



Samostatné provozování vodohospodářské infrastruktury malých obcí

Jan Toman, Jan Plechatý

KONFERENCE

Příspěvek zazněl na konferenci Provoz vodovodů a kanalizací, kterou uspořádalo Sdružení oboru vodovodů a kanalizací ČR (SOVAK ČR) ve dnech 1.–2. listopadu 2011 v Ostravě.

Výchozí stav

V souvislosti s odstátněním infrastruktury vodovodů a kanalizací v 1. a 2. vlně privatizace a transformací oboru na počátku 90. let minulého století vznikly na základě schválených privatizačních projektů, v souladu s vůlí samosprávných obcí, nové vlastnické struktury (především – obce, svazky obcí, vlastnické společnosti), které zvolily svým vodohospodářským podmínkám, ale často i politickým vlivům odpovídající model provozování. Přípustnou variantou při schvalování privatizačních projektů byl buď model samostatného provozování v působnosti těchto vlastnických struktur, nebo tzv. oddílný model, kde provozovatelem byla privatizovaná soukromá společnost. Vládní koncepce umožňovala i vlastnictví infrastruktury tzv. smíšenými akciovými společnostmi, které byly současně i provozovatelem vodohospodářské infrastruktury.

Samostatné provozování obcí bylo při schvalování privatizačních projektů dovoleno jen tehdy, pokud se tímto nezakládaly jakékoliv budoucí výhody pro konkrétní obec (obce) vůči jiným obcím, jejichž infrastruktura věcně navazuje a vodohospodářsky souvisí (společné zdroje vody, skupinové vodovody apod.).

Zákonná východiska – povinnosti vlastníka při zajištění provozování vodovodu nebo kanalizace

Ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích (dále jen ZVaK) je vždy povinností vlastníka infrastruktury vodovodu nebo kanalizace zajistit její plynulé a bezpečné provozování. Vlastník vodovodu nebo kanalizace však může podle § 8 odst. 2 ZVaK uzavřít smlouvu o provozování s odbornou společností – provozovatelem v tzv. **oddílném modelu provozování**.

Jestliže vlastník provozuje vodovod nebo kanalizaci ve své působnosti, tj. svým jménem a na vlastní odpovědnost v tzv. **modelu samostatného provozování**, vztahují se na něj ve smyslu § 8 odst. 2 všechna práva a povinnosti provozovatele podle příslušné národní legislativy, zejména ZVaK. Současně musí vlastník získat povolení od příslušného krajského úřadu podle ustanovení § 6 ZVaK, tzn. mít mj. zajištěnu i příslušnou kvalifikaci podle tohoto ustanovení zákona.

V oddílném modelu provozování provozovatel užívá a provozuje vodovod nebo kanalizaci a poskytuje odborné služby, které by jinak byl povinen poskytovat vlastník. Podstatnou část povinností vlastníka a především rizik spojených s provozováním v tomto oddílném modelu přebírá provozovatel.

Současný stav a tendence dalšího vývoje ve střednědobém horizontu

V současné době lze konstatovat, že v průběhu posledních cca 3 let se stabilizovaly vlastnické struktury ve vztahu k vodohospodářské infrastruktuře i provozní modely, které se nastavily postupným vývojem. V návaznosti na výsledky vyjednávání České republiky s Evropskou komisí v souvislosti s podmínkami financování vodovodů a kanalizací z operačního programu Životní prostředí (dále jen OPŽP) se u některých měst/obcí však začaly objevovat tendence opustit „oddílný“ model provozování a po ukončení smluvního vztahu se orientovat na „samostatný model provozování“.

Těmto tendencím nahrávaly různé podněty, kterými byly a stále jsou zejména:

- politické ambice, zvláště v souvislosti s předvolebními sliby komunálních politiků, provozovat si ve vlastní působnosti s cílem dosáhnout různé výhody pro občany obce (snížení cen pro vodné a stočné, zaměstnanost, lepší průhlednost a informovanost ve vztahu k činnosti provozovatele včetně jeho zisků apod.),
- komplikace při administraci projektů kofinancovaných z OPŽP, požadavky na investory při úpravě provozovatelství smluv, které často nebyly v souladu se záměry měst/obcí a které znamenaly i zvýšené finanční nároky při organizaci koncesních řízení (hlavně u malých obcí – nezpůsobilé výdaje),

- nedostatek informovanosti vlastníků (měst/obcí) zvláště o problematice provozování, zákonných povinnostech a odpovědnosti vlastníka, pravidlech cenotvorby a všech souvisejících rizicích,
- zatížení oddílného modelu kritikou ze strany Evropské komise, a to jako primární důvod připomínek k modelu regulace celého vodárenského sektoru v ČR.

Politické ambice změnit způsob zajištění provozu vodovodů a kanalizací lze ovlivňovat ze strany vodohospodářů jen omezeně, přesto by byla prospěšná větší trvalá osvěta vůči orgánům měst a obcí cíleně zaměřená na problematiku provozování, povinností a odpovědnosti měst a obcí podle příslušné legislativy – zejména zákona o vodovodech a kanalizacích, pravidla pro tvorbu a regulaci cen pro vodné a stočné i všechna související rizika a problémy.

Přesvědčujeme se o tom, že lze na úrovni města/obce např. i na jednání veřejného zastupitelstva úspěšně vysvětlit problematiku výhod a nevýhod modelů provozování, objektivně popsat důsledky změny a objasnit někdy nereálná očekávání měst/obcí např. při změně oddílného modelu na model samostatného provozování. V úvahu při posuzování konkrétního problému je třeba vzít i specifické podmínky daného města/obce, zejména jedná-li se o velké město či malou obec nebo vazbu na související infrastrukturu vodovodu nebo kanalizace v majetku jiného vlastníka.

Osvědčilo se, když při diskusi na úrovni města/obce je angažován poradce mimo strukturu provozních společností, u kterého lze spíše očekávat objektivitu posuzování konkrétního města/obce.

Významnou pomocí při jednání s orgány měst/obcí jsou soupisy povinných činností provozovatele i vlastníka podle ZVaK s odkazy na jednotlivé paragrafy či vyhlášku včetně výčtu činností, které obvykle vyplývají z provozních či kanalizačních řádů a správních rozhodnutí. Města/obce si tak lépe uvědomí míru odpovědnosti i příslušných rizik.

Porovnání výhod a nevýhod základních variant zajištění provozu

K porovnání výhod a nevýhod obou těchto základních variant zajištění provozu vodovodů nebo kanalizací lze předložit srovnání v tabulce na protější straně.

Poznámka k variantě samostatného provozování:

U projektů kofinancovaných z OPŽP sleduje SFŽP resp. MŽP v celé době monitorovacího období (tj. po 10 let) způsob provozování. S odkazem na Metodiku pro žadatele (MŽP 2010 – verze 2.1) se upozorňuje, že pokud si obec provozuje sama a zajišťuje odborné služby subdodavatelky, tak tyto tzv. servisní smlouvy mívají často charakter smlouvy v oddílném modelu provozování a může být tento způsob z pohledu SFŽP nepřipustným obcházením této Metodiky (viz str. 17 a 18). V případě, že servisní model by fakticky představoval „provozní vztah“, musí tento projekt pro svoji přijatelnost naplnit požadavky Metodiky pro žadatele, tj. shodné podmínky jako projekt s oddílným modelem provozování. Z tohoto důvodu bude SFŽP/MŽP v monitorovacím období posuzovat jakýkoli smluvní vztah, který vlastník infrastruktury nebo jím ovládaný subjekt uzavírá s dodavatelem některých odborných služeb, kterého vlastník neovládá ze 100 %.

O toto nepřipustné obcházení ZVaK, Přílohy č. 7 PD OPŽP a Podmínek přijatelnosti se může jednat zejména pokud:

- převážnou část provozu vodohospodářské infrastruktury nezajišťuje sám vlastník, ale jeho dodavatel (nebo dodavatelé, popř. subdodavatelé, zhotovitelé, apod.),
- povinnosti dodavatele jsou vymezeny značně šroce a neurčitě,
- výběr dodavatele byl proveden netransparentním nebo diskriminujícím způsobem,
- činnost, kterou provádí dodavatel, by mohl dostatečně kvalitně, odborně a efektivně provádět sám vlastník,
- dodavatel je shodný se stávajícím provozovatelem v rámci oddílného

modelu, nebo je se stávajícím provozovatelem majetkově či jinak právně i fakticky propojen,

- vlastník na dodavatele přenáší převážnou část rizik a povinností, která mu ze zákona jako vlastníkovému a provozovateli náleží,
- odměna dodavatele za jeho činnost je závislá na výši výběru vodného a stočného od uživatelů vodohospodářských služeb (který provádí vlastník),
- výše odměny umožňuje dodavateli vykazovat nepřiměřený zisk.

Při posuzování reálnosti realizace varianty samostatného provozování je třeba vzít rovněž v úvahu i připravovanou vyšší aktivitu MZe jako regulačního orgánu ohledně plnění povinností vlastníka, resp. provozovatele.

Výhody a nevýhody obou variant

Zcela zásadní pro rozhodnutí zda uplatnit variantu samostatného provozování nebo oddílného modelu provozování je kritérium míry odpovědnosti a rizik souvisejících s plněním provozních povinností a dále kritérium organizační, odborné a finanční náročnosti na zabezpečování hlavních přínosů obou variant zajištění provozu.

Varianta oddílného modelu provozování má následující hlavní přínosy:

- Pokud vlastník uzavře smlouvu o provozování vodovodu nebo kanalizace s provozovatelem (dále jen „provozovatelská smlouva“), nebude odpovědný za plnění povinností provozovatele dle ustanovení § 9 ZVaK a provozovatel převezme rizika související s provozem; vlastník si však ponechá rozhodování a odpovědnost za investiční rozvoj a obnovu vodovodu nebo kanalizace; provozovatel bude hradit nájemné jako úplatu za převzatá práva; tato smlouva vyžaduje písemnou formu, pokud se jedná o smlouvu tzv. koncesní uzavřenou v režimu zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, a to výhradně na dobu určitou;
- Pokud se jedná o smlouvu uzavřenou podle koncesního zákona, jsou při jejím sestavování nastaveny podmínky na celou dobu její platnosti (jejich stanovení při zpracování koncesní dokumentace je plně v rukou

vlastníka), případně jsou do ní zakotvena přesná pravidla pro eventuelní úpravy smluvního vztahu, takže vlastník zná podmínky pro celou dobu provozování svého majetku;

- Na podkladě správně sjednaných ustanovení provozovatelské smlouvy si vlastník zachová právo kontroly a dohledu nad svým infrastrukturním majetkem a plněním provozních povinností, včetně možnosti uplatnění smluvních sankcí za jejich neplnění, lépe než v případě, kdyby tyto povinnosti musel zabezpečovat ve vlastní působnosti. V provozovatelské smlouvě si vlastník může vyhradit i dostatečnou míru součinnosti provozovatele při plnění povinností vlastníka, které vyplývají ze ZVaK. Současně v této smlouvě lze stanovit, že vlastník pověří provozovatele výkonem některých činností souvisejících se správou provozované infrastruktury;
- Externí provozovatel přinese své „know-how“ získané v souvislosti s provozováním jiných vodohospodářských zařízení;
- Jednoznačně vygenerované prostředky na rozvoj a obnovu vodovodu nebo kanalizace (ve formě nájemného) v předem známé výši;
- Možnost využít institutu „předplacené nájemné“, které se zpravidla použije tehdy, kdy jsou aktuální investiční potřeby smluvního partnera výrazně vyšší než roční nájemné předepsané v ceně pro vodné a stočné. O předplacení nájemného se uzavírá zvláštní dohoda nebo může být i obsahem koncesní smlouvy podle předem stanovených podmínek uvedených v koncesním řízení;
- Možnost sjednání investice pro smluvního partnera v případě, kdy město nedisponuje dostatečnými prostředky na pořízení, technické zhodnocení nebo modernizaci majetku. Provozovatel může investici na své náklady zrealizovat a financovat. Investice se pak odepisuje po dobu platnosti (trvání) provozovatelské smlouvy a tento odpis vstupuje do kalkulace ceny pro vodné a stočné;
- Dostatečně ekonomicky silnému provozovateli jsou dostupné úspory z nákupních synergií a množstevních slev při nákupu vodárenského materiálu, elektrické energie, chemikálií, služeb odpadového hospodářství apod.;
- Propracovaná pojištění provozovatele pokrývající relevantní rizika;
- Vlastníkovi nevznikají náklady spojené se zřízením, vybavením a existencí vlastního „provozovatelského“ subjektu;

Tabulka: Porovnání výhod a nevýhod základních variant zajištění provozu

Činnost, aktivita, riziko	Varianta samostatného provozování	Varianta oddílného modelu provozování
Odpovědnost a rizika spojená s provozem infrastruktury	vlastník	do rozhodující míry provozovatel
Správa účtu pro výběr vodného a stočného, smluvní vztah k odběratelům, zákaznické centrum apod.	vlastník	obvykle provozovatel
Riziko spojené s vybíráním vodného a stočného, vymáhání pohledávek, řešení stížností apod.	vlastník	provozovatel
Riziko poptávky	vlastník	do rozhodující míry provozovatel
Obstarávání plánovaných oprav a investic obnovy (zajišťování projektů, IČ a zhotovitelů)	vlastník	obvykle vlastník
Zajišťování havárií	vlastník	provozovatel
Plnění veškerých povinností provozovatele podle ZVaK	vlastník	provozovatel (jako odborně způsobilá a profesně vybavená společnost obvykle vybírá dodavatele specializované služby jen výjimečně)
Hrazení sankcí a pokut za neplnění provozních povinností	vlastník (jeho případný dodavatel nese pouze běžná podnikatelská rizika související s poskytováním požadovaného plnění)	provozovatel
Efektivnost provádění odborných provozních činností	vlastník – nižší	provozovatel – vyšší, neboť stejnou svojí kapacitou zpravidla zajišťuje obdobné činnosti i pro jiné vlastníky, tzn. jeho náklady na „jednotku“ jsou nižší
Odbornost provádění odborných provozních činností	vlastník – nižší	provozovatel (pokud není orientován jen na provozování v jedné obci) – vyšší, neboť zpravidla vykazuje větší know-how a zkušenosti ze souběžného provádění obdobných činností pro jiné vlastníky. Současně může zpravidla vykazovat širší kapacitu specialistů.

- Širší spektrum možností motivace personálu, např. kariérní růst nebo zájem specializovaných společností, propracovaný systém kontroly odpovědnosti za dodržování kvality a efektivity provozu (zavedení systému managementu kvality), širší možnosti vzdělávání zaměstnanců;
- Průběžné sledování legislativního a technického vývoje v oboru a s ním spojená optimalizace provozních postupů a standardů;
- Možnost průběžného porovnávání s konkurencí – tzv. benchmarking;
- Zajištění nezávislého odborného pohledu na potřeby provozované vodohospodářské infrastruktury, omezení politického vlivu na řízení provozu;
- Vlastník může uplatnit smluvně garanci za zlepšování kvality poskytovaných vodohospodářských služeb a to vhodným návrhem provozních parametrů, zejména výběrem výkonových ukazatelů provozu. Na základě rizikové analýzy budou optimalizovány požadavky na stanovení referenčních hodnot jednotlivých výkonových ukazatelů, za účelem dosažení sociálně únosné a optimálně nastavené výše cen pro vodné a stočné;
- Vlastník může smluvně uplatnit monitorovací systém sledování některých výstupů z provozu, aby po celou dobu trvání provozovatelské smlouvy měl přehled o kvalitě provozování i výkonnosti provozovatele;
- Potřebu vlastníka týkající se zabezpečení dlouhodobé udržitelnosti stavu vodohospodářského majetku zajistí generování potřebného objemu finančních zdrojů na jejich obnovu nejen v položce „oprav“, ale zejména předpokládaným vývojem „nájemného“, resp. položky „zdrojů na obnovu“, a to pro možnost zhodnocení vodovodu nebo kanalizace, potřebné rekonstrukce, modernizace i další investiční rozvoj.

Také varianta samostatného provozování má některé výhody:

- Vlastník může v přímé kompetenci ovlivňovat vlastní náklady, otázkou je míra významnosti tohoto ovlivnění s ohledem na nutnost zabezpečit všechny zákonné povinnosti;
- Při zajištění provozu vlastními zaměstnanci je výhodou skutečnost, že bude možné zajistit dlouhodobé provozování vodovodu nebo kanaliza-

ce na rozdíl od koncesního vztahu, který se uzavírá pouze na dobu určitou;

- Při zajištění provozu vlastními zaměstnanci, lze při správné motivaci předpokládat zodpovědnější přístup k majetku vlastníka a s ohledem na délku jeho provozování lepší znalost skutečného stavu vodovodu nebo kanalizace a tím efektivnější přístup k problematice obnovy tohoto majetku;
- Určitá nezávislost na osobě externího provozovatele, jasná, plná a nepřenašovaná odpovědnost vlastníka za provoz a rozvoj jeho vodovodu nebo kanalizace, avšak včetně odpovědnosti za vzniklá rizika.

Závěr

Postup podle varianty samostatného provozování je možný, avšak vyžaduje podstatně vyšší odpovědnost a rizika spojená s bezpečným a plynulým provozováním i vysoké nároky na odborné kapacitní zajištění na straně obce/města.

Postup podle varianty oddílného modelu provozování znamená pro vlastníka minimalizaci rizik spojených s vlastnictvím a provozováním vodovodu nebo kanalizace a to ve spojení s možností vhodného nastavení výše nájemného, platebního mechanismu a výkonových ukazatelů spolu s důslednou „kontrolní“ činností vlastníka (monitoring, sankce). Provozovatel musí být vybrán v transparentním výběrovém řízení v souladu s aktuální právní úpravou a principy Smlouvy o ES.

Mgr. Jan Toman
člen právní komise SOVAK ČR
e-mail: jan.toman@akjato.cz

Ing. Jan Plechatý
VRV, a. s.
e-mail: plechaty@vrv.cz

SWECO 
Sustainable engineering and design

HYDROPROJEKT
HYDROPROJEKT CZ a.s. - Consulting Engineers

60 let od založení
1952–2012

**VŽDY
OPTIMÁLNÍ
ŘEŠENÍ**



WWW.SWECO.CZ

Systém managementu kvality je certifikován CQS/IQNet - dle ČSN EN ISO 9001:2009
Systém managementu prostředí je certifikován CQS/IQNet - dle ČSN EN ISO 14001:2005
Systém řízení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci je certifikován TCert - dle ČSN OHSAS 18001:2009
CTN - Centrum technické normalizace