

Stručná charakteristika projektu

Státní majetek byl v minulosti často zatížen značnými ekologickými škodami vzniklými z provozu průmyslových a jiných podniků. V zájmu urychlení procesu jeho privatizace byl státní majetek převeden novým vlastníkům (tzv. nabyvatelům) i s těmito starými ekologickými zátěžemi. Zákonná právní úprava přitom přenesla právní povinnosti k odstranění těchto zátěží a odpovědnost za splnění limitů životního prostředí na nabyvatele, avšak s ohledem na nejasný rozsah ekologických zátěží tyto nebyly zohledněny v ceně za prodej státního majetku nabyvatelům. Česká republika se proto při privatizaci jednotlivým nabyvatelům na základě zvláštní smlouvy (tzv. ekologická smlouva) zavázala, že uhradí do určité předem stanovené výše (tzv. garance) náklady na odstranění těchto starých ekologických zátěží.

Práva a povinnosti státu při zajišťování těchto sanací a úhradě nákladů s nimi spojených vykonával Fond národního majetku a po jeho zániku přešla agenda na Ministerstvo financí (MF). MF v současné době postupuje při vypořádání shora uvedených závazků státu podle zásad schválených vládou České republiky (usnesení č. 51+P z 10. ledna 2001) a dále podle společné směrnice Fondu národního majetku a Ministerstva životního prostředí (č. 3/2004). Na základě těchto dokumentů jsou v rámci každé ekologické smlouvy zjišťovány zamořené či znečištěné lokality, které jsou odbornými dodavateli prozkoumány a je zjištěn rozsah ekologických zátěží, následně je projektován způsob sanace a po vydání rozhodnutí příslušným orgánem státní správy (Česká inspekce životního prostředí – ČIŽP) o ekologických limitech, kterých je v daném prostoru nezbytné dosáhnout, je realizována samotná sanace a závěrečný postsanační monitoring.

Ve většině případů jsou tyto činnosti zadávány samostatnými, na sebe navazujícími veřejnými zakázkami (na zpracování analýzy rizik, následně na zpracování projektové dokumentace, na realizaci samotné sanace a dohled nad jejím prováděním a konečně na provedení postsanačního monitoringu), což až neúnosně prodlužuje dokončení sanace. V takovém případě hrozí, že pokud nebude sanace dokončena a příslušných limitů dosaženo ve lhůtách uložených správním orgánem, mohou být příslušnému nabyvateli ze strany ČIŽP uloženy pokuty či dokonce nuceně zastavena výroba či provoz v provozovně na předmětné lokalitě. V této souvislosti nelze vyloučit, že by náhradu vzniklé škody nabyvatel následně mohl uplatňovat na České republice, která se mu smluvně zavázala sanaci zajistit a náklady na ni uhradit.

Náklady na odstranění ekologických zátěží jsou hrazeny výlučně z příjmů z privatizace státního majetku a mimo státní rozpočet České republiky, postup při zadávání veřejných zakázek na sanaci ekologických škod (MF předpokládá nutnost zadání ještě více než 1100 dalších veřejných zakázek) je proto do značné míry závislý právě na existenci těchto příjmů a jejich aktuální výši.

Česká republika od zahájení privatizací do dnešního dne evidovala závazky vůči 310 nabyvatelům v celkové výši 169,5 mld. Kč. K 1. únoru 2008 byly vypořádány závazky pouze vůči 99 nabyvatelům. Předpoklad zbytkové výše garance vůči zbývajícím 211 nabyvatelům ke stejnému datu činí 114,5 mld. Kč (včetně DPH).

V současné době dochází ke zpřísnování evropské právní úpravy dotýkající se ochrany životního prostředí, která se rovněž promítá a bude promítat do českého právního řádu (např. připravovaný zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě). Pakliže

by docházelo z jakýchkoliv důvodů k průtahům při odstraňování ekologických zátěží, může nabyvatelům hrozit uplatňování dalších sankcí, které by následně opět mohly být přeneseny zpětně na stát. Dále hrozí růst cen přípravných a sanačních prací. Přitom v období od května 2004 do července 2006 byly práce na zadávání souvisejících veřejných zakázek zcela zastaveny. Požadavek na dohnání tohoto skluzu sebou přináší zvýšené nároky na činnost MF a na řešení řady souvisejících technických, finančních a organizačních problémů.

Stávající postup, přestože je prováděn v souladu s právními předpisy o zadávání veřejných zakázek a o ochraně životního prostředí, zejména pak o ochraně podzemních a povrchových vod, již v současné době nepostačuje shora uvedeným objektivním potřebám státu na urychlené odstranění starých ekologických zátěží a splnění závazků státu z ekologických smluv.

Naopak jako progresivní a velmi efektivní se jeví možnost komplexního zadání odstranění všech zbývajících starých ekologických zátěží jednomu dodavateli (partnerovi), který by odpovídal státu za řádné a včasné odstranění všech ekologických zátěží na dosud privatizovaném majetku a zároveň převzal určitá významná rizika spojená s celým projektem. S ohledem na dosud ne zcela jasný skutečný rozsah ekologických škod na všech privatizovaných podnicích totiž hrozí, že v průběhu sanace budou zjištěny další, původně nepředpokládané ekologické zátěže, k jejichž vyřešení by při stávajícím postupu bylo třeba zadat další samostatné veřejné zakázky a vynaložit na jejich sanaci další finanční prostředky. Vybraný partner by oproti tomu převzal závazek, že odstraní, a to bez nároku na jakékoliv zvýšení odměny, veškeré (tedy i dosud skryté) ekologické zátěže nacházející se v lokalitách privatizovaných podniků. MF předpokládá, že toto řešení by přispělo k výraznému urychlení řešení ekologických zátěží. Takový postup zároveň umožňuje současný zákon o veřejných zakázkách, který připouští, aby MF jako zadavatel na partnera přenesl předem definovaná ekonomická rizika spojená s realizovanou činností (zadáním veřejné zakázky podle § 156 zákona o veřejných zakázkách – tzv. „kvazikoncese“, resp. veřejné zakázky koncesního charakteru).

Toto řešení zároveň může vedle podstatného omezení rizik také zásadnějším způsobem přispět k naplnění základních strategických cílů České republiky při řešení ekologických zátěží, kterými jsou:

- Minimalizace nákladů na odstranění ekologických zátěží

V případě zadání odstranění ekologických škod jedinému partnerovi bude cena stanovena jako pevná, tedy bez možnosti jejího dalšího navyšování z důvodu růstu cen prací či zjištění dodatečných ekologických zátěží. Ve zpracovaném finančním modelu navíc toto řešení předpokládá oproti stávajícímu způsobu úsporu v řádu miliard.

- Minimalizace dopadu nákladů na odstranění ekologických zátěží na veřejné finance

Zatímco při dosavadním způsobu sanace ekologických zátěží je plnění každé veřejné zakázky hrazeno samostatně v závislosti na jeho průběhu a nastavených platebních podmínkách, při zadání jediné zakázky MF předpokládá možnost poskytnutí finanční služby ze strany vybraného partnera, které by umožnilo rozložit platby za sanaci ekologických zátěží do delšího časového období, např. až na dobu 20 let. Při stanovení maximální výše roční úhrady by tak stát mohl dlouhodobě naplánovat své výdaje a přizpůsobit svým potřebám tempo další privatizace státního majetku.

- Regionální rozvoj

Urychlení sanace ekologických zátěží může významně přispět k regionálnímu rozvoji, zejména k dalším investicím do výroby v sanovaných lokalitách, které by sekundárně přinesly pozitivní efekt na regionální zaměstnanost, infrastrukturu a celkovou kvalitu života (vzroste i možnost na získání dotací z EU na různé projekty v sanovaných lokalitách).

- Ochrana životního prostředí, zejména podzemních vod

Ochrana životního prostředí je elementárním cílem každého vyspělého státu světa. Význam kvality životního prostředí pro kvalitu života a udržitelný rozvoj země zasahuje do nejrůznějších oblastí lidského a sociálně ekonomického života země, čímž svým významem a rozsahem přesahuje celou řadu jiných cílů vyspělé společnosti. Odstranění starých ekologických zátěží přitom představuje významný krok k ochraně životního prostředí, zejména k ochraně kvality podzemních vod, která je z pohledu ekologických rizik zcela klíčová. Dosavadní postupné zadávání veřejných zakázek na sanaci ekologických zátěží přitom zcela nedostačuje potřebám ochrany životního prostředí. Zadáním odstranění ekologických škod jedinému partnerovi však bude tento partner z ekonomických důvodů tlačěn k co nejrychlejší sanaci ekologických zátěží, což výrazně přispěje k dosažení tohoto základního cíle.

- Splnění závazků České republiky vyplývajících z ekologických smluv

Česká republika se v ekologických smlouvách uzavřených s jednotlivými nabyvateli zavázala k odstranění ekologických zátěží vzniklých na privatizovaném majetku před privatizací, resp. k úhradě nákladů na odstranění těchto zátěží. Zadáním odstranění ekologických škod jedinému partnerovi dojde k výraznému urychlení plnění závazků státu z ekologických smluv, přičemž by nadále nemělo hrozit uplatňování sankcí proti nabyvatelům ze strany ČIŽP a jejich následného uplatňování těmito nabyvateli vůči České republice.

- Splnění závazků České republiky vůči Evropské unii

S ohledem na zpřísnující se legislativu Evropské unie lze očekávat přijetí přísnějších právních předpisů rovněž v oblasti ochrany životního prostředí a odstraňování ekologických škod. Urychlením procesu sanace starých ekologických zátěží lze významně eliminovat riziko uplatnění případných sankcí ze strany Evropské unie. Navíc případné neuplatňování všech zákonných nástrojů ze strany ČIŽP vůči jednotlivým nabyvatelům, a tedy sekundárně i vůči České republice, by mohlo být shledáno za porušení zásad komunitárního práva Českou republikou a vést k dalším sankcím.

Na základě zpracovaných analýz proto MF zamýšlí předložit vládě ke schválení dokončení sanace zbývajících nedořešených ekologických zátěží formou jediné veřejné zakázky koncesního charakteru. Zároveň s tímto návrhem bude vládě předložen zpracovaný projekt takové veřejné zakázky, který obsahuje všechny zákonem vyžadované parametry nezbytné pro budoucí zpracování podrobné zadávací dokumentace a pro realizaci zadávacího řízení samotné veřejné zakázky.

Předmětem plnění veřejné zakázky bude komplexní zajištění odstranění zbývajících nedořešených ekologických zátěží, a to v lokalitách na území České republiky, které jsou na základě rozhodnutí o privatizaci státního majetku ve vlastnictví nabyvatelů, a to výhradně v těch případech, kdy se Česká republika na základě ekologických smluv zavázala zajistit, resp. do určité finanční hodnoty uhradit, odstranění těchto ekologických zátěží vzniklých před privatizací příslušných lokalit. Aktuální soupis všech dotčených lokalit bude ze strany MF zpracován ke dni zahájení zadávacího řízení. Samotné odstraňování ekologických zátěží bude prováděno vždy na základě rozhodnutí ČIŽP, které stanoví ekologické limity, jichž bude muset partner při své činnosti ve stanovených termínech v příslušné lokalitě dosáhnout.

Předmětem plnění veřejné zakázky však nebude odstraňování ekologických zátěží v rozsahu, v jakém aktuálně je či má být na základě již uzavřených smluv prováděno třetí osobou (rozuměno dodavatelem, se kterým již byla uzavřena příslušná smlouva o dílo). MF však předpokládá, že si formou např. opčního práva vyhradí do určitého předem stanoveného limitu možnost dodatečného zadání odstranění i těchto ekologických zátěží partnerovi, a to např. pro případ, že bude smlouva se stávajícím dodavatelem předčasně ukončena, nebo že se činností stávajícího dodavatele nepodaří dosáhnout limitů stanovených v rozhodnutí ČIŽP. V důsledku realizace této veřejné zakázky tak v zásadě zanikne potřeba MF realizovat další veřejné zakázky mimo projekt (např. na vícepráce) u všech lokalit, které budou do předmětu plnění projektu zahrnuty.

MF zamýšlí zadat předmětnou veřejnou zakázku na dobu určitou 30 let, avšak předpokládá, že k odstranění všech ekologických zátěží bude partner tlačěn zejména ekonomickými důvody a stanovenými smluvními motivačními mechanismy v co nejkratší době, přičemž podle současného odhadu by mohly být sanace i postsanační monitoriny dokončeny již do 8 let od uzavření smlouvy s vybraným partnerem, což je významné urychlení oproti předpokládanému postupu podle dosavadního modelu zadávání dílčích veřejných zakázek.

MF dále předpokládá, že celková nabídková cena u žádného z uchazečů v zadávacím řízení nepřekročí zbytkovou výši garance ekologických smluv zahrnutých do projektu. Uchazeči si však budou muset dostatečně vyhodnotit veškerá rizika, která na ně budou ze strany MF přenesena. MF totiž neumožní žádné budoucí navýšení ceny v důsledku růstu cen prací či v důsledku zjištění nových ekologických zátěží na dotčených lokalitách nebo většího rozsahu kontaminace lokalit, než který je v současné době předpokládán. Je předpokládáno, že nabídková cena bude jediným hodnotícím kritériem, čímž bude zcela zajištěna objektivita hodnocení nabídek. Žádná subjektivní kritéria nebudou připuštěna. Konkrétní podmínky budou vyplývat ze zadávací dokumentace. Smlouva na plnění veřejné zakázky podléhá dle koncesního zákona souhlasu vlády ČR. Pakliže tedy nabídky uchazečů v rámci tendru nebudou pro vládu ČR akceptovatelné, nedojde ke schválení smlouvy, což bude důvodem ke zrušení zadávacího řízení.

Cena za sanaci jednotlivých lokalit bude vybranému partnerovi hrazena postupně, a to výlučně v závislosti na dokončení sanace jednotlivých lokalit, která bude muset být potvrzena ze strany ČIŽP. Pro každou lokalitu tedy bude alokována poměrná část nabídkové ceny, kterou bude partner oprávněn MF vyúčtovat až po dokončení sanace, resp. postsanačního monitoringu takové lokality, a poté, co předloží MF příslušné písemné potvrzení ze strany ČIŽP. Pokud v průběhu trvání smlouvy nedojde k dokončení sanace, nevznikne partnerovi nárok na úhradu příslušné části ceny. Partner bude zároveň sankcionován smluvními pokutami v případě, že nedodrží termíny či jiné závazné podmínky

stanovené v rozhodnutích ČIŽP, a bude rovněž odpovědný za škodu, která takovým porušením povinností státu vznikne.

Právě ČIŽP by měl být hlavním orgánem dohledu nad plněním povinností vybraného partnera, MF zamýšlí vykonávat monitoring výsledků činnosti partnera a sledovat řádné plnění povinností partnera vyplývajících ze smlouvy, která bude mezi MF a partnerem uzavřena a jejíž návrh vzejde ze strany MF. Dále bude pouze na odpovědnosti a uvážení partnera, aby dostatečně koordinoval svou činnost s jednotlivými nabyvateli a aby vyhodnotil a realizoval sanaci a způsob naplnění podmínek rozhodnutí ČIŽP vztahujících se k jednotlivým lokalitám.

MF dále zamýšlí vyhradit si právo rozložit platby za realizované sanace do dalších kalendářních let, což umožní na rozdíl od stávající praxe dlouhodobé plánování výdajů na sanaci ekologických zátěží. Pokud dojde k takovému odložení některých plateb, zachová MF partnerovi jejich reálnou hodnotu prostřednictvím inflační doložky. Odložení plateb však nebude MF bránit v tom, aby v případě mimořádného příjmu z privatizace státního majetku kdykoliv jednorázově umožnilo pohledávku partnera nebo alespoň její část.

Řádné a včasné provedení veškerých prací a činností vybraným partnerem v rámci plnění veřejné zakázky bude právně a ekonomicky motivováno zejména těmito faktory:

- hrozbou uložení a systémem nastavení smluvních pokut, které budou sjednány pro případ prodlení partnera s plněním kterékoliv dílčí části plnění veřejné zakázky, přičemž výše smluvních pokut bude stanovena procentním poměrem k hodnotě dané dílčí části veřejné zakázky, s jejímž plněním by byl partner v prodlení;
- hrozbou částečného či úplného vypovězení smlouvy, kdy se předpokládá, že MF bude oprávněno vypovědět smlouvu pro případ prodlení partnera s jejím plněním buďto zčásti – tj. ve vztahu ke konkrétní lokalitě (například s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem daného případu, hrozbě vzniku dalších škod způsobených prodlením atp.), popřípadě zcela, pokud bude partner v prodlení s včasným či řádným odstraněním ekologických škod určitého předem stanoveného počtu lokalit;
- odpovědností za škodu, kdy partner bude odpovídat za škodu vzniklou třetím osobám anebo MF v důsledku prodlení partnera s řádným a včasným odstraněním příslušné ekologické zátěže;
- růstem cen vstupů a prací v čase, neboť partner bude zejména v důsledku působení vnějších ekonomických vlivů motivován k plnění veřejné zakázky v co možná nejkratších termínech v důsledku toho, že v případě jakýchkoliv průtahů nese zvýšené náklady spočívající zejména v průběžně se zvyšující ceně prací a subdodávek, přičemž zadavatel mu tyto zvýšené náklady nebude kompenzovat;
- platebními podmínkami, neboť partnerovi bude ze strany MF poskytnuto za odstranění příslušné ekologické zátěže finanční protiplnění teprve tehdy, jakmile bude příslušná ekologická zátěž partnerem zcela odstraněna a sanována;
- povahou ekologických škod spočívající v častém rozšiřování příslušných ekologických zátěží v čase, které opět motivuje partnera k odstranění příslušné zátěže

v co možná nejkratším termínu, neboť nese riziko rozšíření dané ekologické zátěže a současně též riziko dalšího zhoršení (degradace) závadného stavu a

- možností započtení smluvních pokut a náhrady škody proti ceně za plnění poskytovaná partnerem, kdy partner bude srozuměn s tím, že v případě prodlení s odstraňováním kterékoliv ekologické zátěže a následným uplatněním smluvní pokuty anebo nároku na náhradu škody bude MF oprávněno takto požadované částky započíst oproti ceně plnění poskytovaného partnerem.