

ŘEŠENÍ ZPŮSOBU ZADÁVÁNÍ LESNICKÝCH ČINNOSTÍ STÁTNÍM PODNIKEM LESY ČESKÉ REPUBLIKY, S.P.

(stav k 1. 3. 2018)

STRUČNÉ SHRNUÍ SOUČASNÉHO STAVU

I. Veřejné zakázky a aukce

Aktuálně Lesy České republiky, s.p., (dále jen „Lesy ČR“) zadávají lesnické činnosti jednak formou veřejných zakázek, jednak prostřednictvím aukcí dříví nastojato. Vedle toho Lesy ČR využívají v menším rozsahu i další způsoby realizace lesnických činností (vlastní výrobní kapacity, tzv. samovýroby, atd.).

Lesy ČR zadávají tři druhy veřejných lesnických zakázek:

- zakázky komplexní (těžební činnost + pěstební činnost + prodej dříví),
- zakázky na těžební činnost s prodejem dříví,
- zakázky na pěstební činnosti.

Původně byly zadávány pouze komplexní zakázky, počínaje rokem 2015 byly dosavadní smluvní územní jednotky děleny, navíc bylo ze strany Lesů ČR na některých smluvních územních jednotkách přistoupeno k oddělení pěstebních a těžebních činností s cílem umožnit vstup většího počtu zejména drobnějších subjektů do lesnických zakázek.¹

II. Obsah zakázek

Délka trvání veřejných zakázek je 5 let, jsou zadávány tzv. senátním systémem, což znamená, že každý rok jsou vybíráni dodavatelé pro cca 1/5 dotčeného území.

Předmětem zadání je realizace lesnických činností včetně nákupu vytěženého, resp. asanovaného dříví; součástí zakázek na pěstební činnosti není nákup dříví. Dodavatelé podávají nabídky na modelový projekt, který vychází z predikcí Lesů ČR v době vyhlášení zadávacího řízení k zadání veřejné zakázky. Skutečný obsah těžebních a pěstebních projektů, na jejichž základě se zakázka následně realizuje, se může od původně soutěženého modelového projektu radikálním způsobem lišit. Závazné projekty jsou potom vyhotovovány pro každý rok trvání smlouvy. Jejich obsah může být i v průběhu své platnosti aktualizován a měněn buď na základě tzv. změnových řízení, jež mohou vyvolat obě smluvní strany, nebo jednostranně ze strany Lesů ČR zejména v reakci na přírodní, výrobní a ekonomické podmínky (vývoj kůrovce, větrné kalamity, situace na trhu atd.).

Rozvržení lesnických činností v průběhu trvání veřejné zakázky není smluvně limitováno, Lesy ČR tedy fakticky mohou kumulovat značené objemy prací do krátkých časových úseků nebo naopak omezit práce v určitých obdobích trvání smlouvy na minimum².

¹ Veřejné zakázky na pěstební činnost nevyžadují skládání bankovní záruky, u zmenšených veřejných zakázek zbylých dvou typů postačuje menší objem bankovních záruk. Obecně totiž představuje skládání bankovních záruk pro drobnější subjekty problém.

² Ustanovení smluv o tom, že Lesy ČR jsou povinny dbát při zadávání lesnických činností na efektivní využití výrobních kapacit dodavatele a racionální omezení jeho výrobních nákladů, není ze strany Lesů ČR v praxi respektováno.

Plnění povinností dodavatelů je (s výjimkou zakázek na provádění pěstebních činností) zajištěno bankovními zárukami splatnými na první vyžádání, bez předchozí výzvy a bez prokazování nároku.

III. Pozitiva současného systému

1. Ekonomická výhodnost pro Lesy ČR, resp. pro stát, který je příjemcem zisků Lesů ČR. Jakýkoliv jiný systém nebude schopen generovat takové ekonomické výsledky. Je to dáno zejména maximální konkurencí v rámci zadávacích řízení, kdy lesnické firmy nabízí ceny na samotné hranici rentability.
2. Jednoduchost a technicky nelimitovaná volnost při projektování úkolů.
3. Stabilita systému – každoroční soutěžení cca 1/5 dotčeného území umožňuje vyhnout se jednorázovým výkyvům, které se pravidelně objevovaly při jednorázovém tendru na celé území a které šly v posledku k tíži Lesů ČR.
4. Pozitivní vliv na hospodářskou soutěž – neúspěch v zadávacím řízení v rámci jednoho roku není pro firmy fatální, dává jim šanci získat zakázky v roce následujícím, a tím i ekonomicky přežít. Je tak zachován poměrně široký okruh soutěžících firem.
5. Pětiletá zakázka umožňuje firmám investovat do technologií, protože jim dává jistotu práce ve střednědobém výhledu.

IV. Negativa současného systému

1. Jednostranná preference ekonomických cílů při výběru dodavatelů.
2. Komplexní zakázky jsou v důsledku vyčleňování samostatných zakázek na pěstební a těžební činnosti fragmentované, což ztěžuje jejich zadávání a kontrolu jejich realizace a současně je ekonomicky neefektivní.
3. Při výběru dodavatelů je jediným kritériem nabídková cena, což mnohdy vede k poklesu kvality lesnických činností a omezení dostupnosti kapacit v případě nenadálých událostí.
4. Rigidita systému – jeho neschopnost včas reagovat na změny přírodních podmínek, což má dopady na stav porostů.
5. Nepředvídatelnost zadání, neexistence limitů pro kumulaci zadaných činností v konkrétním čase a z toho plynoucí nejistota pro dodavatele. Ztráta motivace na časovém plánování lesnických činností.

6. Používaná metoda valorizace cen dříví je nefunkční, což se prokázalo např. na podzim 2017, kdy musela být firmám nabídnuta možnost smlouvy bezsankčně ukončit. Důvodem bylo to, že valorizace cen dříví nebyla schopna kopírovat reálný vývoj na trhu.
7. Komplikovanost smluv, na jejichž základě se veřejné zakázky realizují. Zcela formalizovaný přístup k výkladu smlouvy vede k jejímu pouze formálnímu naplnění, což jde v posledku k tíži obou smluvních stran a hlavně má negativní dopady na stav lesa. Například udělení smluvní pokuty nemůže být považováno za rovnocenné a dostatečné opatření, které by nahradilo splnění zadaného úkolu. Komplikovanost a obsáhlost smluv se již vymkly kontrole, což mimo jiné vede k rozdílnému výkladu smlouvy na různých organizačních jednotkách Lesů ČR.
8. Úbytek personálních kapacit v lesnictví mimo jiné i v důsledku chování Lesů ČR. Extrémní tlak Lesů ČR na cenu vede ke ztrátě motivace lidí pracujících v lesnictví a k jejich následnému odchodu z oboru. Jediné hodnotící kritérium nabídkové ceny brání růstu mzdového ohodnocení zejména v dělnických profesích.
9. Ve smlouvách zakomponovaná přílišná byrokratická zátěž, která omezuje jak organizační jednotky Lesů ČR, tak dodavatele.
10. Dlouhodobá neochota Lesů ČR skutečně identifikovat dumpingové ceny a využívat možnosti daných v tomto směru zákonem o zadávání veřejných zakázek³.
11. Omezení spolupráce mezi revírníkem Lesů ČR a mistrem lesní výroby (hajným) smluvního partnera na mechanický dohled nad dodržováním formálních parametrů smlouvy. Tato situace může vést již ve střednědobém výhledu ke ztrátě lesnické odbornosti a vytvoření bariér pro efektivní spolupráci na provozní úrovni mezi zástupci obou stran.

NAVRHOVANÁ OPATŘENÍ

1. **Ustavit jako jádro komplexní zakázky pěstební činnosti + omezený rozsah těžebních činností (např. předmýtní + případně další těžby vytipované ad hoc) při zachování současného**

³ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

pětiletého cyklu. Zbytek těžebních činností by se zadával v aukcích. Tím by odpadl fatální tlak na dodavatele při výkyvech cen dříví. Současně by Lesy ČR získaly v podstatě neomezenou flexibilitu při organizaci a zadávání těžebních činností.

2. **Zohlednit sociální a ekologické aspekty při výběru dodavatelů** (zaměstnanost, šetrný postup při realizaci lesnických činností, použité technologie, kvalifikace personálu). Tyto požadavky by se měly promítnout do hodnotících a kvalifikačních kritérií zadávacích řízení i do podmínek smluv. **Zejména je žádoucí zavést vícekritériální hodnocení nabídek účastníků zadávacího řízení.**
3. Změnit postup při hodnocení nabídek dodavatelů – měl by být **skutečně posuzován dumping** (vycházet by se při tom mělo např. z aktualizovaných oborových norem), v zadávací dokumentaci by měla být stanovena pravidla pro posuzování dumpingu.
4. **Zreálnit valorizaci cen dříví.** Index cen by měl odpovídat realitě a být vydáván nezávislým orgánem, např. ÚHÚL. Problematika valorizace cen dříví na rozdíl od dosavadního přístupu by se neměla komplikovat, nýbrž naopak zjednodušit tak, aby co nejlépe postihovala trendy ve vývoji cen dříví.
5. **Zamezit „drobení“ zakázek na stále menší a menší.** Měly by být zrušeny samostatné zakázky na pěstební činnosti a na těžební činnosti s prodejem dříví. Nepotvrdil se ani jejich ekonomický efekt, ani plošně nefungují coby příležitost pro malé firmy, jak bylo původně zamýšleno.
6. **Smlouvy na veřejné zakázky radikálním způsobem zjednodušit.** Současné extrémně rozsáhlé a komplikované znění smluv znesnadňuje výklad a činí smlouvy nesrozumitelnými. Měly by se vypustit pasáže, kde se jen opakují zákonná ustanovení, vypustit ujednání, která nikdy nebyla a pravděpodobně ani nebudou použita, atd.
7. V rámci plnění zakázky garantovat **časovou proporcionalitu.** Objem zadaný v jednom roce zakázky by měl činit 1/5 celkového soutěženého objemu +/- definované procento variability. Zachování proporce by se mělo týkat i objemu činností zadaných v jednotlivých měsících daného kalendářního roku.
8. **Změnit systém aukcí dříví nastojato – změnit princip aukcí a namísto prodeje garantovaného počtu stromů prodávat vítězi aukce objem skutečně vytěženého dříví.** V kalamitních oblastech již Lesy ČR takto postupují. Lesy ČR by současně neměly trvat na nereálných cenách v rámci aukcí a neměly by aukce běžně rušit a opakovat, neboť tento postup vede mimo jiné k opožděné asanaci a následnému množení škůdců.
9. **Modifikovat a zrychlit výrobní postupy zejména v souvislosti s likvidací kůrovce,** nezaměřovat se primárně na počítání pokut, ale na efektivní vyhledávání a asanaci kůrovcového dříví v reálném čase. **V kritickém období by se neměly zatěžovat výrobní kapacity termínovaným zpracováním sterilních kůrovcových souší,** což je potřeba promítnout

i do ustanovení smluv. Mělo by se využít současných technických možností v boji s kůrovcem, např. satelitního monitoringu.

10. Do smluv mezi Lesy ČR a dodavateli **zakotvit řešení sporů zvláště ustanoveným smírčím orgánem (mediální komisí)**. Tento orgán by sice neměl rozhodovací pravomoc, ale mohl by stranám sdělit svůj názor a pokusit se je dovést ke smírnému a oboustranně akceptovatelnému řešení. Členy tohoto orgánu by měli být odborníci respektovaní v oboru. Šlo by o neformální obdobu tzv. mediace⁴, případně o paralelu ke stále častěji zaváděné funkci firemního ombudsmana.
11. Využít **přímo řízené lesní závody Lesů ČR jako jeden ze zdrojů pro tvorbu, resp. aktualizaci oborových norem a ceníků**.
12. Upustit od současné neefektivní praxe, kdy jsou změny ve smlouvě a v zadávacích podmínkách veřejných zakázek opakovaně projednávány **v komisích organizovaných Lesy ČR**. Lesy ČR by samy měly přijít se zásadními úpravami dokumentů a teprve jejich konečnou podobu předložit partnerům a institucím k připomínkám.

JUDr. Pavel Krpata a členové CZECH FOREST think tank

⁴ Dle zákona č. 202/2012 Sb., o mediaci a o změně některých zákonů.