



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **ELSO PHILIPS SERVICE, spol. s r.o.**, Kladenská 1879/3, Praha, zast. advokátkou Mgr. Dominikou Havelkovou, Běchovická 701/26, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ministerstvo obrany**, Tychonova 221/1, Praha, **II) AKR1 s.r.o.**, Svatoslavova 589/9, Praha, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22. 8. 2022, čj. ÚOHS-28592/2022/162, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2023, čj. 31 Af 40/2022-136,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 6. 2022 zamítl návrh žalobkyně na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Žalobkyně jím brojila proti postupu Ministerstva obrany (zadavatel), jehož cílem bylo uzavření rámcové dohody „*Alternativní tonery, náplně a pásy do tiskáren a kopírovacích strojů + související části*“ v otevřeném řízení v nadlimitním režimu (veřejná zakázka). Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který předseda žalovaného shora označeným rozhodnutím zamítl a potvrdil tak rozhodnutí ze dne 7. 6. 2022. Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou krajský soud zamítl.

2. Kasační řízení

[2] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla výroky I a II rozsudku krajského soudu kasační stížností.

[3] Namítá, že napadený rozsudek je v rozporu se závazky ČR z unijního práva. Zásady zadávání veřejných zakázek podle § 6 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), byly do ZZVZ přidány za účelem dosažení souladu s unijním právem. To klade oproti národnímu právu větší důraz na environmentálně a sociálně odpovědné zadávání. Proto stěžovatelka argumentovala směrnicí EP a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jako *směrnice*). Environmentálně a sociálně odpovědné zadávání by nemělo být odbyto pouhou zmínkou v zadávací dokumentaci veřejné zakázky spolu s obtížně vymahatelnými smluvními podmínkami v rámcové dohodě. Krajský soud se nijak nevypořádal s čl. 62 a 67 směrnice a jejich vlivem na uvedenou zásadu. Výklad krajského soudu popírá preambuli i smysl celé směrnice. *„Jestliže soud uvádí, že směrnice i ve spojení s ustanoveními ZZVZ v podstatě neobsahuje pravidla pro zadávání veřejných zakázek tak, aby byly v souladu se zásadou environmentálně a sociálně odpovědného zadávání, a tedy vnitrostátní orgány nemají žádnou pravomoc tuto zásadu vymáhat a kontrolovat, postrádá směrnice i celá zásada smyslu a účelu.“* Další závazky plynou z mezinárodního práva. Podle Pařížské dohody má ČR přijmout opatření ke snížení skleníkových plynů. Tomu jistě nepomůže, budou-li dodavatelé v rámci veřejných zakázek moci nabízet spotřební materiál do tiskáren obsahující závadné či nebezpečné látky, které navíc nejsou recyklovatelné. Napadený rozsudek popírá, že by zadavatel měl uvedenou zásadu kontrolovat již v průběhu zadávacího řízení (podle krajského soudu postačí záruky uplatněné *ex post* ve formě smluvních pokut a hrozby odstoupení od rámcové dohody). Smyslem směrnice a § 6 odst. 4 ZZVZ je předcházení poškození životního prostředí a jeho ochrana, nikoliv následná snaha o reparaci. Nadto je takový postup v rozporu se zásadou předběžné opatrnosti podle § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

[4] Podle stěžovatelky je namístě podat předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU), neboť není postavena najisto interpretace zásady odpovědného environmentálního veřejného zadávání. V opačném případě soud poruší právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. NSS by v této věci měl předložit SDEU k posouzení následující otázky:

„1) Zda smyslem a účelem směrnice v rovině environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání je vymáhání této zásady až *ex-post*, tedy až v případě porušení této zásady dodavatelem?

2) Zda by zadavatel měl již v zadávacích podmínkách určit efektivní nástroje na dodržení zásady environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání?

3) Jakým způsobem má zadavatel určit nástroje k dodržení environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání?

4) Zda výklad směrnice a zákonných ustanovení ZZVZ je v souladu s cílem a smyslem směrnice?“

pokračování

[5] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně interpretoval ZZVZ. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že § 6 odst. 4, § 28 odst. 1 písm. p) a q) ZZVZ ve spojení s § 13 zákona o životním prostředí nezakládají prevenční povinnost zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Již pouhá možnost ohrožení životního prostředí je v rozporu s čl. 35 Listiny. Podle krajského soudu ukládá ZZVZ zadavateli pouze zohlednění zásad zadávacího řízení, nikoliv zohlednění konkrétním způsobem. Stěžovatelka netvrdí, že má soud zadavateli stanovovat konkrétní podmínky, avšak je třeba dodržovat zásadu environmentálně odpovědného zadávání jako prevenční. Smluvní pokuta podle rámcové dohody míří k jednání, kterým již bylo znehodnoceno životní prostředí, není tedy nástrojem vylučujícím ohrožení životního prostředí. V době plnění rámcové dohody tedy už může být způsobena škoda, kterou nelze *ex post* napravit. Smluvní podmínky rámcové dohody ve formě smluvní pokuty a možnosti výpovědi smlouvy nemají žádný prevenční charakter. Výklad krajského soudu je absurdní, protože podle něj stačí do zadávací dokumentace uvést prázdnou frázi, že zadavatel vybere dodavatele, který jedná odpovědně a dodržuje uvedenou zásadu, aniž jsou přijaty patřičné záruky, že zadavatel tak skutečně bude činit, a to ještě před započítím plnění veřejné zakázky. Jestliže zásady environmentálně a sociálně odpovědného zadávání nebudou promítnuty do zadávacích podmínek, dodavatelé se jich nebudou moci dovolat. To je v rozporu s ostatními zásadami podle ZZVZ, kterých se lze dovolat již v průběhu zadávacího řízení. Žalovaný a krajský soud uvedli, že po zadavateli nelze požadovat více, než mu ukládá zákon. Toho se však stěžovatelka nedomáhá. Pouze požaduje, aby popsána zásada byla postavena na roveň ostatním zásadám ZZVZ a její interpretace byla prováděna v souladu s jejím smyslem a účelem, a to i ve světle jiných ustanovení ZZVZ, zákona o životním prostředí, směrnice a Listiny, se kterými její výklad bezprostředně souvisí.

[6] Stěžovatelka rovněž namítá nesprávné posouzení otázky, zda bezpečnostní listy prokazují environmentálně odpovědné zadávání. Podle stěžovatelky bezpečnostní listy obsahují toliko informaci, jaká rizika hrozí v případě úniku dotčených látek. Nezaručují, že samotné použité látky nejsou nebezpečné (pouze o jejich nebezpečnosti informují adresáty). Jejich vydání je závislé na oznámení výrobce nebo dovozce, které nemusí obsahovat doklady o provedených zkouškách dotčených látek či výrobků. Bezpečnostní listy tedy nezaručují ekologickou nezávadnost výrobku nebo použitých látek a nemohou být zárukou environmentálně odpovědného zadávání. Přitom podstatou environmentálně odpovědného zadávání je používat zejména ekologicky nezávadné výrobky, které nepřiměřeně nezatěžují životní prostředí. Dokladem o ekologické nezávadnosti nejsou bezpečnostní listy, ale tzv. ekoznačky, jejichž užívání předpokládá i směrnice. Stěžovatelka nechce, aby krajský soud určoval zadavateli konkrétní podmínky, nýbrž aby uváděná zásada nebyla pouhou frází, zadavatel byl schopen efektivně vymáhat její dodržování, a to i před zahájením plnění veřejné zakázky. Stěžovatelka shrnula, že bezpečnostní listy plní jinou funkci než ochranu životního prostředí a smluvní ujednání lze vymáhat až po zásahu do životního prostředí. Zadavatel tedy nepoužil žádné nástroje k dodržení zásady environmentálně odpovědného veřejného zadávání a krajský soud posoudil věc nesprávně.

[7] Stěžovatelka také namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Žalobou se totiž domáhala „*včlenění záruk environmentálně a sociálně odpovědného zadávání do podmínek kvalifikace veřejné zakázky dle § 39 odst. 3 písm. a), § 79 odst. 2 písm. b) a § 80 odst. 2 ZZVZ. Tyto požadavky zajišťují, aby veřejná zakázka byla plněna pouze dodavateli, kteří jsou objektivně schopní a způsobilí*“. Zadavatel měl v zadávacím řízení dvě

povinnosti – stanovit podmínky kvalifikace tak, aby eliminoval dodavatele neschopné objektivně splnit předmět veřejné zakázky, a poptávat spotřební materiál tak, aby předcházel škodám na životním prostředí. Stěžovatelka upozornila krajský soud, že v jiné věci žalovaný určil, že existují rizika na trhu s alternativním spotřebním materiálem. Krajský soud pouze uvedl, že mezi žalovaným a stěžovatelkou panuje shoda, že alternativní tonery představují zvýšené riziko pro životní prostředí. Ve zbytku ovšem žalobní námitku nevypořádal.

[8] Krajský soud ani žalovaný dále nevypořádali námitku stěžovatelky, že součástí hodnocení zásady environmentálně odpovědného zadávání by mělo být posouzení možnosti zpětného odběru již vyčerpaných nosičů odpadních elektrických a elektronických zařízení (OEEZ) spolu s prohlášením o zajištění bezplatného odběru kazet a zásobníku (viz Kritéria zelených veřejných zakázek EU pro zařízení k tisku a kopírování, spotřební materiál a tiskové služby, vydaná Evropskou komisí dne 27. 7. 2020; dále jako *kritéria zelených VZ*).

[9] Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatelky též vnitřně rozporný. Krajský soud se ztotožňuje s argumentem stěžovatelky, že § 6 odst. 4 ZZVZ je třeba aplikovat důsledněji, zároveň je však napadený rozsudek postaven na tom, že krajský soud ani žalovaný nemají nástroje k tomu, aby po zadavateli vymáhali zásadu environmentálně odpovědného veřejného zadávání. Z rozsudku navíc není zřejmé, jak má být zásada vymáhána důsledněji a podle jakých kritérií se krajský soud rozhodl, že záruky v zadávací dokumentaci jsou dostatečné. V rámci důslednosti je nutné zařadit při zadávání veřejných zakázek efektivní nástroje na ochranu životního prostředí v samotné zadávací dokumentaci (a vymáhat jejich plnění jak při výběru dodavatele, tak během plnění veřejné zakázky).

[10] Stěžovatelka navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a také obě rozhodnutí žalovaného.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu. Zadavatel přijal ve vztahu k odpovědnému zadávání veřejných zakázek opatření spočívající v nastavení podmínek v zadávací dokumentaci a návrhu rámcové dohody a v požadavku na předložení bezpečnostního listu vypracovaného v souladu s nařízením EP a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. 12. 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a o zřízení Evropské agentury pro chemické látky (nařízení REACH). Zadávací podmínky splňují zásadu odpovědného zadávání a byly stanoveny již od počátku zadávacího řízení, nikoliv *ex post*. Žádný zákon neukládá zadavateli povinnost postupovat tak, jak tvrdí stěžovatelka. Z bodu 40 preambule směrnice podle žalovaného plyne, že ověřování plnění základních zásad se má vztahovat zejména k poskytování dokladů a vlastních prohlášení. V této věci však zadavatel požadoval, aby uchazeči předložili bezpečnostní listy, což jsou doklady, o kterých preambule směrnice hovoří (a musejí být v souladu s nařízením REACH). To nepochybně odpovídá požadavku na provádění kontroly ve fázi výběru dodavatele (nikoliv *ex post*) a vyhovuje požadavkům unijního práva. Není zřejmé, jak by měl předmět veřejné zakázky konkrétně ovlivňovat emisi skleníkových plynů ani jak by měl zadavatel plnit závazek (z Pařížské dohody), k němuž přistoupila ČR. Stěžovatelka svá tvrzení nijak nedoložila. Žalovaný nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že žalovaný má přezkoumávat efektivitu konkrétních přijatých opatření (environmentálně odpovědného zadávání veřejných zakázek) do zadávacích podmínek. Takovou povinnost nelze dovodit ani ze ZZVZ, ani ze směrnice, neboť ty neukládají konkrétní povinnosti, jak

pokračování

je tvrdí stěžovatelka. Stěžovatelka nedostatečně identifikovala rozpor vnitrostátní a unijní úpravy. Požadavek na předložení otázek SDEU je nedůvodný. Podle žalovaného nelze důležitost uváděné zásady poměřovat tím, že preambule směrnice hovoří o možnosti užití ekoznaček. Stěžovatelka se fakticky domáhá toho, aby uvedená zásada byla upřednostňována před ostatními. Stěžovatelka se mylí v tom, že případný postih za nedodržení zadávacích podmínek, jak je stanoven rámcovou dohodou, působí pouze *ex post*. Účastníci zadávacího řízení jsou dopředu informováni, jaké podmínky musí splnit, a o následcích porušení. Žalovaný ani krajský soud nejsou oprávněni zadavateli „diktovat“, jaké plnění by měl chtít a které podmínky zvolit, aby lépe naplnil zásadu environmentálně odpovědného zadávání. Ze zákona neplyne povinnost zvolit to nejekologičtější řešení. Žalovaný může posuzovat pouze to, zda zadavatel zvolenými podmínkami dodržel zákonné povinnosti. Není-li žádná konkrétní povinnost ve vztahu ke konkrétnímu plnění zákonem stanovena, je zcela na zadavateli, jaký požadavek na plnění stanoví. Stěžovatelka pomíjí, že bezpečnostní listy musely být v této věci zpracovány podle nařízení REACH. Žádný právní předpis zadavateli neukládá vyžadování ekoznaček. Podle žalovaného je námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku neurčitá a případně též nedůvodná.

[12] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[13] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost není důvodná.

3.1 Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[15] Stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. V kasační stížnosti uvádí, že se žalobou domáhala, aby do podmínek kvalifikace veřejné zakázky byly včleněny záruky environmentálně a sociálně odpovědného zadávání. K tomu uvedla, že zadavatel měl stanovit podmínky kvalifikace tak, aby mj. poptal zboží způsobem předcházejícím škodám na životním prostředí. Podle stěžovatelky krajský soud toliko uvedl, že mezi žalovaným a stěžovatelkou panuje shoda o zvýšeném riziku alternativních tonerů pro životní prostředí; ve zbytku žalobní námitku nevypořádal.

[16] NSS z obsahu žaloby zjistil, že popsané argumenty byly toliko dílčí částí žalobní námitky nesprávného výkladu ZZVZ a opomenutí dalších právních předpisů. Podstatou žalobní argumentace bylo to, že zadavatel měl postupovat v souladu s principem předběžné opatrnosti a od počátku poptávat zboží tak, aby předcházel budoucí škodě na životním prostředí (v rámci čehož stěžovatelka upozornila na rizika alternativního materiálu do tiskáren). Stěžovatelka v daném odstavci žaloby výslovně odkazovala na § 13 zákona o životním prostředí. S popsanou argumentací se krajský soud vypořádal v bodě 18 napadeného rozsudku. V bodě 24 napadeného rozsudku krajský soud zmínil, že mezi účastníky není sporné, že alternativní tonery mohou představovat zvýšené riziko pro životní prostředí (proto v tomto směru nebylo nutné provádět předložené důkazy). Podle NSS krajský soud dostatečným způsobem vypořádal podstatu žalobní argumentace.

[17] Podle stěžovatelky se krajský soud nevypořádal také s námitkou, že součástí hodnocení zásady environmentálně odpovědného zadávání mělo být posouzení možnosti zpětného odběru již vyčerpaných nosičů a související prohlášení.

[18] K tomu NSS uvádí, že krajský soud tento dílčí argument stěžovatelky (v žalobě jej doslovně uváděla „*pro úplnost*“ v rámci žalobní námitky nedostatečnosti smluvních ujednání a bezpečnostních listů k prokázání environmentálně odpovědného zadávání) vypořádal zejm. v bodě 16 napadeného rozsudku. Požadavek na zpětný odběr nosičů a související registraci uchazeče v systému OEEZ totiž stěžovatelka ve svých podáních před správními orgány a krajským soudem odvozovala od kritérií zelených VZ. K těm krajský soud uvedl, že jsou pro zadavatele dobrovolná, a proto z nich neplyne povinnost přijmout konkrétní opatření ve vztahu k odpovědnému zadávání. Obdobně se s argumentem stěžovatelky vypořádal též žalovaný (srov. body 68-69 rozhodnutí v prvním stupni a body 30, 33, 38-39 a 46 napadeného rozhodnutí). Popsaná dílčí námitka stěžovatelky tedy není důvodná.

[19] Stěžovatelka také namítla vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Ten konstatuje, že krajský soud ani žalovaný nemají nástroje k tomu, aby po zadavatelích vymáhali zásadu environmentálně odpovědného veřejného zadávání. Zároveň však dává stěžovatelce za pravdu, že uvedenou zásadu je třeba aplikovat důsledněji – není ovšem sděleno, jak.

[20] NSS namítanou vnitřní rozpornost neshledal. V bodě 24 napadeného rozsudku krajský soud podrobně vysvětlil svůj názor. V obecné rovině souhlasil s tím, že hrozí-li zásah do životního prostředí, je uváděnou zásadu třeba aplikovat „důsledněji“. Přes tuto potřebu však ze zákona neplyne žádná konkrétní povinnost, kterou by zadavatel v této věci nedodržel. Bylo tedy třeba se držet posouzení, zda byly zadávací podmínky stanoveny v souladu se zásadou podle § 6 odst. 4 ZZVZ, nikoliv hledat nejvhodnější opatření, které by měl zadavatel přijmout. V bodech 12-24 napadeného rozsudku krajský soud vysvětlil, proč zadávací dokumentace ob stojí. Závěry krajského soudu považuje NSS za srozumitelné a logické (zde míněno z hlediska přezkoumatelnosti) vyústění celkového posouzení.

[21] NSS uzavírá, že kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není důvodná.

3.2 Námitky nesprávného právního posouzení věci krajským soudem

[22] Ačkoliv stěžovatelka v některých částech kasační stížnosti zmiňuje, že žalovaný a krajský soud nesprávně posoudili aplikaci zásady environmentálně a sociálně odpovědného zadávání, věcně se její argumenty týkají toliko environmentálního, *nikoliv sociálního* aspektu. Proto se NSS zabýval pouze otázkou environmentálně odpovědného zadávání.

[23] NSS ve shodě s krajským soudem uvádí, že soudní přezkum zadávacích podmínek není bezbřehý. Primárně je na zadavateli, aby si v mezích zákona (a případně též unijní úpravy) nastavil zadávací podmínky tak, jak považuje za vhodné a potřebné. Soudy ve správním soudnictví mohou přezkoumat toliko to, zda zadavatel postupoval v souladu se zákonem a nevybočil ze zákonem stanovených limitů pro nastavení zadávacích podmínek. Jinými slovy, i kdyby soud považoval za vhodnější (např. ekologičtější, environmentálně odpovědnější) jinou formulaci zadávacích podmínek, není oprávněn do úvah zadavatele o vhodnosti zadávacích podmínek zasahovat, ledaže zadavatel postupoval v rozporu

pokračování

s právními předpisy, resp. vybočil ze zákonem stanovených limitů pro stanovení zadávacích podmínek.

[24] Aby mohl správní soud do zadávacího řízení zasáhnout, musí existovat určitá konkrétní povinnost plynoucí ze zákona (popř. unijní úpravy), kterou zadavatel porušil při tvorbě zadávacích podmínek, hodnocení nabídek nebo výběru dodavatele.

3.2.1 Relevantní právní úprava

[25] Zásada environmentálně odpovědného zadávání podle § 6 odst. 4 ZZVZ představuje transpozici směrnice. Z bodů 37, 40, 75, 88, 92, 93, 95, 96, 97, 101, 105 a 123 její preambule mj. plyne:

- 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 (na vnitrostátní i unijní úrovni).
- Během plnění veřejné zakázky by rovněž měly být uplatňovány závazky vyplývající z mezinárodních smluv, které byly ratifikovány všemi členskými státy a které jsou uvedeny v příloze X (v příloze není uvedena Pařížská dohoda, pozn. NSS).
- Kontrola dodržování environmentálních předpisů by měla probíhat v příslušných fázích zadávacího řízení. Potřebná ověřování k tomuto účelu by měla být prováděna v souladu se směrnicí.
- Veřejní zadavatelé, kteří chtějí nakupovat dodávky s konkrétními environmentálními vlastnostmi, by měli mít za určitých podmínek možnost odkázat na konkrétní označení štítky, jako jsou ekoznačky.
- Veřejní zadavatelé by měli mít možnost požadovat, aby byla během realizace veřejné zakázky uplatňována opatření environmentálního řízení (ta mohou prokázat, že subjekt je technicky způsobilý k plnění veřejné zakázky).
- V souvislosti s nejlepším poměrem mezi cenou a kvalitou směrnice stanoví demonstrativní výčet možných kritérií pro zadání, která zahrnují environmentální aspekty. Kritéria by měla zohlednit například náklady životního cyklu výrobku.
- Je potřeba využívat potenciál veřejných zakázek z hlediska udržitelného růstu. Vzhledem k výrazným rozdílům mezi jednotlivými odvětvími a trhy by nebylo vhodné stanovit obecně platné povinné požadavky na environmentální zadávání veřejných zakázek. Stanovení povinných cílů se proto nechává na jednotlivých právních předpisech pro jednotlivá odvětví s ohledem na konkrétní politiky a podmínky, jimiž se odvětví řídí.
- Veřejní zadavatelé mohou určit ekonomicky nejvýhodnější nabídku a nejnižší cenu pomocí přístupu nákladů životního cyklu. Jsou-li vypracovány metody výpočtu nákladů životního cyklu, mělo by být jejich použití povinné.
- Veřejní zadavatelé by měli mít možnost využívat kritéria pro zadání nebo podmínky plnění zakázek ve všech ohledech a v kterékoli fázi jejich životního cyklu. Např. lze stanovit, že při výrobě nakupovaných výrobků nejsou používány toxické chemické látky. Podmínky plnění veřejné zakázky týkající se otázek životního prostředí mohou zahrnovat například dodání, balení a likvidaci výrobků. Veřejní zadavatelé by naopak neměli mít možnost požadovat od uchazečů existenci určité politiky environmentální odpovědnosti společnosti.

- Veřejní zadavatelé by měli mít možnost vyloučit subjekty, které se ukázaly jako nespolehlivé, a to například z důvodu porušení environmentálních povinností.
- Je důležité zajistit, aby se popsaná pravidla vztahovala také na subdodavatele.

[26] Podle čl. 43 odst. 1 směrnice, *pokud veřejní zadavatelé mají v úmyslu nakoupit stavební práce, dodávky nebo služby, které mají zvláštní environmentální, sociální nebo jiné vlastnosti, mohou v technických specifikacích, kritériích pro zadání nebo podmínkách plnění veřejné zakázky vyžadovat zvláštní štítek coby doklad, že příslušné stavební práce, služby nebo dodávky požadovaným vlastnostem vyhovují, jsou-li splněny všechny následující podmínky [...]*

[27] Podle čl. 62 odst. 2 směrnice *jestliže veřejní zadavatelé požadují předložení osvědčení, která jsou vydána nezávislými subjekty a která dokládají, že hospodářský subjekt splňuje podmínky určitých systémů nebo norem environmentálního řízení, odkáží na systém environmentálního řízení a auditu Unie (EMAS) nebo na jiné systémy environmentálního řízení uznané v souladu s článkem 45 nařízení (ES) č. 1221/2009 nebo na další normy environmentálního řízení založené na příslušných evropských nebo mezinárodních normách přijatých akreditovanými subjekty. [...]*

[28] Podle čl. 67 odst. 2 směrnice *ekonomicky nejvýhodnější nabídka z hlediska veřejného zadavatele se stanoví na základě ceny nebo nákladů prostřednictvím nákladové efektivnosti, například podle nákladů životního cyklu v souladu s článkem 68, a může zahrnovat nejlepší poměr mezi cenou a kvalitou, který je posuzován na základě kritérií, jež zahrnují kvalitativní, environmentální a sociální hlediska spojená s předmětem dané veřejné zakázky. Mezi tato kritéria může patřit například a) kvalita, včetně technické úrovně, estetických a funkčních vlastností, přístupnosti, konceptu pro všechny uživatele, sociálních, environmentálních a inovačních vlastností, obchodu a jeho podmínek.*

[29] Podle čl. 70 směrnice *mohou veřejní zadavatelé stanovit zvláštní podmínky pro plnění veřejné zakázky za předpokladu, že souvisí s předmětem veřejné zakázky ve smyslu čl. 67 odst. 3 a že jsou uvedeny ve výzvě k účasti v soutěži nebo v zadávací dokumentaci. Tyto podmínky mohou zahrnovat hospodářské, inovační, environmentální, sociální nebo se zaměstnáním související aspekty.*

[30] Podle § 6 odst. 4 ZZVZ (ve znění účinném do 15. 7. 2023) *je zadavatel při postupu podle tohoto zákona, a to při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, povinen za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné [ve znění účinném od 16. 7. 2023 vhodné, pozn. NSS], dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve smyslu tohoto zákona. Svůj postup je zadavatel povinen řádně odůvodnit.*

[31] Podle § 28 odst. 1 písm. q) ZZVZ *se pro účely tohoto zákona rozumí environmentálně odpovědným zadáváním 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.*

[32] Podle § 37 odst. 1 písm. d) ZZVZ *může zadavatel stanovit podmínky účasti v zadávacím řízení jako zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu*

pokračování

předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, hospodářské oblasti nebo inovací.

[33] Podle § 39 odst. 3 písm. a) ZZVZ *pro snížení počtu účastníků zadávacího řízení nebo snížení počtu předběžných nabídek nebo řešení nebo hodnocení nabídek zadavatel stanoví kritéria, která vyjadřují objektivní a ověřitelné skutečnosti související s předmětem veřejné zakázky, včetně vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí nebo sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky.*

[34] Podle § 48 odst. 5 písm. a) ZZVZ *může zadavatel vyloučit účastníka zadávacího řízení pro nezpůsobilost, pokud prokáže, že plnění nabízené dodavatelem by vedlo k nedodržování povinností vyplývajících z předpisů práva životního prostředí [...] vztahujících se k předmětu veřejné zakázky.*

[35] Podle § 79 odst. 2 písm. h) ZZVZ *k prokázání technické kvalifikace může zadavatel požadovat opatření v oblasti řízení z hlediska ochrany životního prostředí, která bude dodavatel schopen použít při plnění veřejné zakázky.*

[36] Podle § 94 odst. 1 ZZVZ (ve znění účinném do 15. 7. 2023) *jestliže má zadavatel požadavky na vlastnosti dodávek, služeb nebo stavebních prací například z hlediska environmentálního nebo sociálního [ve znění účinném od 16. 7. 2023 například v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí nebo sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, pozn. NSS], může v zadávací dokumentaci požadovat předložení určitého osvědčení, že příslušné stavební práce, služby nebo dodávky požadovaným vlastnostem vyhovují, pokud [jsou splněny další podmínky, pozn. NSS].*

[37] ZZVZ zohledňuje rovněž životní cyklus dodávek, zejm. v § 28 odst. 1 písm. k), § 114 odst. 2, § 116 odst. 5, § 117 a § 118 ZZVZ.

[38] Podle čl. 31 odst. 1 nařízení REACH *dodavatel látky nebo přípravku poskytne příjemci látky nebo přípravku bezpečnostní list sestavený v souladu s přílohou II, pokud*

- a) látka nebo přípravek splňuje kritéria pro klasifikaci jako nebezpečný podle směrnice 67/548/EHS nebo 1999/45/ES; nebo*
- b) je látka perzistentní, bioakumulativní a toxická nebo vysoce perzistentní a vysoce bioakumulativní podle kritérií stanovených v příloze XIII; nebo*
- c) je látka z důvodů jiných než těch, které jsou uvedeny v písmenech a) a b), zahrnuta do seznamu vytvořeného podle čl. 59 odst. 1.*

[39] V příloze II nařízení REACH (pokyny pro sestavení bezpečnostních listů) je uvedeno, že jejím účelem je zajistit jednotnost a přesnost obsahu každé z povinných položek uvedených v článku 31 tak, aby výsledné bezpečnostní listy umožňovaly uživatelům přijmout nezbytná opatření vztahující se k [...] ochraně životního prostředí.

[40] Podle bodu 2 přílohy II nařízení REACH *se uvede klasifikace látky nebo přípravku [...]. Stručně a srozumitelně se uvedou rizika, která látka nebo přípravek představuje pro člověka a pro životní prostředí. [...] Popíše se nejdůležitější nepříznivé fyzikálně-chemické účinky, účinky na lidské zdraví a na životní prostředí a symptomy vztahující se k použití a možnému nevhodnému*

použití látky nebo přípravku, které lze důvodně předpokládat. Může být nezbytné uvést jiná rizika, jako jsou [...] účinky na životní prostředí, jako je nebezpečnost pro půdní organismy, poškození ozonové vrstvy, potenciál fotochemické tvorby ozonu atd., které nemají vliv na klasifikaci, avšak přispívají k celkové nebezpečnosti materiálu.

[41] Podle bodu 3.2 přílohy II nařízení REACH se – zjednodušeně řečeno – u přípravku klasifikovaného jako nebezpečný uvedou mj. látky, které představují nebezpečí pro životní prostředí, a jejich koncentrační limity, popř. expoziční limity u dalších látek.

[42] Podle bodu 6 přílohy II nařízení REACH *mohou být potřebné informace o opatřeních na ochranu životního prostředí, jako jsou zabránění průniků do kanalizace, povrchových a podzemních vod a půdy, případná potřeba varovat okolí.*

[43] Podle bodu 7 přílohy II nařízení REACH se uvedou informace k zacházení a skladování, jež se týkají ochrany životního prostředí.

[44] Podle bodů 8.2 a 8.2.2 přílohy II nařízení REACH se uvedou opatření k řízení rizik, aby se minimalizovala expozice životního prostředí.

[45] Podle bodu 12 přílohy II nařízení REACH se v bezpečnostním listu uvedou ekologické informace. *Popíší se možné účinky, chování a osud látky nebo přípravku v ovzduší, ve vodě nebo v půdě. Uvedou se odpovídající výsledky zkoušek, jsou-li k dispozici. [...] Popíší se nejdůležitější vlastnosti, které pravděpodobně mohou mít vliv na životní prostředí vzhledem k charakteru látky nebo přípravku a pravděpodobným metodám použití. [...] Je třeba zajistit, aby byly informace týkající se životního prostředí uvedeny také v jiných položkách bezpečnostního listu, zejména pokyny pro řízení vypouštění, opatření při náhodném úniku, přepravu a likvidaci v položkách 6, 7, 13, 14 a 15.*

[46] Podle bodu 16 přílohy II nařízení REACH *se uvedou veškeré další informace, které dodavatel považuje za důležité z hlediska ochrany životního prostředí.*

3.2.2 Relevantní skutečnosti plynoucí ze správního spisu

[47] Z obsahu správního spisu plynou následující podstatné skutečnosti.

- Zadavatel zahájil otevřené řízení na veřejnou zakázku (v nadlimitním režimu). Podle čl. 2.1 zadávací dokumentace a výzvy k podání nabídek mělo být jejím předmětem dodání tonerů, náplní a pásek do tiskáren a kopírovacích strojů, s tím, že předmět zakázky, obchodní a jiné smluvní podmínky jsou blíže popsány v závazném návrhu rámcové dohody, jež je přílohou zadávací dokumentace.
- Podle čl. 4.1 odst. 1 písm. c) zadávací dokumentace zadavatel stanovil jako podmínku v zadávacím řízení dodržení stanovených obchodních nebo jiných smluvních podmínek vymezených v návrhu rámcové dohody a zadávací dokumentaci.
- V čl. 8.1 zadávací dokumentace je uvedeno: „Zadavatel má zájem zadat veřejnou zakázku v souladu se zásadami sociálně odpovědného veřejného zadávání. Sociálně odpovědné veřejné zadávání kromě důrazu na čistě ekonomické parametry zohledňuje také související dopady zakázky zejména v oblasti zaměstnanosti, sociálních a pracovních práv a životního prostředí.“

pokračování

[...] Aspekty společensky odpovědného zadávání veřejných zakázek jsou zohledněny v čl. XIII návrhu rámcové dohody.“

- Podle čl. 7.1 rámcové dohody musí dodané zboží „odpovídat platným technickým, bezpečnostním a hygienickým normám a předpisům. Prodávající je povinen na vyžádání kupujícího doložit doklady prokazující tuto skutečnost nebo předložit o této skutečnosti prohlášení“.
- Podle čl. 7.3 rámcové dohody je prodávající povinen zajistit, „aby zboží včetně jeho balení, konzervace a ochrany pro přepravu splňovalo požadavky příslušných platných ČSN“.
- Podle čl. 7.4 rámcové dohody je prodávající „povinen při dodání zboží předat kupujícímu dodací list a bezpečnostní listy (dále jen „BL“) v českém jazyce pro každý výrobek či položku zvlášť, mimo související části a pásy do tiskáren. BL musí být vypracovány v souladu s nařízením ES č. 1907/2006 – REACH, vyplněné údaje na BL musí vypovídat o zdravotní nezávadnosti výrobku, tj. musí obsahovat všechny relevantní informace ohledně fyzikálních, chemických a toxikologických vlastností a doporučení na zajištění bezpečné manipulace a skladování dle nařízení ES č. 1272/2008 a v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ve znění pozdějších předpisů (např. nařízení komise ES č. 552/2009)“.
- Podle čl. 11.1 písm. c) v případě zániku smluvního vztahu jednostrannou výpovědí rámcové dohody podle čl. XII odst. 12.1 rámcové dohody zaplatí prodávající kupujícímu smluvní pokutu ve výši 15 % z kupní ceny celkem vč. DPH.
- Podle čl. 12.1 rámcová dohoda zaniká „vedle ostatních případů stanovených občanských zákoníkem také výpovědí rámcové dohody bez výpovědní doby ze strany kupujícího pro její podstatné porušení prodávajícím, dále v případě, že prodávající uvedl v nabídce informace nebo doklady, které neodpovídají skutečnosti a měly nebo mohly mít vliv na výsledek realizace veřejné zakázky, na jejímž základě byla uzavřena rámcová dohoda a jednotlivé realizační smlouvy“.
- Podle čl. 12.3 písm. c) je podstatným porušením „opakované porušení povinností prodávajícího vyplývajících z rámcové dohody, přičemž opakovaným porušením se rozumí nejméně třetí porušení jakékoliv povinnosti“.
- Čl. 13.1 rámcové dohody stanoví: „Prodávající prohlašuje, že neporušuje etické principy, principy společenské odpovědnosti ani základní lidská práva. Prodávající také svým podpisem stvrzuje, že se při plnění předmětu smlouvy bude řídit všemi platnými předpisy se zvláštním důrazem na zdraví, bezpečnost práce, ochranu životního prostředí, dodržování pracovních postupů a vyvarování se nelegální diskriminace.“
- Podle čl. 13.2 písm. c) rámcové dohody je prodávající povinen „zajistit dodržování ochrany životního prostředí v souladu s platnými právními předpisy, zejména v souladu se zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění“.
- Stěžovatelka podala proti zadávacím podmínkám námitky. Rozhodnutím ze dne 30. 3. 2022 zadavatel námitky stěžovatelky odmítl. Stěžovatelka podala návrh na přezkoumání úkonů zadavatele, který žalovaný zamítl. Následně předseda žalovaného zamítl rozklad stěžovatelky a potvrdil tak rozhodnutí v prvním stupni.

3.2.3 Rozpor se závazky plynoucími z unijního práva

[48] Stěžovatelka namítla, že napadený rozsudek je v rozporu se závazky ČR plynoucími z unijního práva. S tím spojila návrh na podání předběžných otázek k SDEU, neboť podle ní není postavena najisto interpretace zásady environmentálně odpovědného zadávání.

[49] NSS připomíná, že je povinen předložit věc SDEU, vyvstane-li před ním otázka týkající se výkladu unijního práva, ledaže shledá, že 1. otázka není relevantní, 2. ustanovení unijního práva bylo již předmětem výkladu SDEU (*acte éclairée*), popř. 3. jediné správné použití unijního práva je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost (*acte clair*). Existence takové možnosti musí být posouzena v závislosti na zvláštních rysech unijního práva, obtížích vznikajících při jeho výkladu a nebezpečí rozdílné judikatury v rámci EU. K položení předběžné otázky tedy nepostačuje pouze subjektivní přesvědčení či tvrzení účastníka řízení, že předkládá důležitou otázku ohledně výkladové nejasnosti unijního práva (srov. bod 21 rozsudku SDEU ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT a další*, C-283/81, bod 28 rozsudku SDEU ze dne 10. 1. 2006, *International Air Transport Association a další*, C-344/04).

[50] NSS dospěl k závěru (v podrobnostech viz níže v tomto rozsudku), že ve věci není třeba zjišťovat, zda je smyslem a účelem směrnice vymáhat zásadu environmentálně odpovědného zadávání až *ex post*. NSS totiž souhlasí se žalovaným a krajským soudem, že zadavatel dostatečně zohlednil uvedenou zásadu již při formulaci zadávacích podmínek (a tedy nikoliv *ex post*, jak tvrdí stěžovatelka). První stěžovatelkou formulovaná otázka tak není pro posuzovanou věc relevantní.

[51] K druhé předkládané otázce NSS uvádí, že její formulace má podstatu unijní právní úpravy. Jinými slovy, představa stěžovatelky o „dostatečně efektivních nástrojích na dodržení zásady environmentálně odpovědného zadávání“ jednoduše nemá oporu v relevantních unijních (ani vnitrostátních) předpisech. Z toho důvodu není ani druhá předkládaná otázka pro posouzení věci relevantní.

[52] Ke zodpovězení třetí otázky, jakým způsobem má zadavatel určit nástroje k dodržení environmentálně odpovědného zadávání, také není třeba předkládat předběžnou otázku k SDEU. Výklad unijních (i vnitrostátních) předpisů je ve vztahu k nyní posuzované věci natolik zřejmý, že o něm NSS nemá žádné pochybnosti (*acte clair*).

[53] Totéž platí o čtvrté otázce. Cíle a smysl směrnice jsou podle NSS jasné. Ve vztahu k nyní posuzované věci nemá NSS žádné pochybnosti o výkladu směrnice ani ZZVZ. Také podstatu čtvrté otázky tak NSS považuje za tzv. *acte clair* a neshledal důvod pro její předložení SDEU.

[54] NSS uzavírá, že návrh stěžovatelky na podání předběžných otázek k SDEU [§ 48 odst. 1 písm. b), § 120 s. ř. s. ve spojení s čl. 267 Smlouvy o fungování EU] neshledal důvodným.

[55] Dále se NSS věnoval věcné argumentaci stěžovatelky týkající se unijní úpravy. NSS nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že unijní právo klade větší důraz na zásadu environmentálně odpovědného zadávání než vnitrostátní právo. ZZVZ totiž z unijní úpravy zcela zjevně vychází a je s ní v souladu (podrobněji níže).

[56] NSS připomíná, že preambule unijní směrnice nemá právní závaznost. Je důležitým interpretačním prvkem, který může objasnit vůli unijního normotvůrce. Zároveň však nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od konkrétních ustanovení směrnice ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění (srov. bod 32

pokračování

rozsudku SDEU ze dne 25. 11. 2020, *Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) proti WS*, C-302/19, bod 18 rozsudku NSS ze dne 16. 2. 2024, čj. 5 Azs 274/2023-15).

[57] Z preambule směrnice vyplývá povinnost členských států přijmout opatření, jimiž zajistí dodržování povinností v oblasti environmentálního práva. Klade se tu tedy důraz na již existující environmentálněprávní úpravu. Dále z preambule směrnice plyne apel na členské státy, aby zadavatelům umožnili zohlednit environmentální aspekty zadávání veřejných zakázek. Není zde stanovena žádná konkrétní povinnost, jak mají být formulovány zadávací podmínky, aby vyhověly zásadě environmentálně odpovědného zadávání. Preambule tedy ukládá členským státům, aby umožnily zadavateli environmentálně odpovědné zadávání, jestliže se pro něj rozhodne. Nestanoví ale konkrétní povinnosti členských států (ani zadavatelů).

[58] Z čl. 43, 62, 67 a 70 směrnice plyne, že členské státy mají zadavatelům umožnit v zadávacím řízení zohlednit environmentální aspekty (v rámci technické specifikace, kritérií pro zadání, podmínek plnění zakázky, hodnocení ekonomicky nejvýhodnější nabídky apod.). Stále však zůstává na vůli zadavatele, jakým způsobem zohlední požadavek na environmentálně odpovědné zadávání. Členské státy tedy nemohou na základě směrnice zadavateli „diktovat“, jak konkrétně má formulovat zadávací podmínky z environmentálního hlediska.

[59] NSS pro úplnost uvádí, že členské státy mají povinnost dodržovat konkrétní environmentálně legislativní požadavky, které jsou unijním právem závazně stanoveny. Takové požadavky musí promítnout do vnitrostátní úpravy a jejich plnění následně vyžadovat také po zadavatelích, jsou-li u konkrétní veřejné zakázky relevantní. Jedná se například o povinnosti plynoucí ze směrnice EP a Rady 2023/1791 ze dne 13. 9. 2023 o energetické účinnosti a o změně nařízení 2023/955, ze směrnice EP a Rady 2024/1275 ze dne 24. 4. 2024 o energetické náročnosti budov či z nařízení EP a Rady č. 2024/1781 ze dne 13. 6. 2024 o vytvoření rámce pro stanovení požadavků na ekodesign udržitelných výrobků, o změně směrnice (EU) 2020/1828 a nařízení (EU) 2023/1542 a o zrušení směrnice 2009/125/ES, aj. V této věci však stěžovatelka žádná takto konkrétní environmentálně legislativní požadavky nesdělila a ani NSS je neshledal.

[60] Unijní úprava ovšem stanovuje také dobrovolná kritéria, která mohou členské státy a zadavatelé následovat z vlastní vůle. Nejsou tedy povinná ani právně vymahatelná, ale jedná se pouze o možnost, kterou mohou členské státy, popř. zadavatelé využít. Přesně takovým dokumentem, který apeluje na dobrovolnou environmentální odpovědnost, jsou např. kritéria zelených VZ. K dobrovolnosti opatření plynoucích ze směrnice srov. též rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 2021, *Sanresa UAB a další*, C-295/20, bod 50 [v něm SDEU uvedl, že opatření v oblasti environmentálního řízení spadají do těch ustanovení směrnice, jež zadavatelé mohou uplatnit z vlastní vůle (angl. „*apply on its own initiative*“); tím jednoznačně připustil, že směrnice vytváří podmínky pro dobrovolnou environmentální odpovědnost zadavatelů, nikoliv konkrétní vymahatelné povinnosti].

[61] Přesně v souladu s výše uvedenými východisky rozhodl krajský soud. Ten správně uvedl, že ze směrnice plyne požadavek, aby členské státy vytvořily podmínky pro zadavatele, kteří se rozhodnou využít některé z nástrojů environmentálně odpovědného zadávání. Ze směrnice však nelze dovodit konkrétní povinnosti zadavatele, kterých se

dovolává stěžovatelka. NSS souhlasí s názorem krajského soudu, podle něhož je věcí zadavatele, aby vybral vhodná opatření týkající se environmentálně odpovědného zadávání. Jejich výběr je zadavatel povinen odůvodnit. Krajský soud ve svém posouzení nepochybně zohlednil smysl a účel směrnice. Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že by krajský soud popřel uplatnění zásady environmentálně odpovědného zadávání již v průběhu zadávacího řízení. Nic takového krajský soud neučinil (pouze nedal stěžovatelce za pravdu v tom, že zadavatel uplatňuje popsanou zásadu až *ex post*).

[62] Ani z Pařížské dohody neplyne ve vztahu k zadavateli konkrétní povinnost, kterou by v této věci porušil. NSS nesouhlasí ani s tím, jak úzce stěžovatelka propojuje § 6 odst. 4 ZZVZ a § 13 zákona o životním prostředí. Jednoduše řečeno, z § 13 zákona o životním prostředí neplyne požadavek na konkrétní stanovení environmentálně zaměřených zadávacích podmínek, jak jej vymezila stěžovatelka (stěžovatelka mívá podstatu relevantních právních ustanovení). Zadavateli tedy nelze vytýkat, že nezohlednil § 13 zákona o životním prostředí způsobem vyžadovaným stěžovatelkou, neboť žádnou takovou povinnost z právních předpisů nelze dovodit.

[63] NSS shrnuje, že kasační námitka nesprávného posouzení krajského soudu ve vztahu k závazkům z unijního práva (a též z Pařížské dohody a § 13 zákona o životním prostředí) není důvodná.

3.2.4 Nesprávná interpretace ZZVZ

[64] Stěžovatelka namítla, že krajský soud nezohlednil zásadu environmentálně odpovědného zadávání jako prevenční. Domnívá se, že zadavatel stanovil pouze takové podmínky, které lze uplatnit až *ex post*.

[65] NSS uvádí, že zadavatel je povinen zohlednit ve všech fázích zadávacího řízení a realizace veřejné zakázky zásadu environmentálně odpovědného zadávání, a to za předpokladu, že je to u dané veřejné zakázky možné.

[66] NSS souhlasí s krajským soudem, že environmentálně odpovědné zadávání bylo zařazeno do § 6 ZZVZ mezi ostatní zásady, jimiž se zadávání veřejných zakázek řídí. Z pohledu systematického výkladu se tak jedná o další ze zásad, které slouží především jako výkladové vodítko pro ostatní ustanovení ZZVZ. Ze samotných zásad odpovědného zadávání pro zadavatele nevyplývají samy o sobě žádné konkrétní povinnosti. Zásady neurčují, jaká konkrétní opatření má zadavatel ve vztahu k odpovědnému zadávání přijmout, ani míru ochrany, kterou by měl zadavatel chráněným zájmům věnovat. Širokou míru uvážení zadavatele při volbě konkrétních opatření umocňuje také skutečnost, že se zásada environmentálně odpovědného zadávání neuplatní v případě, že to není vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné (od 16. 7. 2023 vhodné). Konkrétní podoba přijatých opatření tak bude z velké míry záviset na potřebách zadavatele a z nich vyplývajících nastavení zadávacího řízení.

[67] V § 28 odst. 1 písm. q) ZZVZ jsou demonstrativně uvedeny oblasti, v nichž zadavatel může popsanou zásadu uplatnit. Je na zadavateli, aby s ohledem na povahu, účel a předmět zakázky rozhodl o tom, zda a jak je aplikace zásady možná. Je tedy na uvážení zadavatele, jak zásadu konkrétně uplatní. Z citovaného ustanovení lze dovodit, že odpovědným

pokračování

zadáváním je postup, při němž zadavatel *zohlední* environmentální zájmy. ZZVZ tedy zadavateli ukládá povinnost zohlednit environmentální aspekty, avšak nestanoví, jakým konkrétním způsobem tak musí učinit.

[68] Také další ustanovení ZZVZ, která se týkají environmentálních aspektů [např. § 37 odst. 1 písm. d), § 39 odst. 3 písm. a), § 48 odst. 5 písm. a), § 79 odst. 2 písm. h), § 94 odst. 1 ZZVZ] dávají zadavateli možnost, nikoliv povinnost, zohlednit vliv zakázky na životní prostředí. Způsob, jakým stěžovatel environmentální aspekty zohlední, je tedy věcí jeho uvážení.

[69] V posuzované věci zadavatel přijal dva okruhy opatření zohledňující environmentálně odpovědné zadávání. *Zaprvé*, součástí zadávacích podmínek byl návrh rámcové dohody. Její ustanovení vyžadují, aby dodavatel dodržoval zákony a jiná pravidla plynoucí z práva životního prostředí. Pro případ porušení této povinnosti hrozí dodavateli smluvní pokuta a rovněž výpověď rámcové dohody ze strany dodavatele. NSS souhlasí s krajským soudem, že taková formulace rámcové dohody má rovněž preventivní charakter. Působí totiž odrazujícím způsobem na dodavatele, kteří těmto požadavkům nevyhovují. Případná hrozba předčasného ukončení závazku spojená s majetkovou sankcí jistě může být dobrou motivací dodavatele k řádnému plnění závazku a také ke zhodnocení – již ve fázi zvažování účasti v zadávacím řízení –, zda je dodavatel schopen dodržovat předpisy týkající se ochrany životního prostředí. *Zadruhé*, zadavatel v zadávacím řízení požadoval bezpečnostní listy (k tomu podrobněji níže).

[70] NSS tedy nesouhlasí se stěžovatelkou, že zadavatel použil pouze prázdnou frázi, která má navíc účinky výhradně *ex post*. Posouzení krajského soudu je v souladu se smyslem a účelem ZZVZ, zákona o životním prostředí, směrnice i Listiny. Úkolem žalovaného ani správního soudu není nahrazovat vůli zadavatele a autoritativně určovat, která vhodnější opatření měl zadavatel přijmout. Podstatné je, že zadavatel zohlednil zásadu environmentálně odpovědného zadávání v rámci zadávacích podmínek (viz zejm. čl. 4.1, 8.1 zadávací dokumentace, čl. 7.1, 7.3, 7.4, 11.1, 12.1, 12.3, 13.1, 13.2 rámcové dohody).

[71] Kasační námitka nesprávné interpretace ZZVZ a nezohlednění prevenčního charakteru zásady environmentálně odpovědného zadávání není důvodná.

3.2.5 Bezpečnostní listy jako důkaz environmentálně odpovědného zadávání

[72] Stěžovatelka namítla také nesprávné posouzení otázky, zda bezpečnostní listy prokazují environmentálně odpovědné zadávání.

[73] NSS opět zdůrazňuje, že vnitrostátní ani unijní úprava nestanovuje zadavateli konkrétní způsob, jakým má zajistit environmentálně odpovědné zadání konkrétní veřejné zakázky.

[74] V této věci zadavatel mj. požadoval, aby dodavatel zboží předal zvlášť pro každý výrobek bezpečnostní listy, jež musí být vypracovány v souladu s nařízením REACH. Podle tohoto nařízení mají bezpečnostní listy umožnit uživatelům přijmout nezbytná opatření vztahující se k životnímu prostředí. Popisují se v nich účinky a rizika pro životní prostředí. U jednotlivých látek se musí uvést jejich koncentrační či expoziční limity, případně též

informace o opatřeních na ochranu životního prostředí. Součástí bezpečnostního listu je také tzv. ekologická informace, v níž se popisou nejdůležitější vlastnosti, jež mohou mít vliv na životní prostředí.

[75] Podstatou bezpečnostního listu je sdělit údaje o vlastnostech látky či přípravku a souvisejících záležitostech. Má tak jednak funkci informativní, jednak preventivní. Jeho účelem je nepochybně též snižovat případná rizika pro životní prostředí. Bezpečnostní list tedy neeliminuje používání látek či přípravků, které mohou mít vliv na životní prostředí. Snaží se však zajistit, aby s látkami a přípravky bylo manipulováno tak, že nebudou mít vliv na životní prostředí, příp. jej co nejvíce snížit.

[76] Povinnost zohlednit zásadu environmentálně odpovědného zadávání neznamená, že zadavatelé musí volit vždy to nejekologičtější řešení, tedy vyžadovat výhradně ekologicky nezávadné zboží. Takový požadavek z právních předpisů nevyplývá.

[77] Podle NSS zadavatel v této věci zohlednil zásadu environmentálně odpovědného zadávání, neboť ji reflektoval v zadávacích podmínkách, v nichž mj. vyžadoval bezpečnostní listy. Ty mohou být za daných okolností nástrojem vedoucím k environmentálně odpovědnému zadávání.

[78] NSS shrnuje, že správní orgány a krajský soud postupovaly správně. Ve věci bylo prokázáno, že zadavatel zohlednil zásadu environmentálně odpovědného zadávání a učinil konkrétní opatření k jejímu naplnění (formulace povinností ve vztahu k životnímu prostředí v rámcové dohodě, smluvní pokuta, možnost ukončení rámcové dohody, požadavek bezpečnostních listů). Zadávací podmínky byly z hlediska environmentálně odpovědného zadávání dostatečně formulovány již v zadávacím řízení (neměly se tedy uplatnit výhradně *ex post*, jak se domnívala stěžovatelka).

4. Závěr a náklady řízení

[79] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[80] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

[81] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. NSS osobám zúčastněným na řízení žádnou takovou povinnost neuložil, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. října 2024

Ondřej Mrákota

pokračování

předseda senátu