



Snížení rizik vztahujících se ke koupi již využívaných nemovitostí a zajištění odpovědnosti a prostředků na odstranění těchto rizik.

Autor: Jiřina Jackson, Leden 2004

Shrnutí

Tento článek se zabývá problematikou zviditelnění možných environmentálních rizik vztahujících se ke koupi již využívaných nemovitostí. Jako příklad nejvhodnějšího systému podchycující obdobná rizika je doporučován systém uplatnění těchto rizik při převodu nemovitosti. Jako příklad je zde uváděn „Soil certificate“, který je požadovaný ve Flandrech při převodu všech nemovitostí, na kterých se mohly dít aktivity vedoucí k případným ekologickým škodám. Jestli tento systém může také fungovat v situacích, kde se předpokládá, že stát byl hlavním znečišťovatelem, je otevřeno diskuzi. Otázka však ale vyvstává: je náš stát skutečně stále hlavním znečišťovatelem a nebo se za posledních 15 let tato situace do té míry stratifikovala (ztrátou garancí, negarantovanými převody, nestátním vlastnictvím, novým poškozením, či poškozením před rokem 1948 atd.), že dnes je náš stát v pozici, kdy již nenese hlavní břemeno odpovědnosti za ekologické újmy? Ví náš stát vůbec v jaké pozici se jeho zodpovědnost za tuto problematiku nachází? Komu to přísluší zjistit? MF, MPO, MŽP či někomu jiném? Zájmy kupujícího a státu v případě ekologických škod na nemovitostech

jsou stejné. Oba chtějí, aby bylo zjištěno riziko a v případě zjištění získány prostředky na jeho odstranění. Umí náš stát své zájmy a zájmy kupujícího chránit a nebo umí jen mlžít?

Kde je ekologické poškození vidět

Předešlé využití území přináší s sebou rizika ekologického poškození, které s převodem pozemku obvykle přechází na nového nabyvatele, není-li smluvně dohodnuto jinak. Prokázané ekologické zátěže a doklady o průběhu odstraňování ekologických zátěží financovaných státem jsou u nás viditelné v databázi SEKM na <http://sez.cenia.cz/mapmaker/sez/> (cca 8 000 případů). Dále existují regionální seznamy ČIŽP, které identifikované lokace systematicky mapují. Otázka garancí odstranění ekologických zátěží byla také spojována s privatizací, avšak ani nemovitosti, u kterých již proběhla sanace, nezaručují, že nemovitosti jsou použitelné pro zamýšlené využití, jelikož cílové limity sanací jsou podmíněny vlastním využitím nemovitosti a je neobvyklé sanovat průmyslový areál například na vyšší limity pro obytné území (to zejména z důvodu, že obecně platí: čím čistší, tím dražší). Existuje dále mnoho oborových databází DIAMO, ČD, ČA a podobně, které mají své vlastní často soukromé a nepřístupné registry. Po řadu let se ČIŽP angažuje v identifikaci a inventarizaci ekologického poškození.

Genezi vývoje poznání v oblasti identifikace ekologických zátěží zde dokumentuje holandský¹ příklad, kde systematická evidence začala v roce 1982 a je již skoro dokončena a zaznamenává 700 000 kontaminovaných míst. Je možné argumentovat, že holandské metody inventarizace a evidence se mohou lišit od případných našich. Důležité je ale porozumět dramatickému nárůstu poškození vztahujícího se k historickým lokacím. Přes naši vysokou předválečnou industrializaci toto hledisko zatím nikdo specificky nesledoval a velmi zde chybí jak data, tak také patřičný výzkum. Na těchto lokacích také může už dlouhou dobu stát něco naprosto jiného, například bytové domy. Další neznámou jsou „malé“ zátěže, tzn. zamená zátěže po malých provozech, jako jsou laboratoře, čistírny, fotoateliéry nebo malé tiskárny. Na toto měřítko ani nemáme vhodnou identifikační metodologii. Co zatím máme je parní válec používaný na louskání ořechů.

Jak ve veřejných, tak v soukromých databázích jsou obsaženy pouze informace o prokázaném poškození, takže není-li zátěž zveřejněna ve veřejném registru, nemůže se o ni kupující dozvědět a nebude o ní vědět, když tento aspekt nebude zkoumat. Je otázkou, jestli běžný kupující, jeho

realitní agent či právník jsou si vědomi možných rizik anebo jsou-li si vědomi existence odborných registrů, jelikož tyto jsou mimo oblast obvyklého porozumění běžných převodů nemovitostí. A přesto, ke každému převodu nemovitosti v již urbanizovaném území se bez toho, aby se zvažila otázka možné ekologické zátěže, vztahuje ve větší či menší míře riziko, že kupující kupuje zajíce v pytli.

Otázka 1: Má stát vstoupit do ochrany kupujícího nebo je to věc a chyba kupujícího, co v pytli koupí či nekoupí?

Ve skutečnosti stát již po několik století chrání kupujícího při nabývání nemovitosti tím, že provozuje veřejný katastr nemovitostí, ve kterém je dokumentován nejen vlastnický titul, ale i práva a povinnosti jiných subjektů. Problém je v tom, že od doby Marie Terezie se určité věci a znalost o nich posunuly a je nutné zvážit, jestli by stát neměl použít katastr také na zviditelnění problematiky možných ekologických zátěží a k ochraně kupujícího a zároveň také společnosti před jejich dopadem. A ono se nejedná pouze o možné ekologické zátěže, či o odpovědnost a prostředky na jejich odstranění. Jedná se také o zviditelnění opatření, která se vztahují k již uskutečněným sanačním pracím. Některá z nich je totiž nutné provozovat dlouhou dobu, jako čerpání a monitorování kontaminované podzemní vody. Jiná, jako například různé budované bariery - to jsou hloubkové podzemní stěny, které zadržují zdroj kontaminace na pozemku a zůstávají tam navždy a nebo na velmi dlouhou dobu (obvykle více než 30 let). Ty jsou jednak jako stavba podzemní v katastru „neviditelné“, zadruhé zmínka o nich se mnohdy nachází jen v odborných registrech. Je také možné rozhodnout, že se kontaminace bude řešit tím, že si má příroda pomoci sama. Ona to totiž umí a jmenuje se to přirozená nebo asistovaná atenuace. Ale i tu je nutná povinnost dlouhodobě monitorovat a pozemek nelze k některým účelům využívat po řadu let. Kdepak se to budoucí kupující doví? Kde jinde by se o těchto limitech nemovitostí měl budoucí kupující dozvědět než v katastru nemovitostí! Ale u nás nic takového nenajde. Nenajde také záznam, že nemovitost byla sanována a k jakým cílovým hodnotám. A právě k těmto účelům jsou již katastry některých evropských zemí využívány, uvádíme jako příklad Maďarsko a Německo a nebo Holandsko.

Ti, obeznámení mohou argumentovat, že je možné, aby se ekologické poškození objevilo jako limit využití území v podkladech územního plánu. To je jistě správné, ale znova, kde se o takové zátěži v urbanizovaném území z veřejných registrů neví, tak tam také žádný záznam, který je možné jako limit uvést není. A také dívá se běžný kupující (na rozdíl od specializovaného developera do limitů územního

plánu? Asi těžko. To ale neznamená, že kdyby se do příslušné dokumentace kupující díval a nenašel nikde záznam, že takové riziko neexistuje. Tato situace je eldorádo prodávajícího. Když neexistuje nikde záznam o možném poškození, pak může s klidným svědomím garantovat tento fakt kupujícímu. Jeho zajíce v pytli to moc nepomůže. Jak je tedy možné v tomto směru ochránit budoucího kupujícího? Aby to bylo možné v systému územního plánování, bylo by nezbytné dát v přenesené působnosti povinnost pořizovatelům územní dokumentace identifikovat a evidovat ekologické zátěže na svém území. Takto to praktikují v Británii. Tyto odbornosti však naši pořizovatelé v žádném případě nemají a byla by nezbytná podstatná vyhláška a sjednocující metodologie s certifikací nezbytná k tomu, aby to pořizovatelé byli schopni plnit. Pro ty, kdo by uvažovali, že tudy vede cesta, doporučujeme přečíst si nedávnou studii o sjednocování standardu výkonu této povinnosti v skotské místní samosprávě. Navíc jakou motivaci mají pořizovatelé na tom, aby něco našli? Místní majitelé se tomu jistě budou bránit, jelikož v jejich očích to sníží hodnotu jejich a okolních nemovitostí. A jakou právní jistotu má budoucí kupující v tom, že takové územní limity jsou skutečné, realistické a pravdivé?

Při rozhodování, jak k této věci nejlépe přistupovat je také třeba zvážit, co vlastně v budoucnosti po nás bude chtít dokumentovat EU. EU se totiž v připravované direktivě o půdě, která se právě konzultuje, snaží zavést národní inventarizační povinnosti. To je proto, že půda je součástí agendy životního prostředí a na tu jako takovou EU svými regulativy dosáhne. (to je velký rozdíl od územní agendy, která je čistě v národní zodpovědnosti). Který z našich stávajících registrů budoucí požadavek EU nejlépe uspokojí, a který z možných registrů nejlépe zaručí, že rizika spojená se znovuvyužitím nemovitostí budou skutečně podchycena těmi, na které dopadají - to je kupujícími? Tot' je příležitost otevřená pro odbornou pro diskuzi.

Otázka 2: Existuje v Evropě nebo jinde vhodný nástroj, který:

- chrání kupujícího
- dává mu právní jistotu
- upravuje právní odpovědnost za již kontaminované pozemky či její převod
- upravuje dohodu, kdo a jestli zátěž bude odstraňovat
- váže garanční prostředky na případné odstranění zátěže?

Odpověď je ano, je to Soil Certificate (Půdní certifikát)

Instrument úspěšně používaný ve Flandrech od roku 1995 a po odborné stránce zajišťovaný Odpadovou agenturou Flander zvanou OVAM (viz také OVAM nedávnou studii o zkušenostech z tohoto systému). Tento nástroj slouží zejména k tomu, aby se ochránili soukromí investoři před riziky pocházejícími z předešlého využití nemovitosti. Soil Certificate je proto nezbytný doklad při převodu či koupi jakékoliv nemovitosti v zastavěném území a bez tohoto certifikátu nemůže být převod zaregistrován. Bez něj je nemožné takovou nemovitost nabýt či prodat. Certifikát a vybrané výstupy z certifikátu jsou pak vloženy do katastru nemovitostí, včetně specifických finančních garancí vázaných k odstranění případné identifikované ekologické zátěže.

Kdo vydává certifikát?

Certifikát vydává OVAM, jako správní rozhodnutí.

Co předchází vydání certifikátu?

Vydání certifikátu předchází fakt, že se vlastnictví nemovitosti převádí. Z toho plyne vlastníkově povinnost si obstarat příslušný certifikát. Proto se obrátí na odborníka, kterého certifikoval a prověřil OVAM, a který je vyškolený v předběžné identifikaci rizik vztahujících se k předchozímu využívání nemovitostí. Na základě dostupných informací a minimálních průzkumných prací odborník zjistí, jestli zde existuje nebo neexistuje reálné riziko. Tento odborník pak napíše zprávu, na jejímž základě OVAM rozhodne. Toto je většinou relativně levný proces a náklady může nést prodávající. V případě, že riziko neexistuje, OVAM vydá certifikát a prodej proběhne. Certifikát OVAM jako správní dokument dává také kupujícímu právní jistotu, že koupil nemovitost buď ekologicky nepoškozenou nebo s vyřešeným, případně finančně zajištěným řešením. V případě, že je riziko možného ekologického poškození potvrzeno, je nezbytné provést příslušné průzkumné práce (to už není levné). Tyto práce jsou buď v režii prodávajícího nebo kupujícího, dle jejich dohody. Má-li kupující o nemovitost zájem, pak je možné, že provede průzkumy, na základě kterých pak bude s OVAM dohodnuto, co bude potřeba udělat a kdy. Jedná-li se o „historickou“ ekologickou zátěž, která není akutní a nepředstavuje nebezpečí, není zapotřebí ji před prodejem odstranit. Co ale je zapotřebí před prodejem zajistit (garančně), jsou prostředky na její odstranění v dohodnutém časovém horizontu. Pak je možné obdržet podmíněný certifikát a prodej může proběhnout. Cena za odstranění ekologické zátěže je pak zohledněna v kupní ceně. Finanční garance určená na odstranění ekologické zátěže je pak viditelná v katastru nemovitostí a sanaci je nutno realizovat před dalším prodejem.

Je ale také možné, že kupující v případě, že shledá, že se jedná o kontaminovanou nemovitost, od svého zájmu o danou nemovitost odstoupí. Pak majiteli zůstává povinnost nechat provést průzkumné práce, poněvadž bez nich nemůže získat certifikát, který mu umožní nemovitost prodat. V případě, že se jedná o majitele dostatečně bonitní (kvalitní) nemovitosti, je možné použít část hodnoty nemovitosti k tomu, aby majitel průzkumné práce a případně i odstranění ekologické zátěže zaplatil. Ale i zde bonitost je jedna věc a schopnost majitele patřičně jednat je věc druhá. Proto pro takové případy jsou vhodné různé asistenční programy, které na základě majitelova souhlasu pomáhají majitelům a jednají za majitele a teprve až při prodeji nemovitosti je cena těchto konzultací a případných prací vyrovnána.

Horší je, když na nemovitostech vážnou zástavu a zejména, když jsou nemovitosti předloženy. Pak tento postup není možný do té doby, dokud zástavy nejsou realizovatelné. Aby byli schopni zastavitelé v takových případech vůbec jednat a nevystavovali se vlastnickým odpovědnostním rizikům pocházejícím z ekologických zátěží, povinností, jež se k nim vztahují, zastavitelé potřebují ochrannou lhůtu, která je na limitovanou dobu (3-5) let zbaví právní odpovědnosti a případné povinnosti takovou zátěž odstranit (musí ale zajistit průzkum). Jen pak je možné obdržet certifikát a zástavu být ztrátově, ale přece realizovat a nemovitost znova nabídnout trhu. Je také ještě možné, že ekologická zátěž je tak závažná, že pozemek má negativní hodnotu. Není to časté, ale může se to stát, zvláště v oblastech, kde je slabá tržní poprávka, která reguluje cenu nemovitosti. Stejná zátěž na nemovitosti v komerční lokalitě však může být relativně snadno řešitelná. V případě neřešitelnosti problému, zejména, jde-li o riziko pro obyvatelstvo či životní prostředí, vstupuje do hry daňový poplatník, který z příslušných kapitol zaplatí za rozdíl v nulové a negativní hodnotě. Daňový poplatník také platí za odstranění vysoce rizikových zátěží na pozemcích, kde nelze dohledat majitele nebo kde může být použita právní obrana „nevinného vlastníka“.

Otázka 3: Jaké je postavení odpovědnosti za ekologické poškození?

Princip „znečišťovatel platí“ je krásný a morální, ale zkuste dostat něco ze znečišťovatele, který neexistuje anebo nic nemá, a to i v právním státě, kde fungují soudy a existuje relevantní soudní expertiza o jádru pudla. Proto, aby tato záležitost byla vůbec řešitelná, se ve Flandrech dělí zátěže na staré (před 1996) a nové (po 1996). Pro nové zátěže existuje explicitní povinnost okamžitě zátěž odstranit a obvykle se nepřipouští

žádná diskuse. Zátěže staré, které nenesou rizika pro obyvatelstvo a životní prostředí, není nutné okamžitě odstraňovat, a existuje zde také právní obrana „nevinného vlastníka“. V případech, kdy znečišťovatel není majetný nebo není dohledatelný, pak povinnost identifikovat zátěž a připravit patřičné opatření spadá na OVAM.

Jak to se zodpovědností za ekologické škody vypadá u nás? Jelikož jsme v jedné Evropě, v podstatě stejně. Znečišťovatel platí, ale:

- a) identifikujte ho,
- b) dovedte ho k zodpovědnosti.

Z důvodu našeho předešlého systému vlastnictví – to je státního vlastnictví – byl u nás hlavním znečišťovatelem stát. Stát tuto zodpovědnost přijal pro nemovitostní převody z druhé privatizaci a částečně také z první privatizaci a pro restituce. Sám stát ale nemusel poškodit všechno. Existuje řada historických kontaminací a kontaminací vyvolaných novými nabyvateli. Avšak dobrat se řešení není jen tak jednoduché. Na samotném privatizovaném majetku se také od té doby vyskytlo mnoho nových zátěží, některé garance nebyly správně převedeny a počet převodů garance je také omezen. Některé nemovitosti byly vyvedeny z privatizovaného majetku bez příslušných garancí. Právně je u nás v této věci mlha a svých práv se zatím nikdo moc nedomáhá (a to platí také pro stát) a při funkci našeho soudnictví ani moc domáhat nemůže. Běžní majitelé, prodávající, kupující a jejich poradci si s věcí domáhání se a vymáhání zodpovědnosti za poškození životního prostředí nedělají přílišné starosti. Starosti si ale dělají zahraniční investoři a institucionální zahraniční nabyvatelé, kteří otázky případné ekologické zátěže a odpovědnosti, například ke třetím stranám, jež se k němu váží, berou vážně a utrácejí nemalé částky za honoráře erudovaných a dobře pojištěných konzultantů na příslušné „Due diligence“ (řádné prověrky). Nad rámec zahraničních investorů však u nás odpovědnostní strašák doposud nemá dostatečnou moc a to prokazuje fakt, že naše pojišťovnictví se pojištěním takových rizik doposud skoro vůbec nezabývá jelikož je trh v podstatě doposud nevnímá.

Otázka 4: Je princip certifikátu použitelný u nás?

Odpověď je: velmi pravděpodobně ano.

A mnohé kroky správným směrem byly již započaty. Náš katastr nemovitostí je schopen evidovat zástavy, tudíž je schopen evidovat také finanční garance nabyvatelů. Je také schopen evidovat listiny, proto by mu česky řečeno „Certifikát čistoty půdy“ neměl dělat potíže. Ale i kdyby to vyžadovalo právní úpravu MZe

kteří je za katastrální zákon zodpovědné a provedlo v něm již několik změn k lepšímu, většinou iniciovaných trhem s nemovitostmi. Naše MŽP již vyškolilo a eviduje několik kategorií certifikovaných odborníků, je proto schopno vyškolit a certifikovat v případě potřeby další. Modelové školící metodologie na toto téma existují jak ve Flandrech, tak v Anglii. A regulátora schopného vydávat certifikáty také máme – ČIŽP, která dnes funguje na regionální bázi, tudíž je schopna zajistit expertizu přímo v regionu a blízko zdroji problematiky.

Proč tedy na tuto problematiku doposud nikdo dostatečně nepoukázal?

Proč není dostatečně sexy pro náš trh trh s nemovitostmi? Proč jsme k této problematice, co se trhu nemovitostí týče, tak laxní? Proč jsme tak laxní na národní úrovni, která bude muset být řešena v rámci plnění příslušných direktiv EU? Vždyť přece žijeme v jedné Evropě a vztahují se na nás stejné environmentální předpisy jako na jiné země a máme do roku 2015 odstranit všechny zdroje znečišťování vody (i podzemní), a do roku 2030 odstranit všechny zdroje znečišťování půdy. Neměli bychom nastavit jasné postupy, které by to v dlouhodobém horizontu umožňovaly? Neměli bychom nastavit situaci tak, aby byla řešena již při převodech vlastnictví, a aby se při převodech, kde je to možné, zajišťovaly prostředky na vyřešení případných identifikovaných ekologických zátěží?

IURS

Občanské sdružení IURS bylo založeno za účelem poukázat na problematiku již urbanizovaného a podvyužitého území. Tento problém není zatím dostatečně koncepčně řešen a proto institucím, vlastníkům, konzultantům, obcím a všem ostatním dotčeným osobám, které se o jeho řešení pokouší se staví do cesty podstatné bariery a schází jim účinné nástroje.

Naším cílem je:

- poukázat na tyto bariery
- identifikovat a podporovat cesty vedoucí k jejich řešení
- iniciovat procesy jež by vedly k vytvoření vhodných nástrojů
- podporovat vytváření hlubšího oborového porozumění a expertízy
- poskytnout naše know-how, těm kdo je potřebují tím i zvýšit znovuvyužití brownfields
- snížit tak tlak na výstavbu na greenfields

www.brownfields.cz

[kontakt: info@iurs.cz](mailto:info@iurs.cz)

ⁱViz IURS **článek KUDY-KAM 2004** na [www.brownfields .cz](http://www.brownfields.cz)