

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra managementu a informatiky

**Public Private Partnership a jeho využití
u veřejných zakázek v České republice**

Bakalářská práce

Public Private Partnership and its use in public procurement

in the Czech Republic

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

Ing. Jan Urbanec

AUTOR PRÁCE

Břetislav Urbánek

PRAHA

2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Horním Jelení, dne 3. 3. 2023

Břetislav Urbánek

Poděkování

Děkuji Ing. Janu Urbancovi za odborné vedení, cenné rady a připomínky, které mi poskytl při vypracování této bakalářské práce.

ANOTACE

Tato bakalářská práce se zabývá problematikou partnerství veřejného a soukromého sektoru (označovaného anglickým výrazem Public Private Partnership) a jeho využitím u veřejných zakázek v České republice. V úvodu je nastíněn koncept PPP projektů. První část je věnována definování základních pojmů a vztahů souvisejících s jejich realizací. V části druhé je nastíněn legislativní rámec jejich zakotvení jak na úrovni Evropské unie, tak v rámci vnitrostátní právní úpravy. V třetí části je popsáno institucionální zabezpečení a v části čtvrté pak ekonomické a právní aspekty. Prakticky pojatá pátá část se pak zabývá jediným úspěšným českým pilotním PPP projektem a je doplněna náhledem do municipální sféry s popisem situace v Pardubickém kraji. V závěru práce je provedeno zhodnocení tohoto způsobu nakládání s veřejnými prostředky a zformulovány předpoklady pro úspěšnější realizaci PPP projektů v budoucnu.

KLÍČOVÁ SLOVA

Public private partnership, PPP projekt, soukromý sektor, veřejný sektor, veřejná zakázka, financování, koncese, efektivita

ANNOTATION

This bachelor's thesis deals with the issue of public partnership and the private sector (referred to by the English term Public Private Partnership) and its use in public contracts in the Czech Republic. In the introduction, the concept of PPP projects is outlined. The first part is dedicated to defining basic terms and relationships related to their implementation. The second part outlines the legislative framework for their incorporation both at the level of the European Union and within national legislation. The third part describes institutional security and in the fourth part, economic and legal aspects. The practically conceived fifth part then deals with the only successful Czech pilot PPP project and is supplemented by an insight into the municipal sphere with a description of the situation in the Pardubice region. At the end of the thesis, an evaluation of this method of handling public funds is carried out and assumptions are formulated for a more successful implementation of PPP projects in the future

KEYWORDS

Public private partnership, private sector, PPP project, public sector, public contract, financing, concession, effectiveness

Obsah

ÚVOD	8
1. DEFINOVÁNÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A VZTAHŮ PPP	10
1.1 Veřejný statek.....	10
1.2 Veřejné finance	10
1.3 Veřejný sektor	11
1.4 Veřejná zakázka	11
1.5 Public Private Partnership	12
1.5.1 Obecná definice a princip PPP projektů	12
1.5.2 Původ, vznik a vývoj PPP projektů	13
1.5.3 Účastníci PPP projektů	14
1.5.4 Typy PPP projektů	16
1.5.5 Charakteristické znaky PPP projektů.....	19
1.5.6 Rozdíl mezi PPP projektem a klasickou veřejnou zakázkou	20
2. LEGISLATIVNÍ ZAKOTVENÍ PPP PROJEKTŮ	22
2.1 Právní zakotvení PPP v Evropské unii	22
2.2 Legislativní rámec PPP projektů v ČR.....	24
2.2.1 Předchozí právní úprava	24
2.2.2 Současná právní úprava.....	26
3. INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ PROJEKTŮ PPP V ČR	30
3.1 PPP Centrum, a.s. (již zrušeno)	31
3.2 Asociace pro rozvoj infrastruktury (dříve Asociace PPP)	32
3.3 Ministerstvo financí ČR.....	33
3.4 Ministerstvo pro místní rozvoj ČR	34
4. EKONOMICKÉ A PRÁVNÍ ASPEKTY PPP PROJEKTŮ	35
4.1 Oblasti vhodné pro využití PPP	35

4.2	Možnosti financování PPP projektů.....	37
4.2.1	Vlastní kapitál a podřízený úvěr	38
4.2.2	Úvěry od bank a jiných institucí	39
4.2.3	Dluhopisy	40
4.3	Výhody a nevýhody PPP projektů.....	40
4.3.1	Výhody	40
4.3.2	Nevýhody.....	42
4.4	Rizika PPP projektů	43
5.	PROJEKTY REALIZOVANÉ V ČR.....	47
5.1	Pilotní projekty	47
5.1.1	Dostavba dálnice D4.....	48
5.2	Municipiální projekty	51
5.2.1	Vývoj PPP projektů v Pardubickém kraji	52
	Závěr.....	55
	Seznam použité literatury	60
	Seznam grafů, tabulek, schémat.....	65

ÚVOD

Tématem této bakalářské práce je Public Private Partnership a jeho využití u veřejných zakázek v České republice.

Naše země, stejně jako každý jiný vyspělý stát s tzv. smíšenou ekonomikou, v níž se na ekonomických transakcích podílí jak sektor veřejný, tak soukromý, potřebuje transparentní a efektivní systém nakládání s veřejnými prostředky k zajištění řádného fungování společnosti a jejího udržitelného růstu. Základním a nejdůležitějším prostředkem k zajištění tohoto systému jsou unijní i vnitrostátní právní normy upravující veřejné zakázky a jejich zadávání. Veřejný sektor se dnes, stejně jako v minulosti, potýká s těžko řešitelným problémem, jakým způsobem zajistit dostatečné finanční prostředky pro úhradu potřebných investiční akcí a veřejných služeb a jejich co nejefektivnější využití, aby nedocházelo k neustálému navyšování již tak vysokého zadlužení státu. Zejména ze zahraničních zkušeností posledních desetiletí pak vyplývá, že jednou z optimálních forem by mohl být při splnění poměrně striktních podmínek právě koncept spolupráce veřejného a soukromého sektoru realizovaný formou PPP projektů, ať již na úrovni státu či municipalit, kdy každý z těchto dvou sektorů zajišťuje ty činnosti, které je schopen zabezpečit lépe a efektivněji.

Vzhledem k tomu, že v českém prostředí se jedná o institut pro většinovou společnost málo známý a až na dílčí výjimky, v důsledku řady neúspěšných projektů nejen mediálně, ale také v odborné veřejnosti zdiskreditovaný a vzhledem ke své náročnosti a hrozícím nemalým rizikům obávaný, klade si autor této práce několik otázek. Jaký vliv bude mít na další vývoj PPP projektů v České republice postupné snižování finančních prostředků a dotací poskytovaných nám Evropskou unií? Promítne se v dlouhodobějším horizontu pozitivně ucelenější a dále novelizovaná právní úprava zadávání veřejných zakázek z roku 2016, jež do našeho právního řádu implementovala společná unijní pravidla? Bude důležitým milníkem první úspěšný pilotní PPP projekt na dostavbu 32 km úseku dálnice D4? Platí stále tvrzení představitelů veřejného sektoru, že „pro PPP projekty není v ČR stabilní a přehledné právní prostředí“? Cílem práce je na tyto otázky nalézt odpovědi.

Při zpracování této bakalářské práce jsem využil zejména metodu rešerše, komparace, analýzy, syntézy, dedukce a analogie.

Práce je členěna na šest částí. V úvodní části je nastíněn koncept PPP projektů, jako jedné z forem veřejně-soukromých partnerství. První část, která je spíše teoretickým náhledem do předmětné problematiky, je věnována definování základních pojmů a vztahů souvisejících s realizací PPP projektů potřebných pro pochopení tohoto institutu jako takového. Ve druhé části je nastíněn legislativní rámec jejich zakotvení jak na úrovni Evropské unie, tak v rámci navazující vnitrostátní právní úpravy. V části třetí je následně popsáno institucionální zabezpečení a v části čtvrté pak ekonomické a právní aspekty PPP projektů v ČR. Prakticky pojatá část pátá se pak zabývá jediným úspěšným a na evropské unii již dokonce oceněným pilotním PPP projektem v České republice a je doplněna i pohledem do úspěšnější municipální sféry s konkrétním popisem situace v této oblasti v Pardubickém kraji, z něhož autor práce pochází. V závěru práce je provedeno celkové zhodnocení tohoto způsobu nakládání s veřejnými prostředky a učiněn pokus zformulovat předpoklady pro úspěšnější realizaci PPP projektů v podmínkách České republiky v budoucnu.

1. DEFINOVÁNÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A VZTAHŮ PPP

Pro hlubší pochopení jakékoliv problematiky je vždy zapotřebí znát význam základních pojmů. V našem případě se jedná o základní pojmy z oblasti veřejné ekonomie a veřejných financí, kterými jsou po potřeby mojí práce tyto pojmy: veřejný statek, veřejné finance, veřejný sektor a veřejná zakázka.

1.1 Veřejný statek

*„Veřejné statky jsou takové statky, takové služby, které jsou více či méně užitečné celé společnosti, a proto je veřejný zájem na jejich zabezpečování.“*¹ Základní charakteristické vlastnosti veřejného statku jsou nerivalita, nevylučitelnost a nekvantifikovatelnost podílu jednotlivce na spotřebě. Nerivalita proto, protože nikomu není dostupnost statku omezována na úkor někoho jiného (slunce, vzduch), nevylučitelnost neumožňuje kohokoliv vyloučit ze spotřeby² a nekvantifikovatelnost podílu jednotlivce na spotřebě neumožňuje ocenit tuto spotřebu cenou – tzv. uživatelským poplatkem (např. služby polici, hasičů, využívání veřejných komunikací, veřejného osvětlení apod.)³ Někteří autoři pak nad rámec těchto vlastností zmiňují také nerivalitu ve spotřebě a nulové mezní náklady na spotřebu. Tyto ekonomické vlastnosti zakládají riziko tržního selhání, spočívající v suboptimální tržní nabídce. Veřejný statek ve své čisté podobě je proto obvykle produkován, distribuován a financován veřejným sektorem⁴

1.2 Veřejné finance

*„Veřejné finance se zabývají ekonomicko-peněžními vztahy mezi všemi subjekty a státem.“*⁵ Jsou prostředkem, kterým se financují veřejné statky či služby. Dělíme

¹ PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 8086395219. (str. 41)

² OSTŘÍŽEK, Jan a kol. *Public private partnership: příležitost a výzva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.3)

³ PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 8086395219. (str. 42)

⁴ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. *Public private partnership: příležitost a výzva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.3)

⁵ Finance.cz: *Veřejné finance – rozpočet, dluh, saldo, deficit*. [online]. [3. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/makrodata-eu/statni-rozpocet/verejne-finance/>

je na neúvěrové (daně, poplatky) a úvěrové (půjčky poskytované veřejnému sektoru).⁶

1.3 Veřejný sektor

„Veřejný sektor, je v každém státě významnou částí národního hospodářství.“ Ve smíšené ekonomice, kterou je i Česká republika, spolu vytváří veřejný (neziskový) a soukromý (ziskový) sektor symbiózu, díky níž se dále podmiňují a doplňují. *„Selhává-li jeden z nich, nastupuje druhý.“⁷* Charakteristickým znakem veřejného sektoru je veřejné vlastnictví, a navíc její správa a řídicí činnost. *„Dalšími specifiky jsou: financování z veřejných financí, rozhodování veřejnou volbou a podléhání veřejné kontrole.“⁸* *„Posláním veřejného sektoru pak je: zabezpečovat veřejné statky pro občany a napravovat a odstraňovat i další důsledky tržního selhání.“⁹*

1.4 Veřejná zakázka

„Veřejnou zakázkou se rozumí zakázka různých subjektů – zadavatelů, kteří ji financují ze zdrojů rozpočtové soustavy, tzn. ze státního rozpočtu, státních fondů, rozpočtů jednotlivých stupňů území samosprávy, včetně finančních zdrojů ve formě příspěvků z nadnárodních rozpočtů.“ Předpokladem využití veřejné zakázky jako jednoho ze způsobů financování veřejných statků, je konkurenční prostředí, ve kterém lze vybrat – soukromou firmu, která nejlépe splní stanovené požadavky na kvantitu a kvalitu veřejného statku, ale i cenu (tzv. nabídková cena).¹⁰

⁶ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.3)

⁷ PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 8086395219. (str. 22)

⁸ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.4)

⁹ PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 8086395219. (str.22)

¹⁰ PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 8086395219. (str. 58)

1.5 Public Private Partnership

1.5.1 Obecná definice a princip PPP projektů

Definice pojmu Public Private Partnership je mnoho, Jan Ostřížek a kol. se ovšem pokusil o spojení všech do jedné ucelené definice, která zní takto: „*Public Private Partnership je smluvně upravené partnerství veřejného a soukromého sektoru vedoucí k zajištění veřejné infrastruktury a služeb a využívající schopností obou partnerů pomocí nejvhodnější možné alokace zdrojů, odpovědnosti a rizik a tomu odpovídajících příjmů.*“¹¹

Jinými slovy by šlo říct, že veřejný sektor převádí (outsourcuje většinu rizik (finanční, technické, operační) na soukromý sektor společně s následnou správou, renovací a údržbou projektu.¹² Když je zakázka soukromým sektorem vyhotovena, veřejný sektor započne s platbami za její využívání v podobě splátek nebo jiného druhu platby domluvené ve smlouvě.¹³

Výsledkem, a hlavně cílem dané spolupráce by pro veřejný sektor měla být vyšší efektivita a kvalita při zhotovování veřejné služby (infrastruktury) a současné dosažení Value for Money (hodnoty za peníze). Na příkladu by to znamenalo, že pokud se bude dálnice stavět v systému PPP, tak ona hodnota (lidé budou moci jezdit po dálnici) bude jednoznačně vyšší, neboť vybudování bude trvat kratší čas, bude kvalitnější, a investiční a provozní náklady včetně nákladů životního cyklu budou sníženy. Soukromý sektor na straně druhé získá zakázku na zhotovení a provoz veřejného statku či infrastruktury, což vede k dosažení hlavního cíle každé firmy a to zisku.¹⁴

¹¹ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.2)

¹² OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.1)

¹³ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.16)

¹⁴ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.19)

1.5.2 Původ, vznik a vývoj PPP projektů

Historie ekonomického partnerství jako takového sahá až do starého Říma. Zde docházelo k udělování zvláštních hospodářských práv, např. práva vařit pivo.¹⁵ Přesné datum, kdy se spolupráce veřejného a soukromého sektoru začala využívat, jako jeden z nástrojů hospodářské politiky státu, se přesně určit ovšem nedá. Rozhodujícím prvkem pro vznik byla politická a ekonomická orientace vládnoucí vlády. Předpoklady z hlediska politické orientace pro využívání PPP, tak má z hlediska základního dělení pravicové zaměření, které je orientováno na základní práva jedince a utlumení kolektivismu, což značně podporuje soukromé podnikání, které je pro existenci PPP projektů zásadní. Z hlediska ekonomické orientace je to pak liberální hospodářsko-politická koncepce, kde za zmínku stojí tzv. „Neviditelná ruka trhu“ Adama Smitha, která poukazuje na harmonii mezi vlastním zájmem jednotlivce a společnosti bez zásahu státu. Jinými slovy liberálové viděli postoj státu v ekonomice, pouze jako ustanovitele rámcových podmínek v aktivitách soukromého sektoru a tím byli z globálního hlediska pro partnerství veřejného a soukromého sektoru nejvíce nakloněni. Vzhledem k tomu, že se liberální koncepce obnovila až v 70. letech 20. století v USA a 80. letech 20. století ve Velké Británii, není divu, že se jedná o tak mladou formu spolupráce při řešení otázek veřejných statků a služeb.¹⁶

Za zlomový se pak v masovém využívání PPP považuje rok 1992 ve Velké Británii, který dal vzniknout programu PFI (Public Finance Initiative – Britský název pro PPP) jak ho známe dnes, a to především z důvodu řešení kritické podinvestovanosti v mnoha sektorech britské ekonomiky. V počátcích se očekávání velkých přínosů neslučovalo s realitou, a tudíž reálné kontrakty

¹⁵ BERNÁTKOVÁ, Aneta. Analýza rizik PPP projektů [online]. Brno, 2007, 13. 4. [19. 2. 2023], 89 str. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/gcczc/DIPLOMOVA_PRACE_Bernatkova_Aneta.pdf

Diplomová práce Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, Veřejná ekonomie. Ing. Markéta Řežuchová

¹⁶ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.12-14)

vzešly na povrch až v roce 1997, kdy labouristická strana vstoupila do volebního období s odhodláním spustit program PFI v plném rozsahu.¹⁷

Hnací silou v prosazování PFI pak byly dva důvody, a to získat vyšší hodnotu za peníze (value for money) zmiňované již v definici PPP výše a zároveň také možnosti vynést vládní investice mimo sledované účty. To znamená, že vláda mohla investovat do infrastruktury bez vykazování zvýšeného veřejného dluhu, což se samozřejmě setkalo s následnou kritikou.¹⁸

1.5.3 Účastníci PPP projektů

Schéma 1: Účastníci PPP projektů.



Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.23)

Z výše uvedeného schématu můžeme odvodit, že účastníků, ačkoliv nejsou vyznačeni všichni, je v PPP projektech mnoho. Mezi základní dva řadíme veřejný sektor a na straně druhé sektor soukromý, který je zastoupen v podobě SPV (Special Purpose Vehicle), což je samostatná společnost, která zastupuje společenství soukromých firem, které se podílejí na realizaci projektu. Důvody vzniku takového konsorcia, v projektech PPP jsou následující: Absence konkurzního řízení v případě finančních nebo dokonce bankrotních potíží jedné z firem (bezrizikový úvěr pro banky), využití vědomostí a odborné kvality, lepší diverzifikace převáděných rizik a v neposlední řadě financování z vlastních zdrojů.

¹⁷ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.15-16)

¹⁸ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.17))

Co se týče hlavního úkolu SPV, tím je reprezentování soukromého sektoru při podpisu smlouvy a dosažení zisku adekvátního ke kvalitě, rychlosti a rizikům s projektem spojeným.¹⁹

Druhým ze základních účastníků je, jak už bylo zmíněno výše, veřejný sektor. Ten, ačkoliv převádí odpovědnost na soukromý sektor, je stále garantem doručení veřejné zakázky a rovněž stále zodpovědný za stanovení cílů daného projektu a dohlížení na bezproblémové realizaci projektu. Hlavními činnostmi veřejného sektoru jako garanta jsou: specifikace priorit, cílů a výstupů, provádění a pečlivé plánování smluvního procesu, sankcionování v případě nedodržování sjednaných norem soukromým sektorem a provádění změn v projektu (za předpokladu že budou v souladu s původním cílem projektu).²⁰

Jako další, kdo mají neopominutelné místo v PPP projektech jsou poradci. Ti působí jak v sektoru veřejném, tak soukromém. Hlavním úkolem je nezávislé a nestranné posuzování vhodnosti zapojení do projektu. Ostřížek Jan zdůrazňuje, aby se na poradcích nešetřilo, protože kvalitní výběr poradců může značně ovlivnit výši nákladů, ke kterým může v případě náhlého problému dojít.²¹

Bezchybné zpracování koncesní smlouvy mají na starost právní poradci a specialisté.²²

Subjekty zajišťující zdroje máme jednak ty, kteří financují projekt ze svých financí, anebo banky (další finanční instituce), které jsou ochotny za úplatu půjčit své peníze. Velmi častým jevem pak je, že z 10 % je projekt financován z vlastních zdrojů a zbytek je kryt úvěrem.²³

Neopominutelné místo mají v PPP projektech rovněž ratingové agentury a pojišťovací společnosti, jejichž úkol je jasný: „*ohodnotit projekt a jeho realizátora*

¹⁹ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.21 a 23)

²⁰ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.25)

²¹ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.25)

²² OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.26)

²³ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.26)

z hlediska kreditního rizika a schopnosti hradit v budoucnu své závazky.“ V návaznosti na to pak může doporučit změny, které mohou pomoci s financováním nebo i jeho zlevněním.²⁴

Posledním z účastníků, které si zde zmíníme je také Evropská komise, která v případě financování z prostředků EU má na starost: *„dosažení standardů EU, maximalizaci společenských výnosů, průhlednost a otevřenost soutěže, kontrolu poskytnutých prostředků, zamezení nepřiměřenému soukromému zisku a jednodušší realizaci.“*²⁵

1.5.4 Typy PPP projektů

V literatuře nalezneme celou škálu typů a forem PPP projektů. Tato skutečnost nám dává spoustu možností jejich využití v mnoha oblastech veřejného zájmu. Jan Ostřížek ovšem upozorňuje: *„že ne všechny typy a formy ujednání se hodí na všechny typy projektů (infrastruktury a služeb).“*

Ačkoliv je projektů velká řada, můžeme identifikovat základních pět, kterými jsou: *„DBB (Design-Bid-Build), OM (Operation and Maintenance), BOT (Build-Operate-Transfer), DBFO (Design-Build-Finance-Operate), BOO (Build-Own-Operate).“*²⁶

DBB (Design-Bid-Build)

Tento typ projektu se do češtiny překládá jako (navrhni-nabídni-postav). Jedná se o poměrně tradiční způsob využíváný téměř celé 20. století. Jinými slovy veřejná autorita podá výzvu a zadání soukromému partneru, který na základě toho navrhne řešení projektu a následně jej zadavateli nabídne a vybuduje. Za odvedenou práci získá buď stanovenou platbu rovnou nebo za použití splátkového kalendáře. Co se týče odpovědností, tak veřejný sektor je v případě tohoto typu projektu zodpovědný za financování, správu a údržbu infrastruktury. Za zbylá rizika je pak odpovědný každý ze soukromých partnerů zapojený

²⁴ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.26)

²⁵ MĚŠŤANOVÁ Dana: *Výstavbový projekt charakteru PPP*. [online]. Fakulta stavební ČVUT [cit.28.1.2022].Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/mestanova.pdf>

²⁶ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.29)

do projektu ve své fázi projektu. To by na příkladu znamenalo, že konstrukční riziko nese stavební firma, a projektové například architekt.²⁷

OM (Operation and Maintenance)

V českém jazyce správa a údržba je typ projektů, který je, jak napovídá název, specifický svojí správou a údržbou ze strany soukromého sektoru. Je důležité zmínit, že vlastnictví aktiva zůstává v rukou veřejného partnera a platby za služby pak máme dvojího druhu: „*klasické fixní splátky a tzv. využití motivační složky platby, která je k fixní platbě připojena v případě dosažení určité úrovně služeb nebo zavedení inovačních procesů či technologií, popřípadě dosažení určitého cíle.*“²⁸

BOT (Build-Operate-Transfer)

Tento rozšířený typ PPP projektů se vyznačuje tím, že odpovědnost za přípravu, realizaci, správu a údržbu má pouze jeden ze smluvních subjektů. Tato význačnost nám přináší do projektu vyšší efektivnost, snižuje riziko neočekávaných událostí a prodlužuje životnost infrastruktury. To vše je především díky znalosti a lepšímu uchopení předchozích činností, jakož i efektivnějšímu využití technik a postupů vzhledem ke znalosti použitých materiálů a technologií při stavbě užívaných. Ve smlouvě je u tohoto druhu projektu nedílnou součástí stanovení standardů, kterých by mělo být dosaženo. Financování je pak obvyklou formou splátek, ovšem za předpokladu, že budou naplněny právě zmíněné podmínky, na kterých se strany ve smlouvě shodly.²⁹

DBFO (Design-Build-Finance-Operate)

Projekt navrhni-postav-financuj-spravuj je takový typ projektu, který je typický přenosem odpovědnosti za návrh, projekt, realizaci, financování, správu

²⁷ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.30-31)

²⁸ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.31)

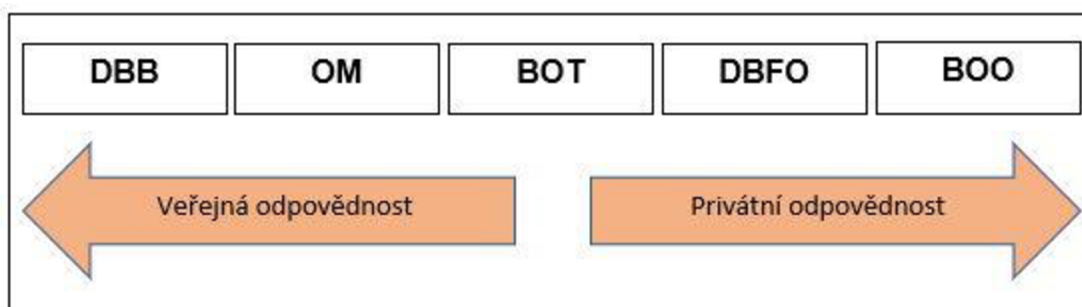
²⁹ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.31)

a udržování veřejného statku nebo infrastruktury na privátní sektor. Zmíněná vlastnost „vlastního financování“ je pak jedním z velkých kladů toho typu projektu, a proto se při výběru vhodného kandidáta na realizaci projektu, dbá nejvíce na jeho finanční možnosti. Je důležité zmínit, že privátní sektor nemusí financovat projekt výlučně sám, může současně požádat veřejný sektor o dotaci, popřípadě jinou formu finanční pomoci. Dluh, který z počátku vzniká se pak nejčastěji splácí formou poplatků koncových uživatelů, ze stínové platby (dotací veřejným sektorem) anebo pomocí dorovnávacích plateb.³⁰

BOO (Build-Own-Operate)

V českém jazyce se jedná o slova postav-vlastni-spravuj. Nejlépe lze tento způsob partnerství přirovnat k privatizaci, neboť soukromý sektor financuje, buduje, spravuje a udržuje infrastrukturální projekt ve svém vlastnictví po celou dobu jeho konání. Veřejný sektor se v takovém případě nachází už jen v roli regulátora a kontrolora, proto je možné privátnímu partnerovi ponechat pouze část majetku ve vlastnictví, díky čemuž bude stále veřejný sektor disponovat rozhodovacím právem a bude mít větší kontrolu nad projektem jako takovým.³¹

Schéma 2: Typy PPP projektů dle zapojení a odpovědnosti



Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.34)

Závěrem zmíním i některé speciální druhy. Jedním z nich je například „Joint ventures“, což je jedna z forem spolupráce, kdy projekt financují oba sektory společně. V USA tak fungují například předem zakoupené a připravené parcely

³⁰ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.32)

³¹ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.33)

od veřejného sektoru a soukromý developer následně zainvestuje do realizace a budování stavby. Jako druhý za zmínku také stojí typ projektů LDO (Lease/Buy-Develop-Operate), který Ostřížek Jan popisuje takto: „*soukromý sektor si buď pronajme nebo koupí zařízení, či již zbudovanou infrastrukturu od veřejného sektoru, kterou následně zmodernizuje či rozšíří a dále provozuje podle smlouvy.*“ Tím pádem se na soukromý subjekt přesouvá finanční, modernizační a expanzivní riziko spojené s danou infrastrukturou.³²

1.5.5 Charakteristické znaky PPP projektů

V této kapitole si uvedeme 5 základních charakteristik PPP projektů. Prvním znakem jsou tzv. účastníci projektu, kterých v případě PPP projektů nalezneme minimálně dva. Jedna strana musí vždy zastupovat sektor veřejný (vláda, lokální vláda, municipalita) a druhá naopak sektor soukromý. Druhým znakem je vztah obou smluvních stran. Ten si zakládá na rovnosti obou stran, která je založená na předem pečlivě sepsané smlouvě, a proto zde žádná strana nevystupuje jako dominantní. Znak třetí nám popisuje dobu trvání projektu. Tato doba je označována spíše za dlouhodobou, a to proto, že se kontrakty uzavírají v průměru na 20-30 let. Dlouhodobost, je zapříčiněna tím, že součástí smlouvy není často pouze výstavba, ale i správa a údržba dané infrastruktury, jakož i její investiční náročnost. Předposledním a zásadním znakem jsou zdroje a financování projektu. Zde privátní partner financuje projekt sám, a to buď z vlastních financí nebo tzv. úvěrovým financováním. V návaznosti na dosažené výsledky, veřejný sektor započne platby (tzv. „platbu za dostupnost“) privátnímu partnerovi, podle přesně stanovených kritérií ve smlouvě. Poslední charakteristikou, kterou můžeme odlišit PPP projekt od jiného konvenčního projektu, je sdílení rizik. Ačkoliv záleží na typu projektu, tak obecně lze říci, že veřejný sektor přesouvá většinu rizik spojených s financováním, údržbou

³² OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.34)

a správou na soukromého partnera a sám si ponechá pouze ta rizika, která je schopen lepe řídit a popřípadě jim předcházet.³³

1.5.6 Rozdíl mezi PPP projektem a klasickou veřejnou zakázkou

Vzhledem k tomu, že PPP projekt je ve své podstatě pouze zvláštním druhem koncese a koncese se od veřejné zakázky v mnohém liší, můžeme odvodit, že oba pojmy v sobě čítají jisté rozdíly. Ty hlavní, můžeme spatřit rovnou tři. Prvním a jedním z nejdůležitějších je takový, že investiční náklady spojené s projektem hradí v PPP projektech koncesionář a v případě veřejné zakázky zadavatel. Druhým rozdílem jsou příjmy, a to především komu a z jakých zdrojů případnou. V případě PPP projektů jdou příjmy koncesionáři, a to buď z provozu služby anebo z plateb uživatelů. U veřejné zakázky jde příjem také z plateb uživatelů, ovšem s tím rozdílem, že příjem jde veřejnému sektoru. Poslední diferencí je pak rozdělení rizik, kdy v PPP projektech nese většinu rizik koncesionář a u veřejné zakázky nese zodpovědnost za rizika naopak zadavatel (veřejný subjekt) s výjimkou tzv. Smlouvy o dílo, kde riziko nese dodavatel.³⁴

Dalším ze způsobů, jak zjistit rozdíly mezi veřejnou zakázkou a PPP projektem, je pomocí komparace slabých a silných stránek. Níže proto uvádím tabulku základních rozdílů.

Tabulka 1: Rozdíly mezi PPP a veřejnou zakázkou na základě komparace slabých a silných stránek

ROZDÍL MEZI PPP A VEŘEJNOU ZAKÁZKOU	
PPP projekt	Veřejná zakázka
Vyšší administrativní náročnost	Nižší administrativní náročnost VZ (VZ nepodléhá tak velké regulaci jako PPP).
Nezkušenost v oblasti PPP projektů (PPP projekty jsou především v ČR ještě málo vyzkoušené, proto jsou více rizikové).	Zkušenost veřejného sektoru (VZ jsou v ČR standardním nástrojem zadávání, a proto s nimi má veřejný sektor bohaté zkušenosti a je schopen je bez obtíží používat).

³³ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.18-19)

³⁴ ŠMÍD, Vojtěch: *PPP projekty a jejich porovnání s klasickým zadáváním veřejných zakázek*. [online]. Praha: ČVUT [cit. 3. 2. 2023]. Dostupné z: http://www.conference-cm.com/podklady/history2/referaty/Smid_Kaderabkova_ref.pdf

<p>Značná náročnost přípravy (PPP projekty z titulu své dlouhodobosti vyžadují komplexní přípravu ekonomickou, právní i technickou).</p>	<p>Nižší časová náročnost přípravy oproti PPP (VZ jsou obvykle vázány na relativně krátkou dobu plnění, proto je přípravná fáze ve srovnání s PPP citelně kratší).</p>
<p>Jedna smluvní strana na celý projekt (Zadavatel má jedinou protistranu, zodpovědnou za celý projekt).</p>	<p>Více smluvních stran - dodavatelů projektu (Zadavatel postupně zasmlouvá dílčí plnění v rámci projektu – např. projektanta, dodavatele stavby apod. To představuje pro zadavatele dodatečné riziko – neexistuje konkrétní subjekt, zodpovědný za funkční celek).</p>
<p>Znalost celoživotních nákladů projektu (Hlavním hodnotícím kritériem výběru koncesionáře je výše platby za dostupnost, a z ní vyplývající max. náklady na celou životnost projektu (tzn. nejen náklady na výstavbu, ale i náklady provozní a udržovací).</p>	<p>Zaměření pouze na investiční náklady výstavby (Hodnotícím kritériem je u VZ pouze výše investičních nákladů).</p>
<p>Nepřekračování plánovaných nákladů (PPP projekty toto navyšování nákladů veřejného sektoru na projekt eliminují, respektive toto riziko přenášejí na privátního partnera (s výjimkou zvýšení nákladů, způsobeného změnou zadání PPP projektu ze strany veřejného partnera).</p>	<p>Překračování plánovaných nákladů výstavby (U VZ je v ČR běžné, že dochází k masivnímu překračování plánovaných nákladů na výstavbu).</p>
<p>Včasné dodržování termínu dokončení výstavby PPP projekty disponují takovou vlastností přenosem rizika na privátního partnera (finanční plnění je totiž navázáno na dokončení a zprovoznění projektu).</p>	<p>Zpoždění výstavby (U VZ je v ČR běžné, že dochází k překračování plánovaného harmonogramu výstavby).</p>
<p>Zapojení inovací (Motivace soukromého partnera zajišťovat dohodnutou službu co nejefektivněji, a z toho vyplývající snaha použít k řešení projektu nejlepší know-how a inovace).</p>	<p>Zapojení inovací je menší (z důvodu absence finanční motivace).</p>

Vlastní zhotovení na základě: ŠMÍD, Vojtěch: *PPP projekty a jejich porovnání s klasickým zadáváním veřejných zakázek*. [online]. Praha: ČVUT [cit. 3. 2. 2023]. Dostupné z: http://www.conference-cm.com/podklady/history2/referaty/Smid_Kaderabkova_ref.pdf

2. LEGISLATIVNÍ ZAKOTVENÍ PPP PROJEKTŮ

„S předchůdci dnešních veřejně-soukromých partnerství se setkáváme již ve starověkém Římě. První zmínka je z doby císaře Augusta (21 n.l.). Císař udělil právo kmenu Sallasi k vybírání mýtného, a to za údržbu cesty přes průsmyk Saint Bernard spojující dnešní Itálii a Švýcarsko. Na našem území lze formu partnerství spatřovat za vlády přemyslovských panovníků při výběru daní a cel, v udělování zvláštních hospodářských práv (vaření piva). Později bylo partnerství využíváno při zajištění poštovních služeb a v 19. století při výstavbě železnic. Spojení veřejného a soukromého sektoru tedy není novou konstrukcí, která by vznikla ve 20. století. Jistá forma spolupráce veřejného a soukromého sektoru funguje již celá staletí.“³⁵

2.1 Právní zakotvení PPP v Evropské unii

Pro vytvoření jednotné právní úpravy na úrovni Evropské unie, byla učiněna řada kroků. Jedním z nich bylo vydání *„Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích“* ze dne 30. 4. 2004. *Zelená kniha popisuje pravidla a principy vycházející z práva společenství o veřejných zakázkách a koncesích, která se uplatňují při výběru partnera, stanovení délky kontraktu, výběru formy PPP. Dále obsahuje soubor otázek na téma funkce těchto principů a pravidel“*.³⁶ *„Zelená kniha byla určena především k diskusi o právní úpravě a výstupy diskuze byly postupně vyhodnocovány Evropskou komisí. Zelená kniha řešila dva základní druhy projektů PPP. Jednou skupina byla zaměřena na projekty, které vznikají na základě smlouvy mezi veřejným a soukromým subjektem. Druhá skupina*

³⁵ HOUROVÁ, Veronika. Právní aspekty realizace PPP projektů. [online] Praha, 2018. [cit. 29. 1. 2022]. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Lukáš Klee, MBA, LL.M., Ph.D.

Dostupné z:

<https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/103570/120301851.pdf?sequence=1&isAllowed=y> str. 10

³⁶ Ministerstvo financí ČR, Zpráva o veřejné diskusi k Zelené knize – o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích, [online] 2005 [cit. 2019-03-05] Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnichzdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/spoluprace-s-evropskou-unii>

na smlouvy, kde spolupráce probíhá prostřednictvím zvláštního subjektu. Již v listopadu 2005 vydala Evropská komise sdělení, které se týkalo veřejně-soukromých partnerství. Toto sdělení bylo výsledkem rozsáhlé diskuze, jejímž obsahem byla uvedená Zelená kniha³⁷.

„Přestože právo Společenství neobsahuje zvláštní právní úpravu, která by se týkala PPP, je nutné zkoumat veškeré úkony, jimiž svěřuje veřejný sektor poskytování ekonomické činnosti třetí straně z hlediska pravidel a principů vyplývajících ze Smlouvy o založení ES jako primárního pramene práva Evropského společenství. Jedná se zejména o princip transparentnosti, nediskriminace, princip volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, rovného zacházení a uznávání.“³⁸

Z pohledu sekundárního práva jsou v současné době postupy při zadávání nadlimitních veřejných zakázek a koncesí upraveny tzv. třetí generací zadávacích směrnic, a to Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek, Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2014/23/EU o udělování koncesí. Tyto směrnice byly přijaty dne 26. 2. 2014, přičemž veškeré členské státy Evropské unie měly povinnost implementovat tyto směrnice do svého právního řádu nejpozději do dne 18. 4. 2016.³⁹ Česká republika tak učinila přijetím nového zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek a to zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti dnem 1. 10. 2016.

³⁷ MĚŠŤANOVÁ Dana: *Výstavbový projekt charakteru PPP*. [online]. Fakulta stavební ČVUT [cit.28.1.2022].
Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/mestanova.pdf>
Str. 1

³⁸ BAXOVÁ, Vendula. *Spolupráce soukromého a veřejného sektoru*. [online] Plzeň, 2019. [cit. 29. 1. 2022]. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Vedoucí práce Ing. Milan Lindner, Ph.D.
Dostupné z: <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/37227/1/Diplomova%20prace-verze%20ke%20svazani%20Baxova.pdf>

³⁹ Směrnice jsou dostupné z:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:L:2014:094:TOC>

2.2 Legislativní rámec PPP projektů v ČR

2.2.1 Předchozí právní úprava

Právní regulace oblasti spolupráce veřejného a soukromého sektoru je obsažena v právních normách českého právního řádu upravujících zadávání veřejných zakázek.⁴⁰

V České republice je použití PPP projektů právně zakotveno teprve od počátku 21. století. Dne 7. 1. 2004 schválila vláda usnesením č. 7 o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice Politiku vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru. *„Cílem tohoto usnesení bylo zavést metodu PPP jako standardní nástroj k zajišťování veřejných služeb a veřejné infrastruktury. Garanti veřejných služeb na národní i lokální úrovni by měli využít PPP tam, kde je to pro ně ekonomicky výhodné, jinými slovy tam, kde PPP může přinést tzv. better value for money. To znamená, že v porovnání s jinými způsoby poskytování lze prostřednictvím PPP poskytovat veřejnou službu nebo realizovat projekty s nižšími náklady, rychleji, s vyšší nebo alespoň srovnatelnou kvalitou“.*⁴¹

Vládní politikou mělo být podporováno využívání projektů při zajištění veřejných služeb a infrastruktury, a to jak na centrální, tak municipiální úrovni, neboť vláda vycházela z přesvědčení, že: *„systémové a programové použití metody PPP přispěje k efektivnější alokaci veřejných prostředků, zajištění kvalitních veřejných služeb, ekonomickému růstu a růstu přímých zahraničních investic stimulováním soukromých investic do veřejné infrastruktury a veřejných služeb, účinné kontrole, vytváření dlouhodobých závazků veřejným sektorem, omezení negativních dopadů nesytemově prováděných projektů v oblasti PPP a posílení možností čerpání fondů Evropské unie zvýšením podílu spolufinancování soukromým sektorem na projektech veřejného zájmu.“*⁴²

⁴⁰ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.152)

⁴¹ ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. Fenomén Public-private Partnerships a poskytování veřejných služeb. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 9788021054097 (s. 111)

⁴² Ministerstvo financí ČR, Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru [online] 2004 [cit. 2019-03-05]

„Se vstupem do Evropské unie dne 1. 5. 2004 vstoupil v platnost na území České republiky i nový zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, který plně respektoval právo Evropského společenství a byl s ním v souladu. Přijetí tohoto zákona bylo podmínkou pro čerpání unijních prostředků. Tento zákon neměl dlouhého trvání. Prošel několika novelizacemi a následně byl k 1. 7. 2006 zrušen a nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.“ Zároveň byl přijat zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „koncesní zákon“), a to z toho důvodu, že před jeho vydáním neobsahoval český právní řád souvislou úpravu pro projekty PPP.⁴³ „Tématika PPP byla upravena pouze specificky pro jednotlivé oblasti, např. pro oblast výstavby dálnic se vycházelo ze zákona č. 13/2000 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a z výše uvedeného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách“. Tato nedostatečná legislativní úprava měla za následek nejistotu při případné realizaci projektů veřejně-soukromých partnerství a Česká republika za ni byla kritizována. Reakcí na tuto kritiku bylo přijetí výše uvedeného koncesního zákona.⁴⁴

„Cílem právní úpravy v zákoně o veřejných zakázkách a koncesním zákoně bylo nastavení hranic a základních pravidel spolupráce. Předmětem úpravy v koncesním zákoně byly podmínky a postup veřejného zadavatele při uzavírání koncesních smluv v rámci realizace spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Koncesní zákon byl sám o sobě poměrně stručný, často odkazoval na Zákon o veřejných zakázkách. A zároveň neobsahoval vymezení pojmu koncese, ale hovořil o koncesní smlouvě. Existence dvou zákonů, které upravovaly koncese a PPP projekty, rozdělovala odbornou veřejnost již od jejich přijetí.“

<https://www.mfcr.cz/cs/verejnysektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/zakladni-informace>

⁴³ MINAŘÍKOVÁ, Pavlína: *Historie veřejných zakázek na území Evropské unie se zaměřením na české země a jejich nejdůležitější mezníky* [online]. [cit. 29. 1. 2022].

Dostupné z:

https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/7/5_GLOSA_Minarikova_687-696_7_2022.pdf

⁴⁴ MĚŠŤANOVÁ Dana: *Výstavbový projekt charakteru PPP*. [online]. Fakulta stavební ČVUT [cit. 28. 1. 2022].

Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/mestanova.pdf>

Str. 1

V následujících letech se ukázalo, že zařazení předmětné právní úpravy do jednoho zákona, jež bylo v důvodové zprávě ke koncesnímu zákonu označeno jako nevhodné, by bylo naopak koncepčnější a praktičtější. Tato skutečnost byla následně zohledněna v aktuální právní úpravě.⁴⁵

2.2.2 Současná právní úprava

Základem současné legislativní úpravy PPP projektů je zákon. č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), v platném znění, jehož vydáním byla splněna povinnost transpozice výše uvedené legislativy EU do českého právního řádu. Vláda zvolila cestu nového zákona, nikoliv pouhé novelizace, zejména z důvodu nepřehlednosti dosavadní právní úpravy a její celkové složitosti. Cílem nové právní úpravy bylo odformalizování a zrychlení procesu zadávání veřejných zakázek a snížení s tím související administrativní zátěže.⁴⁶ Dále pak zvýšení flexibility zadavatele v rámci zadávacího řízení tak, aby bylo docíleno hlavního účelu zadávání veřejných zakázek, tj. ekonomicky smysluplné investice při dodržení potřebné transparentnosti.⁴⁷

ZZVZ obsahoval řadu novinek. Byla zavedena nová terminologie, začleněna nová zásada přiměřenosti, tedy povinnost zadavatele nastavit zadávací podmínky tak, aby byly přiměřené zamýšlenému účelu a sledovanému cíli veřejné zakázky.⁴⁸

⁴⁵ HOUROVÁ, Veronika. Právní aspekty realizace PPP projektů. [online] Praha, 2018. [cit. 29. 1. 2022]. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Lukáš Klee, MBA, LL.M., Ph.D.

Dostupné z:

<https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/103570/120301851.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (s. 28)

⁴⁶ MINAŘÍKOVÁ, Pavlína: *Historie veřejných zakázek na území Evropské unie se zaměřením na české země a jejich nejdůležitější mezníky* [online]. [cit. 29. 1. 2022].

Dostupné z:

https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/7/5_GLOSA_Minarikova_687-696_7_2022.pdf

⁴⁷ HAVLOVÁ, Adéla. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek. In: *Právní prostor* [online]. Seč u Chrudimi: 21. 6. 2016 [cit. 30. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek>

⁴⁸ MINAŘÍKOVÁ, Pavlína: *Historie veřejných zakázek na území Evropské unie se zaměřením na české země a jejich nejdůležitější mezníky* [online]. [cit. 29. 1. 2022].

Dostupné z:

https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/7/5_GLOSA_Minarikova_687-696_7_2022.pdf

Přijetím tohoto zákona byl zrušen koncesní zákon a regulace koncesí byla včleněna do ZZVZ jako samostatná část osmá.

Ač je relativně nový, byl tento zákon do současné doby již desetkrát novelizován. K ZZVZ byla vydána následně celá řada prováděcích předpisů, a to zejména:

- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 168/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitých profilu zadavatele;
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr;
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 170/2016 Sb., o stanovení paušální částky nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek;
- Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek;
- Nařízení vlády č. 173/2016 Sb., o stanovení závazných zadávacích podmínek pro veřejné zakázky na pořízení silničních vozidel;
- Vyhláška Ministerstva financí č. 248/2016 Sb., o náležitostech obsahu žádosti o předchozí stanovisko k uzavření smlouvy a ke změně závazku ze smlouvy podle o zadávání veřejných zakázek.
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 260/2016 Sb., o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody.

V českém právní prostředí jsou PPP projekty realizovány nejčastěji na základě koncesí. Postup pro zadávání koncesí je upraven v části osmé ZZVZ (ustanovení § 164 až § 185).

Koncese

Gabriel Archour popisuje koncese takto: „*Koncese jsou z hlediska své základní podstaty a vymezení jejich základní definice zakotveny jako zvláštní druh*

veřejných zakázek, jejichž základní odlišnost spočívá zejména v přenosu rizik na dodavatele.⁴⁹

Právní úpravu koncesí nalezneme v § 174 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění, (dále jen „ZZVZ“). Ovšem co se týče postupu zadávání koncesí, zde se uplatní obecná pravidla pro zadávání veřejných zakázek stanovená ZZVZ.⁵⁰

Základní difference, kterou se koncese odlišuje od veřejných zakázek jsou dvě.

- protiplněním, které spočívá zcela nebo zčásti v právu brát užitky vyplývající z provozování stavby nebo poskytování služby, které jsou předmětem koncese,
- přenosem rizika na koncesionáře (dodavatele).⁵¹

Druhy koncesí

ZZVZ uvádí koncese dvojího druhu, a to koncese na stavební práce a koncese na služby.

*„Za zadání koncese na stavební práce se považuje uzavření úplatné smlouvy, kterou zadavatel zadá poskytnutí činnosti podle § 14 odst. 3 písm. a), b) nebo c) ZZVZ (zejména stavební práce) dodavateli (koncesionáři), přičemž protiplnění spočívá v právu brání užitků vyplývajících z provozování stavby, která je výsledkem poskytnutých stavebních prací, nebo v tomto právu společně s platbou a zároveň na dodavatele přenáší provozní riziko spojené s braním užitků vyplývajících z provozování stavby“.*⁵²

⁴⁹ Archour and partners. *Koncese podle českého práva: právní úprava koncesí*. [online]. 12. října 2021. Gabriel Archour [26. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.achourpartners.com/focuses/koncese-podle-ceskeho-prava-pravni-uprava-koncesi/>

⁵⁰ Archour and partners. *Koncese podle českého práva: právní úprava koncesí*. [online]. 12. října 2021. Gabriel Archour [26. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.achourpartners.com/focuses/koncese-podle-ceskeho-prava-pravni-uprava-koncesi/>

⁵¹ Archour and partners. *Koncese podle českého práva: právní úprava koncesí*. [online]. 12. října 2021. Gabriel Archour [26. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.achourpartners.com/focuses/koncese-podle-ceskeho-prava-pravni-uprava-koncesi/>

⁵² § 174 odst. 2, písm. a), b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění.

„Za zadání koncese na služby se považuje uzavření úplatné smlouvy, kterou zadavatel zadá poskytnutí jiných činností než podle § 14 odst. 3 písm. a) až c) ZZVZ (tedy jiné činnosti, než zejména stavební práce) dodavateli, přičemž protiplnění spočívá v právu braní užitků vyplývajících z poskytování služeb, nebo v tomto právu společně s platbou a zároveň na dodavatele přenáší provozní riziko spojené s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb.“⁵³

Přenos rizik

Přenesení rizik, jakožto jeden z hlavních znaků koncesí komentuje zákon takto: *„Má se za to, že došlo k přenesení provozního rizika podle odstavců 2 a 3, pokud dodavateli za běžných tržních podmínek není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při provozování stavby nebo poskytování služeb, jež jsou předmětem koncese. Může se jednat o riziko na straně poptávky, riziko na straně nabídky, nebo riziko na straně poptávky i nabídky. Může se jednat i o částečný přenos provozního rizika, pokud část provozního rizika přenesená na dodavatele zahrnuje skutečné vystavení výkyvům trhu tak, aby případné odhadované ztráty dodavateli nebyly pouze zanedbatelné.“⁵⁴*

K přenosu rizik je pak důležité zmínit že: *„Rizika, která souvisejí například se špatným řízením, neplněním smlouvy hospodářským subjektem či z důvodu vyšší moci, nejsou pro klasifikaci smlouvy jako koncese určující, neboť tato rizika jsou vlastní každé smlouvě, bez ohledu na to, zda se jedná o veřejnou zakázku (koncesi) či nikoli“⁵⁵*

Braní užitku

„U klasického zadávání veřejných zakázek platí, že zadavatel vynakládá na poptávané činnosti finanční prostředky. V případě koncesí je tento znak modifikován do práva dodavatele brát užitky z výsledku stavebních prací nebo

⁵³ § 174 odst. 3, písm. a), b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění.

⁵⁴ § 174 odst. 4) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění.

⁵⁵ Archour and partners. *Koncese podle českého práva: právní úprava koncesí*. [online]. 12. října 2021. Gabriel Archour [26. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.achourpartners.com/focuses/koncese-podle-ceskeho-prava-pravni-uprava-koncesi/>

poskytnutých služeb, typicky vybíráním poplatků od cílových odběratelů. Pokud by dodavatel neměl právo brát tyto užitky a odměna by mu byla stanovena pevnou částkou, jednalo by se zpravidla o veřejnou zakázku, která není koncesí.“⁵⁶

Za zmínku zde stojí fakt že: ZZVZ umožňuje kombinaci braní užitků z poskytnutých stavebních prací nebo služeb společně s platbou zadavatele. V jakém poměru by měly být, právní předpisy neuvádí.⁵⁷

Výpočet hodnoty koncese

Podle § 175 odst. 1 ZZVZ se „za předpokládanou hodnotu koncese považuje celkový obrat dodavatele bez daně z přidané hodnoty za dobu trvání koncese vyplývající z protiplnění za stavební práce a služby, jež jsou předmětem koncese, jakož i za dodávky, jež s těmito stavebními pracemi a službami souvisejí“.⁵⁸

„Předpokládaná hodnota koncese se stanovuje k okamžiku zadávacího řízení na základě objektivních skutečností metodou vymezenou v zadávací dokumentaci.“⁵⁹

3. INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ PROJEKTŮ PPP V ČR

PPP Unit (česky PPP jednotka), je označení takové jednotky, která se snaží zajistit implementaci a správné fungování PPP projektů. Každá země s vyspělými PPP projekty díky zkušenostem s náročností a zvláštním charakterem tohoto partnerství, takovou jednotkou disponuje. Česká republika je pořád co se týče PPP projektů málo zkušená země, ovšem vzhledem k tomu, že veřejný sektor na sebe v systému PPP bere roli garanta institucionálního a právního zakotvení tohoto typu partnerství do národního prostředí, popřípadě je nuceno zabezpečit tuto funkci

⁵⁶ Archour and partners. *Koncese podle českého práva: právní úprava koncesí*. [online]. 12. října 2021. Gabriel Archour [26. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.achourpartners.com/focuses/koncese-podle-ceskeho-prava-pravni-uprava-koncesi/>

⁵⁷ Archour and partners. *Koncese podle českého práva: právní úprava koncesí*. [online]. 12. října 2021. Gabriel Archour [26. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.achourpartners.com/focuses/koncese-podle-ceskeho-prava-pravni-uprava-koncesi/>

⁵⁸ § 179 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění.

⁵⁹ Archour and partners. *Koncese podle českého práva: právní úprava koncesí*. [online]. 12. října 2021. Gabriel Archour [26. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.achourpartners.com/focuses/koncese-podle-ceskeho-prava-pravni-uprava-koncesi/>

jiným orgánem, bylo nařízeno místopředsedovi vlády a ministru financí podle bodu 2 usnesení vlády č. 7 ze dne 7. 1. 2004, zřídit Centrum pro implementaci Partnerství veřejného a soukromého sektoru, které nese název PPP Centrum. V současné době již PPP centrum neexistuje, ovšem vzhledem k tomu, že se jednalo o zcela první instituci stále stojí za to zmínit, k čemu sloužilo, a jakých činností se účastnilo.⁶⁰

3.1 PPP Centrum, a.s. (již zrušeno)

Za úplně počáteční impulz vzniku PPP centra bylo doporučení Světové banky o vytvoření samostatné jednotky dbající na bezpečnou implementaci PPP. Samo o sobě centrum vzniklo, dne 1.7 2004 transformací neaktivní akciové společnosti Kras a následným zapsáním do obchodního rejstříku. Za zakladatelem se do jejího konce považovalo Ministerstvo financí, které tuto roli získalo, po zániku předešlého zakladatele, a to Fondu národního majetku. Hlavní posláním společnosti PPP centrum, a.s., bylo aktivní podílení na vytváření příležitostí, vyhledávání investičních partnerů, zastřešování a realizace projektů a v neposlední řadě poskytování poradenského servisu. Důležitou charakteristikou této akciové společnosti bylo to, že byla tzv. společností s veřejnou misí, což znamenalo, že všechny činnosti měly být vykonávány ve prospěch veřejného sektoru (např. nesměly poskytovat úplatné poradenství soukromému sektoru).⁶¹

Tabulka 2: Výčet činností asistovaných PPP Centrem

A. Před zapojením poradců ze soukromého sektoru
- Identifikace a iniciace projektů
- Vypracování úvodní dokumentace
- Vypracování úvodních komerčních a finančních analýz
- Výběr a řízení poradců tak, aby veřejný sektor byl rovnocenným partnerem
B. Po dobu spolupráce zadavatele s poradci ze soukromého sektoru
- Projektové řízení ze strany zadavatele
- Vyhodnocování návrhů a nabídek

⁶⁰ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.145-146)

⁶¹ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.147-148)

- Příprava strategie veřejné soutěže
- Výběr vítěze veřejné soutěže
C. Po dobu projektu
- Monitoring již realizovaných PPP projektů

Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.148)

V neposlední řadě je dobré zmínit, že PPP centrum se po dobu své existence rovněž snažilo o jakousi osvětu této problematiky a rozšíření povědomí potenciálních uživatelů (obce, kraje, soukromý sektor) formou seminářů a konferencí.⁶²

3.2 Asociace pro rozvoj infrastruktury (dříve Asociace PPP)

„Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI) je think-tank soukromého sektoru pro veřejnou infrastrukturu, sjednocující zájmy a názory více než 60 významných infrastrukturních dodavatelů a institucí-projektových a inženýrských kanceláří, stavebních společností, bank a poradců. ARI prosazuje jasná pravidla plánování, veřejného zadávání a řízení transparentních smluvních vztahů podle osvědčené mezinárodní dobré praxe, která umožní dlouhodobě udržitelný a efektivní rozvoj veřejné infrastruktury. ARI vydává stanoviska a publikace, pořádá odborné diskuze a kulaté stoly za účasti zahraničních expertů, ministrů a zástupců investorských organizací v oblasti dopravy a veřejného zadávání.“⁶³

Výčet činností zajišťovaných ARI:

- Poskytování aktuálních informací z oblasti legislativy a metodiky PPP.
- iniciace legislativních a organizačních předpokladů pro oblast PPP a propagace této formy ve sdělovacích prostředcích,
- součinnost s ústředními orgány státní správy a s Parlamentem ČR,
- účast při přípravě, rozpracování a vyhodnocení návrhů pilotních PPP projektů,

⁶² OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.149)

⁶³ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách.* Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724. č. 4/2019

- *výměna teoretických poznatků a praktických zkušeností s veřejným sektorem směřující k rozvoji PPP,*
- *organizace a koordinace účasti členů ARI na konferencích a seminářích k PPP,*
- *podpora společných zájmů členů ARI ve vztahu k národním, zahraničním a mezinárodním orgánům, institucím a asociacím,*
- *vytváření předpokladů pro vzdělávací, poradenské a ediční činnosti členů v oblasti PPP,*
- *soustředování informačních, studijních a statistických podkladů z oblasti PPP včetně případových studií a vzorových smluv,*
- *navazování kontaktů a výměna zkušeností se zahraničními institucemi a organizacemi zabývající se problematikou PPP.⁶⁴*

Je pochopitelné, že do zabezpečení a přípravy konceptu zasahuje i řada státních institucí, z kterých nejdůležitější jsou Ministerstvo financí a Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky.⁶⁵

3.3 Ministerstvo financí ČR

Na základě usnesení č. 7 ze dne 7. 1. 2004 bylo v rámci ministerstva financí vytvořeno ministrem financí samostatné oddělení pro regulaci a metodiku PPP projektů. Úkolem této složky bylo zajistit regulaci rozpočtových dopadů partnerství veřejného a soukromého sektoru v rámci PPP projektů a usnadňovat jejich celkovou realizaci. K těmto dvěma cílům se váže i její povinnost vytvoření celostátní koncepce přípravy a realizace PPP projektů.⁶⁶

Za zmínku rovněž stojí úspěšně dokončený projekt, jehož výsledky představilo ministerstvo financí na svém webu 31. 10. 2008. Jednalo se o projekt s názvem:

⁶⁴ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.150)

⁶⁵ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.151)

⁶⁶ BAXOVÁ, Vendula. Spolupráce soukromého a veřejného sektoru. [online] Plzeň, 2019. [cit. 29. 1. 2022]. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Vedoucí práce Ing. Milan Lindner, Ph.D.

Dostupné z: <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/37227/1/Diplomova%20prace-verze%20ke%20svazani%20Baxova.pdf> (str. 42)

Zavádění systému partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v České republice“. Bylo financováno z prostředků programu Transition Facility Evropské unie a za pomoci vytvořených metodik doporučeného postupu při přípravě projektů formou PPP (ve spolupráci s Ernst & Young, s.r.o., a Facility, s.r.o), mělo být docíleno zvýšené efektivity veřejného investování při pořizování veřejné infrastruktury a provozování veřejných služeb. Kromě ústředních správních orgánů, zaškolily subjekty podílející se na projektu i orgány krajů a obcí, kteří jsou současní a zejména potenciální zadavatelé projektů PPP.⁶⁷

Kateřina Heleriková, úspěšný projekt okomentovala takto: *Odborně vedené PPP projekty významně zvyšují kvalitu i efektivnost veřejných služeb a urychlují realizaci infrastrukturních projektů, které mají pozitivní dopad na celkový rozvoj české ekonomiky. Naším cílem při vytváření nových standardů bylo doporučit veřejným zadavatelům nejvhodnější postup, jak připravovat PPP projekty. S ohledem na to, že připravované PPP projekty v České republice dosahují finančního objemu desítek miliard korun, stávají se nezanedbatelnou formou poskytování veřejných služeb.*⁶⁸

3.4 Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Ministerstvo pro místní rozvoj je gestorem pro implementaci zákona o zadávání veřejných zakázek. Jeho další činností je činnost metodická a také pořadatelská co se týče odborných seminářů. Ministerstvo také sleduje vývoj změn předpisů Evropského společenství a Evropského soudního dvora ve vztahu k veřejnému zadávání a zajišťuje harmonizaci české právní úpravy s právními předpisy Evropského společenství. Zároveň je provozovatelem „Portálu o veřejných zakázkách a koncesích (www.portal-vz.cz) a „Informačního systému o veřejných

⁶⁷ Ministerstvo financí ČR, Nové metodické standardy v oblasti implementace PPP v České republice [online] 2008 [cit. 2.2.2023] Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/TZ_2008-10_Zavadeni-systemu-partnerstvi-PPP.pdf

⁶⁸ Ministerstvo financí ČR, Nové metodické standardy v oblasti implementace PPP v České republice [online] 2008 [cit. 2.2.2023] Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/TZ_2008-10_Zavadeni-systemu-partnerstvi-PPP.pdf

zakázkách“ jehož obsahem jsou seznamy kvalifikovaných dodavatelů, rejstříků koncesních smluv a statistických výstupů o veřejných zakázkách.⁶⁹

4. EKONOMICKÉ A PRÁVNÍ ASPEKTY PPP PROJEKTŮ

4.1 Oblasti vhodné pro využití PPP

Na začátku je dobré konstatovat, že nelze aplikovat systém PPP na jakýkoliv projekt. Obecným doporučením je držet se již ověřených a vyzkoušených typů projektů. Obecně by pak šlo říci, že: *„PPP je vhodné pro větší a technicky komplexnější projekty, kde veřejným zadavatelům chybí dostatečné praktické a odborné zkušenosti projekt manažersky uřídit, případně soukromý sektor vykazuje lepší schopnosti ho zajistit.“*⁷⁰

Ze statistik víme, že nejčastěji se využívá systém PPP pro vybudování nějakého fyzického aktiva, a to buď infrastruktury, budovy, zařízení anebo nějakého technologického celku, na kterou navazuje i následná správa a údržba. Samostatné zajištění poskytování služeb (provoz domů s pečovatelskou službou, nemocnic atd.) se v rámci PPP tak často nevyužívá, rovnou se použije výše zmíněná kombinace obou, tedy že soukromý subjekt budovu postaví a následně ji i spravuje a udržuje.⁷¹

Další z oblastí, kde se vyplatí PPP projekt realizovat je u takových, jejichž kapitálová hodnota je vyšší než 500 mil. Kč. Jinými slovy řečeno, čím vyšší hodnota projektu, tím větší úspory. Ve výsledku a praxi to znamená, že je někdy

⁶⁹ BAXOVÁ, Vendula. Spolupráce soukromého a veřejného sektoru. [online] Plzeň, 2019. [cit. 29. 1. 2022]. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Vedoucí práce Ing. Milan Lindner, Ph.D.
Dostupné z: <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/37227/1/Diplomova%20prace-verze%20ke%20svazani%20Baxova.pdf> (str. 43)

⁷⁰ CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership> (str.2)

⁷¹ CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership> (str.2)

dobré spojit více menších projektů do jednoho velkého a tím zvýšit zájem u dodavatelů (výstavba a správa školních a sportovních zařízení).⁷²

Závěrem, je dobré zmínit, že pro systém PPP je lepší stavět na tzv. „zelené louce“, což znamená, že v případě rekonstrukcí je doporučováno, aby soukromý sektor mohl budovu generálně zrekonstruovat, nebo ještě lépe zbořit, aby za ni pak mohl koncesionář nést plnou zodpovědnost, neboť v případě skrytých vad z minulosti by to bylo obtížné.⁷³

Níže uvádím typově vhodné oblasti pro PPP projekty.

V kompetenci krajů a municipalit:

- Výstavba nebo rekonstrukce a údržba sítě krajských silnic,
- výstavba nebo rekonstrukce a údržba sítě mostů,
- vodohospodářská infrastruktura, čističky vod,
- teplárny a utility,
- domovy s pečovatelskou službou, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem,
- nemocnice a polikliniky,
- školy, univerzitní kampusy a ubytovací zařízení,
- administrativní budovy.

V kompetenci státu:

- Dálniční a železniční stavby,
- nádražní budovy, letiště a přístavy,
- energetická infrastruktura,
- justiční areály, policejní a hasičské budovy, věznice.⁷⁴

⁷² CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership> (str.3)

⁷³ CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership> (str.3)

⁷⁴ Zdroj: CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership> (str.3)

4.2 Možnosti financování PPP projektů

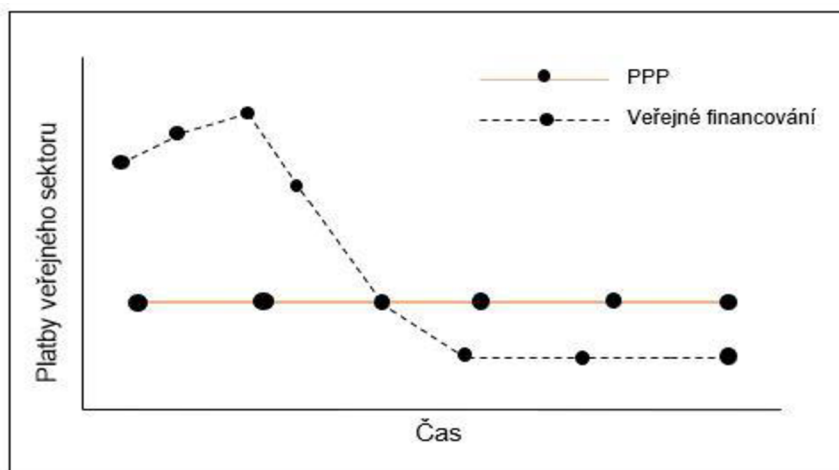
Financování je možná jedním z nejdůležitějších prvků, proč se v Česku stále více začíná o využití PPP uvažovat. Důvody popisuje Tomáš Janeba takto: *„Rostou nám potřeby nových investic, ale stejně tak nám roste dluh v obnově těch stávajících. Příkladem je všem známý stav silnic a mostů v odpovědnosti krajů. Výhled investic do veřejné infrastruktury ukazuje, že veřejné zdroje nebudou stačit na pokrytí rostoucích potřeb, a tak využití soukromého kapitálu, může pomoci usplnit jejich dodání.“* Zároveň poukazuje na to, že prostředky z dotací Evropské unie se budou postupem času snižovat a tím pádem budeme muset finanční prostředky získávat odjinud. Situaci nepomohla ani pandemie covid 19. Czechinvest na základě svých výzkumů zjistil, že na přelomu let 2020/2021 se vlivem covidu 19 a škrtnům v rozpočtu u 83 % dotazovaných obcí zvýšil zájem o krácení investic a 32 % jich uvažuje o využití PPP.⁷⁵

Financování u PPP projektů je zcela odlišné od financování tzv. tradiční formy zadávání veřejných zakázek. Hlavním rozdílem, jak již víme z kapitoly „Rozdíl mezi veřejnou zakázkou a PPP projektem“ je ten, že v případě PPP projektů je financování z velké části záležitostí soukromého subjektu. To znamená, že vysoké počáteční náklady, jak je tomu u tradiční formy, jsou eliminovány soukromým subjektem a tím pádem jsou platby téměř po celou dobu ve stejné výši. Tyto platby by se daly představit jako jakési fixní částky plynoucí soukromému sektoru po celou dobu projektu za předpokladu naplnění podmínek uvedených ve smlouvě, což může být jedním z dalších motivačních prvků.⁷⁶ Níže uvádím graf cash flow u obou forem zadávání veřejných zakázek.

⁷⁵ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách.* Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 18036724 č. 6. 2021.

⁷⁶ OSTŘÍŽEK, Jan a kol. *Public private partnership: příležitost a výzva.* 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9.

Graf 1: Graf vývoje cash flow u rozdílných forem realizace



Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str.2

Ministerstvo vnitra České republiky na svých stránkách uvádí tři základní kategorie finančních prostředků pro realizaci PPP projekt. Níže si každou z kategorií blíže uvedeme.

4.2.1 Vlastní kapitál a podřízený úvěr

Vlastní kapitál je základním kamenem financování především z toho důvodu, neboť na jeho základě se odvíjí důvěra věřitelů (bank), jejichž podíl na financování je značně velký. Tzv. čím vyšší vlastní kapitál, tím větší je důvěra bank ve výnosnost daného projektu. Nejdůležitější vklady jdou pak z rukou stavitelů a provozovatelů, neboť ti mohou snižovat dopady případných rizik nejlépe. Nedílnou součástí vlastního kapitálu jsou vklady nejčastěji soukromých investorů. V dnes již starších členských zemích Evropské unie dokonce dochází ke vzniku specializovaných investičních fondů, které podporují PPP projekty. Podíl dluhu k vlastnímu kapitálu, které věřitelé vyžadují, se liší podle rizikovosti projektu. Příkladem by mohla být Francie, která u jednodušších staveb vyžaduje podíl svého kapitálu okolo 10-20 % a u složitějších, jako jsou například dálnice se složitými tunely a mosty, požaduje okolo 20-40 %.⁷⁷

⁷⁷ MVCR.cz: *Financování PPP projektů* [online]. Marie Těhlová, PPP Centrum, a. s. 2009 [cit.15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

V posledních letech, jak je zmíněno v názvu, je poměrně oblíbený i tzv „podřízený úvěr“. Českomoravská záruční a rozvojová banka ho definuje takto: „*Podřízený úvěr je typem dlouhodobého zvýhodněného úvěru s víceletým odkladem splátek. V podřízeném úvěru získává podnikatel po dobu několika let výhodný zdroj financování, který se chová obdobně jako jeho vlastní kapitál. Podřízenost úvěru znamená, že jeho poskytovatel, tj. Českomoravská záruční a rozvojová banka po dobu odkladu splátek tohoto úvěru (tzv. období podřízenosti) souhlasí s tím, že její pohledávky vůči klientovi budou uspokojeny až poté, co byly plně splaceny všechny ostatní peněžité závazky klienta včetně jejich úroků a příslušenství vůči všem ostatním věřitelům.*“⁷⁸

Získat podřízený úvěr můžeme jak od upisovatelů vlastního kapitálu, tak od věřitelů (bank).⁷⁹

4.2.2 Úvěry od bank a jiných institucí

Největší podíl na financování mají, jak je uvedeno výše, především úvěry od bank a jiných institucí. Většinou bývá půjčka poskytována větším sdružením bank, mezi nimiž se určí tzv. „aranžéři“, kteří se stávají ručiteli, vyjednaváči se státní správou a zajistiteli tzv „due delligence“, kterou slovník cizích slov definuje jako: „*komplexní zmapování všech operačních a finančních aspektů banky.*“ Povinností koncesionářské společnosti je splácet bance, popřípadě bankám úrok (Pozor: „*koncesionářská společnost nesplácí dluh po dobu výstavby, pouze z něj hradí úroky*“). Jeho výše pak záleží na míře rizika, splatnosti dluhu, situaci na bankovních trzích a svůj malý podíl má rovněž již zmiňovaný podíl vlastního kapitálu.⁸⁰

Speciálním typem úvěru je tzv. „stand-by úvěr“. Tento typ úvěru se využívá pro neočekávané události během stavby nebo v případě náhle vysoké inflace.

⁷⁸ Podřízený úvěr: podpora pro malé a střední [online]. Českomoravská záruční a rozvojová banka 2006 [cit.15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.cmzrb.cz/wp-content/uploads/2018/10/Podrizenyuver.pdf>

⁷⁹ MVCR.cz: *Financování PPP projektů* [online]. Marie Těhlová, PPP Centrum, a. s. 2009 [cit.15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

⁸⁰ MVCR.cz: *Financování PPP projektů* [online]. Marie Těhlová, PPP Centrum, a. s. 2009 [cit.15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

Ministerstvo vnitra uvádí, že: „V momentě počátku čerpání tohoto úvěru se stand-by úvěr a hlavní úvěr sloučí a úroky se nadále počítají ze sloučené částky“⁸¹

Posledním typem úvěru, který stojí za zmínku je „překlenovací úvěr“. Ten se využívá v počátečních měsících splácení úroků z půjčky, kdy zisk z provozu ještě nestačí pokrývat všechny náklady.⁸²

Zajímavostí z této oblasti je, že např. v případě selhání PPP projektu ve Francii, mají Francouzští věřitelé až 80% garanci vyplacení státem.⁸³

4.2.3 Dluhopisy

Jako posledním z uváděných možností je financování za pomoci emise dluhopisů, a to buď veřejné nebo soukromé. Veřejné dluhopisy jsou atraktivnější díky svým výhodnějším úrokům pro koncesionáře, a naopak soukromé mají výhodu rozšíření spektra finanční struktury projektu. Využívání dluhopisů jako zdroj financování PPP projektů, je nejrozšířenější v USA.⁸⁴

4.3 Výhody a nevýhody PPP projektů

4.3.1 Výhody

Na základě teorie i praktických zkušeností se mezi hlavní výhody PPP projektů obvykle řadí ekonomický přínos pro stát. Takovýto výrok by mohl falzifikovat fakt, že úroková míra je při použití PPP projektu vyšší než při klasickém zadávání. Stále ale musíme mít na paměti, že soukromý subjekt je obecně schopen mnohem lépe zhodnotit aktiva, a tím pádem dosáhnout vyššího ekonomického přínosu, než je tomu u klasického zadávání veřejné zakázky.⁸⁵

⁸¹ MVCR.cz: *Financování PPP projektů* [online]. Marie Těhlová, PPP Centrum, a. s. 2009 [cit.15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

⁸² MVCR.cz: *Financování PPP projektů* [online]. Marie Těhlová, PPP Centrum, a. s. 2009 [cit.15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

⁸³ MVCR.cz: *Financování PPP projektů* [online]. Marie Těhlová, PPP Centrum, a. s. 2009 [cit.15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

⁸⁴ MVCR.cz: *Financování PPP projektů* [online]. Marie Těhlová, PPP Centrum, a. s. 2009 [cit.15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

⁸⁵ MĚŠŤANOVÁ Dana: *Výstavbový projekt charakteru PPP*. [online]. Fakulta stavební ČVUT [cit.28.1.2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/mestanova.pdf>

Vzhledem k tomu, že v projektech PPP dochází ke spojení více druhů firem dohromady, již v počátcích příprav projektu je výhodou, že může dojít k využití know-how všech aktérů (projektant, stavebník atd.), a tím optimalizovat efektivní dlouhodobé řešení.⁸⁶

Až o třetinu rychlejší výstavba v rámci PPP je empirický poznatek, který prezentovala rozsáhlá studie dr. Jorgena Christena z Ministerstva financí v německé spolkové zemi Porýní-Falc z roku 2019. „*Při porovnání německých škol realizovaných „klasickým způsobem“ a PPP modelem byly náklady u „PPP škol“ při stejné kvalitě nižší o 12 až 31 % a doba výstavby byla kratší v průměru o 30 %.*“⁸⁷

Osobně u PPP projektů spatřuji výhodu také na municipální úrovni. Je to především z toho důvodu, že menším obcím se peníze na opravy a různé stavby shání těžko, a pro investory je veřejný sektor nízkorizikovým partnerem s mnoha výhodami.⁸⁸

Často okem nepostřehnutelným, ale z dlouhodobého hlediska důležitým přínosem PPP projektů je jejich kvalita. Ta je dosahovaná motivací koncesionáře naplnit závazky domluvené ve smlouvě, aby obdrželi náležitě peněžitě plnění od veřejného sektoru. Jinými slovy „není služba-není platba“.⁸⁹

Neopominutelnou výhodou tohoto typu zadávání veřejných zakázek je to, že naproti zadavateli je pouze jedna strana, díky čemuž je jeden subjekt, v našem

⁸⁶ CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: [https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_\(str.9\)](https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_(str.9))

⁸⁷ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách*. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 18036724 č. 6. 2021. (str. 59)

⁸⁸ MĚŠŤANOVÁ Dana: *Výstavbový projekt charakteru PPP*. [online]. Fakulta stavební ČVUT [cit.28.1.2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/mestanova.pdf>

⁸⁹ CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: [https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_\(str.9\)](https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_(str.9))

případě SPV (Special Purpose Vehicle), zodpovědný za celý projekt a nedochází tak k problémům, že by se někdo na někoho vymlouval a jiné.⁹⁰

Jako předposlední výhodu stojí zmínit tvorbu inovací z pohledu koncesionáře. Ta je zapříčiněna tím, že veřejný sektor neurčuje prostředky, kterými má být služba dosáhnuta, a proto je pouze na soukromém sektoru, jak s nimi naloží, aby ušetřil a zároveň dosáhl patřičné kvality. K tomu proto využívá moderních technologií a postupů.⁹¹

Poslední výhodou z mnoha dalších je transparentnost a jistota výdajů. Ta je dosažena tím, že po podpisu koncesní smlouvy zná zadavatel maximální cenu, jakou za projekt každý rok zaplatí, a to včetně generálních oprav a udržení kvality.⁹²

4.3.2 Nevýhody

Předtím, než si definujeme nevýhody, je dobré si uvědomit, že PPP projekty nebudou nikdy výhodné, pokud podmínky nebudou správně nastaveny a soukromý subjekt plně motivován zvýšit svůj výkon, který je pro ekonomičnost projektu, tak důležitý.⁹³

První nevýhodou je jednoznačně náročnější příprava. Ta je náročná z důvodu potřeby vyjasnění jednak požadavků na funkčnost stavby, tak na údržbu, správu a provoz po celou dobu trvání projektu. Standardizace smluvních podmínek ze strany centrálních orgánů by tak byla velkým přínosem pro zadavatele ve fázi přípravy. K přípravě se rovněž řadí i její negativní velké finanční náklady. Ty jsou

⁹⁰ CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: [https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_\(str.9\)](https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_(str.9))

⁹¹ MĚŠŤANOVÁ Dana: *Výstavbový projekt charakteru PPP*. [online]. Fakulta stavební ČVUT [cit.28.1.2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/mestanova.pdf>

⁹² CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: [https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_\(str.10\)](https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_(str.10))

⁹³ MĚŠŤANOVÁ Dana: *Výstavbový projekt charakteru PPP*. [online]. Fakulta stavební ČVUT [cit.28.1.2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/mestanova.pdf>

důsledkem potřeby kvalitních poradců se zkušenostmi, kteří jsou pro úspěch projektu nepostradatelnými a přenosem rizik na koncesionáře.⁹⁴

Posledním nevýhodným charakteristickým znakem PPP projektů je jeho neodmyslitelná obtížnost realizace změn. Czech-invest tuto nevýhodu komentuje takto: „Vzhledem k dlouhodobosti smlouvy, odpovědnosti koncesionáře a pevné ceně, je obtížně měnit obsah projektu po zahájení jeho realizace. Dílčí změny jsou možné, ale ne ty podstatné s vlivem na cenu a rizika projektu“.⁹⁵

4.4 Rizika PPP projektů

Stejně jako každá událost v životě má svoje rizika, tak i PPP projekty nejsou výjimkou. Významnou myšlenkou PPP projektů je přenesení některých rizik zadavatelem na soukromý sektor. Slovo „některé“ zmiňujeme z toho důvodu, že není vždy nejefektivnější přenechat všechna rizika soukromému sektoru, ale pokusit se, jak bylo již zmíněno v definici PPP projektů, o dosažení nejlepší alokace rizik, aby bylo dosaženo nejlepšího výsledku a nejnižších nákladů. Soukromý sektor má s analýzou rizik a s jejich řízením lepší zkušenosti než veřejný, a to se jeví jako jedna z výhod proč systém PPP použít na prvním místě.⁹⁶

Ostřížek a kolektiv dělí rizika infrastrukturálních projektů do devíti základních kategorií:

- *Technické riziko, které je následkem inženýrských chyb a chyb v projektové dokumentaci,*
- *konstrukční riziko, realizované kvůli chybným technickým konstrukcím (jedná se o zvyšování nákladů a opoždění v konstrukčních pracích),*
- *provozní riziko, jakožto důsledek vyšších provozních nákladů a nákladů na údržbu,*

⁹⁴ CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: [https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_\(str.10\)](https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_(str.10))

⁹⁵ CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: [https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_\(str.10\)](https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership_(str.10))

⁹⁶ Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str. 111)

- *výnosové riziko, např. kvůli obchodnímu manku, nestálosti cen a poptávky po produktech a službách, neschopnosti zisku aktiv atd.,*
- *finanční riziko, vyplývající z neadekvátního pojištění před ztrátou z příjmových toků a finančních nákladů,*
- *rizika vyšší moci, tzn války, teroristické útoky, kalamity a podobně neočekávatelné a nepředvídatelné události,*
- *politická rizika, vycházející ze změn plánů, změn právního rámce a nepodporovaných vládních politik tzn. Změn priorit nově nastupující vládní garnitury,*
- *enviromentální rizika, kvůli nepříznivým vlivům a rizikům životního prostředí,*
- *nesplnění projektu, jako výsledku selhání projektu z důvodu kombinace předchozích rizik.⁹⁷*

Všechna výše zmíněná rizika jsou jakousi předlohou pro expertní analýzu, která je nezbytná pro úspěšnou realizaci projektu.⁹⁸

Dále si musíme uvědomit, že jednotlivá rizika a jejich míra se bude s každou fází projektu přirozeně měnit. Některá rizika ovšem mohou doprovázet úplně všechny fáze. Jsou jimi především rizika týkající se obchodních vztahů anebo ty, která nelze eliminovat nebo ovlivnit (živelné pohromy). Níže uvádím tabulku rizik v různých fázích projektu.⁹⁹

⁹⁷ Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str. 112)

⁹⁸ Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str. 112)

⁹⁹ Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str. 112)

Tabulka 3: Obvyklá rizika v různých fázích PPP projektu

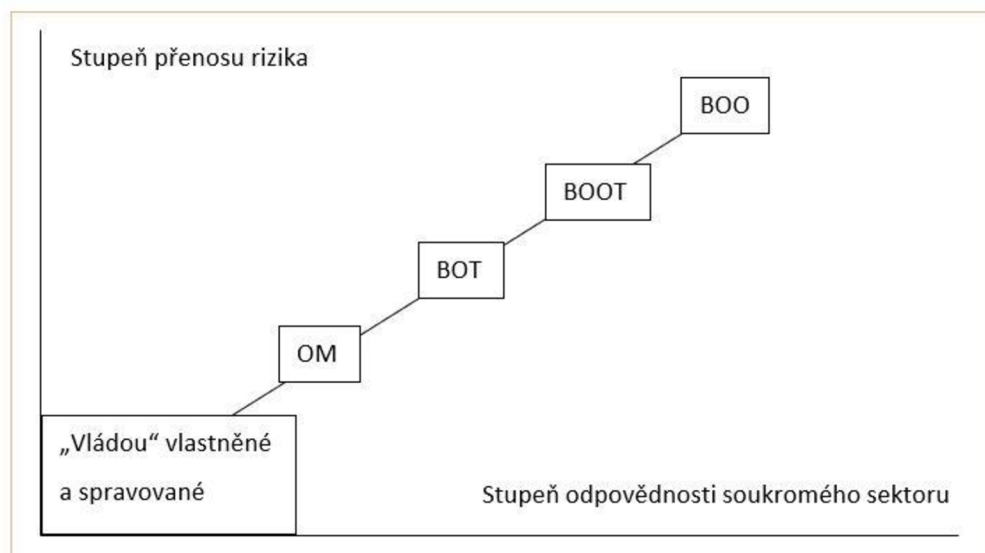
PLÁNOVÁNÍ	VÝSTAVBA	FINANCOVÁNÍ	PROVOZ	PŘEVOD NA VS
Podstatné změny z iniciativy objednatele	Rizika stavebního místa	Dodatečné náklady vedoucí k podfinancování a využití standby-kreditů	Řiziko nízkého využití (poptávky)	Riziko zbytkové hodnoty
Zvýšení nákladů kvůli změnám v plánech z důvodu nízké kvality plánu	Odklad počátku výstavby	Následky pozdního uvedení do provozu	Chybné kalkulace na provoz budovy	Stav budovy, infrastruktury, při zpětném převodu
Manažerská rizika v průběhu plánování	Zpoždění zhotovení stavby	Změny úrokových sazeb u variabilních úroků	Vandalismus	
	Překročení nákladů na stavbu	Konkurs na jednoho či více podniků v SPV	Růst cen podstatných zdrojů, jako voda, energie, lidské zdroje.	
	Insolvence některého z partnerů či samotného SPV		Sananční a neinvestiční cykly	

Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str. 111)

Podobně jako u rozdělení rizik podle fází projektu, můžeme stanovit i míru přenesených rizik podle druhu kontraktu. Pro následující graf níže, budou platit tyto rovnice: Rostoucí zapojení soukromého sektoru = rostoucí podíl rizik, „čím

více v levém rohu = tím více řízena veřejným sektorem“, „čím více v pravém rohu = tím více řízena soukromým sektorem“.¹⁰⁰

Graf 2: Míra přenosu rizika v závislosti na typu projektu



Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str. 114)

Jak bylo zmíněno výše, rozdělení rizik mezi sektory je v rámci PPP klíčové a často sporné, neboť je jednou z největších důvodů využití PPP projektu jako takového. „Provedené výzkumy (ACCA 2005, OFDMFM 2005) dokonce ukazují, že správný odhad velikosti rizika a jeho rozdělení ovlivňuje ze 60% úspěšnost PPP projektu, resp. hodnotu uchovaných úspor“.¹⁰¹ Koncesionář nese obecně odpovědnost za rizika, která dokáže řídit lépe. Příkladem by byla rizika spojená s designem, projektem, výstavbou, provozem a údržbou, náklady obnovy, použitých technologií nebo financování. Zadavatel si naopak ponechá rizika, na která koncesionář nemá vliv. Mezi taková rizika řadíme riziko inflace, změny zákonů, diskriminační regulace ze strany státu a v určitých typech projektů také riziko poptávky. Navíc by měl být zadavatel odpovědný za dodání pozemků a získání

¹⁰⁰ Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan a kol. Public private partnership: příležitost a výzva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9. (str. 113)

¹⁰¹ PAVEL, Jan: *PPP projekty v České republice – šance nebo riziko*[online]. Praha: Transparency international 2007 [cit. 21. 2 2023]. Dostupné z: http://transint.xred.cz/doc/vz_analyza_ppp_implementace.pdf

územního nebo stavebního povolení.¹⁰² S rozdělením rizik se pojí dva problémy. Prvním je problém motivace zástupců státu dosáhnout co nejlepších podmínek, neboť na jejich tabulkovém platu se úspěch nepromítne. Druhým problémem je otázka reakce státu, když se objeví problémy a nasmlouvaná služba přestane být poskytována v požadovaném rozsahu a kvalitě. Překážkou v tomto případě je fakt, že stát nese v řadě služeb plnou zodpovědnost za jejich poskytování, a nemůže dopustit, aby došlo k jejich výpadku. V případě popsané situace by stát musel soukromý sektor podpořit nebo přinejmenším odkoupit potřebná zařízení. Příklady služeb náchylných na tento problém jsou: provoz věznic, řízení leteckého provozu či záchranné hasičské sbory.¹⁰³

Tabulka 4: *Typické rozdělení vybraných rizik*

KONCESIONÁŘ	ZADAVATEL
• Projektová příprava	• Získání pozemků
• Výstavba	• Získání územního rozhodnutí
• Financování	• Inflace/kurz
• Správa a provoz	• Poptávka po službě
• Celoživotní obnova	• Změna legislativy
• Dostupnost	

Zdroj: CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership>

5. PROJEKTY REALIZOVANÉ V ČR

5.1 Pilotní projekty

27. 11. 2018 se v rámci večera české infrastruktury konala i konference PPP pro dopravní infrastrukturu. Tato konference se především zabývala, tehdy úplně prvním velkým pilotním dopravním projektem ČR, a to dostavby 32kilometrového úseku dálnice D4. Vzhledem k tomu, že situace ohledně PPP není v ČR optimální a k realizaci podobných velkých projektů jako v zahraničí zatím nedošlo,

¹⁰² Zdroj: CZECH INVEST: Public – Private Partnership [online]. [cit.28.1 2022]. Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership>

¹⁰³ PAVEL, Jan: *PPP projekty v České republice – šance nebo riziko*[online]. Praha: Transparency international 2007 [cit. 21. 2 2023]. Dostupné z: http://transint.xred.cz/doc/vz_analyza_ppp_implementace.pdf

byl takovýto druh spolupráce pro mnohé do té doby pouhým sci-fi. To, že se ono sci-fi začíná i v tuzemsku stávat realitou, je podle Zbyňka Hořelica, ředitele Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI), důsledkem snížení toku finančních prostředků z evropských fondů. Např. od roku 2001 do roku 2017 hospodařil SFDI s částkou okolo biliónu korun. Na dynamicky zvyšující se výši rozpočtu, jehož součástí jsou i příspěvky z evropských fondů pro rok 2018 (85 miliard) a 2019 (86 miliard), reagoval Zbyněk Hořelica takto: *„Projektů, které jsou v přípravě, je mnohem více, a kdybychom takto postupovali dále, což samozřejmě chceme, bude potřeba zajistit další finanční prostředky.“ Už dnes vidíme podle potřeb, že od roku 2021 bude třeba navýšit finanční zdroje. Propočty ukazují, že o 20 až 30 miliard korun ročně. Je otázkou, jestli to budou prostředky státního rozpočtu nebo bude možné zapojit i zdroje soukromé“.* Na potřebu zaplnění mezer ve financování, ze státních rozpočtů v globálním měřítku avizoval také Daniel Fedson, ředitel australského Global Infrastructure Hub (GHI). *„Z analýzy pro roky 2016–2024 vyplývá, že celosvětová investiční potřeba infrastrukturálních projektů bude 94 biliónů dolarů, zatímco k dispozici bude z veřejných prostředků pouze 79 biliónů dolarů. Tuto mezeru by mohl právě vyplnit soukromý sektor,“* uvádí.¹⁰⁴

Všechna výše zmíněná fakta nám naznačují, že i Česká republika bude muset v nejbližší budoucnosti brzy vymyslet plán, jak vyplnit finanční mezery v zadávání veřejných zakázek. PPP je jednou z možností a výše uváděný, dnes již úspěšný projekt dostavby dálnice D4, by mohl být tím, kdo PPP projektům usnadní v Českém prostředí cestu a docela úplně rozhodne o budoucnosti partnerství veřejného a soukromého sektoru jako takového.¹⁰⁵

5.1.1 Dostavba dálnice D4

Usnesením č. 4 ze dne 13. 1. 2016 vláda uložila realizovat dostavbu a dlouhodobý provoz dálnice D4 mezi Příbramí a Pískem formou PPP projektu. Soutěžní dialog na výběr zhotovitele 48kilometrového úseku byl zahájen dne

¹⁰⁴ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách.* Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724. (str. 13)

¹⁰⁵ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách.* Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724.

9.5.2018.¹⁰⁶ Na výběr bylo ze čtyř konsorcií a to francouzského, rakousko-německého, německo-španělsko-britského a rakousko-australsko-španělsko-francouzského. Vincent Mansour, člen Evropské investiční banky tuto mezinárodní účast komentoval takto: „*Důležité je se otevřít konkurenci. Jsme velmi rádi, že se podařilo získat řadu nabídek od mezinárodních hráčů, což považujeme za pozitivní.*“ Po úspěšné investorské přípravě, kdy se vykoupily poslední pozemky, zajistily nájemní smlouvy, věcná břemena, a dokonce byl dokončen proces posuzování vlivu stavby na životní prostředí¹⁰⁷, byla 15. 2. 2021 podepsána Koncesionářská smlouva se společností DIVia D4 s.r.o. (dnes Via Salis s.r.o), za kterou stojí společnosti Vinci a Meridiam. Dne 29. 4. 2021 bylo dosaženo finančního uzavření projektu a mohla tak být zahájena jeho realizační fáze.¹⁰⁸ Předpokládané investiční náklady byly vyhodnoceny na 7 miliard Kč a stát celkem zaplatí za dobu trvání smlouvy 24,9 miliardy Kč. Tato částka zahrnuje jak stavební náklady, tak 25leté výdaje na celoživotní obnovu, údržbu, splácení bankovního financování a přiměřený zisk koncesionáře, za předpokladu, že zajistí plnou dostupnost v předem sjednané kvalitě po celou dobu trvání kontraktu. V případě jakýchkoliv selhání může dojít k penalizacím upraveným ve smlouvě.¹⁰⁹ Ke zprovoznění dálnice by mělo podle smlouvy dojít do konce roku 2024.¹¹⁰

Luděk Sosna uvádí, že nejdůležitější je překonat z minulosti ono problémové „co by, kdyby,“ a místo toho vyzkoušet PPP na vlastní kůži v Českých podmínkách, k čemuž nicméně již došlo v rámci výše zmiňovaného projektu dálnice D4. Zároveň už nyní disponujeme řadou inspirativních informací ze zahraničí. Za zmínku stojí studie z Univerzity v Melbourne, která porovnávala výsledky 67 projektů v Austrálii. Výsledkem studie bylo, že projekty realizované tradiční formou byly o 18% dražší než ty realizované za pomoci PPP. Kupodivu

¹⁰⁶ Dálnice D4 PPP projekt [online]. [25. 2 2023]. Dostupné z: <https://www.pppd4.cz/cs>

¹⁰⁷ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách*. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724. (str. 14)

¹⁰⁸ Dálnice D4 PPP projekt [online]. [25. 2 2023]. Dostupné z: <https://www.pppd4.cz/cs>

¹⁰⁹ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách*. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724. (str.14)

¹¹⁰ Dálnice D4 PPP projekt [online]. [25. 2 2023]. Dostupné z: <https://www.pppd4.cz/cs>

peníze nejsou pro všechny státy prioritou proč využít PPP. Profesor Torsten Borger, ředitel Státního fondu dopravní infrastruktury v Německu říká: „V Německu to není otázka peněz, těch máme dostatek. PPP se ukázalo jako mnohem výkonnější. Projekty stavěné tradičním způsobem se nám dlouhodobě nedařilo dodávat včas ani bez překročení rozpočtů. Nakonec se ukázalo, že soukromé společnosti, dokáží samy sebe mnohem lépe řídit a bankovní financování dodává další úroveň kontroly. Přestože platíme vyšší náklady na financování a zisk koncesionáře, z pohledu daňových poplatníků je to stále výhodnější, než jak jsme to dělali tradičně.“¹¹¹

Závěrem lze tedy konstatovat, že Česká republika, a především dálnice D4 právě prochází zkouškou o tom, jestli se v České republice PPP uchytí nebo se ještě o nějakou dobu pozdrží. Zatím se zdá, že z mnoha infrastrukturních projektů se jeví jako vhodné využít PPP u projektů dálničních, a to především vzhledem k jejich vysokému významu pro dopravu ČR,¹¹² ovšem jak říká David Petr, ředitel odboru podnikatelské lokalizace Czechinvest: „Partnerství veřejného a soukromého sektoru lze uplatnit nejen na státní úrovni pro velké stavby, ale i na municipální úrovni. A již dnes v regionech existují povedené projekty.“¹¹³ Luděk Sosna na konferenci v roce 2018 uváděl například jako možný i úsek dálnice D6 (od Krušovic až k Lubenci) nebo poněkud skeptičtější projekt dálnice D35 a D3.¹¹⁴ Co se týče výstavby dálnice D3 stát v současné době s touto variantou určitě nepočítá, neboť by to bylo Podle ministra dopravy Martina Kupky (ODS), kvůli častým odvoláním a žalobám odpůrců trasy, značně rizikové.¹¹⁵ Na straně druhé dálnice D35 v aktuální chvíli představuje jeden z klíčových prvků dálniční sítě České republiky. Její dokončení by výrazně odlehčilo hodně

¹¹¹ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách*. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724.(str.15)

¹¹² *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách*. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724. (str.14)

¹¹³ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách*. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 18036724. č. 6. 2021 (str.56-57)

¹¹⁴ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách*. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724. (str.14)

¹¹⁵ Novinky.cz: *Stát nepočítá s dostavbou D3 pomocí PPP projektu*. [online]. 19. 1. 2023, 17:04 [24. 2. 2023]. Dostupné z <https://www.novinky.cz/clanek/ekonomika-stat-nepocita-s-dostavbou-d3-pomoci-ppp-projektu-40420533>

vytíženou dálnici D1, a z tohoto důvodu stát zvažuje využití PPP jako nástroje pro rychlejší dodání. Významným rizikem takového rozhodnutí je ovšem potřebný objem financí, který v současnosti dosahuje hranice 1,5 mld. eur. Taková částka je sice investorsky atraktivní ovšem musíme počítat s tím, že může být poněkud problematická z hlediska řízení investorských rizik.¹¹⁶

5.2 Municipální projekty

Za nevalnou pověstí PPP již dlouho stojí několik projektů realizovaných na vládní úrovni a také samotný pojem je poměrně mediálně zdiskreditovaný. Tyto a další důvody stojí za tím, že málokdo má odvahu tuto formu opravdu využít. Musíme ale podotknout, že PPP projekty na municipální úrovni již řadu let úspěšně fungují (např. ve vodárenství), jen se o nich tolik nemluví.¹¹⁷

Hlavním důvodem, proč se v některých obcích a městech stále více prosazuje systém PPP, je ten, že v rozpočtu chybí dostatečné zdroje na prvotní investiční náklady. Volba PPP je proto díky svým charakteristickým vlastnostem jako je financování z vlastního kapitálu, efektivnost a lepší organizace, často lepší volbou než tradiční způsob. Současnými příklady takovýchto úspěšných pokusů může být například domov seniorů v Humpolci, depo MHD v Plzni, parkovací dům Rychtářka v Plzni nebo integrovaný systém parkování v Hradci Králové, kterou má na starosti společnost ISP Hradec Králové, která se zavázala vystavět 1000 míst ve třech parkovacích domech, aniž by město uhradilo jedinou korunu. Výše poplatků za parkování zůstala v kompetenci magistrátu města.¹¹⁸

Dalším, poněkud starším příkladem samosprávy, která využila systému PPP a bylo úspěšné, by mohlo nastínit město Tachov. *„PPP zde proběhlo na základě uzavřené koncesní smlouvy na provoz a údržbu víceúčelového sportovního areálu. Cílem projektu bylo vybudovat na stávající nevyužité ploše (původně*

¹¹⁶ Ekonomický deník: *Jak vláda hodnotí PPP projekty? Stavba D4 obstála, otevírá se tak prostor pro vstup soukromého sektoru na D35.* [online]. 21.10.2022, Jana Bartošová [27. 2. 2023]. Dostupné z: <https://ekonomickydenik.cz/jak-vlada-hodnoti-ppp-projekty-stavba-d4-obstala-otevira-se-tak-prostor-pro-vstup-soukromeho-sektoru-na-d35/>

¹¹⁷ Moderní obec: *PPP projekty v municipální sféře.* [online]. 01.01.1970, 12:01, Profi press [24. 2. 2023]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/ppp-projekty-v-municipalni-sfere/>

¹¹⁸ *Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách.* Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 18036724 č. 6. 2021. (str. 56-57)

skládka) moderní víceúčelový sportovní areál. Město v roce 2007 vybralo soukromého partnera, který se smluvně zavázal provozovat a spravovat na své náklady celý areál po dobu patnácti let. Na oplátku mu Tachov umožnil vybírat poplatky od uživatelů a provozovat doplňkové komerční služby (například občerstvení). Soukromý partner za to poskytl finanční částku, kterou město použilo pro částečnou úhradu výstavby probíhající klasickou veřejnou zakázkou. Výsledkem celé transakce je funkční a vyhledávaný sportovní areál, který je ve smluvně stanoveném rozsahu volně přístupný pro tachovské školy a rovněž tak pro tréninky a zápasy místního sportovního klubu.¹¹⁹

5.2.1 Vývoj PPP projektů v Pardubickém kraji

Historie PPP projektů v Pardubickém kraji není nikterak obsáhlá a už vůbec ne úspěšná, neboť nikdy předtím a ani doteď nedošlo k úspěchu jakéhokoliv z pokusů. Pro lepší pochopení situace se vrátíme do roku 2007, kdy byl Pardubický kraj dějištěm regionálního PPP semináře, který za přispění Pardubického kraje, města Pardubice a dalších partnerů pořádalo ministerstvo pro místní rozvoj. Na semináři se probírala důležitost investic do dopravy a zdravotnictví, která je stále obtížnější, ale nutná. Možnost využití PPP pak vicehejtman Roman Línek komentoval takto: „*Jak se v Evropě ukazuje, PPP projekty takovou možností jsou. Evropské zkušenosti však hovoří i o poměrně velkém riziku těchto projektů pro veřejný sektor. Proto je třeba klást velký důraz na jejich přípravu a spolupráci s odborníky. V Pardubickém kraji na to pamatujeme a projekt modernizace krajské nemocnice v Pardubicích připravujeme co nejpečlivěji s využitím odborné profesionální pomoci. V rámci České republiky zatím nemáme srovnání, protože využití tohoto principu spolupráce je u nás teprve v začátcích. Přesto věřím, že se ubíráme správnou cestou, náš projekt bude úspěšný a naše poznatky a zkušenosti budou moci využít další kraje a organizace v ČR.*“¹²⁰

¹¹⁹ Mvcr.cz: *Partnerství soukromého a veřejného sektoru v regionech*. [online]. Michaela Kubišťová [24. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/partnerstvi-soukromeho-a-verejneho-sektoru-v-regionech.aspx>

¹²⁰ Pardubický deník: *Na kraji se mluvilo o spolupráci veřejného a soukromého sektoru*. [online]. 18.11.2007 [24. 2. 2023]. Dostupné z: https://pardubicky.denik.cz/zpravy_region/kraj2_20071117.html

Poměrně velkolepé plány s investicí dvě a půl miliardy korun na modernizaci krajské nemocnice se ovšem nesetkaly s úspěchem. Kraj sám vložil do přípravy dvacet miliónů korun, ovšem záměr se i přesto prosadit nepodařilo a soukromé firmy z řad uchazečů nakonec odstoupily. *„Hlavní argumenty byla finanční krize, ale i rozhodnutí exministra Julínka a diskuze o zrušení traumacentra a onkologického centra v krajské nemocnici.“* Josef Janeček, v té době bývalý krajský radní to komentoval takto: *„Těch dvacet miliónů mne osobně nijak netrápí. Byla to zkušenost, kterou lze využít do budoucna.“* Hejtman Martínek ještě dodal: *„Podklady, které jsme v rámci přípravy tohoto projektu zpracovávaly, využijeme.“*¹²¹

V současnosti je dalším z výhledů na využití PPP výstavba parkovacího domu v Pardubické nemocnici. Ta souvisí s velkými investicemi města Pardubice, které dosahují až tří miliard korun. Jednou z nich je totiž výstavba budovy centrálního urgentního příjmu a ta bude potřebovat i volná parkovací místa. V rámci stávajících možností rozpočtu kraje ovšem není stavba momentálně realizovatelná, a proto se začalo uvažovat o možné spolupráci se soukromým sektorem.¹²²

V roce 2021 Pardubice předběžně vytipovaly pro PPP projekty např. parkovací dům u železničního nádraží v ulici K Vápence, dopravní Terminál Jih, domov pro seniory ve Štrossově ulici a parkovací dům u multifunkční arény a letního stadionu. Podle primátora Charváta chce magistrát rovněž posoudit také možnost využití PPP projektů pro výstavbu družstevních bytů. *„Soukromé společnosti nám nabízely, aby město vložilo do projektu pozemky, a postaví se forma družstevního bydlení. Já to vítám, ale potřebuji garanci, že právně budeme postupovat správně, neporušíme podmínky výběrových řízení a podobně,“* uvedl Charvát.¹²³

¹²¹ Česká televize: *PPP projekt plány pardubické nemocnice nenaplnil.* [online]. 22. 1. 2009 [24. 2. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/1424644-ppp-projekt-plany-pardubicke-nemocnice-nenaplnil>

¹²² Kurzy.cz: *Kraj a město chtějí spolupracovat při výstavbě parkovacího domu v Pardubické nemocnici* [online]. 17.11.2022 18:29:12 [24. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/zpravy/682218-kraj-a-mesto-chtej-spolocpracovat-pri-vystavbe-parkovaciho-domu-v-pardubicke-nemocnici/>

¹²³ Stavební klub: *Pardubice se zatím nechtějí pouštět do PPP projektů.* 26.11.2021 [online]. 22. 1. 2009 [24. 2. 2023]. Dostupné z: https://www.stavebniklub.cz/33/pardubice-se-zatim-nechteji-poustet-do-ppp-projektu-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_ZwS7KgVj7-NtIY2IbnD30wM/

Ačkoliv bylo vytipováno hned několik projektů, v současné době se Pardubice nechtějí pouštět do investičních akcí, kde by se spolupracovalo se soukromým sektorem. *„Pro takzvané PPP projekty není stabilní a přehledné právní prostředí“, Zatím jsme nenašli nic hmatatelného, co by nám legislativně pomáhalo v tom, jakou metodikou mohou samosprávy PPP projekty realizovat, abychom neporušili povinnost péče řádného hospodáře a další věci. Není to úplně jednoduché,*“ uvedl Charvát.

Závěr

Cílem této bakalářské práce bylo podat základní, pokud možno ucelený a systematický pohled na problematiku spolupráce veřejné a soukromého sektoru a ověřit pravdivost tvrzení, že v České republice není „pro projekty PPP stabilní a přehledné právní prostředí“.

V rámci studia této problematiky jsem dospěl k závěru, že stejně jako jiné moderní vyspělé evropské země 21. století je i Česká republika prostřednictvím své politické reprezentace vedena snahou zajistit svým občanům v mezích možností kvalitní služby a příjemné prostředí pro důstojný život. Tato snaha však samozřejmě naráží na řadu předvídatelných i těžko předvídatelných faktorů, které ji v různých obdobích různou formou a v rozdílné míře ztěžují. V poslední době je třeba zmínit kromě standardního nedostatku dostupných veřejných finančních prostředků, extrémně vysoké míry inflace a očekávaného omezování finančních prostředků poskytovaných nám v předchozí letech formou evropských dotací, také zcela nečekané negativní vlivy v podobě covidové krize, následované válkou na Ukrajině, jež s sebou přinesly a přinášejí těžké ekonomické i společenské následky a zvýšené nároky na výkon veřejné správy. S touto nelehkou situací pak kontrastují zvyšující se nároky společnosti na kvalitu a dostupnost poskytovaných zdravotních, sociálních, dopravních a jiných veřejných služeb, jež budou v budoucnu nadále eskalovat, a to nejen z důvodu očekávaného stárnutí populace. V této souvislosti vyvstává otázka, zda není právě teď, či záhy po překonání vrcholu současné krize, ten pravý čas pro započetí zásadní diskuse o hledání a využívání nových způsobů financování narůstajících veřejných potřeb. Jednou z existujících alternativ pak mohou být právě touto prací sledované projekty realizované prostřednictvím konceptu partnerství veřejného a soukromého sektoru, jež se z čistě teoretického hlediska jeví jako vhodné a výhodné. Zůstává však otázkou, do jaké míry nakonec deklarovaná pozitiva převáží nad riziky a negativy při vlastní, ne vždy ideální, realizaci.

PPP projekty jako jedna z možných variant, jak zajistit správu a financování veřejné infrastruktury a služeb jsou však stále v našich poměrech z hlediska ekonomické i veřejnosprávní teorie poměrně málo rozpracovanou problematikou,

a to i přesto, že vládní politika České republiky v oblasti PPP s cílem jeho systémového a programového využití k zajištění veřejných služeb a infrastruktury byla formulována a schválena již v roce 2004. V této souvislosti bych rád zmínil, že při shromažďování podkladů pro zpracování tohoto tématu mě zaujala skutečnost, že většina dostupné odborné literatury je starší deseti let, bez nějaké významnější aktuální publikační činnosti a metodické pokyny k PPP zveřejněné na stránkách Ministerstva financí byly aktualizovány naposledy v roce 2013, tedy ještě za účinnosti předchozí právní úpravy. I to dle mého názoru svědčí o míře pozornosti a přístupu dosavadních politických reprezentací k tomuto tématu.

Institut PPP má alespoň v teoretické rovině, pokud je zvolen pro realizaci vhodného projektu, u něhož se může projevit jeho potenciál, oproti tradičnímu modelu řadu výhod. Těmi jsou zejména prostor pro invenci všech zúčastněných, efektivita nákladů, větší jistota kvality, komplexní dlouhodobá odpovědnost, dodatečná kontrola ze strany financující instituce, jistota a transparentnost výdajů, přenos rizik a nezvyšující se zadlužení státu.

Základním předpokladem pro to, aby účast soukromého sektoru na veřejném investování byla úspěšná a efektivní, je, aby byla striktně a jasně nastavena pravidla vzájemné spolupráce, která musí mít oporu v kvalitní, přehledné a srozumitelné legislativě a precizně formulované smlouvě.

Co se týče úrovně legislativního prostředí jsem toho názoru, že situace se výrazně zlepšila po roce 2016 přijetím nové zákonné úpravy týkající se zadávání veřejných zakázek, když tato byla uvedena do souladu s postupně se harmonizující evropskou právní úpravou veřejného zadávání.

Četnost a úspěšnost zadávání a realizace projektů formou PPP pak bude v budoucnu také do značné míry závislá na tom, zda bude pokračovat modernizace veřejné správy za použití moderních forem řízení. Pouze kvalifikovaní a odborně zdatní veřejní zaměstnanci či kvalitně vysoutěžené externí společnosti jsou schopné zajistit, aby nebyla podceněna zejména přípravná fáze projektu, do které patří správné vytipování vhodné oblasti pro použití PPP projektu, nalezení způsobu, jak se vyhnout rizikovým oblastem, definování, jakým

způsobem má projekt naplňovat veřejný zájem, dále pak důkladný výběr koncesionáře, správné nadefinování pravidel ve smlouvě a rozdělení rizik, financování či výnosů, zajištění dohledu nad celou fází realizace projektu atd. Teprve při splnění těchto podmínek můžeme očekávat, že tato forma spolupráce zaručí poskytnutí veřejné služby efektivněji, kvalitněji, levněji a rychleji, než je tomu u klasické formy zadávání veřejných zakázek. Naopak v případě nedostatečně připraveného zadání, v důsledku volby nevhodného typu zadávacího řízení, když nejvhodnějšími se jeví řízení se soutěžním dialogem nebo koncesní řízení, špatného rozdělení rizik, vnímání PPP, jako drahé varianty, a v neposlední řadě v důsledku nedostatečné komunikace, pak PPP projekty selhávají.

Často se pak s ohledem na výše uvedené můžeme setkat názorem, že PPP projekty jsou stále vysoce rizikové a že je třeba se jich obávat. PPP projekty samozřejmě mají i řadu nevýhod, které je třeba si uvědomovat, přistupovat k nim s dostatečným respektem, a především je neignorovat. Jedná se zejména o nezpochybnitelnou potřebnost, dlouhodobost vize, náročnější a dražší přípravu, obtížnost změn v průběhu jejich zadávání a vhodnost spíše pro větší projekty případně projekty na zelené louce.

S tímto postojem do určité míry bohužel korespondují i výsledky auditu Evropského účetního dvora z roku 2018, jež se zaměřil na dvanáct projektů realizovaných ve čtyřech státech EU. Bohužel z něho vyplynula, s výjimkou několika málo pozitiv v podobě dobré úrovně služeb a údržby, nepříliš optimistická zjištění ohledně nedostatku administrativních kapacit, rizika nedostatečné konkurence a zejména neefektivity v důsledku zpoždování průběhu výstavby a s tím souvisejícím zvyšováním nákladů. Jejich důsledkem pak bylo přijaté doporučení intenzivněji nepodporovat rozšiřování využívání PPP projektů, do té doby, než se podaří zmírnit finanční dopady opožděné realizace projektů, dosáhnout toho, že každá volba PPP projektu bude založena na kvalitní srovnávací analýze možných způsobů zadání veřejné zakázky a do zavedení jasně unijní strategie a dalšího zdokonalení současného právního rámce.

Je vidět, že názor na PPP projekty nemůže být černobílý, ale i na negativa je třeba se dle mého názoru podívat i z jiné perspektivy, a to té, že pokud se veřejný sektor

z důvodu obav neodváží k širší realizaci, byť menších PPP projektů, nikdy nemůže získat dostatečné zkušenosti k tolik potřebné k realizaci projektů větších.

Ne vždy také musí být chyba nutně v nastavení systému jako takového, ale právě třeba v nedostatečných zkušenostech toho, kdo stávající systém využívá a aplikuje na konkrétním případě. Důkazem pro toto tvrzení může být například jinak úspěšný projekt londýnského metra, kdy příčinou finální částky ve výši stovek milionu liber byla administrativní chyba, a to nepojištění projektu v adekvátní výši.

Dále se domnívám, že tím, co brzdí rozvoj PPP projektů v našich podmínkách, je také nestabilní politické prostředí, malá politická odvaha (která však může mít své objektivní příčiny v riziku kriminalizace některých rozhodnutích veřejných osob o zajištění veřejných služeb v daném prostoru) a dosud nedostatečně rozvinutá politická kultura, kdy pro řadu politických subjektů je důležitější a bezpečnější krátkodobý politický úspěch než realizace dlouhodobějších cílů a projektů, u nichž se spokojenost občanů a zároveň voličů projeví až v delší časové perspektivě, tudíž v jiném volebním období.

S ohledem na výše uvedené si dovoluji konstatovat, že tvrzení: „že v České republice není pro projekty PPP stabilní a přehledné právní prostředí“ již není v současné době zcela pravdivé. Svědčí o tom mimo jiné výše zmíněná úspěšná a na evropské úrovni oceněná realizace projektu dostavby dálnice D4 a dále pak také řada mnoha menších realizovaných projektů na obecní či krajské úrovni, jež možná nejsou tak mediálně zajímavé, ale jejichž přínos pro občany v místě, kde byly uskutečněny, je zcela jistě významný a nezpochybnitelný.

Přikláním se k názoru některých odborníků, že investice realizované prostřednictvím veřejně-soukromých partnerství by se mohly v budoucnu při optimistickém vývoji přiblížit možná až k hodnotě 15-30 % celkového objemu veřejných investic. Teprve takovéto využití soukromých prostředků by zřejmě umožnilo výrazným způsobem uspořádat budování potřebné infrastruktury. Výše tohoto podílu je však mimo jiné přímo závislá na politické vůli vládních reprezentací tuto formu projektů dlouhodobě podporovat.

S ohledem na výše uvedené si dovoluji tvrdit, že PPP projekty mají velký budoucí potenciál a mohou se stát plnohodnotným prostředkem pro zajištění mnoha

důležitých oblastí veřejných služeb a investic do tolik potřebné ekonomické i sociální infrastruktury. Zapojení soukromého sektoru může zcela jistě přinést řadu inovací, rychlejší zajištění potřebné služby a často vyšší kvalitu finálního výsledku realizovaného projektu. Větší získaná hodnota za méně peněz je pak spolu s kontrolou nad daným projektem a možností dělby rizik pro veřejný sektor velkou výhodou. Česká republika v předchozích letech zcela jistě zaostávala za v této oblasti úspěšnějšími státy, ale myslím si, že prozatím velmi zdařilá realizace prvního velkého pilotního projektu může přinést potřebnou politickou podporu a ochotu zariskovat, odvahu otevřít se novým možnostem a vydat se po nových, byť, ne zcela jistých a prověřených cestách, k budoucím rozvoji České republiky jako moderního a perspektivního státu pro nás i naše děti.

Seznam použité literatury

Monografie

LEGO, Jan a Tomáš LOUDA, ed. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2008. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. ISBN 9788090402447

LOUDA, Tomáš a Jiří GROSPÍČ. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru: právní a ekonomické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. ISBN 9788090402485

OSTŘÍŽEK, Jan a kol. *Public Private Partnership: příležitost a výzva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9

PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 8086395219.

POTLUKA, Oto. *Příručka pro projekty realizované v partnerství*. Praha: Úřad vlády ČR, 2012. ISBN 9788074400629

ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. *Fenomén Public-Private Partnerships a poskytování veřejných služeb*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 9788021054097.

ŠEBESTA, NOVOTNÝ, MACHOUREK: *Zákon o zadávání veřejných zakázek (Velký komentář) II. vydání*. 2022 ISBN: 978-80-7400-856

TETŘEVOVÁ, Liběna. *Veřejný a podnikatelský sektor*. [Praha]: Professional Publishing, 2009. ISBN 9788086946900

Veřejné zakázky a PPP projekty - potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference. V Brně: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2007-. ISBN 9788073801212.

Periodika

Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724. č. 6/2018

Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724. č. 4/2019

Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 1803-6724. č. 6/2019

Veřejné zakázky: nový dvouměsíčník o veřejných zakázkách. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2003-. ISSN 18036724 č. 6/2021

Použité právní předpisy

Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Nařízení vlády 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES

Usnesení vlády České republiky ze dne 7. ledna 2004 č. 7, o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice

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

Internetové zdroje

CZECH INVEST: *Public – Private Partnership* [online]. [cit.28.1 2022].

Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership>

Česká televize: *PPP projekt plány pardubické nemocnice nenaplnil*. [online]. 22. 1. 2009 [24. 2. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/1424644-ppp-projekt-plany-pardubicke-nemocnice-nenaplnil>

Dálnice D4 PPP projekt [online]. [25. 2 2023]. Dostupné z: <https://www.pppd4.cz/cs>

Ekonomický deník: *Jak vláda hodnotí PPP projekty? Stavba D4 obstála, otevírá se tak prostor pro vstup soukromého sektoru na D35*. [online]. 21.10.2022, Jana Bartošová [27. 2. 2023]. Dostupné z: <https://ekonomickydenik.cz/jak-vlada-hodnoti-ppp-projekty-stavba-d4-obstala-otevira-se-tak-prostor-pro-vstup-soukromeho-sektoru-na-d35/>

Finance.cz: *Veřejné finance – rozpočet, dluh, saldo, deficit*. [online]. [3. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/makrodata-eu/statni-rozpocet/verejne-finance/>

Kurzy.cz: *Kraj a město chtějí spolupracovat při výstavbě parkovacího domu v Pardubické nemocnici* [online]. 17.11.2022 18:29:12 [24. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/zpravy/682218-kraj-a-mesto-chteji-spolupracovat-pri-vystavbe-parkovaciho-domu-v-pardubicke-nemocnici/>

MĚŠŤANOVÁ Dana: *Výstavbový projekt charakteru PPP*. [online]. Fakulta Pardubický deník: *Na kraji se mluvilo o spolupráci veřejného a soukromého sektoru*. [online]. 18.11.2007 [24. 2. 2023]. Dostupné z: https://pardubicky.denik.cz/zpravy_region/kraj2_20071117.html

stavební ČVUT [cit.28.1.2022].

Dostupné z:

<https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/mestanova.pdf>

MINAŘÍKOVÁ, Pavlína: *Historie veřejných zakázek na území Evropské unie se zaměřením na české země a jejich nejdůležitější mezníky* [online]. [cit. 29. 1. 2022].

Dostupné z:

https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/7/5_GLOSA_Minarikova_687-696_7_2022.pdf

Ministerstvo financí ČR: *Zpráva o veřejné diskusi k Zelené knize – o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích*. [online] 2005 [cit. 2019-03-05]

Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnichzdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/spoluprace-s-evropskou-unii>

Moderní obec: *PPP projekty v municipální sféře*. [online]. 01.01.1970, 12:01, Profi press [24. 2. 2023]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/ppp-projekty-v-municipalni-sfere/>

MVCR.cz: *Financování PPP projektů* [online]. Marie Těhlová, PPP Centrum, a. s. 2009 [cit. 15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

MVCR.cz: *Partnerství soukromého a veřejného sektoru v regionech*. [online]. Michaela Kubišťová [24. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/partnerstvi-soukromeho-a-verejneho-sektoru-v-regionech.aspx>

Novinky.cz: *Stát nepočítá s dostavbou D3 pomocí PPP projektu*. [online]. 19. 1. 2023, 17:04 [24. 2. 2023]. Dostupné z <https://www.novinky.cz/clanek/ekonomika-stat-nepocita-s-dostavbou-d3-pomoci-ppp-projektu-40420533>

PAVEL, Jan: *PPP projekty v České republice – šance nebo riziko*[online]. Praha: Transparency international 2007 [cit. 21. 2. 2023]. Dostupné z: http://transint.xred.cz/doc/vz_analyza_ppp_implementation.pdf

Podřízený úvěr: podpora pro malé a střední [online]. Českomoravská záruční a rozvojová banka 2006 [cit. 15. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.cmzrb.cz/wp-content/uploads/2018/10/Podrizenyuver.pdf>

Stavební klub: *Pardubice se zatím nechtějí pouštět do PPP projektů*. 26.11.2021 [online]. 22. 1. 2009 [24. 2. 2023]. Dostupné z: https://www.stavebniklub.cz/33/pardubice-se-zatim-nechteji-poustet-do-ppp-projektu-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_ZwS7KgVj7-NtIY2IbnD30wM/

Ostatní zdroje

BAXOVÁ, Vendula. Spolupráce soukromého a veřejného sektoru. [online] Plzeň, 2019. [cit. 29. 1. 2022]. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Vedoucí práce Ing. Milan Lindner, Ph.D. Dostupné z: <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/37227/1/Diplomova%20prace-verze%20ke%20svazani%20Baxova.pdf>

BERNÁTKOVÁ, Aneta. Analýza rizik PPP projektů [online]. Brno, 2007, 13. 4. [19. 2. 2023], 89 str. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/gcczc/DIPLOMOVA_PRACE_Bernatkova_Aneta.pdf
Diplomová práce Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, Veřejná ekonomie. Ing. Markéta Řežuchová

HOUROVÁ, Veronika. Právní aspekty realizace PPP projektů. [online] Praha, 2018. [cit. 29. 1. 2022]. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Lukáš Klee, MBA, LL.M., Ph.D. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/103570/120301851.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Seznam grafů, tabulek, schémat

Seznam grafů

Graf 1: Graf vývoje cash flow u rozdílných forem realizace 38

Graf 2: Míra přenosu rizika v závislosti na typu projektu 46

Seznam tabulek

Tabulka 1: Rozdíly mezi PPP a veřejnou zakázkou na základě komparace slabých a silných stránek 20

Tabulka 2: Výčet činností asistovaných PPP Centrem..... 31

Tabulka 3: Obvyklá rizika v různých fázích PPP projektu 45

Tabulka 4: Typické rozdělení vybraných rizik..... 47

Seznam schémat

Schéma 1: Účastníci PPP projektů. 14

Schéma 2: Typy PPP projektů dle zapojení a odpovědnosti 18