

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2021

Bc. Markéta Šlechtová

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Obec jako zadavatel zelených veřejných zakázek

Diplomová práce

Autor práce: Bc. Markéta Šlechtová

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Vedoucí práce: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rok obhajoby: 2021

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 27. 7. 2021

Bc. Markéta Šlechtová

Bibliografický záznam

ŠLECHTOVÁ, Markéta. *Obec jako zadavatel zelených veřejných zakázek*. Praha, 2021. 92 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rozsah práce: 184 586 znaků

Abstrakt

S účinností od 1. 1. 2021 mají obce jako veřejní zadavatelé povinnost dodržovat zásady environmentálně odpovědného zadávání, pokud je to vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné. V této souvislosti hovoříme o zelených veřejných zakázkách a zeleném veřejném zadávání (green public procurement či GPP), které je projevem požadavků vyplývajících se směrnic Evropské unie. Tato diplomová práce se zabývá zadáváním zelených veřejných zakázek obcemi v České republice. Zavedení výše uvedené nové povinnosti může obcím v praxi působit potíže, protože problematika zeleného veřejného zadávání není v České republice dosud probádána a rozšířena. Tato práce se zaměřuje na postoje českých obcí k zelenému veřejnému zadávání a analyzuje specifika přípravy zelené veřejné zakázky oproti ostatním veřejným zakázkám a z nich vyplývající nové požadavky na obce kladené. Práce má posloužit jako základní vhled do zkoumané problematiky a možný podklad pro praxi obcí jako zadavatelů. Práce vychází z teoretického východiska veřejného zájmu, trvale udržitelného rozvoje, dobré správy a veřejných financí. Po stránce metodologie byl pro účely této diplomové práce zvolen kvalitativní typ výzkumu a jako výzkumný design byla určena případová studie. Pro účely zodpovězení výzkumných otázek a dosažení cílů této práce bylo provedeno 15 rozhovorů s obcemi a městskými částmi.

Abstract

With effect from 1 January 2021, municipalities, as contracting authorities, have to comply with environmentally responsible procurement principles, taking into account the nature and purpose of the contract. In this context, we are talking about green public procurement, the requirements of which arise from the European Union directives. This thesis deals with green public procurement by municipalities in the Czech Republic. Since this issue has not yet been explored and widespread in the Czech Republic, the introduction of the new obligation may cause difficulties for municipalities in practice. Therefore, this paper focuses on the attitudes of Czech municipalities towards green public procurement and analyses the specifics of the preparation of green public procurement compared to other public procurement and the resulting new requirements imposed on municipalities. The thesis is intended to serve as a basic insight into the examined issues as well as a potential basis for the practice of municipalities as contracting authorities. The thesis is based on the theoretical background of public interest, sustainable development, good governance and public finance. In terms of methodology, a qualitative type of research was chosen for the purposes of this thesis and a case study was chosen as a type of

qualitative research for this thesis. In order to answer the research questions and achieve the objectives of this thesis, 15 interviews were conducted with municipalities and urban districts.

Klíčová slova

veřejné zadávání, zelené veřejné zadávání, zelená veřejná zakázka, environmentálně odpovědné zadávání, náklady životního cyklu, zelené kritérium, obec

Keywords

public procurement, green public procurement, GPP, environmentally responsible public procurement, life cycle costs, green criteria, municipality

Title/název práce

Municipality and GPP

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu prof. PhDr. Františku Ochránovi, DrSc. za inspirativní vedení mé diplomové práce a veškeré rady, podněty, nápady a připomínky, kterými mi pomohl tuto diplomovou práci sepsat. Dále bych chtěla poděkovat respondentům za jejich čas a ochotu.

OBSAH

Úvod.....	9
1. Cíle, výzkumné otázky, metodologie a metodický postup.....	12
1.1 Cíle a výzkumné otázky.....	12
1.2 Metodologie a metodický postup.....	12
2. Teoretická východiska.....	15
2.1 Koncept veřejného zájmu.....	15
2.2 Koncept trvale udržitelného rozvoje.....	17
2.3 Koncept dobré správy.....	18
2.4 Teorie veřejných financí	20
3. Stav vědecké diskuze týkající se zeleného veřejného zadávání	22
4. Veřejné zakázky, zelené veřejné zakázky a další základní pojmy.....	26
4.1 Veřejná zakázka a druhy veřejných zakázek.....	26
4.2 Zelená veřejná zakázka	27
4.3 Zadavatel veřejné zakázky	29
4.4 Dodavatel veřejné zakázky.....	30
5. Obec (městská část) jako veřejný zadavatel.....	31
5.1 Obecné vymezení obce a městské části.....	31
5.2 Obec (městská část) jako veřejný zadavatel.....	32
6. Zadávací řízení.....	34
7. Zelené veřejné zadávání (GPP)	37
7.1 Unijní úroveň.....	38
7.2 Vývoj zakotvení zeleného veřejného zadávání v České republice	40
8. Postoje oslovených obcí a městských částí k zelenému veřejnému zadávání.....	44
9. Specifika přípravy zelené veřejné zakázky a související požadavky kladené na obce jako zadavatele	46
9.1 Obecně k přípravné fázi zadávacího řízení	47
9.2 Zmapování trhu a předběžné tržní konzultace.....	49
9.3 Výběr vhodného druhu zadávacího řízení.....	50
9.4 Odůvodnění postupu obce jako zadavatele ve smyslu § 6 ZZVZ	51
9.5 Stanovení předmětu zakázky	51
9.6 Zadávací podmínky.....	53
9.7 Hodnocení nabídek	60
Závěr.....	65
Summary.....	71
Použitá literatura	77
Teze Diplomové práce.....	85
Seznam příloh.....	91

Úvod

Výzkumným předmětem této diplomové práce je zelené zadávání veřejných zakázek obcemi v České republice. Za předpokladu, že to je vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, je zadavatel (tedy i obec) v České republice od 1. 1. 2021 povinen dodržovat zásady environmentálně odpovědného zadávání. Environmentálně odpovědným zadáváním se dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek („ZZVZ“), rozumí postup, kdy zadavatel zohledňuje dopady na životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, životní cyklus dodávky, služby nebo stavební práce a další environmentálně relevantní hlediska spojená s veřejnou zakázkou. Zelené veřejné zadávání (green public procurement, neboli GPP) můžeme proto vymezit jako způsob veřejného zadávání, v jehož rámci je brán zřetel k environmentálním aspektům dané veřejné zakázky.

Zelené veřejné zadávání je problematikou, která dosud není dostatečně v České republice probádána. Aktuálnost zeleného veřejného zadávání je přitom dána tím, že v povinné formě bylo do české právní úpravy veřejného zadávání zakotveno teprve nedávno, jak bylo uvedeno výše. Jeho význam podtrhává skutečnost, že se jedná o jeden z nástrojů politik životního prostředí, které se zaměřují na řešení problémů životního prostředí, jimž je ve společnosti věnována stále větší pozornost. Tato diplomová práce tak pokrývá aktuální „bílé výzkumné místo“ veřejného zadávání.

Od roku 2018 je v České republice na veřejné zakázky vydáno ročně více než 600 miliard Kč a odhady za rok 2020 jsou ještě vyšší.¹ Předmětem veřejných zakázek je určité zboží, služba či stavební práce, které veřejní zadavatelé potřebují k plnění svých funkcí a úkolů. Současně společnost klade stále větší důraz na řešení environmentálních problémů, mezi které řadíme například klimatické změny, znečištění vod a úbytek biologické rozmanitosti. Tyto problémy se snaží řešit politiky životního prostředí, které stanovují pravidla a cíle k udržitelnosti životního prostředí, biologické rozmanitosti, atd. Tyto politiky jsou tvořeny na mezinárodní úrovni, úrovni Evropské unie a také na úrovni jejích jednotlivých členských států včetně České republiky. Hlavní škodlivé dopady na životní prostředí přitom nevyvolává nikdo jiný, než sám člověk. Původem environmentálních problémů je zejména samotná lidská činnost. Při výrobě zboží a poskytování služeb, jakož i při stavebních pracích, může docházet k produkování souvisejících odpadů, emisí či uvolňování škodlivých látek do ovzduší, vod a půdy. K

¹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020* [online]. Praha. 2021. [cit. 15.6.2021]. s. 10. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/69-21-vyrocnizprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-ceske-republice-za-rok-2020-t25-5-2021/>.

odstranění či alespoň snížení těchto dopadů je zapotřebí změnit procesy výroby a postupy. Dodavatele je k této změně potřeba motivovat, a to například tím, že veřejní zadavatelé budou nakupovat zboží a poptávat služby či stavební práce pouze od těch dodavatelů, kteří splňují určitá environmentální kritéria. K tomu slouží zelené veřejné zadávání. V případě zeleného veřejného zadávání hovoříme konkrétně o aplikaci tzv. zeleného kritéria, které je promítnuto do předmětu veřejné zakázky a dalších institutů zadávacího řízení i samotné realizace veřejné zakázky. Díky zohlednění environmentálních aspektů je dosaženo tzv. zelené veřejné zakázky, která je šetrná nebo alespoň šetrnější k životnímu prostředí než veřejná zakázka, která by zelené kritérium nezohledňovala. Zelené veřejné zadávání je tedy institutem, který skýtá značný potenciál pro řešení otázek ochrany životního prostředí, a to zejména tím, že vyžaduje ekologičtější postupy při výrobě a dalších činnostech a je proto schopno vyvolat změnu v chování na straně dodavatelů.

Tato diplomová práce se ve shora nastíněném kontextu blíže zaměřuje na konkrétní problematiku spadající do oblasti zeleného veřejného zadávání, a to na zadávání zelených veřejných zakázek obcí jako zadavatelem. Jelikož povinnost dodržovat zásady environmentálně odpovědného zadávání byla zakotvena relativně nedávno, lze očekávat, že se obce budou zpočátku potýkat s řadou výzev, jak této povinnosti dostát. Zelené veřejné zadávání není dostatečně probádáno ani v současné české vědecké diskuzi. Z tohoto důvodu se tato práce zaměřuje na zmapování postojů obcí k této problematice, a dále se soustředí na analýzu specifík přípravy zelené veřejné zakázky a nových požadavků kladených na obce, které z těchto specifík vyplývají. Přínosem této práce je, že představuje základní obecný vhled do oblasti zelených veřejných zakázek a má posloužit obcím jako možný podklad pro bližší seznámení se se zeleným veřejným zadáváním pro účely jejich zadávací praxe.

Po stránce struktury je tato diplomová práce rozdělena do jednotlivých kapitol a podkapitol. Po úvodu následuje kapitola 1. definující cíle, výzkumné otázky a metodologii a metodický postup. Následuje kapitola 2. věnovaná teoretickým východiskům (konkrétně konceptu veřejného zájmu, konceptu trvale udržitelného rozvoje, konceptu dobré správy a teorii veřejných financí). V kapitole 3. je popsán aktuální stav vědecké diskuze týkající se zeleného veřejného zadávání. V následující kapitole 4. jsou vymezeny základní pojmy, jako je veřejná zakázka a zelená veřejná zakázka. V kapitole 5. se tato diplomová práce zaměřuje na obec (městskou část) jako veřejného zadavatele. Následně, v kapitole 6., je analyzováno zadávací řízení. Navazuje kapitola 7. věnovaná zelenému veřejnému zadávání. V kapitole 8. jsou shrnuty postoje oslovených obcí a městských částí k zelenému veřejnému zadávání. Poslední kapitola 9.

analyzuje specifika přípravy zelené veřejné zakázky a s nimi související požadavky kladené na obce jako zadavatele. Práce je zakončena závěrem, který shrnuje dosažené poznatky a obsahuje odpovědi na jednotlivé výzkumné otázky.

1. Cíle, výzkumné otázky, metodologie a metodický postup

1.1 Cíle a výzkumné otázky

Ve své diplomové práci jsem si vytyčila hlavní cíl, kterým je zjistit, jak probíhá zadávání zelených veřejných zakázek obcí a v čem se liší zadávání běžné veřejné zakázky od zelených veřejných zakázek. Za další cíle této diplomové práce jsme stanovila prozkoumat soudobý vědecký diskurz zelených veřejných zakázek a vyvodit z něho závěry pro vytvoření výzkumného rámce, a dále na základě rozhovorů se zadavateli (obcemi) zjistit, jaký je postoj obcí k zadávání zelených veřejných zakázek.

K dosažení uvedených cílů mi pomohou následující výzkumné otázky:

1. Jaký je postoj obcí k zeleným veřejným zakázkám?
2. Jak probíhá proces zadávání zelených veřejných zakázek obcí?
3. Jak se promítá odlišnost zelených veřejných zakázek a běžných veřejných zakázek do procesu přípravy veřejných zakázek?
4. Klade zadávání zelených veřejných zakázek vyšší nároky na zadavatele ve srovnání s běžnými veřejnými zakázkami? Jaké nové nároky kladou zelené veřejné zakázky na postupy zadavatele a obsah zadávacích činností?

1.2 Metodologie a metodický postup

S ohledem na výzkumné téma mé diplomové práce jsem si zvolila kvalitativní typ výzkumu. Tento typ výzkumu je možné vymezit například následovně jako: „*proces zkoumání jevů a problémů v autentickém prostředí s cílem získat komplexní obraz těchto jevů založený na hlubokých datech a specifickém vztahu mezi badatelem a účastníkem výzkumu.*“² V tomto typu výzkumu si výzkumník na začátku určí základní výzkumné otázky, které pak v průběhu výzkumu může měnit, proto se tento typ výzkumu někdy označuje za pružný.³ Za vhodný výzkumný design jsem si zvolila případovou studii, jelikož nás může spoustu věcí o dosud neznámé problematice či jevu naučit. V případové studii rovněž sbíráme větší množství informací od menšího množství respondentů.⁴ Obě tyto charakteristiky jsou v mé diplomové práci naplněny.

(a) Metody sběru a analýzy primárních dat

² ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĐOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-313-0. s. 17.

³ HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-7367-040-2. s. 50.

⁴ HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-7367-040-2. s. 104.

Za hlavní metodu pro získání dat považuji rozhovory s aktéry, díky kterým jsem získala primární data o názorech obcí (městských částí) na zelené veřejné zakázky. Rozhovory s relevantními aktéry probíhaly formou polo-strukturovaných rozhovorů, jelikož mi to umožnilo dodatečně navazující otázky na informace, které respondenti ve svých odpovědích zmínili. Nemusela jsem se tedy striktně držet pořadím ani obsahem otázek. U rozhovorů jsem využila otevřených i uzavřených otázek. Výběr respondentů jsem provedla na základě tohoto klíče: (a) musí se jednat obec či městskou část na území České republiky, (b) musí se jednat o osobu, která aktuálně působí na obecním úřadě, úřadě městské části nebo magistrátu dané obce a (c) která na tomto pracovišti působí jako úředník (na odboru co nejrelevantnějším pro zkoumání mého veřejně-politického problému) nebo jako politická reprezentace.

Relevantní aktéry jsem oslovovala pomocí emailů, ve kterých jsem představila sebe jako studentku Univerzity Karlovy a také téma mé diplomové práce. Zároveň jsem jim dala možnost, vzhledem k aktuální epidemiologické situaci, aby si zvolili čas i způsob provedení rozhovoru (osobní setkání, vyplnění po emailu, telefonické spojení, platforma Skype). Takto jsem oslovila přibližně třicet obcí a městských částí, z nichž patnáct souhlasilo s poskytnutím rozhovoru. Ostatní obce a městské části na mou žádost nereagovaly či ji odmítly. Po obdržení kladné odpovědi od respondentů jsem jim zaslala informovaný souhlas (viz. Příloha č. 1) a otázky pro rozhovor a požádala jsem je o sdělení preferovaného času a způsobu provedení rozhovoru. Dále jsem si sestavila scénář průběhu rozhovoru s každým konkrétním respondentem. Rozhovory probíhaly v období od poloviny dubna do konce června roku 2021. Na začátku rozhovoru jsem se respondenta dotázala, zda souhlasí s nahráváním rozhovoru pouze pro účely mé diplomové práce, jak je také stanoveno v informovaném souhlasu. Dále jsem je ubezpečila, že data, která získám z rozhovorů, budou anonymizována. Někteří respondenti si přáli zůstat v anonymitě, jiným zveřejnění jména a funkce nevadilo. Pro ucelenost práce jsem se ale rozhodla pro anonymitu u všech respondentů. Rozhovory jsem následně přepsala za použití techniky doslovné transkripce. Pro přehlednost respondentů přikládám následující tabulku:

Tabulka 1: Seznam respondentů

Označení respondenta	Obec/městská část	Datum rozhovoru	Pozice
Respondent č. 1	Praha 11	16.4.2021	Politická reprezentace
Respondent č. 2	Tachov	16.4.2021	Politická reprezentace
Respondent č. 3	Praha 15	20.4.2021	Úřednický aparát

Respondent č. 4	Praha 4	20.4.2021	Úřednický aparát
Respondent č. 5	Praha 10	21.4.2021	Politická reprezentace
Respondent č. 6	Praha 17	21.4.2021	Úřednický aparát
Respondent č. 7	Boží Dar	21.4.2021	Úřednický aparát
Respondent č. 8	Praha 1	26.4.2021	Úřednický aparát
Respondent č. 9	Praha 7	26.4.2021	Úřednický aparát
Respondent č. 10	Dolní Břežany	30.4.2021	Politická reprezentace
Respondent č. 11	Jihlava	3.5.2021	Úřednický aparát
Respondent č. 12	Brno Komín	6.5.2021 a 7.5.2021	Politická reprezentace a úřednický aparát
Respondent č. 13	Litvínov	7.5.2021	Úřednický aparát
Respondent č. 14	Praha 21	14.5.2021	Úřednický aparát
Respondent č. 15	Praha Magistrát	28.6.2021	Úřednický aparát

Zdroj: vlastní zpracování

Primární data získaná z rozhovorů jsem využila převážně k odpovědi na výzkumnou otázku ohledně postojů obcí k zadávání zelených veřejných zakázek. Dále mi tato data pomohla najít odpověď na otázku, jaké nové požadavky zadávání zelených veřejných zakázek klade na obce a městské části, jakož i zda a jaká specifika zelené veřejné zakázky přináší co do přípravy veřejné zakázky.

(b) Metody sběru a analýzy sekundárních dat

Na počátku diplomové práce jsem použila metodu desk research ke zpracování a analýze sekundárních dat, čímž jsem získala relevantní informace pro výzkumné cíle práce. Tato metoda je vhodná k použití na začátku výzkumu, jelikož nám dává základní přehled a znalosti o dané problematice.⁵

Rovněž jsem provedla analýzu dokumentů, jejímž cílem bylo jednak vymezit základní pojmy pro tuto práci (veřejná zakázka, zelená veřejná zakázka, zadavatel, dodavatel, atd.), a také vymezit a zanalyzovat specifika zadávacího řízení při zadávání zelené veřejné zakázky obcí

⁵ TOUŠEK, Laco. *Desk research*. In: Antropologie.org [online]. 4.2.2014 [cit. 10.6.2021]. Dostupné z: <http://www.antropologie.org/cs/metodologie/desk-research>.

(městskou částí) a s tím související požadavky na obce kladené. Základem byla samozřejmě platná právní úprava na unijní i české vnitrostátní úrovni. Za velmi důležité dokumenty považuji metodiku Evropské unie k zelenému veřejnému zadávání s názvem Nakupujte zeleně!, jakož i metodiky k této problematice vydané Ministerstvem pro životní prostředí a Ministerstvem práce a sociálních věcí. Zejména tyto metodiky zdůrazňují specifika procesu zadávání zelené veřejné zakázky oproti zakázkám jiným a poskytují obecný návod, na co by se obce měly zaměřit. V odborné literatuře jsem rovněž našla relevantní informace o problematice veřejných zakázek. Jak jsem však již uvedla v úvodu této práce, nenašla jsem dostatečný počet české odborné literatury věnované zelenému veřejnému zadávání.

2. Teoretická východiska

V závislosti na výzkumném problému této diplomové práce jsem zvolila čtyři teoretická východiska, která jsou pro dosažení cílů této diplomové práce nezbytná. Primárními východisky jsou koncept veřejného zájmu a koncept trvale udržitelného rozvoje. Sekundárními východisky jsou koncept dobré správy a teorie veřejných financí. Jednotlivými teoretickými východisky se budu zabývat v rámci této kapitoly a u každého z nich uvedu jeho význam pro výzkumný předmět této diplomové práce.

2.1 Koncept veřejného zájmu

Koncept veřejného zájmu musíme primárně vymezit s odkazem na veřejnou správu jako takovou. Pojem veřejný zájem je totiž neodmyslitelnou součástí veřejné správy. Vyplývá to již ze samotné definice veřejné správy, která nám říká, že se jedná o správu věcí veřejných ve veřejném zájmu.⁶ Tím se také veřejná správa odlišuje od soukromé správy, neboť soukromá správa se vyznačuje zájmem soukromým. Další z mnoha rozdílů mezi veřejnou a soukromou správou spatřujeme například v mocenské struktuře, kdy u veřejné správy jde o moc veřejnou, u soukromé správy naopak o soukromou.⁷

Pokud jde o samotný obsah veřejného zájmu, tedy co vše může zahrnovat, tak této otázce se věnuje například pan profesor Ochrana: *„Do veřejného zájmu patří i hodnoty tzv. všelidového charakteru. V ekonomické oblasti má otázka veřejného zájmu normativní charakter. Reforma veřejné správy by tak měla být politickým konsenzem. Ve shodě by také mělo být, jak politické*

⁶ OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-018-x. s. 215.

⁷ OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-018-x. s. 21.

strany budou pojímat samotný veřejný zájem.⁸ Veřejný zájem je tedy značně širokým pojmem. Veřejnému zájmu se dále věnuje například pan profesor Potůček, který upozorňuje, že veřejné zájmy se mohou stát v některých případech i předmětem konfliktu, častěji však předmětem vyjednávání, a uvádí, že: „*V tomto okamžiku vstupujeme na půdu veřejné politiky, která se zabývá procesy identifikace, formulace, prezentace, uznávání a uspokojování veřejných zájmů.*“⁹ Lze proto uzavřít, že veřejný zájem je inherentní pro veřejnou politiku.

Navzdory tomu, jak podstatný je veřejný zájem pro veřejnou správu a její fungování, v legislativě jeho explicitní formulace chybí.¹⁰ Je tomu tak i proto, že je složité jej přesně vymezit. I přes absenci legislativní definice je však veřejný zájem bezpochyby právním institutem. Jedná se o neurčitý právní pojem, který právní slovník definuje tak, že se jedná o: „*druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován.*“¹¹ Právnímu rozboru pojmu veřejný zájem se věnuje například Tošner, který vyzdvihuje dynamičnost tohoto pojmu a uvádí: „*jedná o pojem, jehož obsah je dynamický a v průběhu času se mění. Rozebíraný pojem je obvykle charakterizován jako zájem, jehož nositelem je společnost a který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.*“¹² Veřejný zájem je tedy dynamickým neurčitým právním pojmem. Pro veřejnou správu neurčitý právní pojem znamená povinnost tento pojem interpretovat v konkrétní věci.¹³

Jak bude vysvětleno dále v této práci, účelem zeleného veřejného zadávání je přispívat k ochraně životního prostředí (právě díky dodržování zásad environmentálně odpovědného zadávání). Zelené veřejné zadávání je proto projevem veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, jelikož přispívá k jeho realizaci. Ochrana životního prostředí je považována za veřejný zájem, jak uvedl Ústavní soud České republiky: „*Jedná se o legitimní, ústavně konformní cíl (veřejný zájem) na ochraně životního prostředí (ostatně ochrana životního prostředí je jako ústavní hodnota výslovně deklarována např. v čl. 11 odst. 3 a čl. 35 Listiny*

⁸ OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-018-x. s. 216.

⁹ POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-591-6. str. 5.

¹⁰ OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-018-x. s. 216.

¹¹ GERLOCH, Aleš. *Veřejný zájem*. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. Veřejný zájem.

¹² TOŠNER, Ondřej. *Veřejný zájem a jeho normování zákonem*. *Právník*, 2009, č. 3, s. 225-232.

¹³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 52.

základních práv a svobod).¹⁴ Koncept veřejného zájmu proto považuji za stěžejní teoretické východisko zeleného veřejného zadávání.

2.2 Koncept trvale udržitelného rozvoje

Trvale udržitelný rozvoj je téma, které přitahuje pozornost stále více států, jelikož všechny země světa musí řešit globální problémy jako je například změna klimatu. Koncept trvale udržitelného rozvoje nesleduje pouze růst ekonomiky, ale zohledňuje i přírodní bohatství a společenské hodnoty.¹⁵ Jedná se o koncept, který cílí na změny v různých oblastech života, včetně životního prostředí.¹⁶

Prozatím neexistuje všeobecně přijímaná definice udržitelného rozvoje, ale v odborné literatuře jich nalezneme velké množství. Již ve své zprávě z roku 1987 nazvané *Our Common Future* vymezila Světová komise pro životní prostředí a rozvoj trvale udržitelný rozvoj jako rozvoj, který uspokojuje potřeby současné generace bez zhoršování schopnosti budoucích generací uspokojit jejich potřeby.¹⁷ Na půdě Univerzity Karlovy vznikla například definice Ivana Ryndy, která vidí udržitelný rozvoj jako: „*komplexní soubor strategií, které umožňují pomocí ekonomických nástrojů a technologií uspokojovat sociální potřeby lidí (materiální a duchovní), při plném respektování environmentálních limitů. Aby to bylo v globálním měřítku současného světa možné, je nutné redefinovat na lokální, regionální i globální úrovni jejich instituce a procesy.*“¹⁸ Trvale udržitelný rozvoj v sobě tedy pojí udržitelnost a rozvoj. Pokud jde o udržitelnost, lze říci, že se jedná o schopnost daného systému existovat a reprodukovat se v dlouhodobém hledisku. Rozvoj můžeme vymezit v tomto kontextu jako vývoj lidské společnosti. Trvale udržitelný rozvoj proto znamená takový způsob lidského bytí, který umožňuje existenci a reprodukci z dlouhodobého hlediska při zajištění vhodných životních podmínek.¹⁹ Pokud shrneme různorodé definice trvale udržitelného rozvoje dohromady, vyplynou nám čtyři základní požadavky tohoto konceptu: zajistit možnost všem lidem na Zemi uspokojit minimálně své základní potřeby, zajištění práva uspokojovat své potřeby i pro

¹⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

¹⁵ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Udržitelný rozvoj* [online]. [cit. 1.6.2021]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/udrzitelny_rozvoj.

¹⁶ UNITED NATIONS. *Take Action for the Sustainable Development Goals* [online]. [cit. 5.4.2021]. Dostupné z: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

¹⁷ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* [online]. [cit. 20.6.2021]. Dostupné z: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

¹⁸ RYNDÁ, Ivan.: *Trvale udržitelný rozvoj*. In: Geografické rozhledy, 10/1, 2000, 10–11.

¹⁹ BOROWY, Iris. *Defining Sustainable Development for Our Common Future: A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*. Routledge, 2013. 280 stran. s. 2.

budoucí generace, respektování práv ostatních žijících bytostí a učení se z budoucnosti.²⁰ Od počátků tohoto konceptu byly diskutovány tři aspekty udržitelného rozvoje, a to aspekt ekonomický, environmentální a sociální.²¹ Jedná se tedy o komplexní koncept.

Samotný koncept trvale udržitelného rozvoje má hluboké kořeny. Jeho počátky se datují do roku 1972, kdy vyšla publikace *Meze růstu*, která upozorňovala, že není možné udržet nekonečný růst při omezených zdrojích. Za klíčovou událost pro udržitelný rozvoj se dále považuje konference z roku 1992, která se konala v Rio de Janeiru a na které byla schválena Deklarace o životním prostředí a rozvoji (Charta Země). Následovala konference v New Yorku, kde byl udržitelný rozvoj označen za největší prioritu současnosti.²²

V České republice je definice trvale udržitelného rozvoje obsažena v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, konkrétně v jeho § 6, který trvale udržitelný rozvoj definuje jako: „*takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.*“ Ústřední dokument pro oblast trvale udržitelného rozvoje v České republice je Strategie 2030. Tento strategický rámec byl vytvořen jako odpověď na 17 Cílů udržitelného rozvoje přijatých OSN v roce 2015.²³ Dokument se skládá ze šesti kapitol: Lidé a společnost, Hospodářský model, Odolné ekosystémy, Obec a regiony, Globální rozvoj, Dobré vládnutí. Každá z nich popisuje cíle pro danou oblast.²⁴

Pro vědecký problém zkoumaný v této diplomové práci je koncept trvale udržitelného rozvoje významný. Koncept zelených veřejných zakázek slouží k dosažení cílů trvale udržitelného rozvoje, protože cílí na environmentální zajišťování veřejných zakázek a tím přispívá k ochraně životního prostředí a jeho zachování pro další generace. V popředí je ochrana životního prostředí, nikoliv čistě ekonomický aspekt (ekonomická nákladovost), což odpovídá principům trvale udržitelného rozvoje.

2.3 Koncept dobré správy

²⁰ NOVÁČEK, Pavel. *Udržitelný rozvoj*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010. ISBN 978-80-244-2514-6. s. 219-220.

²¹ KAMALJIT, S. Bawa a Reinmar SEIDLER. *Dimensions of Sustainable Development - Volume I*. EOLSS Publications, 2009. 398 stran. s. 25.

²² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Základní pojetí konceptu udržitelného rozvoje* [online]. [cit. 1.6.2021]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/regionalni-rozvoj/informace,-aktuality,-seminare,-pracovni-skupiny/psur/uvodni-informace-o-udrzitelnem-rozvoji/zakladni-pojeti-konceptu-udrzitelneho-rozvoje>.

²³ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Udržitelný rozvoj* [online]. [cit. 1.6.2021]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/udrzitelny_rozvoj.

²⁴ CR2030.cz. *Kapitoly* [online]. [cit. 3.6.2021]. Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/strategie/kapitoly/>.

Pojem dobrá správa implikuje, co je jeho obsahem. „Pod pojem „dobrá správa“ lze zařadit skupinu požadavků, které si kladou za cíl zajistit kvalitní a řádné fungování veřejné správy v podmínkách a prostředí moderního demokratického právního státu založeného na úctě a respektu k základním právům a svobodám jednotlivců.“²⁵ Tento pojem, stejně jako výše zmíněný veřejný zájem, můžeme považovat za neurčitý právní pojem.²⁶ S jeho definicí se v legislativě nesetkáme, i když ho některé právní předpisy používají. V českém právním řádu se pojem dobrá správa vyskytuje ve správním řádu a také v zákoně o veřejném ochránci práv. Ve správním řádu (tj. zákoně č. 500/2004 Sb.) je tento pojem obsažen v § 8 odst. 2, který zní: „*Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*“ Lze tedy říci, že dobrá správa je obecným cílem správních orgánů. V zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, pak zmínku o dobré správě nalezneme hned v § 1 odst. 1: „*Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*“ Dle právě uvedeného je tedy dobrá správa měřítkem, kterého má jednání úřadů dostát.

Principy dobré správy se v roce 2006 rozhodl shrnout první ombudsman Otakar Motejl. Ombudsman má v popisu práce kromě jiného chránit osoby před jednáním, které neodpovídá principům dobré správy.²⁷ Aby bylo jeho jednání správy více předvídatelné, vznikl souhrn principů dobré správy.²⁸ Jedná se o tyto principy: 1) soulad s právem, 2) nestrannost, 3) včasnost, 4) předvídatelnost, 5) přesvědčivost, 6) přiměřenost, 7) efektivnost, 8) odpovědnost, 9) otevřenost, 10) vstřícnost.²⁹

Propojenost teorie dobré správy se zelenými veřejnými zakázkami spatřuji například v principu souladu s právem. Jak bude zdůrazněno a vysvětleno dále, povinnost zeleného veřejného zadávání se nachází v legislativní úpravě zadávání veřejných zakázek. Veřejné zakázky mohou být v zásadě zadávány pouze formou formálního zadávacího řízení. V případě porušení

²⁵ POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. Veřejná správa: čtrnáctideník Vlády České republiky. 2008. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 12/2008, VII – VIII. Dostupné z:

<https://www.mvcr.cz/webpm/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>

²⁶ HRABCOVÁ, Dana, ed. *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006.* Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. ISBN 80–210–4001–7. s. 11.

²⁷ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy* [online]. [cit. 5.6.2021]. Dostupné z:

<https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>. s. 1.

²⁸ HRABCOVÁ, Dana, ed. *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006.* Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. ISBN 80–210–4001–7. s. 12.

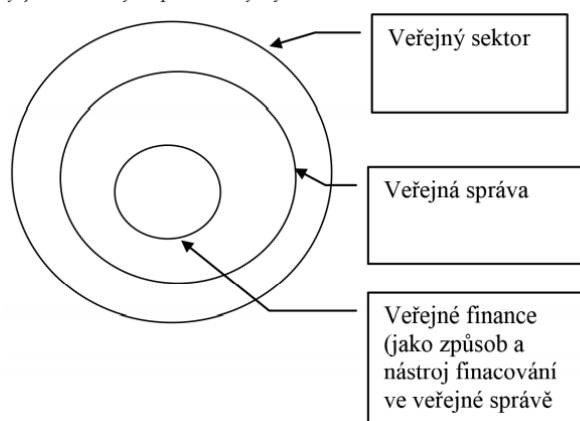
²⁹ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy* [online]. [cit. 5.6.2021]. Dostupné z:

<https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>. s. 1-3.

povinnosti, která vyplývá ze zákona, se zároveň porušuje jeden z principů dobré správy (tj. požadavek na soulad se zákonem) a tím i právo samotné.

2.4 Teorie veřejných financí

Veřejné finance nám ukazují, jak funguje po finanční stránce veřejná správa. Jedná se o nástroj financování veřejné správy.³⁰ Pro správné fungování veřejné správy jsou finanční zdroje nezbytné, stejně jako zdroje personální a věcné.³¹ Finanční zdroje používá veřejná správa k financování aktivit, které jí stanovil zákon.³² Ve smíšené ekonomice existuje soukromý i veřejný sektor a tyto sektory se vzájemně doplňují v zabezpečování statků.³³ Veřejný sektor má ze zákona danou povinnost zaopatřovat určité statky a služby. Může je buď sám produkovat, nebo je nakoupit na trhu (a to dvěma způsoby – veřejným zadáváním nebo formou PPP – forma partnerství privátního a veřejného sektoru). Volba závisí především na ekonomické racionalitě (tedy na veřejném zájmu).³⁴ Vzájemný vztah veřejné správy, veřejného sektoru a veřejných financí v grafické podobě nejlépe vystihuje tento obrázek³⁵:



³⁰ OCHRANA, František, PŮČEK, Milan Jan a David ŠPAČEK. *Veřejná správa*. Brno: 2015. Masarykova univerzita. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPA CEK.pdf. s. 279.

³¹ OCHRANA, František, PŮČEK, Milan Jan a David ŠPAČEK. *Veřejná správa*. Brno: 2015. Masarykova univerzita. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPA CEK.pdf. s. 278.

³² OCHRANA, František, PŮČEK, Milan Jan a David ŠPAČEK. *Veřejná správa*. Brno: 2015. Masarykova univerzita. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPA CEK.pdf. s. 280.

³³ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-049-1. s. 31.

³⁴ OCHRANA, František. *P-18 Veřejné zakázky* [powerpoint přednáška se zvukovým záznamem]. Univerzita Karlova. Praha. 2021.

³⁵ OCHRANA, František, PŮČEK, Milan Jan a David ŠPAČEK. *Veřejná správa*. Brno: 2015. Masarykova univerzita. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPA CEK.pdf. s. 279.

V odborné literatuře nalezneme velké množství různých definic veřejných financí. Pro účely této práce jsem zvolila následující: „*Veřejné finance jsou modernějším pojmem, sloužícím k označení specifických finančních vztahů a operací, probíhajících v rámci ekonomického systému mezi autoritami (orgány a institucemi) tzv. veřejné správy na straně jedné, a ostatními subjekty na straně druhé (tj. občany, domácnostmi, firmami, neziskovými organizacemi apod.)*.“³⁶ Veřejné zdroje nejsou neomezené, a proto při nakládání s nimi je nezbytné, aby pracovníci veřejné správy jednali v souladu s principy 3E. Tato povinnost vyplývá ze zákona o finanční kontrole. Zkratka 3E představuje označení pro hospodárnost, efektivnost a účelnost.³⁷

Z výše uvedených důvodů považuji veřejné finance za nezbytné teoretické východisko pro mou diplomovou práci zabývající se veřejnými zakázkami, jakožto jedním ze způsobů zaopatřování statků a služeb veřejným sektorem, při kterém dochází k vynakládání veřejných prostředků. Právě kritérium nejnižší nabídkové ceny v zadávacím řízení, což je dosud preferovaný přístup, může vyvolávat určité otázky ve vztahu k zelenému veřejnému zadávání, jak bude vysvětleno v této diplomové práci.

³⁶ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Květa KUBÁTOVÁ. *Veřejné finance*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 1999. ISBN 80-902752-1-4. 402 stran. Kapitola 1. Dostupné z: https://nb.vse.cz/~urbanek/FinInst/VF_Kap1.htm.

³⁷ OCHRANA, František, MAAYTOVÁ, Alena, PAVEL, Jan, VÍTEK, Leoš a Václav URBÁNEK. *Finance ve veřejném sektoru a podpora podnikatelského sektoru (vybrané problémy)*. Praha: Grada, 2010. ISBN: 978-80-247-3228-2. 264 stran. s. 30.

3. Stav vědecké diskuze týkající se zeleného veřejného zadávání

Problematika zadávání veřejných zakázek patří k aktuálním otázkám veřejné politiky a teorie veřejného sektoru. V naší literatuře se problematikou veřejných zakázek dlouhodobě zabývají např. Ochrana³⁸³⁹⁴⁰⁴¹, Šumpíková a Pavel⁴². Právní aspekty zkoumá Jurčík⁴³. Najdeme i práce, které řeší některý aspekt související s veřejnými zakázkami, jako je např. otevřenost veřejné soutěže a korupční chování⁴⁴⁴⁵, předražování veřejných zakázek⁴⁶⁴⁷, postkontraktní chování aktérů veřejných zakázek⁴⁸, riziko odvolání se k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže⁴⁹⁵⁰, analýza podmínek zajišťování veřejných služeb⁵¹, atd. Z analýzy uvedených prací je zřejmé, že v České republice prozatím chybí publikace, které se zabývají otázkou zeleného veřejného zadávání (neboli green public procurement), a to s jednou výjimkou uvedenou níže.

³⁸ OCHRANA, František. *Veřejné projekty a veřejné zakázky: (hodnocení a výběr)*. Praha: CodexBohemia, 1999. ISBN 978-80-85963-96-0.

³⁹ OCHRANA, František. *Veřejné zakázky: [metody a metodika efektivního hodnocení a výběru]*. Praha: Ekopress, 2004. ISBN 8086119793.

⁴⁰ OCHRANA, František. *Veřejné služby - jejich poskytování, zadávání a hodnocení: teorie a metodika poptávkového způsobu poskytování a zadávání veřejných služeb na úrovni municipalit*. Praha: Ekopress, 2007. ISBN 978-80-86929-31-6.

⁴¹ OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*. Praha: Ekopress, 2008. ISBN 9788086929460.

⁴² ŠUMPIKOVÁ, Markéta, OCHRANA, František a Jan PAVEL. *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. Praha: EurolexBohemia, 2005. *Ekonomie* (EurolexBohemia). ISBN 80-86861-77-5.

⁴³ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-80-7179-575-9.

⁴⁴ OCHRANA, František a Alena MAAYTOVÁ. *Východiska pro vytváření transparentního a nekorupčního systému zadávání veřejných zakázek*. In: *Ekonomický časopis*, 60, 2012, č. 7, s. 732 – 745.

⁴⁵ OCHRANA, František a Jan PAVEL. *Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition and Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic*. 2013. In: *Central European Journal of Public Policy* 7(2):114-134.

⁴⁶ OCHRANA, František a Petr STEHLÍK. *Overpricing of Public Procurement for Construction Works in the Czech Republic*. 2015. In: *Ekonomický Časopis* 63(3):227-238.

⁴⁷ PLAČEK Michal, NEMEC, Juraj, OCHRANA, František, SCHMIDT Martin a Milan PŮČEK. (2020) *Analysis of Factors of Overpricing in Public Procurement: A Study for Low-Performing EU Countries*. In: Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3909-1.

⁴⁸ SCHMIDT, Martin, OCHRANA, František, PLAČEK, Michal a Milan Jan PŮČEK. *An Empirical Analysis of Post-Contractual Behaviour in Public Works Contracts: The Czech Case as a Secondary Comparison with the Slovak Republic*. In: *Ekonomický časopis*. SAP - Slovak Academic Press, 2016, roč. 64, č. 6, s. 501-518. ISSN 0013-3035.

⁴⁹ PLAČEK, Michal, OCHRANA, František, SCHMIDT, Martin a Milan Jan PŮČEK. *The evaluation of role of the office for protection and competition of the Czech republic in regulating public procurement*. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy: the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*. NISPAcee - Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2016, IX., č. 1, s. pp.97-117. ISSN 1337-9038.

⁵⁰ PLAČEK, Michal, SCHMIDT, Martin, OCHRANA, František a Michal PŮČEK. *Do the Selected Characteristics of Public Tenders Affect the Likelihood of Filing Petitions with the Regulators of Public Tenders?*. In: *Prague Economic Papers*. 26/2017. č. 3. s. 317-329.

⁵¹ OCHRANA, František. *Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí*. Praha: Oeconomica, 2007. ISBN 978-80-245-1259-4.

Problematiku zelených veřejných zakázek lze stále považovat za relativně nový institut v oblasti veřejného zadávání, který s sebou přináší řadu teoretických a praktických otázek, jež nebyly dosud vyřešeny. Je tomu tak přesto, že v současné době existují platné normy zakotvující tento proces a zahraniční literatura zabývající se touto oblastí se vyskytuje již od roku 2000. Tato práce si klade za cíl jednak navázat na poznatky současné světové vědecké diskuze zabývající se touto problematikou, a dále tyto poznatky rozvést a poskytnout tak podklad pro další rozvíjení poznání o zeleném veřejném zadávání a jeho rozšíření v praxi. Než přistoupím k samotnému vymezení veřejných zakázek a zelených veřejných zakázek, zaměřím se proto v této kapitole na obecné shrnutí aktuálních trendů a poznatků světové vědecké diskuze k zelenému veřejnému zadávání.

Za první publikovaný akademický přehled z oblasti zelených veřejných zakázek můžeme považovat práci z roku 2018 s názvem *Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review*⁵². Jedná se o strukturální analýzu publikovaných vědeckých prací o zeleném veřejném zadávání zaměřenou na období roků 2000 až 2016. Autoři této publikace dospěli k závěru, že zelené veřejné zadávání je jako nástroj zelené politiky i v roce 2016 teprve ve svých počátcích. Jejich analýza sice ukazuje, že od roku 2013 dochází k posunu pozornosti od zkoumání procesu veřejného zadávání ke konkrétní praxi a dopadům veřejného zadávání, avšak v roce 2016 stále chybí zaměření na zkoumání aspektů, které jsou schopny podpořit větší využití a provádění zeleného veřejného zadávání v praxi.⁵³ Autoři zejména podtrhávají fakt, že je věnována nedostatečná pozornost účinkům veřejného zeleného zadávání jako nástroje zelené politiky, pokud jde o řešení environmentálních otázek.⁵⁴

Na uvedenou publikaci navazuje a aktuální stav světové vědecké diskuze o zeleném veřejném zadávání ukazuje systematická analýza dostupné literatury, kterou poskytuje studie *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*⁵⁵ z roku 2019. Tato studie shrnuje dostupnou literaturu k problematice zeleného veřejného zadávání od roku 2000 až do roku 2019 a zaměřuje se na otázku, jak je dle aktuálních poznatků možné

⁵² CHENGA, Wenjuan, APPOLLONIAB, Andrea, D'AMATOC, Alessio a Qinghua ZHU. *Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review*. In: Journal of Cleaner Production Volume 176, 1. 3. 2018, s. 770-784.

⁵³ CHENGA, Wenjuan, APPOLLONIAB, Andrea, D'AMATOC, Alessio a Qinghua ZHU. *Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review*. In: Journal of Cleaner Production Volume 176, 1. 3. 2018, s. 770-784.

⁵⁴ CHENGA, Wenjuan, APPOLLONIAB, Andrea, D'AMATOC, Alessio a Qinghua ZHU. *Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review*. 2018.

⁵⁵ SÖNNICHSEN, Sonnich Dahl a Jesper CLEMENT. *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*. In: Journal of Cleaner Production, Volume 245, 1.2.2020, 118901. V tisku.

zelené veřejné zadávání v praxi rozšířit a co hraje v tomto ohledu klíčovou úlohu. Tato analýza konkrétně identifikovala tři základní kategorie, na které se aktuální vědecká diskuze zaměřuje. Těmito kategoriemi jsou organizační aspekty, individuální chování a provozní nástroje.⁵⁶ Na základě této studie můžeme spatřovat určitý posun oproti stavu vědecké diskuze do roku 2016, avšak stále rozsah vědecké diskuze věnovaný zelenému veřejnému zadávání neodpovídá jeho významu.

Uvedená publikace dospívá k závěru, že dle dostupné publikované literatury je jednou z hlavních proměnných při uplatnění zeleného veřejného zadávání v praxi povědomí a znalost atributů zeleného veřejného zadávání klíčovými aktéry. Ačkoliv je bráno za více pravděpodobné, že k uplatnění zeleného kritéria a použití nástrojů zeleného veřejného zadávání dojde spíše u větších zadavatelů (například větších obcí), nemusí to být vždy pravidlem. Povědomí a znalost zeleného veřejného zadávání proto musí být rozšiřována formou vzdělávání a školení. Zásadní je také stanovení explicitních politických cílů zahrnujících zelené veřejné zadávání. Pro tyto účely proto musí být zavedeny organizační struktury, které jsou schopny potřebné informace zadavatelům předávat.⁵⁷

Aktuální světová vědecká diskuze se zaměřuje také na úlohu, kterou v procesu veřejného zadávání hrají přesvědčení a hodnoty samotného zadavatele veřejné zakázky. Pro zelené veřejné zadávání je nezbytné, aby došlo k odklonu od úzce zaměřeného přesvědčení, že nejnižší cena je jediným kritériem pro výběr dodavatele, a naopak aby cena byla vnímána ve vztahu ke kvalitě dodávaného zboží či služby z dlouhodobého hlediska a s ohledem na různé faktory. V praxi je však problémem pro širší uplatnění zeleného veřejného zadávání to, že při tomto typu veřejného zadávání je zpravidla vyžadována vyšší cena, která naráží na rozpočtová omezení zadavatele. Proto je potřeba nejnižší cenu vnímat více široce, a to jako optimální kombinaci kvality, množství, rizika, včasnosti a nákladů. I na to se aktuální vědecká diskuze zaměřuje a hovoří o osvojení si hodnot zeleného veřejného zadávání (tj. environmentálního aspektu) na individuální úrovni jako o základním předpokladu.⁵⁸

Světová vědecká diskuze se dále zaměřuje na fáze a nástroje zeleného veřejného zadávání. Jejich úloha je vyzdvihována, protože znalost nástrojů zeleného veřejného zadávání se projevuje při stanovení technické specifikace veřejné zakázky, jakož i hodnotících kritérií pro

⁵⁶ SÖNNICHSEN, Sonnich Dahl a Jesper CLEMENT. *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*. In: Journal of Cleaner Production, Volume 245, 1.2.2020, 118901.

⁵⁷ SÖNNICHSEN, Sonnich Dahl a Jesper CLEMENT. *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*. In: Journal of Cleaner Production, Volume 245, 1.2.2020, 118901.

⁵⁸ SÖNNICHSEN, Sonnich Dahl a Jesper CLEMENT. *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*. In: Journal of Cleaner Production, Volume 245, 1.2.2020, 118901.

udělení veřejné zakázky. Konkrétně je pozornost zaměřena na nástroje, které lze při zadávání veřejné zakázky uplatnit jako tzv. vyřazovací kritéria v rámci technických požadavků, a to tzv. *eco-labels* či environmentální standardy.⁵⁹

Z výše uvedeného vyplývá, že aktuální světová vědecká diskuze se zelenému veřejnému zadávání do určité míry věnuje, avšak pouze omezeně, a proto se jedná o stále relativně nový a neprobádaný problém. K dispozici jsou zatím pouze obecné poznatky, které neodpovídají celkovému významu, který zelené veřejné zadávání pro společnost představuje. Nejvíce jsou dnes v rámci vědecké diskuze zkoumány překážky, které brání většímu rozšíření zeleného veřejného zadávání v praxi, což podtrhává fakt, že je potřeba tento institut v praxi více prohloubit. V tomto kontextu je často zmiňován princip nejnižší nabídnuté ceny, který v běžném veřejném zadávání platí za hlavní zásadu, se kterou se zelené veřejné zadávání musí vypořádat, aby k jeho rozšíření došlo. Vyzdvihována je také potřeba propagace zeleného veřejného zadávání a jeho nástrojů, aby došlo k jeho rozšíření mezi jednotlivými zadavateli veřejných zakázek. S rostoucími požadavky společnosti na zachování příznivého životního prostředí lze však očekávat, že na zelené veřejné zadávání bude kladen větší a větší důraz, což by se mělo projevit i větším zájmem vědecké diskuze o tuto oblast.

Pokud jde o Českou republiku, není zde dostupná dostatečná literatura, která by se zeleným veřejným zadáváním zabývala. Prvními autory, kteří se tuto problematikou v České republice zabývají, jsou M. Plaček, V. Valentinov, C. del Campo, G. Vaceková, F. Ochrana a M. Šumpiková, kteří se ve svém článku *Stewardship and administrative capacity in green public procurement in the Czech Republic: evidence from a large-N survey* zaměřují mimo jiné na to, proč zavedení zeleného veřejného zadávání v České republice zaostává za standardy v jiných evropských zemích. Konkrétně se zabývají tím, zda jsou veřejní zadavatelé v České republice při svém rozhodování motivováni k pozitivnímu přístupu k GPP a na kolik tento přístup čelí kompromisům z důvodu jejich obav z rizik a komplikací, které ze svědomitého zavedení GPP plynou.⁶⁰

⁵⁹ SÖNNICHSEN, Sonnich Dahl a Jesper CLEMENT. *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*. In: Journal of Cleaner Production, Volume 245, 1.2.2020, 118901.

⁶⁰ PLAČEK, Michal, VALENTINOV, Vladislav, DEL CAMPO, Cristina, VACEKOVÁ, Gabriela, OCHRANA, František a MARKÉTA ŠUMPIKOVÁ: *Stewardship and administrative capacity in green public procurement in the Czech Republic: evidence from a large-N survey* *Environmental Sciences Europe*. In: Environmental Sciences Europe. V tisku. s. 2.

4. Veřejné zakázky, zelené veřejné zakázky a další základní pojmy

Problematika „environmentálně odpovědného veřejného zadávání“ spadá pod problematiku obecného veřejného zadávání. Jedná se o určitý typ veřejného zadávání, který se liší od běžného veřejného zadávání některými aspekty. Konkrétně se jedná o zadávání veřejných zakázek, v jehož rámci zadavatel cíleně bere v potaz dopady dané veřejné zakázky na životní prostředí. Hovoříme o zohlednění tzv. ekologického (environmentálního) hlediska. Výchozí bodem pro zelené veřejné zadávání je obecná úprava veřejných zakázek a veřejného zadávání, a proto se nyní zaměřím na vysvětlení pojmů z oblasti veřejného zadávání, které jsou pro tuto práci pro nejpodstatnější.

Veřejné zadávání je v českém prostředí upraveno zejména zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek („ZZVZ“). Tento právní předpis od roku 2016 nahradil zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a představuje účinnou ucelenou úpravu veřejného zadávání. ZZVZ jako vnitrostátní právní předpis transponuje směrnice Evropské unie týkající se veřejného zadávání, zejména Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES („Zadávací směrnice“), která je v oblasti veřejného zadávání primárním předpisem na unijní úrovni. V této souvislosti je však vhodné zmínit, že směrnice je druh právního předpisu vydávaného Evropskou unií s tím, že tento předpis je závazný pro členské státy co do svého cíle, nikoliv však co do způsobu jeho dosažení. Členský stát je povinen směrnici transponovat do svého vnitrostátního práva, což v případě Zadávací směrnice Česká republika provedla formou ZZVZ. Kromě uvedených právních předpisů existuje celá řada dalších pramenů týkajících se veřejného zadávání. Přímou zelené veřejné zadávání je však v českém prostředí značně opomíjeno (byť došlo k jisté implementaci unijních požadavků), a proto se další prameny k této problematice vyskytují spíše na unijní a mezinárodní úrovni. Jedná se zpravidla o nezávazné normy, jako jsou například nezávazné pokyny k zelenému veřejnému zadávání vydané Evropskou unií pod názvem *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek*.⁶¹ („Metodika EU“).

4.1 Veřejná zakázka a druhy veřejných zakázek

ZZVZ na rozdíl od svého předchůdce neposkytuje přímo definici pojmu veřejná zakázka, nýbrž definuje pouze pojem *zadání veřejné zakázky*. § 2 odst. 1 ZZVZ stanovuje, že: „*zadáním veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a*

⁶¹ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15.4.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf.

dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce.“ Základními znaky zadávání veřejných zakázek tedy jsou uzavření úplatné smlouvy, specifické subjekty (zadavatel a dodavatel) a určitý vymezený předmět této smlouvy.⁶² V § 2 odst. 2 ZZVZ je dále zakotveno členění veřejných zakázek dle jejich předmětu. Zákon rozlišuje veřejnou zakázku na dodávky, na služby, na stavební práce, a dále koncese na služby nebo koncese na stavební práce. Podle výše předpokládané hodnoty se veřejné zakázky dále dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu. V podstatě tedy nedošlo k větší změně oproti výslovné definici veřejné zakázky, kterou obsahoval předchozí zákon o veřejných zakázkách. Můžeme proto uzavřít, že veřejnou zakázkou rozumíme zakázku, která je realizovaná na základě smlouvy uzavřené mezi zadavatelem na jedné straně a dodavatelem na straně druhé, jejímž předmětem je úplatné poskytování dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací.⁶³ Kromě uvedeného právního pohledu lze veřejnou zakázku definovat i z jiných hledisek, například z hlediska ekonomického, a to jako na základě veřejného výběru (soutěže) provedenou alokaci veřejných prostředků (zdrojů).⁶⁴

4.2 Zelená veřejná zakázka

Pro tuto práci je zásadní definice veřejné zakázky z pohledu environmentálního. Hovoříme o definici pojmu zelená veřejná zakázka. Definici zelené veřejné zakázky jako takové v ZZVZ výslovně nenajdeme. Důvodem je, že zelená veřejná zakázka není svým předmětem, případně předpokládanou hodnotou, nijak odlišná od ostatních veřejných zakázek. Zelená veřejná zakázka je „zelená“, protože je zadávána environmentálně odpovědným způsobem, a to konkrétně díky cílenému zohlednění dopadů dané veřejné zakázky na životní prostředí. Až do 1. ledna 2021 ZZVZ neobsahoval definici environmentálně odpovědného zadávání. To změnila až novela č. 243/2020 Sb., která do § 28 odst. 1 ZZVZ včlenila písm. q), dle kterého se vymezuje pojem *environmentálně odpovědné zadávání* jako postup podle tohoto zákona, při kterém má zadavatel povinnost zohlednit například dopad na životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, životní cyklus dodávky, služby nebo stavební práce a další environmentálně relevantní hlediska spojená s veřejnou zakázkou. Jedná se o projev implementace Zadávací směrnice, jak bude vysvětleno níže.

⁶² DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s., § 2.

⁶³ OCHRANA, František.: *Zadávací, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza)*. Praha, Ekopress, 2008. s. 154.

⁶⁴ OCHRANA, František.: *Zadávací, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza)*. Praha, Ekopress, 2008. s. 8.

Zelené veřejné zadávání je primárně definováno na unijní úrovni, a to ve Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů KOM(2008) 400 ze dne 16. 7. 2008 s názvem *Zadávání veřejných zakázek v zájmu lepšího životního prostředí („Sdělení“)*. Dle tohoto Sdělení lze zelené veřejné zadávání definovat jako „*postup, pomocí kterého se veřejné orgány snaží obstarat zboží, služby a práce, jejichž dopad na životní prostředí je po dobu celého jejich životního cyklu nižší než u výrobků, služeb a prací se stejnou prvotní funkcí, které by obstaraly jinak.*“⁶⁵ Sdělení vysvětluje, že „*definice a kritéria používaná pro určování a podporu „ekologičtějšího“ zboží jsou založena na posouzení životního cyklu a zahrnují prvky, které se vztahují na celý dodavatelský řetězec počínaje využitím surovin a výrobními metodami až po použité druhy obalového materiálu a dodržování určitých podmínek vracení zboží.*“⁶⁶

Vymezení zeleného veřejného zadávání se věnuje také již zmíněná Metodika EU, dle které zelené veřejné zadávání představuje: „*důležitý nástroj k dosažení cílů environmentální politiky souvisejících se změnou klimatu, využíváním zdrojů a udržitelnou spotřebou a výrobou, a to zejména vzhledem k významu výdajů veřejného sektoru na zboží a služby v Evropě.*“⁶⁷ Jako důvod zeleného veřejného zadávání Metodika EU uvádí, že veřejné výdaje na zboží, služby a stavební práce představují přibližně 14 % hrubého domácího produktu celé EU. Pokud veřejní zadavatelé využijí tuto nákupní sílu k výběru zboží, služeb a stavebních prací, které jsou poskytovány se sníženým dopadem na životní prostředí oproti jiným podobným zbožím, službám a stavebním pracím, mohou tak značně přispět k naplnění lokálních, regionálních, národních i mezinárodních cílů udržitelnosti.⁶⁸

S ohledem na výše uvedené můžeme uzavřít, že zelená veřejná zakázka splňuje obecné znaky veřejné zakázky, tedy uzavření úplatné smlouvy, specifické subjekty (zadavatel a dodavatel) a určitý vymezený předmět této smlouvy. Jejím předmětem, stejně jako v případě běžné veřejné zakázky, může být dodání zboží či služeb nebo provedení stavebních prací. Stejně tak může být jako běžná veřejná zakázka s ohledem na její předpokládanou hodnotu nadlimitní, podlimitní nebo malého rozsahu. Odpověď na otázku, co z ní tedy činí zelenou veřejnou zakázku, spočívá

⁶⁵ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ, *Zadávání veřejných zakázek v zájmu lepšího životního prostředí* KOM(2008) 400, ze dne 16.7.2008, s. 6.

⁶⁶ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ, *Zadávání veřejných zakázek v zájmu lepšího životního prostředí* KOM(2008) 400, ze dne 16.7.2008, s. 11.

⁶⁷ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15.4.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf. s. 4.

⁶⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15.4.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf. s. 5.

v tom, že zelená veřejná zakázka je zelenou, protože výsledek její realizace má nižší dopad na životní prostředí než stejný výsledek u běžné veřejné zakázky. Zadavatel totiž při jejím zadávání a výběru dodavatele zohledňuje environmentální hledisko, kterému se budu v této práci rovněž blíže věnovat. Pro účely této práce proto můžeme uzavřít, že zelenou veřejnou zakázkou rozumíme zakázku, která je realizovaná na základě smlouvy uzavřené mezi zadavatelem na jedné straně a dodavatelem na straně druhé, jejímž předmětem je úplatné poskytování dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací, přičemž při jejím zadávání zadavatel zohledňuje dopady na životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, životní cyklus dodávky, služby nebo stavební práce a další environmentálně relevantní hlediska spojená s danou veřejnou zakázkou.

4.3 Zadavatel veřejné zakázky

ZZVZ dále vymezuje v § 4 pojem zadavatel veřejné zakázky. Jak bylo uvedeno výše, zadavatel je jednou ze dvou stran úplatné smlouvy o dodání zboží, služby nebo provedení stavební práce. Zákonná definice zadavatele je vícestupňová. Zákon totiž rozlišuje mezi veřejným zadavatelem veřejné zakázky a ostatními zadavateli veřejné zakázky. Na veřejné zadavatele se uplatňují pravidla dle ZZVZ v neširším rozsahu. Veřejným zadavatelem je Česká republika, Česká národní banka, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace a jiná právnická osoba při splnění stanovených podmínek. Mezi tzv. ostatní zadavatele spadají osoby, které své zakázky hradí z veřejných prostředků a osoby, které zadávací řízení zahájí dobrovolně, případně další obdobné případy.⁶⁹ Toto vymezení veřejného zadavatele je v souladu se Zadávací směrnicí, která jím rozumí „*stát, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty, sdružení tvořená jedním nebo více takovými orgány či jedním nebo více veřejnoprávními subjekty.*“

Podstatné je rovněž ekonomické vymezení zadavatele veřejné zakázky, a to jako subjektu používajícího veřejné prostředky k uspokojení veřejných potřeb, a to ve veřejném zájmu.⁷⁰ Jelikož je nakládáno s veřejnými prostředky, je při veřejném zadávání kladen důraz na efektivní a transparentní využívání těchto veřejných zdrojů a tato otázka je o to více důležitá v kontextu zeleného veřejného zadávání, které se může jevit jako více ekonomicky náročné, jak bude vysvětleno dále v této práci.

⁶⁹ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 4.

⁷⁰ OCHRANA, František. *Zadávací řízení, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza)*. Praha, Ekopress, 2008. s. 9.

Za veřejného zadavatele zákon považuje také územní samosprávný celek. Dle čl. 99 Ústavy České republiky přitom platí, že: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“ Postavení obce je vymezeno v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích („ZO“), a to v § 2, který stanovuje, že: „obce je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.“ Obec vykonává samostatnou a přenesenou působnost, přičemž dle § 8 ZO zadávání veřejných zakázek spadá do samostatné působnosti obce. Obec samozřejmě může být veřejným zadavatelem také v případě zelené veřejné zakázky. Naopak, obecně je usilováno o to, aby obec své veřejné zakázky zadávala právě jako zelené, tedy aby při zadávání veřejných zakázek zohledňovala environmentální aspekty, jak jí ZZVZ od 1. 1. 2021 ukládá.

4.4 Dodavatel veřejné zakázky

Dalším pojmem, který je pro tuto práci podstatný, je dodavatel veřejné zakázky. Tímto pojmem se ZZVZ zabývá v § 5, kde uvádí, že se jím „rozumí osoba, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací, nebo více těchto osob společně.“ Od dodavatele ZZVZ dále rozlišuje účastníka zadávacího řízení. Dodavatel se totiž stává účastníkem zadávacího řízení až ve chvíli, kdy uskuteční jednání, které je právně relevantní, například podá nabídku či žádost o účast.⁷¹ V případě zelených veřejných zakázek pak bude například kladen důraz na to, aby daný dodavatel splnil stanovené environmentální kritérium vyžadované pro účast. ZZVZ nabízí v tomto ohledu používat různorodé nástroje (eco labels, osvědčení, certifikáty, atd.), jak bude níže rozebráno.

⁷¹ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 5.

5. Obec (městská část) jako veřejný zadavatel

5.1 Obecné vymezení obce a městské části

Jak bylo uvedeno shora, základní vymezení obce je v českém právním řádu zakotveno na nejvyšší, tedy ústavní úrovni. Ústava České republiky stanovuje, že obec je základním územním samosprávným celkem. Jedná se o územní společenství občanů, které má právo na samosprávu.⁷² Zároveň Ústava České republiky popisuje další prvky charakterizující obec, a sice že se jedná o veřejnoprávní korporaci, která může mít vlastní majetek a hospodaří dle vlastního rozpočtu.

Uvedené ústavní vymezení obce je dále rozvedeno na zákonné úrovni, konkrétně v ZO. Tento zákon zakotvuje, že: *„obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.“* Shodně s Ústavou České republiky dále uvádí, že obec je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a právní osobnost, protože vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese z těchto vztahů vyplývající odpovědnost.

Samostatnou kategorií mezi obcemi České republiky tvoří hlavní město Praha. Jeho postavení je trojí, protože má statut hlavního města České republiky, kraje (tedy vyššího územně samosprávného celku) a obce (tedy základního územně samosprávného celku). Postavení hlavního města Prahy proto upravuje speciální zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „**ZoHMP**“). I ten však shodně s výše uvedeným zakotvuje, že hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.

Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout následující tři základní znaky obce (včetně hlavního města Prahy): (a) jedná se o veřejnoprávní korporaci (je osobou v právním smyslu, která je způsobilá jednat v právních vztazích), (b) má vlastní majetek a (c) hospodaří dle vlastního rozpočtu.

Samostatnou kategorií, která je pro tuto práci rovněž významná s ohledem na účastníky provedených rozhovorů, jsou městské části. Ust. § 3 ZoHMP stanovuje, že Praha se člení na městské části, které vystupují ve stanoveném rozsahu samostatně v právních vztazích. To znamená, že městské části hlavního města Prahy jednají v prvních vztazích (například při zadávání veřejné zakázky) svým vlastním jménem jako městská část. Stejně tak nesou samy odpovědnost, která z právních vztahů vyplývá. Mají své vlastní orgány, obdobně jako obec, kterými dle ZoHMP jsou zastupitelstvo městské části, rada městské části, starosta městské části, úřad městské části a zvláštní orgány městské části. Ust. § 4 odst. 3 ZoHMP dále uvádí, že

⁷² Čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky.

městské části mají vlastní rozpočet. Pro postavení městských částí hlavního města Prahy je dále důležitý Statut hlavního města Prahy, ve kterém jsou blíže vymezeny kompetence a fungování městských částí. Tento statut vydává přímo hlavní město Praha formou obecně závazné vyhlášky. Pro úplnost je vhodné rovněž zmínit, že Praha není jedinou obcí, ve které se s městskými částmi můžeme setkat. Ust. § 4 ZO totiž stanovuje možnost členění území statutárních měst na městské části, které mohou mít vlastní orgány samosprávy. Statutární města jsou taxativně vymezena v ZO. Městské části Prahy mají zákonem stanovenou právní osobnost a v právních vztazích jednají svým jménem. Na základě právě řečeného lze shrnout, že městské části hlavního města Prahy mají postavení obdobné postavení obci a jednají v právních vztazích dle zákona samostatně a hospodaří s vlastním rozpočtem.

5.2 Obec (městská část) jako veřejný zadavatel

Výše jsme se již zabývali obecným vymezením zadavatele veřejné zakázky, tak jak je upraven v ust. § 4 ZZVZ a bylo již zmíněno rozdělení zadavatelů veřejných zakázek na veřejné zadavatele, mezi které řadíme i obec jako základní územně samosprávný celek, a ostatní zadavatele. V této podkapitole se zaměříme blíže na obec a městskou část jako zadavatele veřejných zakázek.

V případě obce není žádných pochyb o tom, že je veřejným zadavatelem. Toto její postavení vyplývá přímo ze ZZVZ, protože je obec uvedena v taxativním výčtu veřejných zadavatelů. Oproti tomu však ve vymezení zadavatele v ZZVZ není výslovně uvedena městská část. Z toho by bylo možné dovodit, že městská část není z tohoto pohledu považována za samostatného zadavatele.⁷³ Na druhou stranu je však zřejmé, že i městské části jsou v rozsahu, v jakém samostatně jednají, veřejným zadavatelem a uplatní se na ně pravidla pro veřejné zadavatele.⁷⁴ V praxi se běžně setkáváme s tím, že na straně zadavatele veřejné zakázky stojí právě městská část určité obce. To je umožněno tím, že: „s poukazem na § 17 bude možné tyto městské obvody nebo městské části považovat za tzv. provozní jednotky, u nichž může být předpokládána hodnota veřejné zakázky stanovována odděleně a samostatně na úrovni každé jednotlivé provozní jednotky“.⁷⁵ Provozní jednotka, která je vnitřně organizačně oddělitelná a relativně samostatná část zadavatele (byť bez právní osobnosti), může být zadavatelem veřejné

⁷³ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 4.

⁷⁴ PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788075521026. § 4.

⁷⁵ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 4.

zakázky.⁷⁶ Autoři komentáře k ZZVZ však upozorňují, že ne každá městská část je automaticky schopna být zadavatelem: „zde by se při rozeznávání toho, zda se jedná o provozní jednotku ve smyslu § 17 či nikoliv, mělo uplatnit zejména hledisko funkční samostatnosti, tedy zda prokazatelně existuje vůle zadavatele udělit této osobě, která nemusí být samostatnou právnickou osobou (tj. zpravidla nemá právní osobnost), jistou organizační nezávislost a možnost diskrečního rozhodování s tím, že si může zajišťovat některé záležitosti samostatně a bez zásahu zadavatele, a to buď všeobecně či jen v některých vymezených záležitostech (tj. pouze ve vztahu k zadávání vybraných veřejných zakázek).“⁷⁷ Je nepochybné, že v případě provozních jednotek (městských částí), které uvedená kritéria splňují, půjde o veřejné zadavatele a uplatní se na ně pravidla veřejného zadávání v plném rozsahu. Tento závěr platí pro městské části hlavního města Prahy, které jsou nadány funkční samostatností a vystupují na straně zadavatele veřejné zakázky samostatně.

⁷⁶ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 17.

⁷⁷ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 17.

6. Zadávací řízení

Veřejná zakázka je zadavatelem zadávána formou zadávacího řízení, které je upraveno v ZZVZ. To platí samozřejmě i pro zelenou veřejnou zakázku. Pojem zadávací řízení ZZVZ nedefinuje, pouze upravuje jeho jednotlivé typy, kterými jsou zjednodušené podlimitní řízení, otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, řízení se soutěžním dialogem, řízení o inovačním partnerství, koncesní řízení a řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu. Obecně můžeme zadávací řízení vymezit jako postup zadavatele, který upravuje ZZVZ a který směřuje k uzavření smlouvy mezi zadavatelem na jedné straně a dodavatelem daného plnění na straně druhé.⁷⁸ Hovoříme tedy o regulovaném specifickém postupu, jehož výsledkem je výběr smluvního partnera a uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky.⁷⁹ Pro úplnost dodávám, že jedinou veřejnou zakázkou, kterou zadavatel nemusí zadávat v zadávacím řízení, je veřejná zakázka malého rozsahu. I v tomto případě však ZZVZ v § 31 ukládá zadavateli, aby dodržoval základní zásady zadávání veřejné zakázky.

Pro zadávací řízení jsou důležité základní zásady, které je zadavatel povinen dodržovat při zadávání veřejných zakázek a které upravuje § 6 ZZVZ.⁸⁰ Mezi tyto zásady patří transparentnost, přiměřenost, rovné zacházení a zákaz diskriminace. ZZVZ předepisuje pouze demonstrativní výčet základních zásad zadávacího řízení a na veřejné zadávání se uplatní i další zásady. Například můžeme zmínit zásadu zabezpečení hospodárného nakládání s veřejnými prostředky či podporu konkurenčního prostředí. Tyto zásady tvoří obecný rámec zadávacího řízení a v případě, že ZZVZ určitou záležitost výslovně neupravuje, je zadavatel povinen postupovat za pomoci těchto zásad.⁸¹ Od 1. 1. 2021 pak byla mezi základní zásady dle § 6 ZZVZ zařazena také povinnost zadavatele při postupu podle tohoto zákona, a to při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve smyslu tohoto zákona. Svůj postup musí navíc zadavatel řádně odůvodnit. Jedná se o základní princip zeleného veřejného zadávání, kterému se budu věnovat blíže v následujících kapitolách.

Stěžejní pro zadávací řízení jsou dále dva pojmy, a to zadávací dokumentace a zadávací podmínky. Oba tyto pojmy definuje ZZVZ v § 28. Zadávací dokumentací se dle ZZVZ rozumí

⁷⁸ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-R039,040/2006/02-07000/2007/310-Šp.

⁷⁹ DVOŘÁK, David.: *Smluvní vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 9.

⁸⁰ BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 34-143.

⁸¹ BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 34-143.

veškeré písemné dokumenty obsahující zadávací podmínky, sdělované nebo zpřístupňované účastníkům zadávacího řízení při zahájení zadávacího řízení, včetně formulářů a výzev uvedených dle ZZVZ. Zadávacími podmínkami se dle ZZVZ rozumí veškeré zadavatelem stanovené podmínky průběhu zadávacího řízení, podmínky účasti v zadávacím řízení, pravidla pro snížení počtu účastníků zadávacího řízení nebo snížení počtu předběžných nabídek nebo řešení, pravidla pro hodnocení nabídek a další podmínky pro uzavření smlouvy na veřejnou zakázku podle § 104 ZZVZ. Lze tedy shrnout, že zadávací podmínky určuje vždy zadavatel v rámci přípravy jakékoli veřejné zakázky a představují souhrn všech podmínek, které daný zadavatel určil pro předmětné zadávací řízení s tím, že jejich účelem je získat nabídky od co největšího počtu dodavatelů, které bude možné mezi sebou porovnat.⁸² Dle § 36 ZZVZ platí, že: „*zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.*“ Zadávací podmínky proto musí být pro všechny zájemce shodné a transparentní.

Mezi zadávací podmínky patří, mimo jiné, podmínky účasti v zadávacím řízení, mezi které řadíme podmínky kvalifikace, technické podmínky vymezující předmět veřejné zakázky, obchodní a jiné smluvní podmínky týkající se předmětu veřejné zakázky a zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, hospodářské oblasti nebo inovací. Právě posledně zmíněná podmínka plnění veřejné zakázky je významná pro zelené veřejné zadávání, jak bude dále vysvětleno.

V zadávacím řízení zadavatel postupuje dle ZZVZ a je povinen se držet stanovených zadávacích podmínek. Tam, kde ZZVZ nestanovuje přímé pravidlo, určí pravidlo zadavatel dle výše zmíněných zásad obsažených v § 6 ZZVZ. Z tohoto pohledu je důležité, že do § 6 ZZVZ bylo začleněno pravidlo ukládající zadavateli povinnost zohlednit environmentální aspekty, jak bylo vysvětleno výše. Samotné zadávací řízení se skládá z několika fází, které jsou dány, mimo jiné, zvoleným druhem zadávacího řízení.⁸³ Nejtypičtějším druhem zadávacího řízení jsou zpravidla otevřené řízení a zjednodušené podlimitní řízení.⁸⁴ Zadávací řízení je však nezbytné chápat širěji než jen jako oficiální formální postup zadavatele. Zadavatel totiž začíná uskutečňovat kroky směřující k zadání veřejné zakázky dříve, než zadávací řízení formálně

⁸² BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 34-143.

⁸³ SCHMIDT, Martin. *Efektivnost institutu veřejných zakázek a její determinanty*. Masarykova Univerzita. Ekonomicko-správní fakulta, disertační práce. Brno 2017. s. 36.

⁸⁴ INSTITUT PRO VEŘEJNOU SPRÁVU PRAHA. *Veřejné zakázky pro zastupitele obcí*. Praha. 2018. s. 21.

zahájí. Hovoříme o přípravné fázi, která je důležitá zejména v případě zeleného veřejného zadávání, jak bude blíže vysvětleno v kapitole 9. Stejně tak je důležitá i fáze realizace veřejné zakázky, která navazuje na fázi uzavření smlouvy s dodavatelem, kterou však formálně již nezařazujeme do zadávacího řízení, protože to končí řádným uzavřením smlouvy s dodavatelem.

Pro bližší, avšak obecnou představu o průběhu zadávacího řízení, můžeme v této části práce shrnout, že ve zjednodušené podobě zadávací řízení probíhá tak, že zadavatel zadávací řízení zahájí odesláním oznámení do Věstníku veřejných zakázek nebo zašle výzvu k podání nabídek uchazečům. Zadavatel zveřejní na svém profilu zadávací dokumentaci a stanoví lhůtu pro podávání nabídek, jejíž minimální délka se liší a je stanovena zákonem. Poté, co tato lhůta uplyne, zadavatel otevře obálky s nabídkami a posoudí, zda uchazeč splňuje podmínky kvalifikace. Dále posoudí splnění dalších podmínek a hodnotí nabídky s tím, že sestaví (případně určená hodnotící komise sestaví) pořadí nabídek dle hodnotících kritérií. Následně rozhodne o výběru dodavatele, který předložil nabídku, která zvítězila. Zadavatel přitom dle § 39 odst. 2 ZZVZ vybírá z účastníků dodavatele na základě posouzení splnění podmínek účasti v zadávacím řízení, snížení počtu účastníků zadávacího řízení nebo snížení počtu předběžných nabídek nebo řešení (pokud je tímto zákonem pro zvolený druh zadávacího řízení připuštěno a zadavatel si je vyhradil) a hodnocení nabídek. Zadavatel s takto vybraným dodavatelem uzavře smlouvu na veřejnou zakázku, čímž je zadávací řízení dokončeno. Navazuje tzv. postkontraktační fáze.⁸⁵

Pro zelené veřejné zakázky nestanovuje ZZVZ specifický postup. Jak již bylo zmíněno výše, zelené veřejná zakázka je veřejnou zakázkou, v jejímž rámci se zohledňují environmentální aspekty. Proces jejího zadávání jako takový se však obecně neliší od procesu zadávání ostatních zakázek. Určitá specifika však zelený aspekt přináší, a to zejména v přípravné fázi, čemuž se budeme věnovat v kapitole 9. Na závěr této kapitoly je vhodné dále zmínit, že ZZVZ dává zadavateli možnost pověřit k provedení úkonů v rámci zadávacího řízení komisi. V některých případech je dle ZZVZ vytvoření komise povinné⁸⁶. Zadavatel se tím však nezbujuje odpovědnosti za dodržení pravidel dle ZZVZ. Úkony provedené komisí se dle § 42 odst. 1 ZZVZ považují za úkony provedené zadavatelem samotným.

⁸⁵ SCHMIDT, Martin. *Efektivnost institutu veřejných zakázek a její determinanty*. Masarykova Univerzita. Ekonomicko-správní fakulta, disertační práce. Brno 2017. s. 36.

⁸⁶ Viz. § 42 odst. 2 ZZVZ.

7. Zelené veřejné zadávání (GPP)

Zelené veřejné zadávání je způsobem veřejného zadávání cíleně založeným na odpovědném přístupu k životnímu prostředí. Zelené veřejné zadávání hraje důležitou roli při plnění cílů environmentální politiky státu.⁸⁷ Je tomu tak zejména s ohledem na tržní sílu veřejných zadavatelů. Od roku 2018 je v České republice na veřejné zakázky vydáno ročně více než 600 miliard Kč a dle předběžných statistik je odhadováno, že tento ukazatel činil v roce 2020 dokonce 715 miliard Kč.⁸⁸ Veřejní zadavatelé, například obce, přitom cílí na stejné potřeby, tudíž prostředky z jejich rozpočtů jsou vynakládány obecně na rámcově totožné zboží a služby, jako je například nákup výpočetní techniky.⁸⁹ Veřejné zadávání proto s sebou nese veliký potenciál, kterým je možné podpořit významné společenské cíle a tím také související politiky, jako například trvale udržitelný rozvoj.⁹⁰ Dle metodiky Ministerstva práce a sociálních věcí, které se budeme blíže věnovat v dalších kapitolách, je proto základním principem, na kterém zelené veřejné zadávání stojí, snaha „*racionálně využít vlivu, který mohou veřejní zadavatelé svou tržní silou na trhu uplatňovat*“.⁹¹ Smyslem je využívat veřejné prostředky cíleně a strategicky. Toho má být dosaženo například tím, že zadavatel nebude klást důraz výhradně na co nejnižší cenu plnění veřejné zakázky, ale zohlední například i komplexní náklady životního cyklu (viz kapitola 9) a tím reflektuje i environmentální aspekty plnění předmětné veřejné zakázky, což přispěje například k udržitelnosti životního prostředí.⁹²

Lze říci, že zelené veřejné zadávání tedy přináší nová kvalitativní kritéria hodnocení nabídek v zadávacím řízení, která stojí oproti praxi, která zohledňuje pouze nejnižší cenu. Koncept GPP, neboli zeleného veřejného zadávání, je totiž dán zejména potřebou ochrany životního prostředí a jeho udržitelností. Přesto je potřeba jej vnímat také z pohledu hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky, což v kontextu veřejného zadávání, v jehož rámci jsou vynakládány veřejné prostředky, vystupuje samozřejmě do popředí a zásada hospodárnosti se může jevit jako

⁸⁷ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 20.4.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf. s. 4.

⁸⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020*. Praha: 2021. s. 10. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/69-21-vyrocní-zpráva-o-stavu-verejnych-zakázek-v-ceske-republice-za-rok-2020-t25-5-2021/>.

⁸⁹ GERGLOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, SOKOL, Peter, ŽELEZNÁ, Julie a Vladimír KOČÍ. *Co je ekologicky šetrné veřejné zadávání?*. Praha: Vysoká škola chemicko-technologická, 2016. ISBN 978-80-7080-958-7. s. 5.

⁹⁰ NOVÁK, David a kolektiv. *Odpovědné veřejné zadávání*. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. 2017. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/05/sovz_metodika_text_web.pdf. s. 5.

⁹¹ NOVÁK, David, GERGLOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBROVODSKÁ, Monika, et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. s. 6.

⁹² NOVÁK, David, GERGLOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBROVODSKÁ, Monika, et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. s. 6.

jakýsi limit pro GPP. Jak však bude v této práci vysvětleno, zelené veřejné zadávání bude zpravidla ekonomicky šetrnější než veřejné zadávání založené čistě na nejnižší nabídkové ceně. V této souvislosti totiž hovoříme o tzv. nákladech životního cyklu, které zahrnují vedle nabídkové ceny také další související náklady, které je potřeba vynaložit v rámci celého procesu týkajícího se daného zboží, služby či stavby, a také náklady spojené s dopady na životní prostředí.

Rámec GPP je po teoretické stránce založen na teoretických východiscích, která byla rozebrána v kapitole 3. GPP je založeno na konceptu trvale udržitelného rozvoje, který představuje jeho základní kámen. S tím se pojí sledovaný veřejný zájem, kterým je ochrana životního prostředí. Dodržování a vymáhání pravidel GPP zase souvisí s konceptem dobré správy. V neposlední řadě je GPP vymezeno teorií veřejných financí, která vyžaduje hospodárné nakládání s veřejnými prostředky. Tento požadavek platí i pro GPP, avšak ekonomická výhodnost je v případě GPP vázána na náklady životního cyklu, nikoliv pouze na nejnižší nabídkovou cenu. Tomuto aspektu se budeme blíže věnovat v kapitole 9.

Pokud veřejní zadavatelé, jako subjekty disponující značnou nákupní silou, budou poptávat výhradně ekologicky šetrná řešení, vzroste také jejich dostupnost na daných trzích. Pokud totiž dodavatelé obdrží jednoznačnou zprávu, že se o veřejnou zakázku mohou ucházet, pouze pokud budou schopni zajistit její plnění v souladu s environmentálními požadavky, změní se jejich nabídka. Například tito dodavatelé budou ochotni investovat do zavedení nových postupů výroby zboží tak, aby tyto postupy vyhovovaly požadavkům pro účast v zeleném zadávacím řízení. Ostatně tento trend, kdy specifická poptávka vyústí ve změnu na straně nabídky, jsme mohli sledovat v minulosti opakovaně. Jako příklad můžeme uvést trh s biopotravinami, který zaznamenal významný rozmach již okolo roku 2005, kdy se během dvou let obrat na tomto trhu navýšil o 79 %.⁹³ Cílem zeleného veřejného zadávání je dosáhnout obdobného efektu na dalších trzích a podpořit tak dosažení environmentálních cílů společnosti jako takové.

7.1 Unijní úroveň

O prosazení zeleného veřejného zadávání jako způsobu zadávání veřejných zakázek v EU usiluje Zadávací směrnice, která uvádí: „Podle článku 11 Smlouvy o fungování EU musí být do vymezení a provádění politik a činností Unie zahrnuty požadavky na ochranu životního prostředí, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. Tato směrnice vyjasňuje, jak

⁹³ DANIHELKOVÁ, Kamila a Petr LEDVINA. *Příručka zeleného úřadování a nakupování*. Síť ekologických poraden 2009. s. 7.

mohou veřejní zadavatelé přispět k ochraně životního prostředí a podpoře udržitelného rozvoje, aniž by přišli o možnost získat pro své veřejné zakázky nejlepší poměr kvality a ceny.“ Zadávací směrnice vystihuje dilema zelených veřejných zakázek - poměr kvality a ceny při kladení důrazu na environmentálně šetrné zadávání. Tomuto se budeme věnovat v dalších částech práce.

Zadávací směrnice klade důraz na členské státy, aby příslušné mechanismy spočívající v zohlednění environmentálního kritéria do veřejného zadávání zavedly: *„S cílem začlenit do zadávacích řízení náležitě požadavky týkající se životního prostředí [...], je zvláště důležité, aby členské státy a veřejní zadavatelé přijali příslušná opatření, jimiž zajistí dodržování povinností v oblasti environmentálního, [...] práva, které jsou platné v místě provádění stavebních prací nebo poskytování služeb a které vyplývají ze zákonů, nařízení, vyhlášek a rozhodnutí na vnitrostátní úrovni i na úrovni Unie, jakož i z kolektivních smluv[...].“*

Zadávací směrnice dále vysvětluje, že by veřejní zadavatelé měli mít možnost aplikovat environmentální kritéria pro zadání nebo podmínky plnění veřejné zakázky ve všech ohledech a v kterékoli fázi životního cyklu. Jako příklad uvádí aplikaci na fázi těžby surovin použitých v daném výrobku až po fázi likvidace výrobku. Rovněž zdůrazňuje aplikaci na konkrétní výrobní procesy. Výslovně pak uvádí, že *„kritéria a podmínky odkazující na takovýto proces výroby či poskytování mohou například stanovit, že při výrobě nakupovaných výrobků nejsou používány toxické chemické látky nebo že nakupované služby jsou poskytovány za použití energeticky účinných strojů. [...] Kritéria a podmínky související s obchodem a jeho podmínkami mohou například odkazovat na skutečnost, že dotčený výrobek pochází ze spravedlivého obchodu, včetně povinnosti platit výrobcům určitou minimální cenu a cenovou přírůzku. Podmínky plnění veřejné zakázky týkající se otázek životního prostředí mohou zahrnovat například dodání, balení a likvidaci výrobků a v souvislosti s veřejnými zakázkami na stavební práce a na služby minimalizaci odpadu nebo účinné využívání zdrojů.“*

V čl. 18 odst. 2 pak Zadávací směrnice ukládá členským státům EU, aby přijaly *„vhodná opatření k zajištění toho, aby hospodářské subjekty při plnění veřejných zakázek dodržovaly příslušné povinnosti v oblasti práva životního prostředí a sociálního a pracovního práva, jež vyplývají z práva Unie, vnitrostátních právních předpisů, kolektivních smluv nebo z ustanovení mezinárodního sociálního a pracovního práva a práva v oblasti životního prostředí uvedených v příloze X.“*

Lze uzavřít, že základem zeleného veřejného zadávání je unijní úprava, která formou směrnice ukládá státům povinnost implementovat výše uvedená pravidla do vnitrostátního práva daného

členského státu. Výše uvedené požadavky stanovené Zadávací směrnicí Česká republika konkrétně reflektovala v ustanoveních ZZVZ formou novel, přičemž poslední a nejdůležitější novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2021. Environmentální aspekt ZZVZ začleňuje do právní úpravy veřejných zakázek na několika místech, ať již jde o stanovení podmínek účasti v zadávacím řízení nebo například o hodnotící kritéria či další instituty veřejného zadávání.

7.2 Vývoj zakotvení zeleného veřejného zadávání v České republice

Proces zakotvení zeleného veřejného zadávání v České republice byl pozvolný a byl vyvolán výše uvedenými požadavky stanovenými Evropskou unií. Již za účinnosti předchozího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který platil do roku 2016, kdy byl nahrazen ZZVZ, bylo možné některé aspekty environmentálně odpovědného veřejného zadávání aplikovat. Princip dobrovolnosti však zadavatele nemotivoval k zadávání zelených veřejných zakázek (a ke společensky odpovědnému veřejnému zadávání obecně) dostatečně. Z analýzy, kterou provedlo Ministerstvo práce a sociálních věcí, vyplývá, že mezi roky 2013 a 2016 se v rámci veřejného zadávání v České republice setkáváme s uplatňováním principů společensky odpovědného veřejného zadávání pouze sporadicky a veřejní zadavatelé se soustředí na jediné hodnotící kritérium, a to na nejnižší nabídkovou cenu. Z této analýzy dále vyplývá, že 82,2 % veřejných zakázek zadaných v období od ledna 2015 do září 2016 použilo jako hodnotící kritérium právě pouze nejnižší nabídkovou cenu.⁹⁴ Až s přijetím ZZVZ byly principy zeleného veřejného zadávání posíleny, a to s ohledem na Zadávací směrnici, která na trend zeleného veřejného zadávání klade váhu.⁹⁵ Až do 1. 1. 2021 však nebyla zakotvena povinnost zadavatele uvedené principy výslovně aplikovat a zohlednit tak při zadávání veřejné zakázky environmentální hledisko. Změna přišla až s novelou ZZVZ, která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2021.

Za jakýsi mezistupeň v uvedeném vývoji právní úpravy zeleného veřejného zadávání v České republice můžeme považovat rok 2017, ve kterém vláda České republiky reagovala na přijetí ZZVZ, který zelené veřejné zadávání výslovně umožňoval (na dobrovolné bázi). Nutno podotknout, že i před jeho přijetím bylo možné environmentálně odpovědné zadávání provést, pokud zadavatel chtěl tento postup aplikovat. V souvislosti s přijetím ZZVZ konkrétně přijala vláda České republiky usnesení č. 531 ze dne 24. července 2017, ve kterém, mimo jiné,

⁹⁴ JANEČKOVÁ, Marie. *Analýza užívání principů společensky odpovědného veřejného zadávání v praxi zadávání veřejných zakázek v České republice (období 2013–2016)*. Ministerstvo práce a sociálních věcí 2016. s. 3-4.

⁹⁵ NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBROVODSKÁ, Monika, et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. s. 6.

schválila Pravidla uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy.⁹⁶ Mezi tato pravidla patří také pravidlo, že státní správa a samospráva při nákupu zboží a služeb zohledňuje environmentální aspekty tohoto zboží a služeb. Tím je sledováno omezení spotřeby energií, spotřeby vody, spotřeby surovin, produkce znečišťujících látek uvolňovaných do ovzduší, vody a půdy, produkce odpadů a uhlíkové stopy.⁹⁷ V souladu s požadavkem vlády dále Ministerstvo životního prostředí ČR zpracovalo a vydalo Metodiku pro environmentálně odpovědný přístup při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy (dále jen „**Metodika MŽP**“) a Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR vydalo metodiku pro Odpovědné veřejné zadávání, kterou následně doplnilo v roce 2019 (dále jen „**Metodika MPSV**“).

Metodika MŽP vysvětluje, že: „*se zaměřuje na tzv. běžný provoz institucí, tj. upozorňuje na environmentální dopad běžných produktů a služeb a na možnosti, jak tento dopad snížit – jednak hledáním nových řešení změnou tradičních postupů (např. náhradou převedením „papírového“ oběhu dokumentů na elektronickou formu a tím snížení nároků na vybavení kancelářskou technikou, grafickým papírem), jednak uplatněním environmentálních parametrů při nákupu zboží a služeb.*“⁹⁸ K environmentálnímu zadávání veřejných zakázek zdůrazňuje, že: „*Mnohé studie potvrdily, že nákup environmentálně šetrných produktů je ve vazbě na celoživotní cyklus cenově efektivnější než nákup alternativních produktů s horšími environmentálními vlastnostmi. Rovněž je nutné připočítat tzv. nepřímé přínosy/výnosy, jako je snížení nákladů na ochranu lidského zdraví a celkových výdajů na zdravotnictví, na odstranění znečišťujících či nebezpečných látek ze životního prostředí, snížení výdajů apod.*“ Dále na jednotlivých metodických listech rozebírá jednotlivé vybrané zboží a související úspory dosažené díky odpovědnému přístupu.

Metodika MPSV sice upravuje zejména postupy týkající se ostatních aspektů odpovědného veřejného zadávání, avšak v části 8 se zabývá výslovně také ekologicky šetrnými řešeními ve veřejných zakázkách, protože zohlednění ekologického kritéria je jedním ze tří pilířů

⁹⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 24. července 2017 č. 531, o Pravidlech uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/08/usneseni-531_2017.pdf.

⁹⁷ Pravidla uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/08/pravidla-k-usneseni-531_2017.pdf.

⁹⁸ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodika pro environmentálně odpovědný přístup při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy*. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setma_verejna_sprava/\\$FILE/OFDN-Uvod-20180314.pdf.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setma_verejna_sprava/$FILE/OFDN-Uvod-20180314.pdf.pdf). s. 2.

odpovědného veřejného zadávání.⁹⁹ Až v roce 2019 dále vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí metodiku s názvem Implementace odpovědného veřejného zadávání v organizaci, která vyzdvihuje potřebu systematicky implementovat odpovědné veřejné zadávání (tedy i zelené veřejné zadávání) na úrovni organizace, aby odpovědné veřejné zadávání nebylo pouze nahodilé.¹⁰⁰

Od 1. 1. 2021 vstoupila v účinnosti již zmíněná novela ZZVZ, která výše uvedený proces začlenění zeleného veřejného zadávání do českého právního prostředí pomyslně zakončuje (ačkoliv je zřejmé, že se předmětná úprava bude i nadále vyvíjet), protože ukládá zadavatelům, aby napříště zohledňovali, mimo jiné, environmentální kritérium při zadávání veřejné zakázky. Díky této změně se z možnosti stává povinnost. Ministerstvo životního prostředí tuto změnu vnímá samozřejmě pozitivně, když uvádí, že odstraňuje obavu zadavatele z nedostatečné opory v zákoně a díky tomu zpochybnění ze strany kontrolních orgánů.¹⁰¹ Dále dodává, že: „*Pro úspěch zavedení novely o zadávání veřejných zakázek do praxe je nyní pro všechny zadavatele stěžejní shoda na jednotném a jednoduše uchopitelném výkladu, resp. jednotný postup ze strany kontrolních orgánů a auditních orgánů dotačních programů, zejména u projektů financovaných ze zdrojů EU. Předcházet mu bude široká diskuse a spolupráce s partnery, jako je Svaz měst a obcí či Asociace krajů. A Ministerstvo práce a sociálních věcí společně s Ministerstvem životního prostředí jsou proto připraveny k maximální spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj, coby garantem zákona o zadávání veřejných zakázek. Mimo to je nadále nutné realizovat osvětové aktivity mezi zadavateli, aby povinnost daná zákonem měla praktický dopad.*“¹⁰² Z uvedeného je zřejmé, že nyní bude klíčové správně uchopit zelené veřejné zadávání v praxi, aby zakotvené povinnosti měly správný reálný dopad.

Zavedení povinnosti zadavatele zohlednit tam, kde je to možné, i environmentální hledisko, s sebou přináší nejen významnou pozitivní změnu z pohledu udržitelnosti životního prostředí, ale také klade specifické požadavky na zadávací řízení a zadavatele jako takové. I proto vznikly zmíněné metodiky, které jsou prozatím jediným dostupným vodítkem pro aplikaci zeleného kritéria. Problematice odpovědného zadávání a jeho aplikaci se věnuje také Institut

⁹⁹ NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBROVODSKÁ, Monika, et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. s. 118.

¹⁰⁰ NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, BERÁNKOVÁ, Jarmila, et al. *Implementace odpovědného veřejného zadávání v organizaci: metodika*. Praha: MPSV, 2019. ISBN 978-80-7421-174-4. s. 8.

¹⁰¹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *MŽP prosazuje fěrové zakázky* [online]. [cit. 16.5.2021]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20210412_MZP-prosazuje-ferove-zakazky.

¹⁰² MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *MŽP prosazuje fěrové zakázky* [online]. [cit. 16.5.2021]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20210412_MZP-prosazuje-ferove-zakazky.

odpovědného veřejného zadávání¹⁰³. Přesto je zjevné, že prozatím není zelené veřejné zadávání v praxi dostatečně vyjasněno. Obce se tak dostaly do situace, kdy mají zohledňovat zelená kritéria, avšak nemusí na to být dostatečně připraveny. Zkušenostem vybraných obcí (městských částí) se zeleným veřejným zadáváním a jejich postojům k němu je věnována následující kapitola.

¹⁰³ Viz. <https://institut.sovz.cz/>.

8. Postoje oslovených obcí a městských částí k zelenému veřejnému zadávání

Jak již bylo uvedeno shora, pro účely této diplomové práce byly provedeny rozhovory s 15 obcemi a městskými částmi. Provedené rozhovory se zaměřovaly na získání názorů oslovených obcí a městských částí na problematiku zeleného veřejného zadávání, zjištění jejich zkušeností s environmentálními aspekty v případě veřejných zakázek a také na analýzu, jaká specifika a nové požadavky v rámci zeleného veřejného zadávání oslovené obce a městské části očekávají.

Na základě provedených rozhovorů jsem provedla kvalitativní zpracování mapující názory respondentů a jiné zajímavé odpovědi, které je však obtížné kvantifikovat s ohledem na kvalitativní povahu výzkumu. Některé názory či odpovědi se však opakovaly a v některých případech naopak měly některé obce a městské části jiný názor než většina respondentů. Níže proto popíši závěry z provedených rozhovorů dle jednotlivých témat a uvedu také jiné zajímavé odpovědi, které při rozhovorech zazněly.

Z provedených rozhovorů vyplynulo, že všechny oslovené obce a městské části vnímají zelené veřejné zadávání pozitivně. Konkrétně každá oslovená obec či městská část je názoru, že trend zohledňování environmentálních aspektů je pozitivní. Některé z nich však zároveň upozorňují na řadu limitů tohoto postupu v praxi. Například respondent č. 4 uvedl, že je potřeba také aplikovat principy přiměřenosti a proporcionality mezi zelenými kritérii a ostatními kritérii zelených veřejných zakázek. Obdobně respondent č. 8 odpověděl, že zelené veřejné zakázky jsou správným řešením, ale že všeho s rozumem a mělo by to být aplikováno ve smyslu povahy dané zakázky. Respondent č. 2 uvedl, že se obává kritiky veřejnosti kvůli vyšší ceně veřejné zakázky. Několik oslovených obcí a městských částí shodně uvedlo, že zavedení zeleného veřejného zadávání v praxi bude složité.

Pouze tři z oslovených obcí a městských částí uvedly, že spíše zatím nemají zkušenost se zeleným veřejným zadáváním. Ostatní uvedly, že mají určité zkušenosti se zohledňováním zeleného kritéria v rámci zadávacího řízení. Pouze dvě však uvedly, že se již pokusily aplikovat nový § 6 ZZVZ a to spíše jako první zohlednění nové úpravy. Řada oslovených obcí a městských částí uvedla, že se dopady na životní prostředí a jinými environmentálními aspekty zabývaly již v minulosti, ale nikoli ve formě hodnotícího kritéria, spíše obecně v rámci veřejného zadávání dané zakázky.

Většina oslovených obcí a městských částí také uvedla, že zelené veřejné zadávání přináší do celého procesu jistá specifika a s tím související nové nároky na ně jako zadavatele. Konkrétně se dle oslovených obcí a městských částí jedná o vyšší náročnost přípravy veřejné zakázky a s

tím také související vyšší finanční náročnost, potřebu zapojit odborníky z daného odvětví, potřebu zdůvodnit svůj postup (jak vyžaduje ust. § 6 ZZVZ), potřebu správného vymezení předmětu veřejné zakázky, celkovou vyšší komplexnost kvůli potřebě analýzy jak nová zelená hlediska zahrnout, potřebu aktualizovat vnitřní předpisy (směrnice, kontrolní listy), potřebu prozkoumat dostupná řešení na trhu, potřebu správně hodnotit nová kritéria a zahrnout vícero kritérií, potřebu větší míry interní komunikace a celkovou vyšší časovou náročnost.

Většina oslovených obcí a městských částí je názoru, že zelené veřejné zadávání vyústí v dodatečné náklady veřejného zadávání oproti běžným veřejným zakázkám. Mezi důvody těchto dodatečných nákladů, které zmínily, můžeme uvést časovou náročnost přípravy veřejné zakázky, potřebu dalších studií, potřebu zapojení odborníků a externích administrátorů, potřebu vícero hodnotících komisí a zvýšenou administrativu. Například respondent č. 5 uvedl, že: *„ten systém už je dnes tak složitý, že s výjimkou malinkých stavebních zakázek [...] na všechno bereme administrátory [...], protože my nemáme advokáty a právníky, nejsme schopni je zaměstnat a zaplatit, takže dnes je obrovská závislost na těch externích administrátorech a zelené zakázky to ještě více zkomplikují.“*

Čtyři z oslovených obcí a městských částí v rámci rozhovorů dále zmínily, že se obávají negativního efektu zeleného veřejného zadávání spočívajícího v tom, že ubyde zájemců na straně dodavatelů. Obávají se, že nové environmentální požadavky odradí dodavatele, aby se do daného zadávacího řízení přihlásili, protože to pro ně představuje vyšší náročnost i nákladovost celého procesu, nebo například daná kritéria ani nesplní. Pouze jedna z oslovených obcí a městských částí výslovně uvedla, že se tohoto efektu neobává. Tři oslovené obce a městské části dále uvedly, že se obávají přístupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k zelenému veřejnému zadávání. Respondent č. 13 pak uvedl, že je možné, že zadavatelé budou vyčkávat na první rozhodnutí tohoto úřadu ve věci zelené veřejné zakázky, aby získali představu o tom, jak tento úřad bude aplikaci zelených kritérií při výběru dodavatele posuzovat.

9. Specifika přípravy zelené veřejné zakázky a související požadavky kladené na obce jako zadavatele

Jak již bylo uvedeno výše, aktuálně platné a účinné znění ZZVZ zakotvuje jako jednu ze základních zásad veřejného zadávání povinnost zadavatele při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, dodržovat zásady environmentálně odpovědného zadávání. ZZVZ přímo ukládá, že zadavatel musí svůj postup v tomto ohledu řádně odůvodnit. V souvislosti s touto změnou vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj metodické stanovisko, ve kterém se vyjadřuje k rozsahu aplikace této nové povinnosti zadavatele následovně: „*Nové zásady jsou všichni zadavatelé (veřejný zadavatel, zadavatel sektorové zakázky i tzv. dotovaný zadavatel) povinni zohlednit při postupu podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Povinnost se tedy vztahuje na všechny druhy zadávacích řízení (viz § 3), na všechny druhy veřejných zakázek (služby, dodávky, stavební práce), a to bez ohledu na jejich předpokládanou hodnotu (nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky i veřejné zakázky malého rozsahu).*“¹⁰⁴

ZZVZ dále nově od 1. 1. 2021 v § 28 odst. 1 písm. q) definuje environmentálně odpovědné zadávání jako: „*postup podle tohoto zákona, při kterém má zadavatel povinnost zohlednit například dopad na životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, životní cyklus dodávky, služby nebo stavební práce a další environmentálně relevantní hlediska spojená s veřejnou zakázkou.*“

Tyto dvě výše uvedené změny jsou základním kamenem pro zelené veřejné zadávání v České republice, protože jejich prostřednictvím zákonodárce zadavatelům závazně určuje, co se považuje za environmentálně odpovědné veřejné zadávání a také výslovně zadavatelům ukládá povinnost, aby za předpokladu, že je to možné, zohlednili environmentální kritérium při zadávání veřejné zakázky a aby svůj postup řádně odůvodnili. Na tyto principy poté navazují další ustanovení ZZVZ, která již upravují například zadávací podmínky tak, aby bylo možno zohlednit zelené kritérium a vybrat z nabídek tu, která vítězí z pohledu celkových nákladů životního cyklu a nikoliv jen nejnižší nabídkovou cenou.

Ačkoliv ZZVZ výslovně nerozlišuje mezi zadáváním zelené veřejné zakázky a ostatních veřejných zakázek, je zřejmé, že zelené veřejné zadávání přináší určitá specifika do zadávacího řízení, se kterými se budou muset obce jako zadavatelé vypořádat. Lze proto říci, že obce čelí

¹⁰⁴ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Nové zásady sociálně odpovědného environmentálně odpovědného a inovativního zadávání od 1.1.2021 – metodické stanovisko*. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/metodiky-stanoviska/metodiky-k-zakonu-c-134-2016-sb-o-zadavani-verejnych-zakazek/metodicka-stanoviska/>.

nové výzvě veřejného zadávání, protože tento postup může zpočátku vyvolávat určité problémy v praxi, jak upozornil například respondent č. 5: „*nejtěžší bude ten přechod, jakoby změnit ten systém, [...] co přesně se bude lišit.*“ Zadávací řízení bylo v obecné rovině popsáno výše v kapitole 6. Uvedená pravidla zadávacího řízení se uplatní i pro zelené veřejné zakázky, protože ZZVZ nestanovuje specifický postup pro zelené veřejné zadávání. Přesto se však zelené veřejné zakázky projevují jistými specifiky, které se soustředí do přípravy samotné veřejné zakázky. Těmito specifiky zeleného veřejného zadávání se tato práce zabývá v následujících podkapitolách, ve kterých se nejprve věnují přípravné fázi obecně a poté jednotlivým jejím specifickým, přičemž následující podkapitoly rovněž popisují související požadavky, které z těchto specifíků pro činnosti obcí jako zadavatelů vyplývají.

9.1 Obecně k přípravné fázi zadávacího řízení

Dostupné metodiky k zelenému veřejnému zadávání se shodují v tom, že pro zelené veřejné zadávání je zcela klíčová přípravná fáze zadávacího řízení, protože výše uvedené nové povinnosti bude muset obec jako zadavatel splnit zejména ještě před formálním zahájením zadávacího řízení. Je tomu tak ze dvou důvodů. Zaprvé, řádné zohlednění environmentálních specifíků dané veřejné zakázky s sebou nevyhnutelně nese potřebu řádně zmapovat možnosti na relevantním trhu a také pochopit jejich fungování, protože ekologické alternativy jsou, mimo jiné, vázány na technické charakteristiky, které nemusí být obcím při zadávání známy, protože se jedná často o specifické odborné otázky. Zadruhé, v rámci přípravy zelené veřejné zakázky (tedy před jejím samotným vyhlášením) zadavatel určuje v rámci zadávací dokumentace samotné zadávací podmínky, které později není zpravidla oprávněn měnit. Obec jako zadavatel proto musí k přípravné fázi zelené veřejné zakázky přistupovat obezřetně tak, aby předmět veřejné zakázky řádně vymezila a aby v rámci zadávacích podmínek skutečně splnila svou povinnost zohlednit například dopady na životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, životní cyklus dodávky, služby nebo stavební práce a další environmentálně relevantní hlediska. Pokud by obec již v této fázi neurčila zadávací podmínky tak, aby tato kritéria bylo možné zohlednit při hodnocení nabídek, ačkoliv jejich zohlednění s ohledem na předmět veřejné zakázky možné je, porušila by obec svou povinnost uloženou v § 6 ZZVZ.

Ke shodnému závěru dospěla také expertní skupina Ministerstva pro místní rozvoj, která ve svém stanovisku uvádí, že: „*Nové zásady se v těchto řízeních tedy reálně uplatní již při formulaci zadávacích podmínek, v jejichž rámci zadavatel stanoví také pravidla pro hodnocení nabídek a výběr dodavatele (viz § 39 odst. 2). V dalším průběhu zadávacího řízení se zadavatel*

*řídí takto stanovenými zadávacími podmínkami (§ 39 odst. 1). Faktický dopad nových zásad se tak koncentruje především do úvodní fáze zadávacího řízení.*¹⁰⁵ Metodika EU také uvádí, že: *„Zásadní význam má přípravná fáze. Má-li se dosáhnout cílů v oblasti životního prostředí, je třeba před vyhlášením zadávacího řízení provést důkladnou analýzu a plánování. To může rovněž pomoci zajistit účinnost řízení a docílit efektivnosti vynaložených prostředků během celého životního cyklu.*“¹⁰⁶

Výše uvedené potvrdily také některé oslovené obce a městské části v rámci provedených rozhovorů, když zmínily potřebu důkladně zanalyzovat danou zakázku již na samotném počátku přípravy a s tím související vyšší náročnost procesu zadávání. Respondent č. 12 například uvedl, že při zadávání zelené veřejné zakázky: *„je potřeba to opravdu probírat, snažíme se promyslet i ty důsledky, když definujeme předmět a to, co od toho chceme“* a dále že: *„hodně náročné je to, abychom komunikovali při té příležitosti a radili se a spolupracovali s kompetentními lidmi, kteří té zelené infrastrukturu rozumí [...] obecně když to vezmeme k tomu zadávání, tak považujeme za gró ne samotný ten proces zadávání, tu proceduru, ale už přemýšlet nad tím předmětem plnění, co vlastně chceme vysoutěžit a jak, protože když se nad tím nepřemýšlí, tak vždy dostaneme nějaké plnění, které by zohlednilo maximálně cenu.*“ Respondent č. 12 rovněž uvedl, že při přípravě zadávací dokumentace spolupracuje jednak s advokátní kanceláří, aby zajistila formální správnost, a dále komunikuje s odborem implementace evropských fondů a odborem životního prostředí, protože tam sedí ti odborníci na environmentální aspekty a na ty se obrací, aby jim pomohli s definicí předmětu zelené veřejné zakázky. Také oslovený respondent č. 5 uvedl, že: *„určitě to bude náročnější. Začnu tím, že si budu muset najmout dodatečného administrátora, který mi pomůže tam dát tu zelenou část [...]. Úplně si nemyslím, že v podmínkách obcí jsme schopni se na to vyškolit, to bude trvat strašně dlouho.*“ Respondent č. 1 odpověděl, že *„není jednoduché to zapracovat.*“ Shodně toto potvrdil také respondent č. 14, jehož zástupce uvedl: *„člověk se musí zamyslet nad tím, které ty parametry odpovědného zadávání tam dát, takže spíš náročnost, co se týče interní komunikace, vymyslet, co tam jde použít, abychom dostáli té novele zákona.*“ Respondent č. 7 uvedl, že: *„při realizaci výběrového řízení je důležité principy zelených zakázek zohlednit už při psaní zadávací dokumentace [...]. To znamená, že již v přípravné fázi si zadavatel sám popíše, jaké vlastnosti bude mít dodávka [...].“* Lze tedy uzavřít, že přípravná fáze vystupuje u zeleného veřejného

¹⁰⁵ Stanovisko expertní skupiny MMR. Stanovisko k právním otázkám spojeným se zavedením nových zásad zadávání veřejných zakázek. Dostupné z: <https://www.sovz.cz/wp-content/uploads/2021/05/stanovisko-k-pravnim-otazkam-spojenym-se-zavedenim-novych-zasad-zadavani-verejnych-zakazek-uohs-1.pdf>.

¹⁰⁶ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 20.4.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf. s. 21.

zadávání do popředí a je nezbytné se na ní zaměřit a řádně veřejnou zakázku připravit. K tomu se váží následující konkrétní specifika přípravy zelené veřejné zakázky.

9.2 Zmapování trhu a předběžné tržní konzultace

S ohledem na výše uvedené lze očekávat, že zadávání zelených veřejných zakázek bude častěji, než je tomu v případě zadávání ostatních veřejných zakázek, vyžadovat (alespoň z počátku) zmapování možností na daném trhu a s tím související uplatnění institutu tzv. předběžných tržních konzultací. Tento postup upravuje § 33 ZZVZ, který stanovuje, že zadavatel je oprávněn vést tržní konzultace s odborníky či dodavateli s cílem připravit zadávací podmínky a informovat dodavatele o svých záměrech a požadavcích, pokud to nenarušuje hospodářskou soutěž. Obec jako zadavatel bude totiž pro vhodné vymezení předmětu veřejné zakázky a stanovení zadávacích podmínek potřebovat získat určité informace o dostupnosti, nákladech a praktických důsledcích ekologičtějších variant řešení. Uvedené bude platit o to více v případech, kdy obec bude zelenou veřejnou zakázku zadávat s ambicí dosáhnout inovativního řešení, což je samozřejmě z pohledu zeleného veřejného zadávání o to více preferováno.¹⁰⁷

Pro tento účel ZZVZ umožňuje, aby obce kontaktovaly odborníky či dokonce samotné dodavatele s cílem připravit zadávací podmínky. Vhodnost využití předběžných tržních konzultací podtrhává také dostupná Metodika MPSV, která uvádí: „*Pro nalezení vhodného ekologicky šetrného řešení je důležité důkladně analyzovat, jaké plnění vlastně zadavatel potřebuje. Není-li si zadavatel jistý, jaká ekologicky šetrná řešení jsou na trhu dostupná, či za jakou cenu, je možné relevantní informace obdržet prostřednictvím předběžných tržních konzultací v souladu s § 33 ZZVZ.*“¹⁰⁸ Z rozhovorů s oslovenými obcemi rovněž vyplývá, že si obce jsou vědomy, že při vytváření zadávacích podmínek v případě zelené veřejné zakázky, kdy jsou povinny zohlednit zelená kritéria, bude pravděpodobně nezbytné se obrátit na odborníky za účelem získání jejich pomoci při vymezení předmětu veřejné zakázky a zajištění dalších potřebných informací pro vytvoření zadávací dokumentace. Například respondent č. 3 uvedl, že zelené veřejné zadávání „*možná zabere více času, protože více hledáme na internetu, kolik těch firem je schopno poskytnout takovou službu, dodat takový výrobek, nebo zrealizovat stavební práce. Je to předmětem předběžné tržní konzultace, kterou ten zákon o zadávání umožňuje, atd., protože nemůžeme rozumět všemu, těm technologiím, jaké jsou rozdíly, jaký to*

¹⁰⁷ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 20.4.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf. s. 24.

¹⁰⁸ NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBROVODSKÁ, Monika, et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. s. 181.

má dopad na ty věci.“ Respondent č. 11 rovněž uvedl, že: *„je třeba lépe porozumět danému území, co v té oblasti zafunguje a přinese dlouhodobý účinek.“* Respondent č. 9 rovněž při rozhovoru hovořil o tom, že je potřeba počítat s částečnou neznalostí možností, které jsou na daném trhu k dispozici, a že je potřeba tyto možnosti prozkoumat.

Pokud obec využije institutu předběžných tržních konzultací, uplatní se § 36 odst. 4 ZZVZ, dle kterého platí, že pokud zadávací dokumentace obsahuje informace, které jsou výsledkem předběžné tržní konzultace, obec označí v zadávací dokumentaci tyto informace, identifikuje osoby, které se na předběžné tržní konzultaci podílely, a uvede všechny podstatné informace, které byly obsahem předběžné tržní konzultace. Je vhodné zmínit, že limitem pro obce při využití institutu předběžných tržních konzultací je pravidlo, že při využívání předběžných tržních konzultací musí obec postupovat transparentně a nediskriminačně.¹⁰⁹

9.3 Výběr vhodného druhu zadávacího řízení

V případě zelené veřejné zakázky musí obec také v počáteční přípravné fázi zvažovat vhodný druh zadávacího řízení s ohledem na předmět veřejné zakázky a možnosti na daném trhu. Zejména by obec měla zvážit, kolik účastníků se řízení může zúčastnit, protože to může ovlivnit varianty předložených nabídek, což může mít dopad na počet předložených nabídek a tím i na ekologické varianty řešení. Například zvolí-li obec otevřené řízení, zajistí tím, že nabídku může předložit jakýkoli zájemce splňující kvalifikaci a tím bude dosaženo největšího počtu možných řešení, která zohledňují stanovené zelené kritérium. Na druhou stranu v tomto případě obec nebude oprávněna oslovit k podání nabídky konkrétní subjekt, který například daným zeleným kritériím evidentně nejvíce vyhovuje a jeví se jako nejlepší kandidát díky své technické způsobilosti a mohl by tedy nabídnout ekologicky nejvíce vhodné řešení. V takovém případě by mohlo být vhodnější využít naopak užší řízení a oslovit subjekty splňující technickou způsobilost napřímo, což ovšem může vést na druhou stranu ke ztrátě řady jiných nabídek, které mohou být environmentálně také efektivní a konkurenceschopné.¹¹⁰ V přípravné fázi by tedy obec měla zvážit i tyto aspekty, a to zejména po zmapování možností a subjektů, které se na daném trhu nacházejí, a vzít tyto informace do úvahy.

V této souvislosti je vhodné také zmínit, že některé oslovené obce vyjádřily obavu, že v případě zeleného veřejného zadávání může být počet účastníků v daném zadávacím řízení nízký,

¹⁰⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 20.4.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf. s. 24 – 25.

¹¹⁰ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 20.4.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf. s. 22 - 23.

protože například subjekty nebudou vždy splňovat předepsaná zelená kritéria. I to je tedy potřeba brát do úvahy a v rámci zmapování předmětného trhu zjistit, zda na něm působí subjekty, které kritéria splňují.

9.4 Odůvodnění postupu obce jako zadavatele ve smyslu § 6 ZZVZ

Z § 6 odst. 4 ZZVZ vyplývá, že obec svůj postup musí řádně odůvodnit. ZZVZ však tento nový požadavek blíže neupravuje. Není proto zřejmé, v jaké podobě ani v jaké formě a kdy by měla obec zdůvodnění svého postupu mít k dispozici. Obce se v tomto ohledu mohou řídit stanoviskem expertní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj, které se touto otázkou zabývá. Toto stanovisko uvádí, že s ohledem na znění § 6 ZZVZ není vyžadována písemná forma odůvodnění a odůvodnění tedy nemusí být součástí dokumentace o zadávacím řízení. Na druhou stranu musí být obec schopna odůvodnění kdykoliv sdělit či předložit, bude-li to po ní vyžadováno. Potřeba předložit sdělení obce ohledně jejího postupu může nastat zejména v případě potřeby vypořádat se s námitkami spočívajícími v tvrzení, že obec nedodržela svou povinnost dle § 6 odst. 4 ZZVZ a dále při kontrolách příslušných orgánů. Stanovisko proto doporučuje, aby obce měly odůvodnění k dispozici v písemné formě, a to již před zahájením zadávacího řízení, protože již v přípravné fázi se musí obec rozhodnout, jak bude postupovat ve vztahu k požadavku ZZVZ na environmentálně odpovědné zadávání.¹¹¹ Lze tedy uzavřít, že nová právní úprava zeleného veřejného zadávání klade na obce jako zadavatele nový požadavek, když obce musí svůj postup, jak zohlednily či naopak nezohlednily environmentální kritéria, řádně odůvodnit. Oslovené obce v rámci provedených rozhovorů uvedly, že lze očekávat, že tento požadavek vyústí ve vyšší administrativní náročnost zeleného veřejného zadávání oproti běžnému veřejnému zadávání a nelze vyloučit, že obce budou poptávat služby advokátů, aby odůvodnění sepsali a vyloučili tím rizika plynoucí pro obce z nedostatečného odůvodnění jejich postupu dle § 6 odst. 4 ZZVZ.

9.5 Stanovení předmětu zakázky

V přípravné fázi zadávacího řízení obec stanovuje také předmět veřejné zakázky, jenž je základním předpokladem pro zadávání veřejné zakázky. Předmět veřejné zakázky lze označit za klíčový pro zajištění ekologizace dané veřejné zakázky. Stanovení předmětu zakázky totiž slouží k určení, jakou službu, výrobek anebo stavební práci chce obec formou veřejné zakázky zajistit. Obec předmět zakázky vymezi formou jeho popisu, včetně například určení funkcí,

¹¹¹ Stanovisko expertní skupiny MMR. *Stanovisko k právním otázkám spojeným se zavedením nových zásad zadávání veřejných zakázek*. Dostupné z: <https://www.sovz.cz/wp-content/uploads/2021/05/stanovisko-k-pravnim-otazkam-spojenym-se-zavedenim-novych-zasad-zadavani-verejnych-zakazek-uohs-1.pdf>.

keré výsledný produkt má mít. Stanovení předmětu zakázky je důležité zejména proto, že environmentální kritéria musí vždy souviset s předmětem zakázky.¹¹² To znamená, že obec nemůže vyžadovat, aby zboží splňovalo určité environmentální kritérium, pokud se toto kritérium netýká předmětu veřejné zakázky, tak jak byl v zadávací dokumentaci vymezen. Na tento aspekt upozornil v rozhovorech také respondent č. 9, když uvedl: „záleží tedy na připravenosti předmětu plnění a požadavků na dodavatele a smysluplnosti použití zeleného zadávání vůči předmětu plnění.“ To platí i pro hodnotící kritéria. Požadavek na vázanost hodnotících kritérií na předmět veřejné zakázky samozřejmě platí u všech veřejných zakázek, avšak v případě zelených veřejných zakázek lze očekávat, že obce budou muset vynaložit zvýšené úsilí, aby správně stanovily předmět veřejné zakázky v přípravné fázi, aby následně mohly při výběru posuzovat stanovená environmentální kritéria (tj. kvalitativní kritéria) a proces výběru dodavatele nemohl být účastníky zadávacího řízení později zpochybnován.

Před konečným stanovením předmětu zelené veřejné zakázky proto bude vhodné, aby obce získaly přehled o dopadu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, a to v kontextu celého životního cyklu daného zboží (služby). S hlavními dopady některých vybraných druhů zboží se mohou obce seznámit v kritériích Evropské unie pro zelené veřejné zadávání a také v Metodice MŽP. Kritéria Evropské unie byla vytvořena, aby usnadnila začlenění zelených kritérií do veřejného zadávání, a zadavatelé se jimi mohou řídit částečně (zahrnutím některých kritérií) nebo zcela (zahrnutím všech kritérií).¹¹³ V současné době jsou k dispozici kritéria EU pro 20 druhů zboží, včetně například výpočetní techniky, čisticích prostředků či nábytku. V případě počítačů a jiných obdobných zařízení příslušná kritéria Evropské unie například uvádí nejvýznamnější dopady tohoto zboží na životní prostředí a poté již stanovují daná zelená kritéria, která lze v rámci veřejné zakázky uplatnit, jako je prodloužení životnosti výrobku, spotřeba energie, nebezpečné látky, nakládání s výrobky na konci životnosti a renovování a repasování výrobku. Dále tato kritéria stanovují náklady, které jsou obvykle zohledňované při výpočtu celkových nákladů životního cyklu těchto výrobků.¹¹⁴ Obdobnému účelu slouží Metodika MŽP¹¹⁵, která na jednotlivých metodických listech dle druhu zboží stanovuje hlavní

¹¹² EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 20.4.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf. s. 28.

¹¹³ EUROPEAN COMMISSION. *EU GPP criteria* [online]. [1.6.2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

¹¹⁴ EVROPSKÁ KOMISE. *Kritéria EU pro zelené veřejné zakázky v oblasti počítačů, monitorů, tabletů a chytrých telefonů*. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/computers%20and%20monitors/ENV-2021-00071-00-00-CS-TRA-00.pdf>.

¹¹⁵ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodika pro environmentálně odpovědný přístup při zadávání veřejných zakázek a nákupu státní správy a samosprávy* [online]. [5.5.2021]. Dostupné z:

dopady na životní prostředí u vybraných druhů zboží a dále jednotlivé požadavky (zelená kritéria) a způsob, jakým mohou být tato kritéria dodavateli v zadávacím řízení prokázána. Tato metodika dále zakotvuje vhodné smluvní podmínky, které má zadavatel zahrnout do smluvní dokumentace s dodavatelem, například minimální poměr hmotnosti obalu k hmotnosti výrobku, atd.¹¹⁶

Jak bylo zmíněno shora, oslovené obce a městské části uváděly při rozhovorech, že správné vymezení předmětu veřejné zakázky je zásadní pro zohlednění environmentálního kritéria. Z tohoto důvodu například respondent č. 12 uvedl, že je možné, že bude potřeba vyžádat si nějaké dodatečné studie či podklady, aby vymezení bylo co nejpřesnější. Také respondent č. 11 jednoznačně uvedl, že specifikem zeleného veřejného zadávání je, že je potřeba: „*důkladně specifikovat předmět zadání s konkrétními požadavky na zelené řešení.*“ Respondent č. 9 vše vystihl slovy: „*Aby mělo hlavu a patu, musí se nad předmětem veřejné zakázky někdo dobře zamyslet.*“

Lze uzavřít, že v případě zelených veřejných zakázek budou muset obce před samotným vymezením předmětu veřejné zakázky zmapovat hlavní dopady předmětu zakázky na životní prostředí, seznámit se s možnostmi na trhu a vymezit předmět tak, aby bylo možné v rámci zadávacího řízení skutečně zohlednit v dostatečné míře environmentální kritéria při výběru dodavatele. Jak bylo zmíněno shora, oslovené obce a městské části označily správné vymezení předmětu veřejné zakázky za klíčové pro zohlednění environmentálního kritéria.

9.6 Zadávací podmínky

V rámci přípravy zelené veřejné zakázky musí obec dále zvážit vhodné zadávací podmínky, zejména podmínky účasti v zadávacím řízení a pravidla pro hodnocení nabídek, aby došlo ke skutečnému naplnění zeleného kritéria. Bez správného stanovení zadávacích podmínek totiž zůstane zelené hledisko materiálně nenaplněno.

Podmínky účasti v zadávacím řízení upravuje § 37 ZZVZ, který stanovuje, že podmínky účasti v zadávacím řízení může zadavatel stanovit jako:

- a) podmínky kvalifikace,

[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setna_verejna_sprava/\\$FILE/OFDN-Uvod-20180314.pdf.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setna_verejna_sprava/$FILE/OFDN-Uvod-20180314.pdf.pdf). s. 2.

¹¹⁶ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Výpočetní technika*. [online], [5.5.2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setna_verejna_sprava/\\$FILE/OFDN-List_1_Vypocetni_technika-20180314.pdf.002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setna_verejna_sprava/$FILE/OFDN-List_1_Vypocetni_technika-20180314.pdf.002.pdf).

- b) technické podmínky vymezující předmět veřejné zakázky včetně podmínek nakládání s právy k průmyslovému nebo duševnímu vlastnictví vzniklými v souvislosti s plněním smlouvy na veřejnou zakázku,
- c) obchodní nebo jiné smluvní podmínky vztahující se k předmětu veřejné zakázky, nebo
- d) zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, hospodářské oblasti nebo inovací.

Již před účinností novely ZZVZ, která zavedla v právním řádu České republiky povinné zohlednění environmentálních aspektů veřejných zakázek (viz výše), obsahoval uvedený § 37 ZZVZ písm. d), čímž dal zákonodárce zadavateli možnost již před 1. 1. 2021, aby účast určitého uchazeče o veřejnou zakázku podmínil tím, že plnění veřejné zakázky bude podmíněno v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí. Komentář k tomuto ustanovení vysvětluje, že: *„čtvrtou kategorií podmínek účasti, které je zadavatel oprávněn požadovat, jsou zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, hospodářské oblasti nebo inovací. Jedná se o skupinu možných požadavků, které by bylo možno podřadit pod skupinu technických či smluvních podmínek. Vyčleněním do samostatného typu podmínek účasti chtěl zákonodárce akcentovat jejich význam a výslovně připustit jejich požadování.“*¹¹⁷ Obec jako zadavatel však může zelené kritérium zohlednit i v rámci ostatních podmínek účasti v zadávacím řízení.¹¹⁸ Lze však očekávat, že nejvíce bude environmentální kritérium uplatněno v rámci zvláštních podmínek plnění veřejné zakázky a obchodních podmínek.¹¹⁹

(a) Systémy environmentálního řízení (EMAS, ISO)

Pokud jde o podmínky kvalifikace, tak například respondent č. 11 jako specifikum zeleného veřejného zadávání mimo jiné zmínil, že je potřeba: *„správně vyhodnotit kvalifikační předpoklady pro účastníky veřejné zakázky.“* V případě nadlimitního režimu může obec jako zadavatel vyžadovat například splnění technické kvalifikace. Příslušnou úpravu nalezneme v § 79 ZZVZ, dle kterého k prokázání technické kvalifikace může zadavatel vyžadovat opatření v oblasti řízení z hlediska ochrany životního prostředí, která bude dodavatel schopen použít při plnění veřejné zakázky. Dle tohoto pravidla je tedy obec oprávněna dle svého vlastního uvážení

¹¹⁷ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 37.

¹¹⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 13. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf, s. 42 a násled.

¹¹⁹ NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBROVODSKÁ, Monika, et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. s. 183.

požadovat specifická opatření v dané oblasti, ale také například může obec požadovat: „*předložení ISO certifikace pro oblast životního prostředí pro zadávanou veřejnou zakázku (certifikáty dle normy ISO 14000 zaměřené na management životního prostředí v organizacích) nebo certifikáty EMAS (EMAS je auditní schéma v oblasti životního prostředí, vyvinuté na platformě Evropské unie, které garantuje aktivní přístup organizace ke sledování, řízení a postupnému snižování dopadů činností organizace na životní prostředí)*.“¹²⁰ V takovém případě hovoříme o systému environmentálního řízení. V současné době existují dva hlavní systémy environmentálního řízení, a to systém pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS) a evropská či mezinárodní norma pro systémy environmentálního řízení ISO. Jedná se o nástroje organizačního charakteru, které se daná organizace zaváže přijmout s cílem zlepšit svůj environmentální profil. Pokud tak učiní, může požádat o certifikaci v jednom z uvedených systémů.¹²¹ Systém EMAS je upraven přímo nařízením EU, které uvádí, že jeho cílem je: „*pomáhat průběžně zlepšovat vliv činnosti organizací na životní prostředí tím, že se vytvoří a zavedou systémy environmentálního řízení, jejichž výkon je systematicky, objektivně a pravidelně hodnocen*.“¹²² Pokud obec použije systém environmentálního řízení jako kritérium technické kvalifikace, je pro účely jeho prokázání povinna odkázat na systém environmentálního řízení a auditu Evropské unie (EMAS) nebo na jiné systémy environmentálního řízení uznané Evropskou unií nebo na další normy environmentálního řízení založené na příslušných evropských nebo mezinárodních normách. I v případě, že by obec vyžadovala splnění jen dílčího kritéria technické způsobilosti, které by bylo založeno na environmentálním prvku (například že dodavatel zaměstnává zaměstnance, kteří mají potřebné vzdělání k zajištění ekologického plnění zakázky), může tato skutečnost být dodavatelem obci doložena certifikací systému environmentálního řízení.¹²³ Zkušenost s použitím požadavku na certifikát ISO 14000 má například respondent č. 6, který tento certifikát uváděl ve svých veřejných zakázkách jako podmínku kvalifikace a uvedl, že tento certifikát: „*hlídá ten jejich přístup, že něco splňují vůči životnímu prostředí*.“

¹²⁰ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. 491-510.

¹²¹ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf, s. 44-45.

¹²² NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 1221/2009 ze dne 25. listopadu 2009 o dobrovolné účasti organizací v systému Společenství pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 761/2001, rozhodnutí Komise 2001/681/ES a 2006/193/ES. čl. 1.

¹²³ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf, s. 45.

Ačkoliv není obec povinna ani u nadlimitního režimu toto kritérium uplatnit, lze očekávat, že v praxi toto kritérium uplatňováno dříve či později bude. Intenzita jeho uplatnění bude však záviset na tom, kolik subjektů předmětnou certifikací disponuje a jak se tato certifikace bude do budoucna rozšiřovat mezi dalšími subjekty právě například z důvodu zakotvení povinného zeleného veřejného zadávání, které by mělo vést k rozšíření subjektů usilujících o tyto certifikáty.

(b) Ekoznačky

Environmentální hledisko může obec uplatnit také v rámci technických podmínek. Komentář k § 37 ZZVZ uvádí, že: „*technické podmínky definují předmět veřejné zakázky z věcného hlediska a mohou se týkat otázky nakládání s právy průmyslového nebo duševního vlastnictví, která vzniknou v souvislosti s plněním veřejné zakázky.*“¹²⁴ Do určité míry jsme se technickými podmínkami zabývali výše v podkapitole věnované stanovení předmětu zakázky. Zde je však vhodné doplnit, že v případě zelené veřejné zakázky je dobré, aby obec technické podmínky stanovila odkazem na ekoznačky a obdobné certifikace, které slouží k tomu, aby byl kupující schopen jednoduše rozlišit udržitelné výrobky a služby od těch, které toto kritérium nesplňují. Jejich fungování je založeno na tom, že je uděluje nezávislá třetí strana, která má potřebnou znalost a dokáže správně vyhodnotit, který subjekt podmínky pro udělení certifikace splňuje. Ekoznačky proto mohou obcím pomoci s vymezením předmětu zakázky tím, že na ně obce odkáží v rámci technických podmínek zelené veřejné zakázky. Zároveň ekoznačky poslouží jako snadný způsob ověření, že daný subjekt podmínku splňuje (tj. disponuje danou ekoznačkou či obdobnou certifikací). Lze proto jen doporučit, aby obce získaly bližší povědomí o těchto certifikacích a zahrnuly je do procesu zeleného veřejného zadávání.¹²⁵

Uplatnění ekoznaček nepodporují pouze dostupné metodiky k zelenému veřejnému zadávání, ale také samotný ZZVZ, který představuje právní základ pro jejich uplatnění. ZZVZ v tomto ohledu používá pojem štítek, který definuje v § 28 odst. 1 písm. l) takto: „*dokument, osvědčení nebo potvrzení dokládající, že dodávka, služba, stavební práce, proces nebo postup splňují určité požadavky.*“ Štítkům je dále věnován § 94 ZZVZ. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí: „*Má-li zadavatel požadavky na environmentální, sociální nebo jiné vlastnosti veřejné zakázky, může v zadávací dokumentaci požadovat předložení štítku jakožto osvědčení o tom, že nabízené plnění odpovídá takovým požadavkům zadavatele. V oblasti environmentální se může*

¹²⁴ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. s. 223-235.

¹²⁵ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf s. 17.

*jednat například o označení ekoznačkou.*¹²⁶ Dle § 94 odst. 1 může zadavatel, pokud má požadavky na vlastnosti dodávek, služeb nebo stavebních prací například z hlediska environmentálního, v zadávací dokumentaci požadovat předložení určitého osvědčení, že příslušné stavební práce, služby nebo dodávky těmto zadavatelem vyžadovaným vlastnostem vyhovují. Respondent č. 8 v rámci rozhovoru uvedl, že ačkoliv dříve například nebyl stanoven požadavek na ekologický štítek zboží, nyní bude například použit jako jedno z kritérií.

Obce však nemají absolutní volnost ve výběru konkrétní ekoznačky, kterou budou vyžadovat. ZZVZ stanovuje určité obecné limity, která ekoznačka může být uplatněna, v § 94. Předně, obec je oprávněna štítek vyžadovat pouze tehdy, když se požadavky na označení štítkem týkají zcela výlučně kritérií, která souvisejí s předmětem dané veřejné zakázky. Daný štítek (ekoznačka) musí být vhodný pro vymezení vlastností předmětu veřejné zakázky. Navíc podmínky pro dodavatele, za kterých mohou daný štítek získat, musí být možno objektivně ověřit a tyto podmínky nesmí být diskriminační. S tím souvisí také požadavek, že udělení štítku (ekoznačky) musí být realizováno v otevřeném a transparentním procesu, přičemž tohoto procesu se mohly účastnit všechny relevantní zúčastněné strany. V neposlední řadě musí být štítek dostupný každému subjektu, který o něj projeví zájem a splní dané podmínky. Podmínky pro získání štítku musí být určeny třetí osobou, která není pod vlivem dodavatele. Důležité je také pravidlo, že zadavatel musí přijmout i jiný vhodný štítek osvědčující, že dodávky, služby nebo stavební práce splňují stejné požadavky. Obec tedy nemůže trvat na konkrétní ekoznačce a musí akceptovat i rovnocenná osvědčení. Dokonce pokud dodavatel neměl možnost štítek či rovnocenný štítek získat, je obec povinna akceptovat i jiný vhodný důkaz, že dodávky, služby nebo stavební práce splňují dané požadavky, například i technickou dokumentaci výrobce. Důvodová zpráva k ZZVZ upřesňuje, že podmínkou pro vyžadování ekoznačky je: *„aby požadavek zadavatele odpovídal předmětu veřejné zakázky, například popisu výrobku, jeho prezentaci, požadavků na obaly, a aby štítek byl přidělován na základě objektivně ověřitelných a nediskriminačních kritérií.*¹²⁷

Obdobné limity uplatnění ekoznaček uvádí také Metodika EU. Konkrétně uvádí, že: (a) požadavky na získání dané ekoznačky se musí týkat výhradně kritérií, jež souvisejí s předmětem zakázky (viz. správné stanovení předmětu zakázky), (b) požadavky na získání ekoznačky musí být stanoveny objektivně a nediskriminačně, (c) proces získání dané ekoznačky musí být otevřený všem a musí být transparentní, (d) ekoznačka musí být proto přístupná každému, kdo

¹²⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek. § 94.

¹²⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek. § 94.

o ni má zájem a splní stanovené podmínky pro její získání a (e) požadavky pro získání ekoznačky a její udělení musí být zajišťovány třetí nezávislou stranou.¹²⁸

Nyní se zaměříme na nejznámější ekoznačky, které se v praxi vykytují. Kromě níže uvedených ekoznaček však existuje celá řada dalších ekoznaček a podobných certifikací. V této souvislosti je proto vždy potřeba vzít do úvahy, že zároveň existují výše uvedené limity, které obce musí v případě uplatnění ekoznaček v rámci technických podmínek respektovat (tj. jaké ekoznačky a jakým způsobem může obec uplatnit). V rámci těchto limitů tedy obec musí volit vhodnou ekoznačku (štítek) pro danou zelenou veřejnou zakázku.

Nejznámější ekoznačkou v rámci Evropské unie je Ekoznačka EU. Její udělování je upraveno v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 66/2010 ze dne 25. listopadu 2009 o ekoznačce EU. Dle tohoto nařízení bylo cílem vytvoření ekoznačky EU zajistit: „*dobrovolný systém pro udělování ekoznačky sloužící k propagování produktů s menším dopadem na životní prostředí během celého jejich životního cyklu a k poskytování přesných, neklamavých a vědecky podložených informací spotřebitelům o dopadech produktů na životní prostředí.*“¹²⁹ Aktuálně byla pravidla pro udělení ekoznačky vytvořena pro více než 37 000 výrobků, které se objevují na unijním trhu. Žádost o udělení ekoznačky EU je zpoplatněna. Ekoznačka EU upozorňuje zákazníka, že daný výrobek označený touto značkou splňuje přísná environmentální kritéria.¹³⁰ Zprostředkování Ekoznačky EU v České republice zajišťuje CENIA, česká informační agentura životního prostředí.¹³¹

Jako další můžeme zmínit značku FSC (Forest Stewardship Council). Tato iniciativa vznikla v reakci na Summit Země, který se konal v roce 1992 a na kterém nebyla dosažena dohoda o zabránění deforestaci. Vzniklo tedy FSC jako dobrovolná platforma s cílem zlepšit praxi v oblasti lesnictví. FSC se zaměřuje na udržitelnou správu lesů a využívá svého vlivu k tomu, aby přiměla správy lesů po celém světě k odpovědnému řízení lesů. FSC přivedla dohromady odborníky na životní prostředí, ekonomy i odborníky z dalších sociálních oblastí.¹³² FSC uděluje certifikace, například certifikaci správy lesů, která potvrzuje, že daný les je spravován

¹²⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf, s. 37.

¹²⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 66/2010 ze dne 25. listopadu 2009 o ekoznačce EU, preambule.

¹³⁰ EUROPA.EU. *Ekoznačka EU* [online]. [20.7.2021] Dostupné z: https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/labels-markings/ecolabel/index_cs.htm#.

¹³¹ EUROPA.EU. *Ekoznačka EU* [online]. [20.7.2021] Dostupné z: https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/labels-markings/ecolabel/index_cs.htm#.

¹³² FOREST STEWARDSHIP COUNCIL. *We Are the World's Most Trusted Sustainable Forest Management Solution* [online]. [1.6.2021] Dostupné z: <https://fsc.org/en/about-us>.

způsobem, který zachovává biologickou rozmanitost a přináší benefity místním obyvatelům, zatímco nadále zajišťuje ekonomickou životaschopnost.¹³³ Typicky se se značkou FSC můžeme setkat u nábytku, čímž je prokázáno, že daný nábytek byl vyroben ze dřeva, které pochází s lesů splňující tato nejprísnější kritéria. Vyžadování certifikace FSC již v praxi uplatňuje například respondent č. 15, jak uvedl v rozhovoru.

Další známou ekoznačkou je Energy Star, která se uplatňuje pro kancelářské stroje a prokazuje energetickou účinnost, která se projevuje příznivě v životním prostředí, protože chrání klima a zvyšuje kvalitu ovzduší a veřejného zdraví obecně. Hlavní přínos značky Energy Star tedy spočívá ve zlepšení životního prostředí a ušetření nákladů na provoz kancelářské techniky.¹³⁴

(c) Smluvní ujednání a závazky týkající se subdodavatelů

Promítnutí zelených kritérií se bude často vyskytovat také v podobě tzv. obchodních nebo jiných smluvních podmínek vztahujících se k předmětu veřejné zakázky nebo jako zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky. ZZVZ blíže podobu těchto podmínek neupravuje a ponechává je tak na úvaze obce jako zadavatele, která je limitována pouze povinností dodržovat základní zásady uvedené v § 6 ZZVZ.¹³⁵ Může se jednat o různorodá smluvní ujednání, například dodací podmínky a platební podmínky či termíny plnění.¹³⁶ V případě zelených veřejných zakázek však lze očekávat zahrnutí smluvních podmínek, které odrážejí environmentální hledisko.¹³⁷ To potvrdil v rozhovoru například respondent č. 4, když k uplatnění zelených kritérií uvedl, že: „*dodavatelé to mají nastavené primárně v rámci těch obchodních podmínek, co mají plnit. Tam se ten aspekt zelených veřejných zakázek projevuje, v těch smluvních podmínkách.*“ Typicky se může jednat o požadavek na likvidaci souvisejících odpadů, atd. Respondent č. 6 uvedl, že jako možnost může být také závazek dodavatele, že: „*se bude snažit svou činností minimalizovat dopad na životní prostředí, respektovat udržitelnost.*“ Dále uvedl také možnost zakotvit povinnost dodavatele recyklovat všechny stavební odpad. Je potřeba mít na paměti, že ujednání ve smlouvách však mají efekt pouze tehdy, když jsou dodržována. K zajištění dodržování ujednaných pravidel dodavatelem je

¹³³ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL. *Forest Management Certification*. [online]. [1.6.2021] Dostupné z <https://fsc.org/en/forest-management-certification>.

¹³⁴ ENERGY STAR. *What is ENERGY STAR* [online]. [1.6.2021] Dostupné z <https://www.energystar.gov/about?s=mega>.

¹³⁵ PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788075521026.

¹³⁶ DVORÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s.

¹³⁷ NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBROVODSKÁ, Monika, et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. s. 183.

zapotřebí sledovat jejich dodržování a trestat jejich porušení (smluvními pokutami, odstoupením od smlouvy, atd.).¹³⁸

Aby bylo zelené veřejné zadávání skutečně efektivní, musí obec také uvažovat nad tím, že řada dopadů na životní prostředí nevzniká až na konci výrobního či dodavatelského procesu, ale již v některé z předchozích fází.¹³⁹ Opět zde tedy vystupuje do popředí potřeba, aby se obec v přípravné fázi řádně seznámila s hlavními dopady předmětné veřejné zakázky na životní prostředí, jak již bylo uvedeno shora. Minulo by se s účelem zeleného veřejného zadávání, pokud by obec sice zajistila, že podmínky pro environmentálně šetrnou výrobu daného zboží splňuje dodavatel, avšak již by nezajistila, že například subjekt, od kterého daný dodavatel odebírá materiál pro svou výrobu, nebude splňovat shodná či obdobná kritéria zohledňující zelené hledisko.¹⁴⁰ Způsobem, jakým může toto obec jako zadavatel regulovat, jsou zde diskutované obchodní podmínky či jiná smluvní ujednání, která obec může začlenit do příslušné smluvní dokumentace uzavírané s vybraným dodavatelem. Ve smlouvě může obec například stanovit, že dodavatel je povinen využít pouze takové subdodavatele, kteří disponují výše zmíněnou certifikací systému environmentálního řízení či podobný požadavek.

9.7 Hodnocení nabídek

Hodnocení nabídek je upraveno v § 114 a násl. ZZVZ a je rovněž velice důležité pro naplnění cílů zeleného veřejného zadávání, protože při něm dochází k vyhodnocení, která nabídka je nevhodnější a se kterým účastníkem zadávacího řízení bude uzavřena smlouva.¹⁴¹ Podmínky hodnocení nabídek musí být stanoveny již v zadávací dokumentaci, a proto se v rámci přípravy zelené veřejné zakázky musí obec zabývat i touto záležitostí.

Základním pravidlem, které se uplatní při jakékoli veřejné zakázce, je povinnost zadavatele stanovit v zadávací dokumentaci, že nabídky budou v zadávacím řízení hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti. Pojem ekonomická výhodnost je vysvětlen v ust. § 114 odst. 2 ZZVZ, dle kterého platí, že: *„ekonomická výhodnost nabídek se hodnotí na základě nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality včetně poměru nákladů životního cyklu a kvality. Zadavatel může ekonomickou výhodnost nabídek hodnotit také podle nejnižší nabídkové ceny nebo*

¹³⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf, s. 65.

¹³⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 5. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf, s. 46.

¹⁴⁰ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15. 6. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf, s. 46.

¹⁴¹ DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 114.

nejnižších nákladů životního cyklu.“ Můžeme tedy uzavřít, že ekonomická výhodnost představuje obecný rámec pro hodnocení nabídek. Zákonodárce stanovil také jednotlivá kritéria hodnocení ekonomické výhodnosti, kterými jsou nejvýhodnější poměr nabídkové ceny a kvality, nejvýhodnější poměr nákladů životního cyklu a kvality, nejnižší nabídková cena nebo nejnižší náklady životního cyklu. Obec musí v zadávací dokumentaci stanovit, na kterém z těchto základů bude ekonomickou výhodnost posuzovat.¹⁴² V případě zelené veřejné zakázky není dle textace zákona obec v tomto ohledu nijak omezena, proto do úvahy může připadat i posouzení na základě nejnižší nabídkové ceny. ZZVZ totiž tuto možnost výslovně vylučuje pouze v případě řízení se soutěžním dialogem nebo v řízení o inovačním partnerství a dále u vybraných zakázek na služby. Lze proto dojít k závěru, že dle ZZVZ není, až na uvedené výjimky, vyloučen postup, kdy bude zadavatel posuzovat ekonomickou výhodnost pouze na základě nejnižší nabídkové ceny.¹⁴³ Tento závěr však může být zavádějící, jak správně upozorňuje komentář k ZZVZ: *„Jakkoli ZVZ i nadále umožňuje hodnotit v rámci ekonomické výhodnosti nabídky pouze podle kritéria nejnižší nabídkové ceny, samotné označení základního způsobu hodnocení minimálně upozorňuje zadavatele na to, že jejich základním cílem by měl být výběr nikoli nejlevnějšího plnění, ale takového plnění, které bude ekonomicky nejvýhodnější.*“¹⁴⁴ Právě nabídková cena může být v případě méně ekologicky účinných nabídek nižší, a proto je vhodné, aby obce v případě zelených veřejných zakázek zohlednily spíše náklady životního cyklu, jak je vysvětleno níže.

Dle ust. § 115 odst. 1 ZZVZ platí, že zadavatel musí v zadávací dokumentaci stanovit pravidla pro hodnocení nabídek, která zahrnují kritéria hodnocení, metodu vyhodnocení nabídek v případě jednotlivých kritérií a váhu či jiný matematický vztah mezi jednotlivými kritérii. Kritéria hodnocení musí zahrnovat také kritéria kvality, jak stanovuje ust. § 116 ZZVZ. Kvalitativní kritéria nelze zpravidla číselně vyjádřit, na rozdíl například od nabídkové ceny. Obec proto musí kvalitativní kritéria řádně a jasně popsat v zadávací dokumentaci a také v ní stanovit, jaká metoda hodnocení se uplatní pro tato kritéria s tím, že musí zaručit, aby nabídky byly v těchto kritériích vzájemně porovnatelné. Tento aspekt kvalitativních kritérií zmínil například respondent č. 1 jako problematický, když k dalším kritériím hodnocení uvedl: *„když se bavíme o tom, že bychom chtěli nějaké další faktory, tak nám právním řekne, že je to to*

¹⁴² PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788075521026. § 114.

¹⁴³ DVORÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 114.

¹⁴⁴ DVORÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s. § 116.

složité. Ty faktory musí být kvantifikovatelné.“ Mezi kvalitativní kritéria ZZVZ řadí i kritéria zohledňující environmentální hlediska ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. Lze proto uplatnit různorodá environmentální kritéria. V této souvislosti je vhodné zmínit, že ust. § 116 odst. 5 ZZVZ uvádí, že se má za to, že: *„kritéria kvality souvisejí s předmětem veřejné zakázky, pokud se vztahují k jakékoliv fázi životního cyklu předmětu veřejné zakázky.*“ Toto pravidlo je významné v případě zelených veřejných zakázek, protože díky němu obec může zakázky hodnotit i na základě kvalitativních kritérií spočívajících v zohlednění environmentálních aspektů například i ve fázi likvidace daného zboží na konci životního cyklu a i takové kritérium bude zpravidla souviset s předmětem veřejné zakázky a bude tedy v souladu se zákonem. Zákodárce tímto dává obci jako zadavateli široký prostor pro zohlednění environmentálních aspektů napříč životním cyklem při hodnocení nabídek a je na obci, jak k této možnosti přistoupí. Pro naplnění účelu zeleného veřejného zadávání je samozřejmě vítané zohlednit environmentální kritéria v co největší míře.

Pro zelené veřejné zadávání je klíčový pojem náklady životního cyklu, kterému se věnuje ust. § 117 ZZVZ. Pro jeho pochopení je však vhodné nejprve zmínit, že pojem životní cyklus definuje ZZVZ v ust. § 28 odst. 1 písm. k) tak, že se jím rozumí: *„všechny po sobě jdoucí nebo provázané fáze, zahrnující výzkum a vývoj, pokud mají být provedeny, výrobu, obchod a jeho podmínky, přepravu, užívání a údržbu, po celou dobu existence předmětu dodávky nebo stavby nebo poskytování služby, od získání surovin nebo vytvoření zdrojů po odstranění, likvidaci a ukončení služby nebo používání.*“ Náklady životního cyklu jsou proto náklady, které se váží k celému právě popsanému cyklu a nejedná se pouze o nabídkovou cenu. Dle ust. § 117 ZZVZ konkrétně musí náklady životního cyklu zahrnovat nabídkovou cenu a mohou zahrnovat náklady zadavatele nebo jiných uživatelů v průběhu životního cyklu předmětu veřejné zakázky (např.: náklady související s užíváním předmětu veřejné zakázky, náklady na údržbu či náklady spojené s koncem životnosti) a náklady způsobené dopady na životní prostředí, které jsou spojeny s předmětem plnění veřejné zakázky kdykoli v průběhu jeho životního cyklu (např.: náklady na emise skleníkových plynů či jiné náklady na zmírnění změny klimatu).

Z právě uvedeného je evidentní, že je obci jako zadavateli dána poměrně široká diskrece v otázce, jaká kritéria hodnocení bude uplatňovat v rámci ekonomické výhodnosti. Obec proto musí v tomto ohledu volit správný postup, aby došlo k co nejintenzivnějšímu naplnění účelu zeleného veřejného zadávání, což lze označit za další specifikum tohoto postupu. Metodika EU přímo uvádí: *„Podle směrnic o zadávání veřejných zakázek z roku 2014 musí být všechny zakázky uděleny na základě ekonomicky nejvýhodnější nabídky. V rámci této obecné kategorie*

je možná řada různých přístupů, přičemž některé z nich mohou být pro GPP obzvláště vhodné.“¹⁴⁵ Pro zelené zadávání je důležité zohlednit v maximální možné míře environmentální aspekty i při hodnocení nabídek a nesoustředit se jen na nejnižší cenu, protože dopady na životní prostředí a jejich odstranění vyvolávají dodatečné náklady. Bude proto vhodné, aby obec aplikovala při hodnocení náklady životního cyklu jako kritérium posouzení ekonomické výhodnosti. Zavedení této praxe již v minulosti například potvrdil respondent č. 3: „*hodnotíme nejenom nabídkovou cenu, ať už je to u stavebních prací nebo dodávek, ale nějaký životní cyklus těch věcí, které pořizujeme, a tzv. vedlejší ekonomické náklady.*“ Ani zde však nemá obec absolutní volnost a musí postupovat v souladu s ust. § 118 ZZVZ, tedy uvést v zadávací dokumentaci údaje, které mají účastníci zadávacího řízení poskytnout a rovněž uvést metodu, kterou obec bude aplikovat pro výpočet nákladů životního cyklu. Jak bylo uvedeno výše, do nákladů životního cyklu lze zahrnout také náklady způsobené dopady na životní prostředí. V takovém případě je obec povinna použít metodu založenou na objektivně ověřitelných kritériích, která nejsou diskriminační a jsou přístupná všem dodavatelům, a dodavatelé musí být schopni potřebné údaje dodat bez větších komplikací. Vhodné je například použít pro tyto účely metody pro stanovení nákladů životního cyklu stanovené vládou v nařízení, ačkoliv tyto metody byly prozatím stanoveny pouze pro určité kategorie vozidel.¹⁴⁶

Dále lze doporučit, aby obec zahrнула do hodnotících kritérií kvalitativní kritéria spočívající v environmentálních aspektech napříč životním cyklem, a to přesto, že by se mohlo na první pohled zdát, že tato kritéria hodnocení nabídek odpovídají technickým specifikacím a jejich zahrnutí je proto nadbytečné - není tomu tak. Hlavní rozdíl mezi nimi je dán tím, že technické specifikace obec posuzuje tak, zda jsou či nejsou splněny, zatímco hodnotící kritéria jsou bodována. To znamená, že nabídky s vyšší environmentální výkonností mohou získat více bodů než ty méně ekologické. V tomto ohledu má obec značnou diskreci a může tímto způsobem klást důraz na nabídky, které jsou více environmentálně šetrné.¹⁴⁷ Jako příklad uvádí Metodika MPSV následující: „*Jako důležitá hodnota lze například hodnotit podíl recyklovaných materiálů (papír, karton, lepenka, plast apod.) ve výrobku, s tím, že se stanoví minimální hranice tohoto podílu, a čím větší podíl recyklovaných materiálů budou výrobky obsahovat, tím více bodů v hodnocení*

¹⁴⁵ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 17. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf, s. 49.

¹⁴⁶ NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBROVODSKÁ, Monika, et al. *Odpovědné veřejné zadávání: metodika*. Praha: MPSV, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8. s. 184.

¹⁴⁷ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf, s. 50.

nabídka získá.“ Tento přístup podporuje i Metodika EU, která k němu uvádí: „*Tento přístup používá úspěšně řada veřejných zadavatelů s cílem zachovat při uplatňování GPP určitou flexibilitu.*“¹⁴⁸ Respondent č. 6 při rozhovoru také uvedl, že v rámci školení bylo uvedeno, že obec může „*odměnit*“ dodavatele, který například nabídne energeticky úspornější řešení. Zároveň však dodal, že se obává, že bude v praxi složité toto nastavit tak, aby tento postup nemohl někdo zpochybňovat. Respondent č. 6 rovněž sdělil, že nepovažuje za jednoduché vymyslet ta hodnotící kritéria a je to také závislé na typu zakázky.

Samozřejmě se kvalitativní kritéria musí týkat předmětu veřejné zakázky a musí být nediskriminační, transparentní a musí být zvolena správná metodika porovnání nabídek dle daného kritéria. Obec se také musí zabývat tím, jak velkou váhu přidělit při hodnocení environmentálních kritériím. Zde může obec vyjít z Metodiky EU, dle které lze postupovat v závislosti na uplatnění zelených požadavků v technické specifikaci předmětu veřejné zakázky. Pokud již v technické specifikaci byla dostatečně uplatněna zelená kritéria, lze při hodnocení dát environmentálním kritériím nižší váhu a naopak.¹⁴⁹

Určitou obavu z hodnocení environmentálních aspektů však vyjádřily některé oslovené obce a městské části, které se obávají napadání výběru nabídky ostatními dodavateli před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Například respondent č. 3 uvedl, že: „*Budou vznikat také problémy s tím odůvodněním. Zadavatel bude mít za to, že to odůvodnil dostatečně, že vybral tuto nabídku, protože podle jeho názoru splňuje více to environmentální kritérium než ta jiná, a byť je o x milionů dražší, tak jí vybral. A s tím budou vznikat strašlivé problémy. Bude to velmi problematické. A pak bude nastávat situace, že bude muset přijít skutečně odborník, znalec s kulatým razítkem, který posoudí, jestli nabídka tady toho zadavatele je více environmentální než ta druhá., protože podle mě ani soud tomu nebude rozumět, ani ÚOHS, takže se budou muset angažovat znalci, kteří řeknou ano, zadavatel měl pravdu nebo neměl pravdu.*“

¹⁴⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 22. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf s. 53.

¹⁴⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 24. 7. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf s. 53.

Závěr

Zelené veřejné zadávání je veřejným zadáváním, které dodržuje zásady environmentálně odpovědného zadávání. Tím se dle ZZVZ rozumí postup, při kterém má zadavatel povinnost zohlednit například dopad na životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, životní cyklus dodávky, služby nebo stavební práce a další environmentálně relevantní hlediska spojená s veřejnou zakázkou. Zelené veřejné zadávání, neboli GPP, je tedy způsobem veřejného zadávání, který je zaměřen na odpovědný přístup k životnímu prostředí. Zelená veřejná zakázka se proto liší od běžné veřejné zakázky tím, že jsou v jejím rámci zohledněny dopady na životní prostředí (hovoříme o tzv. zeleném kritériu). Povinnost obcí dodržovat zásady environmentálně odpovědného zadávání byla v České republice zakotvena od 1. 1. 2021, a to v důsledku transpozice Zadávací směrnice. Do té doby bylo zohledňování environmentálních aspektů veřejné zakázky pouze dobrovolné. Zelené veřejné zadávání je nástrojem politik životního prostředí. Jedná se o nástroj k řešení dopadů na životní prostředí, které vznikají při lidské činnosti, a skýtá značný potenciál pro nastolení změny v chování dodavatelů, která může být vyvolána tím, že veřejní zadavatelé disponující značnou nákupní silou budou jako podmínku účasti v zadávacím řízení a zadání veřejné zakázky uplatňovat environmentální kritéria.

Zelené veřejné zadávání je však dosud značně neprobádanou problematikou. Světová odborná literatura se věnuje některým aspektům GPP, avšak schází ucelený vědecký rámec. V České republice není dostupná odborná literatura, která by se intenzivně této problematice věnovala. Výzkumný vědecký rámec zeleného veřejného zadávání lze založit na několika teoretických východiscích, a to zejména na konceptu veřejného zájmu, konceptu trvale udržitelného rozvoje, konceptu dobré správy a teorii veřejných financí. Zelené veřejné zadávání dále vychází z obecné úpravy veřejného zadávání a jeho institutů, které jsou zakotveny v ZZVZ. Základní problém zeleného veřejného zadávání můžeme vymezit jako střet principu nejnižší nabídkové ceny a vyšší nákladovosti zeleného řešení (což je však vyvažováno náklady životního cyklu).

Ve vztahu k výzkumné otázce č. 1 (Jaký je postoj obcí k zeleným veřejným zakázkám?), jsem na základě provedených rozhovorů s obcemi a městskými částmi dospěla k těmto závěrům. Všechny 15 obcí a městských částí, se kterými byly uskutečněny rozhovory, vnímá zelené veřejné zakázky obecně kladně. Respondenti vyjádřili jednotný názor, že trend zohledňování environmentálních aspektů v rámci veřejného zadávání je pozitivním trendem. Někteří respondenti však uvedli určité obavy z aplikace zeleného veřejného zadávání v praxi. Konkrétně zazněla obava ze složitosti celého procesu v praktické rovině a byla zdůrazněna potřeba aplikovat zelené kritérium přiměřeně a proporcčně s ohledem na ostatní zásady

veřejného zadávání, a to s ohledem na povahu dané veřejné zakázky. Někteří respondenti se dále obávají, že zohlednění zeleného kritéria povede k vyšší ceně veřejné zakázky, což bude podrobena kritice veřejnosti a může to být důvodem žádostí o revizi daného veřejného zadávání Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. V rámci provedených rozhovorů dále zazněla obava z úbytku zájemců na straně dodavatelů, protože nebudou schopni splnit požadovaná environmentální kritéria účasti v zadávacím řízení. Pokud jde o zkušenosti oslovených obcí a městských částí se zelenými veřejnými zakázkami, tak tyto jsou spíše drobné a spočívají v zohlednění pouze dílčího zeleného kritéria v rámci zadávání veřejné zakázky, než ucelené aplikaci zásad environmentálně odpovědného zadávání. Pouze dva respondenti uvedli, že již aplikovali nově zavedený požadavek na dodržování zásad environmentálně odpovědného zadávání, avšak pouze jako prvotní snahu o reflexi nové právní úpravy. Většina respondentů rovněž uvedla, že zelené veřejné zadávání si vyžádá vyšší náklady zejména v podobě vyšší časové náročnosti, potřeby zapojit odborníky, nezbytnosti opatřit příslušné studie a větší administrativy.

Pokud jde o výzkumnou otázku č. 2 (*Jak probíhá proces zadávání zelených veřejných zakázek obcí?*), dospěla jsem k závěru, že proces zadávání zelené veřejné zakázky obcí se formálně neliší od procesu zadávání ostatních veřejných zakázek. Je tomu tak proto, že ZZVZ nerozlišuje mezi zelenou veřejnou zakázkou a ostatními veřejnými zakázkami ve formálním smyslu. Z tohoto důvodu se pro zadávání zelené veřejné zakázky uplatňují stejná pravidla zadávacího řízení jako pro ostatní veřejné zakázky. Za účelem zodpovězení této výzkumné otázky jsem dále dospěla k závěru, že ZZVZ pojem zadávací řízení nedefinuje, pouze upravuje jeho jednotlivé typy, kterými jsou zjednodušené podlimitní řízení, otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, řízení se soutěžním dialogem, řízení o inovačním partnerství, koncesní řízení a řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu. Dle typu zadávacího řízení se liší jeho průběh. Ve zjednodušené podobě můžeme zadávací řízení shrnout tak, že zadavatel zadávací řízení zahájí (odesláním oznámení do Věstníku veřejných zakázek nebo zasláním výzvy k podání nabídek uchazečům), zveřejní na svém profilu zadávací dokumentaci, stanoví lhůtu pro podávání nabídek (její minimální délka se liší a je stanovena zákonem) a po jejím uplynutí otevře obálky s nabídkami a posoudí splnění podmínek kvalifikace a poté posoudí splnění dalších podmínek. Následně sestaví pořadí nabídek dle stanovených hodnotících kritérií. Nakonec rozhodne o výběru dodavatele, který předložil vítěznou nabídku, a s ním uzavře smlouvu na veřejnou zakázku, čímž je zadávací

řízení dokončeno. Uvedené platí pouze obecně, jednotlivé typy zadávacího řízení vykazují svá specifika, avšak tato analýza není předmětem této diplomové práce.

V návaznosti na výzkumnou otázku č. 3 (Jak se promítá odlišnost zelených veřejných zakázek a běžných veřejných zakázek do procesu přípravy veřejných zakázek?) a výzkumnou otázku č. 4 (Klade zadávání zelených veřejných zakázek vyšší nároky na zadavatele ve srovnání s běžnými veřejnými zakázkami? Jaké nové nároky kladou zelené veřejné zakázky na postupy zadavatele a obsah zadávacích činností?) jsem došla k těmto závěrům. Zelené veřejné zadávání přináší určitá specifika do zadávacího řízení (v širším smyslu, tedy včetně jeho přípravné fáze), se kterými se budou muset obce jako zadavatelé vypořádat. Tato specifika se konkrétně projevují v přípravě veřejné zakázky. Přípravná fáze zadávacího řízení (tedy fáze před samotným formálním zahájením zadávacího řízení) je pro zelené veřejné zadávání zcela klíčová. Pokud by obec jako zadavatel nedodržela řádně zásady environmentálně odpovědného zadávání při přípravě zadávací dokumentace, nemůže k naplnění účelu veřejného zadávání vůbec dojít a obec tím poruší svou povinnost dle ZZVZ. Tuto skutečnost potvrdily i oslovené obce a městské části, které zdůraznily potřebu se nad přípravou zelených veřejných zakázek zvlášť důkladně zamyslet, aby zadávací dokumentace splňovala stanovené požadavky (tj. aby byly řádně zohledněny zásady environmentálně odpovědného zadávání). Na základě tohoto obecného závěru jsem identifikovala následující specifika přípravy zelené veřejné zakázky a související požadavky kladené na obec jako zadavatele, které z nich vyplývají.

Zaprvé, na počátku přípravy zelené veřejné zakázky musí obec řádně zmapovat relevantní trh, aby získala přehled o dostupných ekologických variantách řešení dané veřejné zakázky. Obec může využít institutu předběžných tržních konzultací, jehož prostřednictvím ZZVZ umožňuje obcím, aby kontaktovaly odborníky či dokonce samotné dodavatele s cílem připravit zadávací podmínky. Vhodnost využití této možnosti zdůrazňují dostupné metodiky k veřejnému zadávání a potvrdily ji i obce samotné.

Zadruhé, s ohledem na povahu zelených veřejných zakázek a dostupnost ekologických variant řešení musí obec v rámci přípravy veřejné zakázky zvažovat vhodný druh zadávacího řízení. Ten bude vhodné zvolit s ohledem na předmět veřejné zakázky a možnosti na relevantním trhu. Obec musí zejména zvažovat, kolik účastníků se konkrétního zadávacího řízení může zúčastnit a dle toho zvolit vhodný typ, aby zajistila dostatečný počet ekologických variant řešení. Nelze vyloučit, že se v některých případech obce budou muset vypořádat s potenciálním nedostatkem vhodných subjektů na straně dodavatele.

Zatřetí, obec je povinna svůj postup, jak dodržela zásady environmentálně odpovědného zadávání při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, řádně odůvodnit. Ačkoliv toto odůvodnění nemusí být součástí zadávací dokumentace, obec musí být schopna odůvodnění svého postupu kdykoliv v případě potřeby poskytnout. Proto by obec měla mít odůvodnění k dispozici již před zahájením zadávacího řízení a musí jej připravit již v přípravné fázi, protože již v tomto bodě se rozhoduje, jak bude zásady environmentálně odpovědného zadávání v případě konkrétní veřejné zakázky zohledňovat. ZZVZ nestanovuje, v jaké formě musí být odůvodnění vyhotoveno. Stanovisko expertní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj však doporučuje písemnou formu.

Začtvrté, dalším specifikem přípravy zelené veřejné zakázky je stanovení předmětu zakázky. Toto specifikum je rozhodující pro zajištění ekologizace dané veřejné zakázky, protože předmět vymezuje, co zadavatel konkrétně poptává (jaké zboží, služby či stavební práce) a může stanovit, jaké funkce má například dané zboží mít (energetická náročnost, atd.). Environmentální kritéria aplikovaná obcí musí vždy souviset s předmětem veřejné zakázky a jiná kritéria nelze vyžadovat ani zohlednit. To podtrhává význam řádného stanovení předmětu veřejné zakázky. Obdobně hodnotící kritéria musí být vázána na předmět veřejné zakázky. Jakkoli tato dvě pravidla platí pro veřejné zakázky obecně, v případě zelené veřejné zakázky bude zelené kritérium možné zohlednit právě pouze tehdy, když bude správně stanoven předmět veřejné zakázky. Proto je pro správné stanovení předmětu veřejné zakázky nezbytné, aby obec předem získala přehled o dopadech zakázky na životní prostředí. Hlavní dopady jsou popsány například v kritériích Evropské unie pro zelené veřejné zadávání a dále také v Metodice MŽP. Kritéria Evropské unie i Metodika MŽP rovněž stanovují jednotlivá zelená kritéria, která lze uplatnit (spotřeba energie, uplatnění nebezpečných látek, atd.).

Zapáté, během přípravy musí obec dále určit vhodné zadávací podmínky, zejména podmínky účasti v zadávacím řízení a pravidla pro hodnocení nabídek, aby mohlo být zelené kritérium efektivně uplatněno. ZZVZ výslovně opravňuje obec, aby stanovila zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí. Pokud jde o podmínky kvalifikace, je vhodné k prokázání technické kvalifikace vyžadovat opatření v oblasti řízení z hlediska ochrany životního prostředí. K prokázání splnění této podmínky je dobré odkázat na jeden z environmentálních systémů řízení, konkrétně certifikaci ISO nebo EMAS. Jedná se o nástroje organizačního charakteru, které se daná organizace zaváže přijmout s cílem zlepšit svůj environmentální profil. Přestože obec není povinna ani v případě nadlimitního režimu tento požadavek stanovit, pro účely naplnění zeleného kritéria lze jeho

uplatnění doporučit. Environmentální hledisko může obec zohlednit také v rámci technických podmínek, a to například odkazem na uznávané ekoznačky, jejichž uplatnění zakotvuje přímo ZZVZ ve formě tzv. štítků, což je dokument, osvědčení nebo potvrzení dokládající, že dodávka, služba, stavební práce, proces nebo postup splňují určité požadavky. Nejznámějšími ekoznačkami jsou Ekoznačka EU, FSC a Energy Star. Obec však musí pamatovat, že i v případě ekoznaček platí, že ekoznačku lze vyžadovat pouze tehdy, když se požadavky na označení ekoznačkou týkají zcela výlučně kritérií, která souvisejí s předmětem dané veřejné zakázky, a musí být splněny i další podmínky (transparentnost procesu získání ekoznačky, dostupnost pro každého při splnění stanovených podmínek, atd.). Důležité rovněž je, že obec musí vždy přijmout i jiné vhodný štítek osvědčující splnění stejných požadavků a v případě, že dodavatel nemohl štítek získat, dokonce i jiný vhodný důkaz. V neposlední řadě může obec zelené kritérium uplatnit v rámci obchodních a jiných smluvních podmínek týkajících se předmětu veřejné zakázky nebo také jako zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky. Může se jednat například o požadavek na ekologickou likvidaci odpadů souvisejících se zakázkou. Obec by rovněž měla pamatovat na to, že vymáhání environmentálně šetrných postupů je účinné pouze tehdy, když stejná pravidla uplatní i vůči subdodavatelům svých dodavatelů a dodržování těchto pravidel dodavateli i subdodavateli bude kontrolovat.

Zašesté, v rámci přípravy musí obec stanovit rovněž vhodná pravidla pro hodnocení nabídek. V případě veřejné zakázky je obec obecně povinna stanovit, že nabídky budou hodnoceny dle jejich ekonomické výhodnosti. ZZVZ však ponechává na obci, jaké konkrétní kritérium zvolí k posouzení ekonomické výhodnosti. Může se jednat o nejvýhodnější poměr nabídkové ceny a kvality, nejvýhodnější poměr nákladů životního cyklu a kvality, nejnižší nabídková cena nebo nejnižší náklady životního cyklu. Ani kritérium nejnižší nabídkové ceny ZZVZ výslovně v případě zelených veřejných zakázek tedy obecně nevylučuje. Je však zřejmé, že nabídková cena může být v případě méně ekologických nabídek nižší a nedošlo by proto k naplnění smyslu zeleného veřejného zadávání. Má-li být naplněn význam zeleného veřejného zadávání, je vhodné, aby obec zvolila naopak kritérium nákladů životního cyklu. Jedná se o náklady, které se váží k celému životnímu cyklu, a nejedná se pouze o nabídkovou cenu. Kromě nabídkové ceny do těchto nákladů lze totiž zařadit náklady zadavatele nebo jiných uživatelů v průběhu životního cyklu předmětu veřejné zakázky (např.: náklady související s užíváním předmětu veřejné zakázky, náklady na údržbu či náklady spojené s koncem životnosti) a náklady způsobené dopady na životní prostředí, které jsou spojeny s předmětem plnění veřejné zakázky kdykoli v průběhu jeho životního cyklu (např. náklady na zmírnění změny klimatu). Rovněž je

vhodné, aby v rámci samotných kvalitativních hodnotících kritérií obec zahrnula kritéria, která zohledňují environmentální aspekty napříč životním cyklem, což ZZVZ výslovně umožňuje. V rámci přiřkládání váhy jednotlivým hodnotícím kritériím lze poté doporučit, aby obec stanovila, že nabídky s vyšší environmentální výkonností mohou získat více bodů než ty méně ekologické v rámci daného kritéria (např. dle podílu recyklovaných materiálů). I zde však obec musí pamatovat na zákonné limity - kvalitativní kritéria se musí týkat předmětu veřejné zakázky, musí být nediskriminační, transparentní a musí být zvolena správná metodika porovnání nabídek dle daného kritéria (tj. aby bylo nabídky možné dle tohoto kritéria vzájemně porovnat).

Celkově lze uzavřít, že zelené veřejné zadávání klade na obce vyšší nároky, než tomu bylo u obecného veřejného zadávání. Tuto skutečnost potvrdily obce a městské části v rámci provedených rozhovorů, když zmínily zejména vyšší časovou náročnost přípravy veřejné zakázky, potřebu studií a zapojení odborníků a s tím spojené vyšší náklady.

Věřím, že tato práce poslouží jako základní vhled do problematiky zeleného veřejného zadávání a jako možný podklad pro praxi obcí jako zadavatelů. Další práce věnující se problematice zeleného veřejného zadávání v České republice by mohly na tuto diplomovou práci navázat a zaměřit se například na budoucí praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a jeho přístup k environmentálně odpovědnému zadávání, který bude pro rozšíření environmentálně odpovědného zadávání v České republice zásadní.

Summary

Green Public Procurement (GPP) is public procurement that adheres to the principles of environmentally responsible procurement. According to the PPA (Public Procurement Act), this means an approach in which the contracting authority has to consider the environmental impact, sustainable development, the life cycle assessment, and other environmentally relevant aspects related to the public contract. GPP differs from conventional public procurement in that it is developed to include green requirements (green criteria). Thus, GPP is an environmental policy tool with the potential to bring about a change in supplier behavior by making environmental criteria a condition of participation in the tendering process. The obligation of municipalities to comply with the principles of environmentally responsible procurement has been established in the Czech Republic since 1 January 2021, as a result of the transposition of the Procurement Directive. Until then, the consideration of environmental aspects of public procurement was only voluntary.

However, GPP is still a largely unexplored issue. Although there is literature on some aspects of GPP around the world, a comprehensive scientific framework is lacking. Similarly, there are no publications in the Czech Republic that deal with this topic in depth. The GPP approach is based on several theoretical grounds, in particular on the concept of public interest, sustainable development, good governance and the theory of public finance. Furthermore, GPP is based on the general regulation of public procurement and its institutes, which are established in the Public Procurement Act (PPA). The basic problem of green public procurement can be defined as a conflict between the principle of the lowest tender price and the higher cost of an environmentally friendly solution (which is, however, balanced by life cycle costs).

Research question 1: What is the attitude of municipalities towards green public procurement?

Based on the interviews conducted with municipalities and urban districts, I came to the following conclusions. All 15 interviewed municipalities and urban districts have a generally positive perception of GPP. Respondents expressed a consistent view that considering environmental aspects in public procurement is a positive trend. However, some respondents indicated some concerns about the application of GPP. In particular, concerns were expressed about the complexity of the process in practice and the need to apply the green criterion in an appropriate and proportionate manner in relation to other public procurement principles, taking into account the nature of the public contract in question. Furthermore, some respondents are concerned that the green criterion will lead to a higher price for the public contract, which will be subject to public criticism and may lead to requests for a review of the public procurement

by the Office for the Protection of Competition. There was also a concern about the loss of bidders on the part of suppliers, as they will not be able to meet the required environmental criteria for participation in the procurement procedure. As regards the practical experience of the interviewed municipalities and urban districts with GPP, it is minor and consists in taking into account only a partial green criterion in the public procurement rather than a comprehensive application of the principles of environmentally responsible procurement. Only two respondents indicated that they had already applied the newly introduced requirement to comply with the principles of environmentally responsible procurement, but only as an initial effort to reflect the new legislation. The majority of respondents also indicated that green public procurement would entail higher costs, mainly in terms of increased time, the need to involve experts, the need to procure relevant studies, and increased administration.

Research question 2: How does the green procurement process work for municipalities?

I concluded that the process GPP by municipalities is not formally different from the process of other public procurement. This is because the PPA does not formally distinguish between GPP and other public procurement. For this reason, the same procurement rules apply to GPP as to other public procurement. I further concluded that the PPA does not define procurement procedure, but only regulates its different types, such as open tendering procedure, restricted procedure, negotiated procedure without prior publication, competitive dialogue, innovative partnership, concession procedure and procedure for awarding a public contract in a simplified regime. Depending on the type of procurement procedure, its course varies. However, the general procurement procedure can be summarized as follows: the contracting authority initiates the procurement procedure, publishes the tender documentation on its profile, sets a deadline for the submission of tenders (the minimum length of the deadline varies and is set by law) and, after the deadline, opens the envelopes with the tenders and assesses whether the qualification and, where relevant, other remaining conditions have been met. The tenders are then ranked according to the established evaluation criteria. Finally, a decision is taken to select the contractor who has submitted the successful tender. The above applies only in general terms. The different types of tendering procedure have their own specificities.

Research question 3: How does the difference between green public procurement and conventional public procurement affect the procurement process?

Research question 4: Does green public procurement place higher demands on contracting authorities compared to conventional public procurement? What new demands does green

public procurement place on contracting authorities' procedures and the content of procurement activities?

On these questions, I came to the following conclusions. Green public procurement brings certain specifics to the procurement procedure (in a broader sense, including its preparatory phase), which municipalities as contracting authorities will have to deal with. These specificities are particularly evident in the preparation of the procurement. The preparatory phase of the procurement procedure (i.e. the phase before the actual formal launch of the procurement procedure) is absolutely crucial for GPP. If the municipality as a contracting authority fails to properly comply with the principles of environmentally responsible procurement in the preparation of the tender documentation, the purpose of the public procurement cannot be fulfilled, and the municipality will be in breach of its obligation under the PPA. This fact was also confirmed by the interviewed municipalities and districts, which stressed the need to think particularly carefully about the preparation of GPP in order to ensure that the tender documentation meets the requirements set out (i.e. that the principles of environmentally responsible procurement are properly taken into account). Based on this general conclusion, I have identified the following specificities of GPP and the related requirements imposed on the municipality as a contracting authority.

Firstly, at the beginning of the preparation of green public procurement, the municipality must adequately map the relevant market to get an overview of the environmentally-friendly solutions for the procurement. In addition, the municipality can use pre-market consultations, through which the PPA allows municipalities to contact experts or even suppliers themselves in order to prepare tender conditions. The advisability of using this option is underlined by the available procurement guidelines and confirmed by the municipalities themselves.

Second, given the nature of GPP and the availability of environmentally friendly options, the municipality must consider the appropriate type of procurement procedure when preparing the tender. It is appropriate to choose the one taking into account the subject matter of the procurement and the opportunities in the relevant market. In particular, the municipality must consider how many participants can take part in a particular procurement procedure and choose the appropriate type accordingly in order to ensure a sufficient number of environmentally friendly options. It cannot be excluded that in some cases, municipalities will have to deal with a potential shortage of suitable suppliers.

Third, the municipality is obliged to properly justify its approach to the implementation of the principles of environmentally responsible procurement in the development of the tender

conditions, the evaluation of tenders, and the selection of the supplier. Although this justification does not have to be part of the tender documentation, the municipality must be able to provide a justification for its action at any time if necessary. Therefore, the municipality should already have the justification available before the tendering procedure is launched. For this reason, the municipality must prepare the justification already at the preparatory stage, as it is already at this point that it decides how it will take into account the principles of environmentally responsible procurement in the case of a particular public contract. The PPA does not specify in what form the justification must be prepared. However, the opinion of the expert group of the Ministry of Regional Development recommends a written form.

Fourth, another specific point in the preparation of GPP is the definition of the subject matter of the contract. This point is crucial to ensure the greening of the public procurement, as the subject matter defines what the contracting authority is specifically asking for (what goods, services or works) and can determine what functions the goods should have (energy performance, etc.). The environmental criteria applied by the municipality must always be related to the subject matter of the public contract, and other criteria cannot be required or taken into account. This condition underlines the importance of a proper definition of the subject matter of the public contract. Similarly, the evaluation criteria must be linked to the subject matter of the public contract. Although these two rules apply to public procurement in general, in the case of GPP, the green criterion will only be taken into account if the subject matter of the public procurement is properly determined. Therefore, in order to correctly determine the subject matter of the public contract, it is essential that the municipality obtains an overview of the environmental impact of the contract beforehand. The main impacts are described, for example, in the European Union GPP criteria and also in the guidelines of the Ministry of the Environment. The EU criteria and the Ministry of the Environment also specify the individual green criteria that can be applied (energy consumption, use of hazardous substances, etc.).

Fifth, during the preparation, the municipality must further identify appropriate tender conditions and rules for the evaluation of tenders so that the green criterion can be effectively applied. The PPA expressly authorizes the municipality to set specific conditions for the performance of the public contract, in particular in the area of the environmental impact of the subject matter of the public contract. Concerning qualification conditions, it is appropriate to require environmental management measures to demonstrate technical qualification. To demonstrate compliance with this condition, it is useful to refer to one of the environmental management systems, namely ISO or EMAS certification. These are management tools that the

organization undertakes to adopt in order to improve its environmental profile. Although the municipality is not obliged to impose this requirement, its application can be recommended for the purpose of fulfilling the green criterion. The environmental aspect can also be taken into account by requiring certain technical conditions, for example, by referring to recognized eco-labels, the application of which is directly provided for in the PPA in the form of a 'label', which is a document or certificate attesting that a supply, service, work, process or procedure meets certain requirements. The best-known eco-labels are the EU Ecolabel, FSC and Energy Star. However, the municipality must remember that an eco-label can only be required if the requirements for the eco-label relate exclusively to criteria that are relevant to the subject matter of the public contract and other conditions must also be met, such as transparency of the eco-labelling process, accessibility for everyone if the conditions are met, etc. It is also important that the municipality must always accept another suitable label certifying compliance with the same requirements and, if the supplier could not obtain a label, even other suitable evidence. Finally, the municipality can apply the green criterion within the commercial and other contractual terms and conditions relating to the subject matter of the public contract, or also as specific conditions of performance of the public contract. This may be, for example, a requirement for environmentally friendly disposal of waste related to the contract. The municipality should also bear in mind that the enforcement of environmentally friendly practices is only effective if it applies the same rules to its suppliers' subcontractors and monitors compliance by both suppliers and subcontractors.

Finally, as part of the preparation, the municipality must also establish appropriate rules for the evaluation of tenders. In the case of public procurement, the municipality is generally obliged to ensure that tenders are evaluated on their economic merits. However, the PPA leaves it up to the municipality to decide which specific criterion it chooses to assess economic viability. This may be the most favorable price/quality ratio, the most favorable life cycle cost/quality ratio, the lowest tender price or the lowest life cycle cost. Thus, even in the case of green public procurement, the PPA does not explicitly exclude the lowest tender price criterion. However, it is clear that in the case of less environmentally friendly tenders, the price may be lower, and therefore the purpose of green public procurement would not be fulfilled. If the meaning of green public procurement is to be fulfilled, it is, therefore, appropriate for the municipality to choose the life cycle cost criterion. This is a cost that relates to the whole life cycle, it is not just a tender price. This includes costs incurred by the contracting authority or by other users during the life cycle of the subject matter of the public contract (e.g.: costs related to the use of the

subject matter of the public contract, maintenance costs or end-of-life costs) and costs caused by environmental impacts associated with the subject matter of the public contract at any time during its life cycle (e.g., climate change mitigation costs). It is also appropriate for the municipality to include, within the qualitative evaluation criteria, criteria that take into account environmental aspects across the life cycle, which is explicitly allowed by the PPA. As part of the weighting of the individual evaluation criteria, it may be recommended that the municipality stipulates that tenders with a higher environmental performance may be awarded more points than those with a lower environmental performance in a given criterion (e.g., according to the proportion of recycled materials). However, here again, the municipality has to keep in mind the legal limits - the quality criteria must relate to the subject matter of the public contract, be non-discriminatory, transparent and the correct methodology must be chosen to compare the tenders according to the given criterion (i.e., to make it possible to compare the tenders according to this criterion).

In summary, it can be concluded that GPP places higher demands on municipalities than general public procurement. This fact was confirmed by municipalities and urban districts in the conducted interviews, when they mentioned, in particular, the higher time required for the preparation of public procurement, the need for studies, and the involvement of experts and the higher costs involved.

I believe that this thesis will serve as a basic insight into the field of GPP and as a potential basis for the practice of municipalities as contracting authorities. Further work on GPP in the Czech Republic could build on this thesis and address, for example, the future practice of the Office for the Protection of Competition and its approach to environmentally responsible procurement, which will be crucial for the expansion of environmentally responsible procurement in the Czech Republic.

Použitá literatura

BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.

BOROWY, Iris. *Defining Sustainable Development for Our Common Future: A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*. Routledge, 2013. 280 stran.

CR2030.cz. *Kapitoly* [online]. [cit. 3.6.2021]. Dostupné z:

<https://www.cr2030.cz/strategie/kapitoly/>.

DANIHELKOVÁ, Kamila a Petr LEDVINA. *Příručka zeleného úřadování a nakupování*. Síť ekologických poraden: 2009.

Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ Petr, ŠEBESTA, Milan a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s.

DVOŘÁK, David.: *Smluvní vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014.

ENERGY STAR. *What is ENERGY STAR* [online]. [1.6.2021] Dostupné z

<https://www.energystar.gov/about?s=mega>.

EUROPA.EU. *Ekoznačka EU* [online]. [20.7.2021] Dostupné z:

https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/labels-markings/ecolabel/index_cs.htm#.

EUROPEAN COMMISSION. *EU GPP criteria* [online]. [1.6.2021]. Dostupné z:

https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

EVROPSKÁ KOMISE. *Nakupujte zeleně! – Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek* [online]. [cit. 15.4.2021]. Dostupné z:

https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf.

EVROPSKÁ KOMISE. *Kritéria EU pro zelené veřejné zakázky v oblasti počítačů, monitorů, tabletů a chytrých telefonů*. Dostupné z:

<https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/computers%20and%20monitors/ENV-2021-00071-00-00-CS-TRA-00.pdf>.

FOREST STEWARDSHIP COUNCIL. *We Are the World's Most Trusted Sustainable Forest Management Solution* [online]. [1.6.2021] Dostupné z: <https://fsc.org/en/about-us>.

FOREST STEWARDSHIP COUNCIL. *Forest Management Certification*. [online].

[1.6.2021] Dostupné z <https://fsc.org/en/forest-management-certification>.

GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, SOKOL, Peter, ŽELEZNÁ, Julie a Vladimír KOČÍ. *Co je ekologicky šetrné veřejné zadávání?*. Praha: Vysoká škola chemicko-technologická, 2016. ISBN 978-80-7080-958-7.

GERLOCH, Aleš. *Veřejný zájem*. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. *Veřejný zájem*.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Květa KUBÁTOVÁ. *Veřejné finance*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 1999. ISBN 80-902752-1-4. 402 stran. Kapitola 1. Dostupné z: https://nb.vse.cz/~urbanek/FinInst/VF_Kap1.htm.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-7367-040-2.

HRABCOVÁ, Dana, ed. *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. ISBN 80-210-4001-7.

CHENGA, Wenjuan, APPOLLONIAB, Andrea, D'AMATOC, Alessio a Qinghua ZHU. *Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review*. In: *Journal of Cleaner Production* Volume 176, 1. 3. 2018, s. 770-784.

INSTITUT PRO VEŘEJNOU SPRÁVU PRAHA. *Veřejné zakázky pro zastupitele obcí*. Praha. 2018.

JANEČKOVÁ, Marie. *Analýza užívání principů společensky odpovědného veřejného zadávání v praxi zadávání veřejných zakázek v České republice (období 2013 – 2016)*. Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2016.

JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-80-7179-575-9.

KAMALJIT, S. Bawa a Reinmar SEIDLER. *Dimensions of Sustainable Development - Volume I*. EOLSS Publications, 2009. 398 stran.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020* [online]. Praha. 2021. [cit. 15.6.2021]. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/69-21-vyrocní-zpráva-o-stavu-veřejných-zakázek-v-ceske-republice-za-rok-2020-t25-5-2021/>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Základní pojetí konceptu udržitelného rozvoje* [online]. [cit. 1.6.2021]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/regionalni-rozvoj/informace,-aktuality,-seminare,-pracovni-skupiny/psur/uvodni-informace-o-udrzitelnem-rozvoji/zakladni-pojeti-konceptu-udrzitelného-rozvoje>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Nové zásady sociálně odpovědného environmentálně odpovědného a inovativního zadávání od 1.1.2021 – metodické stanovisko*. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/metodiky-stanoviska/metodiky-k-zakonu-c-134-2016-sb-o-zadavani-veřejných-zakázek/metodicka-stanoviska/>.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Udržitelný rozvoj* [online]. [cit. 1.6.2021]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/udržitelný_rozvoj.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Výpočetní technika*. [online]. [5.5.2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setrna_verejna_sprava/\\$FILE/OFDN-List_1_Vypocetni_tehnika-20180314.pdf.002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setrna_verejna_sprava/$FILE/OFDN-List_1_Vypocetni_tehnika-20180314.pdf.002.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *MŽP prosazuje férové zakázky* [online]. [cit. 16.5.2021]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20210412_MZP-prosazuje-ferove-zakazky.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodika pro environmentálně odpovědný přístup při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy*. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setrna_verejna_sprava/\\$FILE/OFDN-Uvod-20180314.pdf.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/setrna_verejna_sprava/$FILE/OFDN-Uvod-20180314.pdf.pdf).

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 1221/2009 ze dne 25. listopadu 2009 o dobrovolné účasti organizací v systému Společenství pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 761/2001, rozhodnutí Komise 2001/681/ES a 2006/193/ES. čl. 1.

NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, BERÁNKOVÁ, Jarmila, et al. *Implementace odpovědného veřejného zadávání v organizaci: metodika*. Praha: MPSV, 2019. ISBN 978-80-7421-174-4.

NOVÁK, David a kolektiv. *Odpovědné veřejné zadávání*. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. 2017. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/05/sovz_metodika_text_web.pdf_s.5.

NOVÁČEK, Pavel. *Udržitelný rozvoj*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010. ISBN 978-80-244-2514-6.

OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-018-x.

OCHRANA, František, PŮČEK, Milan Jan a David ŠPAČEK. *Veřejná správa*. Brno: 2015. Masarykova univerzita. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPACEK.pdf.

OCHRANA, František. *P-18 Veřejné zakázky* [powerpoint přednáška se zvukovým záznamem]. Univezita Karlova. Praha. 2021.

OCHRANA, František.: *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza)*. Praha, Ekopress, 2008.

OCHRANA, František, MAAAYTOVÁ, Alena, PAVEL, Jan, VÍTEK, Leoš a Václav URBÁNEK. *Finance ve veřejném sektoru a podpora podnikatelského sektoru (vybrané problémy)*. Praha: Grada, 2010. ISBN: 978-80-247-3228-2. 264 stran.

OCHRANA, František. *Veřejné projekty a veřejné zakázky: (hodnocení a výběr)*. Praha: Codex Bohemia, 1999. ISBN 978-80-85963-96-0.

OCHRANA, František. *Veřejné zakázky: [metody a metodika efektivního hodnocení a výběru]*. Praha: Ekopress, 2004. ISBN 8086119793.

OCHRANA, František. *Veřejné služby - jejich poskytování, zadávání a hodnocení: teorie a metodika poptávkového způsobu poskytování a zadávání veřejných služeb na úrovni municipalit*. Praha: Ekopress, 2007. ISBN 978-80-86929-31-6.

OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*. Praha: Ekopress, 2008. ISBN 9788086929460.

OCHRANA, František a Alena MAAAYTOVÁ. *Východiska pro vytváření transparentního a nekorupčního systému zadávání veřejných zakázek*. In: Ekonomický časopis, 60, 2012, č. 7, s. 732 – 745.

OCHRANA, František a Jan PAVEL. *Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition and Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic*. 2013. In: Central European Journal of Public Policy 7(2):114-134.

OCHRANA, František. *Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí*. Praha: Oeconomica, 2007. ISBN 978-80-245-1259-4.

OCHRANA, František a Petr STEHLÍK. *Overpricing of Public Procurement for Construction Works in the Czech Republic*. 2015. In: Ekonomický Časopis 63(3):227-238.

POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-591-6.

POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. Veřejná správa: čtrnáctideník Vlády České republiky. 2008. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 12/2008, VII – VIII. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/webpm/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-049-1.

PLAČEK Michal, NEMEC, Juraj, OCHRANA, František, SCHMIDT Martin a Milan PŮČEK. (2020) *Analysis of Factors of Overpricing in Public Procurement: A Study for Low-Performing EU Countries*. In: Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3909-1.

PLAČEK, Michal, OCHRANA, František, SCHMIDT, Martin a Milan Jan PŮČEK. *The evaluation of role of the office for protection and competition of the Czech republic in regulating public procurement*. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy : the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. NISPAcee - Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2016, IX., č. 1, s. pp.97-117. ISSN 1337-9038.

PLAČEK, Michal, VALENTINOV, Vladislav, DEL CAMPO, Cristina, VACEKOVÁ, Gabriela, OCHRANA, František a Markéta ŠUMPIKOVÁ: *Stewardship and administrative capacity in green public procurement in the Czech Republic: evidence from a large-N survey*. *Environmental Sciences Europe*. In: *Environmental Sciences Europe*. V tisku.

PLAČEK, Michal, SCHMIDT, Martin, OCHRANA, František a Michal PŮČEK. *Do the Selected Characteristics of Public Tenders Affect the Likelihood of Filing Petitions with the Regulators of Public Tenders?*. In: *Prague Economic Papers*. 26/2017. č. 3. s. 317-329.

PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788075521026.

Pravidla uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/08/pravidla-k-usneseni-531_2017.pdf.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-R039,040/2006/02-07000/2007/310-Šp.

RYNDA, Ivan.: *Trvale udržitelný rozvoj*. In: Geografické rozhledy, 10/1, 2000, 10–11.

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ, Zadávání veřejných zakázek v zájmu lepšího životního prostředí KOM(2008) 400, ze dne 16.7.2008.

SCHMIDT, Martin. *Efektivnost institutu veřejných zakázek a její determinanty*. Masarykova Univerzita. Ekonomicko-správní fakulta, disertační práce. Brno 2017.

SCHMIDT, Martin, OCHRANA, František, PLAČEK, Michal a Milan Jan PŮČEK. *An Empirical Analysis of Post-Contractual Behaviour in Public Works Contracts: The Czech Case as a Secondary Comparison with the Slovak Republic*. In: Ekonomický časopis. SAP - Slovak Academic Press, 2016, roč. 64, č. 6, s. 501-518. ISSN 0013-3035.

SÖNNICHSEN, Sonnich Dahl a Jesper CLEMENT. *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*. In: Journal of Cleaner Production, Volume 245, 1.2.2020, 118901.

Stanovisko expertní skupiny MMR. *Stanovisko k právním otázkám spojeným se zavedením nových zásad zadávání veřejných zakázek*. Dostupné z: <https://www.sovz.cz/wp-content/uploads/2021/05/stanovisko-k-pravnim-otazkam-spojenym-se-zavedenim-novych-zasad-zadavani-verejnych-zakazek-uohs-1.pdf>.

ŠUMPÍKOVÁ, Markéta, OCHRANA, František a Jan PAVEL. *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. Ekonomie (Eurolex Bohemia). ISBN 80-86861-77-5.

ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĐOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-313-0.

TOUŠEK, Laco. *Desk research*. In: Antropologie.org [online]. 4.2.2014 [cit. 10.6.2021]. Dostupné z: <http://www.antropologie.org/cs/metodologie/desk-research>.

TOŠNER, Ondřej. *Veřejný zájem a jeho normování zákonem*. Právník, 2009, č. 3, s. 225-232.

UNITED NATIONS. *Take Action for the Sustainable Development Goals* [online]. [cit. 5.4.2021]. Dostupné z: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

Usnesení vlády České republiky ze dne 24. července 2017 č. 531, o Pravidlech uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy. Dostupné z: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/08/usneseni-531_2017.pdf.
Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy* [online]. [cit. 5.6.2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* [online]. [cit. 20.6.2021]. Dostupné z: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Teze Diplomové práce

Jméno studenta/studentky: Bc. Markéta Šlechtová

Název v jazyce práce: Obec jako zadavatel zelených veřejných zakázek

Název v anglickém jazyce: Municipality as Green Public Procurement Contracting Authority

Klíčová slova: obec, zadavatel, veřejné zakázky, zelené veřejné zakázky, státní správa, zákon o zadávání veřejných zakázek, samospráva

Klíčová slova anglicky: municipality, contracting authority, public procurement, green public procurement, state administration, act on public procurement, self-government

Akademický rok vypsání: 2020/2021

Jazyk práce: čeština

Typ práce: diplomová práce

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

A. vymezení výzkumného problému, návaznost na jiné práce – současnou úroveň domácích a zahraničních poznatků (jejich podrobnější zdůvodnění a přehled lze uvést v části D. teoretická východiska), formulace a zdůvodnění výběru výzkumného problému. Na konci tohoto odstavce se pokuste formulovat výzkumný problém jednou větou.

Má diplomová práce se bude zabývat zelenými veřejnými zakázkami (green public procurement), konkrétně pak obcí jako zadavatelem zelených veřejných zakázek. Za hlavní cíl práce si kladu zjistit, jakým způsobem probíhá zadávání zelených veřejných zakázek obcí. Dále se zaměřím na to, v jakých aspektech se liší, případně shodují, veřejné zakázky a zelené veřejné zakázky. S cílem mé diplomové práce korespondují také výzkumné otázky, které zní takto:

Hlavní výzkumná otázka: Jak probíhá zadávání zelených veřejných zakázek obcí?

Vedlejší výzkumná otázka: Jak se liší běžné veřejné zakázky od zelených veřejných zakázek?

Vedlejší výzkumná otázka: Jaký je postoj obcí k zeleným veřejným zakázkám?

Tato problematika je stále do značné míry neprobádána a v České republice jí zatím není věnována pozornost, jakou si zaslouhuje. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla věnovat se tomuto tématu ve své diplomové práci. S ohledem na omezený počet zdrojů budu též vycházet z dostupných zdrojů věnujících se obecně problematice veřejných zakázek a mým cílem je poskytnout práci, která poslouží jako vhled do oblasti zelených veřejných zakázek a poslouží jako základ pro další práce věnující se této oblasti. Téma také spadá pod můj obor studia veřejná politika. Veřejnou politikou můžeme rozumět soubor rozhodnutí politických aktérů v procesu výběru cílů a způsobů jejich dosažení. (Jenkins, 1978) Součástí veřejné politiky je i politika životního prostředí a veřejná správa.

Problém green public procurement je, na rozdíl od zahraničí (viz. Sonnichsen, Clement, 2019) v ČR prozatím neřešen. Je to nejen „bílé výzkumné místo“, ale i prozatím opomíjený problém veřejné politiky, resp. praxe veřejného zadávání. Právě na otázku praxe green public procurement, neboli zelených veřejných zakázek, se soustřeďuje diplomová práce. Vybírá si významný segment veřejného zadávání, jimiž jsou obce- zkoumá jejich roli v green public procurement a jejich vztah k politice green public procurement.

B. Cíle diplomové práce (jejich přímá souvislost s formulovaným výzkumným problémem)

S ohledem na předmět zkoumání jsou stanoveny následující cíle:

1. Zjistit, jakým způsobem probíhá zadávání zelených veřejných zakázek obcí.
2. V jakých aspektech se liší, případně shodují, veřejné zakázky a zelené veřejné zakázky.

C. Výzkumné otázky

Ve vztahu k předmětu zkoumání a cílům diplomové práce jsou stanoveny následující výzkumné otázky:

Hlavní výzkumná otázka: Jak probíhá zadávání zelených veřejných zakázek obcí?

Vedlejší výzkumná otázka: Jak se liší běžné veřejné zakázky od zelených veřejných zakázek?

Vedlejší výzkumná otázka: Jaký je postoj obcí k zeleným veřejným zakázkám?

D. Teoretická východiska

V teorii se autoři zabývají otázkou, jaké faktory ovlivňují rozhodnutí zadávat veřejné zakázky jako zelené veřejné zakázky, případně co brání rozšíření tohoto procesu. V této souvislosti se zabývají také rozlišením ostatních kategorií jako je sustainable public procurement a circular public procurement. Lze říci, že dostupné zahraniční publikace se pak v obecné rovině zejména

soustředí na tři hlavní kategorie faktorů – organizační aspekty, individuální chování a provozní nástroje. Tyto kategorie můžeme identifikovat napříč publikací jednotlivých autorů, kteří je či jejich dílčí aspekty analyzují a poskytují závěry o jejich vlivu na zadávání zelených veřejných zakázek. Problematika zelených veřejných zakázek je samozřejmě v teorii rozebírána také v kontextu omezenosti veřejných financí a rozhodování o veřejné zakázce na základě kritéria ceny. (Sonnichsen, Clement, 2019)

V českém právním řádu je zakotvena široká úprava zadávání veřejných zakázek v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Zadáváním veřejné zakázky rozumíme uzavření smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, na jejímž základě dodavatel dodává dodávky, služby nebo stavební práce. Jedním z veřejných zadavatelů je územní samosprávný celek, tedy i obec. Veřejné zakázky mohou být v obecné rovině děleny dle svého předmětu, hodnoty a dalších kritérií. V současné době dalším rozlišením veřejných zakázek může být zohlednění environmentálních aspektů. V tomto kontextu pak hovoříme o zelených veřejných zakázkách.

Veřejná zelená zakázka může být vymezena obdobně jako veřejná zakázka s tím, že zadavatel při jejím zadávání zohledňuje environmentální aspekty, tedy dopady na životní prostředí, v souvislosti s danou dodávkou, službou či stavební prací. (Sonnichsen, Clement, 2019) Se současným trendem inovací v oblasti životního prostředí je tedy kladen důraz na životní prostředí i v procesu zadávání veřejných zakázek. To se například projevuje tím, že tato a obdobná kritéria mohou být součástí hodnotících kritérií při zadávání veřejné zakázky.

Na druhou stranu je tato problematika stále do značné míry neprobádána a v České republice jí zatím není věnována pozornost, jakou si zaslouhuje. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla věnovat se tomuto tématu ve své diplomové práci. S ohledem na omezený počet zdrojů budu též vycházet z dostupných zdrojů věnujících se obecně problematice veřejných zakázek a mým cílem je poskytnout práci, která poslouží jako vhled do oblasti zelených veřejných zakázek a poslouží jako základ pro další práce věnující se této oblasti. Téma také spadá pod můj obor studia veřejná politika. Veřejnou politikou můžeme rozumět soubor rozhodnutí politických aktérů v procesu výběru cílů a způsobů jejich dosažení. (Jenkins, 1978) Součástí veřejné politiky je i politika životního prostředí a veřejná správa.

Za teoretická východiska pro zodpovězení výzkumných otázek v diplomové práci jsem si zvolila teorii veřejné správy a teorie veřejných financí. V teoretické části práce se budu také soustředit na vysvětlení a definici zásadních pojmů jako je veřejná zakázka a zelená veřejná zakázka, jelikož tomuto vymezení není v českém prostředí věnována větší pozornost.

E. Výzkumný plán

Ve své diplomové práci budu pracovat především se sekundárními zdroji dat, které prostuduji. Jedná se o řadu veřejně-politických dokumentů, jako jsou relevantní právní předpisy, odborné články v českém i anglickém jazyce a již dříve provedené rozhovory s odborníky. Provedu rovněž desk research.

Dále budou použita data primární, jelikož provedu strukturovaný rozhovor se zadavatelem zelené veřejné zakázky, v mém případě obcí.

Pro splnění cíle mé diplomové práce bude také nezbytné provést metodu komparace, jelikož budu porovnávat zelené veřejné zakázky a běžné veřejné zakázky.

Metodika postupu a výzkumu při psaní diplomové práce :

Číslo kroku	Název kroku	Termín plnění
1.	Tvorba zadání diplomové práce	červen 2020 - září 2020
2.	Odevzdání zadání diplomové práce	září 2020
3.	Zpracování teoretické části	prosinec – leden 2021
4.	Sběr dat, finalizace	leden – březen 2021
5.	Odevzdání diplomové práce	duben?
6.	Obhajoba diplomové práce	červen 2021

Etické souvislosti zvažovaného projektu

V současné době jsem v souvislosti s mou diplomovou prací neodhalila žádná etická rizika. Pokud jde o ochranu osobních údajů účastníků výzkumu, těmto osobám bude s předstihem objasněn cíl a účel této diplomové práce, vysvětlena jejich úloha, vyžádán písemný informovaný souhlas a v případě žádosti zajištěna anonymita. Veškeré projevy budou vždy poskytovány na základě dobrovolnosti a výhradně pro účely této práce.

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

JENKINS, W.I. Policy Analysis. Oxford, Martin Robertson 1978.

Směrnice 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

EVROPSKÁ UNIE. Nakupujte zeleně! Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek 3. vydání, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_cs.pdf.

SONNICHSEN, S.D., CLEMENT, J., Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement, Journal of Cleaner Production, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>.

OCHRANA, F.: Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza). Praha, Ekopress, 2008.

SLAVÍK, Jan. Účinnost plateb za komunální odpad – změna paradigmatu. Masarykova univerzita. 2018.

POREMSKÁ, Michaela. 2014. Veřejné zakázky: právní minimum při jejich zadávání. Vyd. 1. Olomouc: ANAG, 143 s. ISBN 978-80-7263-908-3.

DVOŘÁK, David, Tomáš MACHUREK, Petr NOVOTNÝ, Milan ŠEBESTA, Darja KOSMÁKOVÁ, Filip KRUMBHOLC a David MAREŠ. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2017. 1320 s. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-651-7.

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ. SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ. Zadávání veřejných zakázek v zájmu lepšího životního prostředí. KOM(2008) 400. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0400&from=EN>.

HOSKIN, P. (2011). Why business needs to green the supply chain. University of Auckland Business Review, 13(1), 16.

KNILL, C.; LIEFFERINK, D. The Establishment of EU Environmental Policy. In Environmental Policy in the European Union: Contexts, Actors and Policy Dynamics, 2nd ed.; Jordan, A., Adelle, C., Eds.; Routledge: London, UK, 2012; ISBN 9781849714693.

BARTH, R.; FISCHER, A. The european legal regime on Green Public Procurement: Corresponding and conflicting aspects of environmental law and procurement law in the EU. In Buying into the Environment: Experiences, Opportunities and Potential for Eco-procurement; Erdmenger, C., Ed.; Routledge: London, UK, 2017; pp. 51–69. ISBN 9781351281393.

G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

The master thesis will deal with green public procurement. In particular, it will focus on the municipality as a contracting authority in the case of green public procurement. The main goal of the thesis is to analyze the awarding of green public contracts by municipalities. Further, the master thesis will describe the differences and similarities between public procurement and green public procurement.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Informovaný souhlas (text)

Příloha č. 1: Informovaný souhlas

INFORMOVANÝ SOUHLAS

Informovaný souhlas s výzkumným rozhovorem

Byl/a jste požádán/a o poskytnutí rozhovoru Markétě Šlechtové, studentce oboru Veřejná a sociální politika na FSV UK pro její diplomovou práci. Tato diplomová práce se věnuje obcím jako zadavatelům zelených veřejných zakázek. Jedním z cílů této práce je zjistit, jak probíhá zadávání zelených veřejných zakázek obcemi, respektive městskými částmi v Praze. Odpovědi budou využity výhradně pro účely mé diplomové práce.

Důvěrnost informací

S Vaším svolením bude tento rozhovor nahráván. Nahraný rozhovor bude přepsán a použit pro analýzu. Ani zvuková ani textová forma rozhovoru nebude žádným způsobem jako celek zveřejněna a veškeré citace, které budou v rámci výstupů výzkumu použity, nebudou obsahovat Vaše jméno ani jméno Vašeho zaměstnavatele.

Vaše rozhodnutí je pro mne závazné.

Prosím o Váš souhlas s provedením rozhovoru za výše uvedených podmínek. Vaše účast na rozhovoru je dobrovolná a můžete ji kdykoliv v jeho průběhu přerušit.

Pokud budete mít jakékoliv další dotazy ohledně mé diplomové práce či rozhovoru, kontaktujte mne, prosím, na níže uvedené emailové adrese.

Datum konání rozhovoru:

Jména výzkumnice: Markéta Šlechtová

Podpis

výzkumnice:

Vaše jméno:

Váš podpis:

Kontakt:

slecma@centrum.cz