malým či mikro podnikům, zejména těm, jež dosud ne-

Výslovně v zákoně uvedenou možnost pro podporu malých a středních – často lokálních – podniků v účasti v zadávacích řízeních představuje rozdělení veřejné zakázky na části v souladu s § 35, potažmo § 101 ZZVZ.

měly s účastí v zadávacích řízeních zkušenost. Je také možné připravit obecně koncipované informační brožurky o tomtéž. V praxi již podobná opatření využila například Nemocnice Na Homolce.

Vhodné nepřímé opatření představuje vytvoření pravidelně aktualizované databáze lokálních malých a středních podniků. Jejím pomocí může zadavatel snáze uskutečnit společné setkání s podniky, které bude otevřené všem podnikům, včetně těch z databáze. Využitím komunikace s dodavateli po provedení zadávacího řízení naopak zadavatel zjistí důvody neúčasti, může sdělit neúspěšným dodavatelům důvody jejich neúspěchu ve veřejné zakázce, nejčastější chyby apod. V zahraničí se daný typ komunikace účinně

využívá, protože pomáhá překonat bariéry malých podniků, jež jim brání účastnit se napříště zadávacích řízení. Zároveň jim může pomoci i snížení administrativní náročnosti přípravy a podávání nabídek – například využitím jednoduchých vzorových formulářů nabídky, do kterých účastník zadávacího řízení vepíše pouze nezbytné údaje, včetně nabídkové ceny. A k obdržení lokálních potravin do účelových stravovacích zařízení povede i požadavek na sezonní produkci ovoce a zeleniny (podrobně viz v minulém čísle časopisu).

Příklady ze zahraniční praxe

V příkladech ze zahraničních praxe nákupů potravin zblízka veřejnými zadavateli se často jedná o zcela ne-

zakázek a dalších ustanovení zákona – diskriminační potenciál. Kodaň nakupuje potraviny do školních jídelen zřízených městem v souladu se svou potravinovou strategií z roku 2019, s cílem dosáhnout 90% podílu potravin z ekologického zemědělství. Vedle promyšleného a komplexního hodnoticího schématu dosahuje důslednou aktivizací místních producentů prostřednictvím tržních konzultací (bez jakéhokoliv omezení trhu) zároveň toho, že se do školních jídelen ve velké míře dodávají potraviny zblízka.

Pokud už zadavatelé v zahraničí hodnocením výslovně zvýhodní potraviny zblízka, jedná se o poměrně komplexní schémata hodnocení, která pojímají udržitelnost potravin od produkce až po dodání do úče-

System nabízí příležitost všem, ale udržet se v něm je problém hlavně pro malé a rodinné farmy

přímé kroky, které se neprojeví v zadávací dokumentaci ani nemají – při dodržení zásad zadávání veřejných

lového stravovacího zařízení. Nejde o jeden aspekt, vytržený z kontextu: Město Vídeň nakupuje zeleninu pro svá městská pečovatelská zařízení v rámci programu ÖkoKauf Wien, kdy v kritériích kvality cena obdrží 30%, definovaná kvalita 40%, dosažení předpokládaného počtu zaměstnanců 5%, koncepce logistiky 15% a zajištění služeb zákazníkům (kontaktní místo apod.) 10%. Zkrácení přepravní vzdálenosti představuje pouze jedno z subkritérií „koncepce logistiky“, dohromady za ně mohl účastník zadávacího řízení obdržet maximálně 10 bodů.

Jiný příklad nabízí město Řím, jež využívá pro nákupy potravin do školních jídelen požadavek na re-



spektování sezonnosti vlastní jeho zeměpisné poloze. Ta je základem při tvorbě receptů a plánování menu. Současně využívá kritérium „zaručeně čerstvé“ pro vybrané ovoce a zeleninu: Od sklizně do spotřeby nesmějí uplynout více než tři dny. S dodaným hlávkovým salátem, jahodami, třešněmi, mangoldem, čekankou listovou, celerem a bazalkou proto musí být dodána rovněž informace o firmě, která je sklídila, včetně data sklizně a zpracovatelského centra. Ostatně na možnost využít požadavek na čerstvost produkce odkazuje i Stanovisko expertní skupiny MMR k nákupu potravin po 1. 1. 2022.

Ve školních jídelnách si lze ve VZMR představit, v souvislosti s výchovou k ochraně životního prostředí a vzdělávacími cíli, vyžadovat určitý podíl potravin typických pro daný region – například brambor z Vysočiny, lokálně pěstované zeleniny či ovoce, ale i lokální produkce masa, mléka a sýrů – a následně o místní produkci informovat strávnicky, případně dané informace vhodně využít ve výuce. V Dánsku s propojením na vzdělávání při nákupu potravin do školních jídelen požadují uspořádání exkurze

žáků a studentů na farmy. Dodavatel potravin, který má dodat potraviny zadavateli i zajistit exkurzi, bude pravděpodobně z dostupné vzdálenosti od místa plnění, potažmo půjde i o zkrácení dodavatelského řetězce; může se jednat o samotného producenta.

Zůstaneme-li v Česku, v Jičíně nákup lokálně produkovaných potra-

vin komunikují v jídelnách provozovatelů městskými organizacemi strávnickům a jejich rodičům v jídelníčku. Ve spolupráci s vedoucími školních jídelen také monitorují, jak se jim daří dosahovat cílů stanovených ve Strategii odpovědného stravování. Jedná se o 15–20% regionálních potravin, konkrétně moštu, jablek, zelí, vajec, brambor, máku a masa. ●●●

SHRUTÍ

- **Možnosti podpory malých a středních (místních) dodavatelů a nákupu potravin zblízka existují, přestože se budou lišit v závislosti na režimu VZ, ale i na typu veřejného zadavatele a možnostech místního trhu.**
- **Ve VZMR, kam budou často spadat nákupy potravin do školních jídelen, mateřských škol apod., bude možné nakupovat od místních dodavatelů a obecně potraviny zblízka jednodušeji.**
- **Nicméně cesty existují i v zadávacích řízeních. Jedná se spíše o nástroje nepřímé; je však třeba je začít systematicky zavádět do praxe, například včetně možnosti zkrátit dodavatelské řetězce prostřednictvím VZ.**
- **Zadavatelé se také musejí naučit ve větší míře vést transparentní komunikaci s trhem. Jen tak se může podařit propojit poptávku zařízení veřejného stravování s nabídkou a nasměrovat je k udržitelným produkčním i spotřebním vzorcům. Tomu by měly do budoucna napomoci rovněž minimální standardy OVZ pro dodávky potravin.**

Jan Moudrý: Obecně je vhodné nakupovat potraviny v co nejkratším řetězci

Pro pochopení širšího kontextu je nezbytná znalost trhu s lokálními potravinami a dodavatelských řetězců, na což jsme se zeptali doc. Ing. Jana Moudrého, Ph.D., z Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích.

Jaká situace panuje na tuzemském trhu, pokud jde o nabídku potravin, jež by pokryla potřeby zařízení veřejného stravování?

Společná zemědělská politika Ev-

ropské unie podporuje vznik krátkých dodavatelských řetězců [KDR] obecně, ale podpora míří především na menší podniky v zájmu udržení jejich životaschopnosti, za-

městnanosti na venkově, a tím k podpoře venkovského osídlení, zlepšení kvality života ve venkovském prostředí a dalším aspektům. Česko má z hlediska vzniku KDR

svá specifika. Spadá sem například výrazně nadprůměrná velikost farem v evropském měřítku, jedna z nejnižších nezaměstnaností v EU, hustá síť osídlení a široké možnosti uplatnění venkovského obyvatelstva v průmyslu i službách. Intenzivně hospodařící podniky se často specializují a zužují své zaměření, obvykle na rostlinnou výrobu s extrémně úzkým sortimentem plodin, bez vazby na živočišnou produkci, či naopak na intenzivní chov zvířat – drůbeže, prasat a tak dále. V případě ekologického zemědělství jde pak v některých případech o využití trvalých travních porostů k chovu skotu bez tržní produkce mléka, kde však není výsledný produkt uplatněn jako hovězí v biokvalitě, a navíc často směřuje mimo republiku.

Obecně dochází k redukci pěstovaných druhů plodin i chovaných druhů zvířat, klesá například produkce brambor, zeleniny, ovoce, v živočišné výrobě se redukuje chovy prasat. Přesto – právě v současné době, při narušování globálních řetězců vlivem energetické krize, pandemie, obchodních a jiných hybridních konfliktů – hraje zajištění potravinové bezpečnosti a soběstačnosti velice důležitou roli. Souběžně je zásadní podpora zemědělců a uvědomění si role všech typů hospodaření, včetně externalit, které poskytují. Významnou úlohu zde může plnit i podpora uplatnění produkce lokálně v rámci regionu, respektive v rámci ČR.

Místní produkce, její zpracování a místní odbyt – a to i ve vazbě na venkovskou turistiku a ubytování či stravování hostů, jak je tomu například ve Švýcarsku či v Rakousku – může přispět rovněž ke stabilizaci a rozvoji malých hospodářství.

Právě tento typ farem pak výrazněji vytváří prostor pro zaměstnávání, pomáhá zlepšit péči o krajinu a upevňovat občanskou společnost. Podniky hospodařící na velkých výměřích, které nemají charakter rodinných farem, jsou na druhou stranu zásadní z pohledu zajištění velkých objemů produkce zemědělských surovin. Oba uvedené směry zemědělského hospodaření jsou významné a je potřeba je rozvíjet a podporovat tak, aby se vzájemně doplňovaly a koexistovaly, a to i v rámci uplatnění lokální produkce.

Jaké nejvýznamnější překážky u nás zkracování dodavatelských řetězců brání?

Mezi hlavní překážky zkracování dodavatelských řetězců a nákupu přímo od výrobců potravin patří v Česku jejich dostupnost. Spotřebitelé – ať už jednotlivci, či větší odběratelé typu veřejných stravovacích zařízení – nemají vždy dostatek informací nebo nemají čas řešit nákupy od jednotlivých dodavatelů a preferují nákup všech položek pokud možno najednou. Jak vyplývá i z analýzy faktorů ovlivňujících efektivnost KDR v Česku, významnou roli hraje také logistika: Zejména u odbytu do sektoru veřejného stravování je prakticky kompletně přenesena na stranu dodavatele.

Příčinou nezájmu o místní prodej bývá i malá flexibilita v dodávkách zboží ze strany zemědělců a zpracovatelů, omezený sortiment či nižší jistota pravidelné a dostatečné dostupnosti produkce, která vyplývá z výkyvů počasí. Také poptávka během roku kolísá: Obvykle bývá zájem spotřebitelů zejména v sektoru veřejného stravování mnohem nižší v sezoně, kdy výrobci mohou

nabídnout více produktů, ale snižuje se rovněž prodej koncovému spotřebiteli, protože je mnoho zákazníků na dovolené.

Jako významná překážka uplatnění místní produkce – ale obecně i produkce s další přidanou hodnotou, kam patří například výroby ekologického zemědělství – je vnímána cena. Vyšší ceny produktů v KDR bývají často příčinou nižšího zájmu ze strany spotřebitele. Objem nebo sortiment některých potravin nemohou v určitých případech KDR uspokojit kontinuálně, a to především u větších zákazníků, což může být právě příklad sektoru veřejného stravování. Větší část zemědělců si zároveň neuvědomuje potenciál veřejného stravování pro prodej svých produktů, nebo tento sektor vyhodnocuje jako příliš komplikovaný z hlediska logistiky, ať už s ohledem na vysokou frekvenci dodávek malého objemu, či kvůli nutnosti úprav dodávané produkce, například včetně obalů vhodných pro veřejná stravovací zařízení. Jediný způsob, jak se do trhu zapojit, představuje v mnoha případech dodávka velkým společnostem z oboru gastronomických služeb.

Z analýz vyplývá, že stravovací zařízení ve větších městech využívají méně místních produktů než v menších městech. Z místní produkce převažují maso, mléčné výrobky, obiloviny, ovoce a zelenina. Příčina tkví ve větší nabídce importovaných či neregionálních potravin ve větších městech od maloobchodních řetězců a nedostatečné či chybějící kontakty s domácími dodavateli.

Specifická situace panuje také v ekologickém zemědělství, kdy vlivem jeho struktury není do-

statek celé řady produktů, které se tak musejí dovážet. V roce 2020 se do Česka dovezlo přes 29 625 tun biokomodit celkem ze čtyřiceti zemí, přičemž velká část daného objemu by se mohla vyprodukovat i u nás. Na druhou stranu je domácí bioprodukce tak nízká, že pokud by se například veškeré neexportované bioovoce dodalo do škol, pokrylo by jen osm procent roční potřeby jídelen; u brambor by šlo o pět procent a u zeleniny pouze o půl procenta. Při zavádění biopotravin do veřejného stravování, zvláště při tom povinném, může dojít k tomu, že maloobchodní řetězce dodají zboží zahraniční provenience. Podobné úvahy se ozývají i z dalších zemí, které nemají vhodné půdně klimatické podmínky pro produkci na orné půdě, obzvláště pokud jde o ovoce a zeleninu, nebo potenciál orné půdy pro bioprodukcí dostatečně nevyužívají. Česka se týkají oba důvody.

Můžete uvést i další praktické aspekty a specifika krátkého dodavatelského řetězce v Česku?

Odklon od globalizovaného obchodu s potravinami vede ke vzniku alternativních potravinových systémů neboli APS. Nejčastěji se hovoří o „místních potravinových systémech“, kde se výroba, zpracování, obchod a spotřeba potravin vyskytují v určité omezené oblasti. Cílem lokalizace není vyloučit globální obchod, ale omezit obchod, který není nutný. APS, respektive krátké dodavatelské řetězce se vyznačují minimem mezičlánků mezi prvovýrobcem potravin a spotřebitelem, obvykle kratší vzdáleností mezi výrobcem a spotřebitelem a vedle ekonomického rozměru akcentují také

sociální a environmentální hledisko produkce a distribuce potravin.

Česká republika má svá specifika, odlišné historické zkušenosti, malou pozici zemědělství v politice státu a značné rozdíly ve velikosti podniků. Převládají větší podniky dosud převážně zaměřené na primární produkci a její prodej zpracovatelům či obchodníkům. Systém vytváří příležitost pro všechny zemědělské podniky, avšak udržet se v něm představuje vážný problém především pro malé a rodinné farmy. V sousedních zemích, kde dosud převládají drobní producenti, existuje řada příkladů, jak takovou spolupráci organizovat. Jedno z řešení nabízí centralizace produkce od drobných pěstitelů či zpracovatelů do společných zpracovatelských zařízení a skladů a její další distribuce na trhy v množství požadovaném odběrateli, například prostřednictvím odbytových družstev. Jako funkční model, uplatňovaný třeba ve Francii, se jeví i podpora logistiky prostřednictvím místní samosprávy.

Jaké jsou environmentální dopady nákupů potravin z krátkého dodavatelského řetězce?

Podpora místní produkce, regionálnosti a krátkých dodavatelských řetězců obecně přináší řadu pozitivních externalit, včetně dopadů environmentálních. Přestože na dopravu potravin připadají pouze tři procenta globálních emisí v oblasti výživy, představuje transport jednotlivých meziproduktů výroby celkově velkou klimatickou zátěž. Složitost současných potravinových systémů navíc ztěžuje možnost definovat „místní“ potraviny. Například pro výkrm místně

chovaných kuřat se může dovážet krmivo tisíce kilometrů daleko. Pro zpracované produkty skládající se z různých ingrediencí je situace ještě složitější: Základní suroviny mohou být vyprodukovány v jednom místě, ale za účelem zpracování a balení se mohou převážet na velkou dálku a poté se vracet na původní místo k prodeji. Nelze je pak považovat za „místní“. Proto se v některých zemích používá termín „potravní míle“, který sčítá všechny cesty související s výrobou a distribucí produktu, čímž zneužití pojmu „místní“ eliminuje.

Zkracování transportních vzdáleností, zejména v kombinaci s respektováním sezonnosti, umožňuje snižování vstupů, například v podobě energií a látek nutných ke konzervaci, uskladnění a obecně k úpravám vázaným na zvyšování trvanlivosti a odolnosti potravin. Zřejmě je i úspora energií spotřebovaných pro samotný transport na velké vzdálenosti. V některých případech mohou být ovšem potraviny z dovozu z hlediska emisí skleníkových plynů výhodnější, za předpokladu, že se dlouhé dopravní vzdálenosti nějakým způsobem vykompenzují. Hlávkový salát vyprodukovaný v zimě na jihu Evropy tak může být výhodnější než ten ze střední Evropy z vytápěného skleníku. Obecně je z pohledu environmentální zátěže vhodné nakupovat potraviny v co nejkratším řetězci, při respektování sezonnosti; a tam, kde je to možné, maximálně využívat čerstvé potraviny, produkty ekologického zemědělství a z lokálních sociálních farem či potraviny vyráběné sociálními podniky a omezovat využití polotovarů a vysoce zpracovaných produktů.