

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA
V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ**



Diplomová práce

**Partnerství veřejného a soukromého sektoru
Public Private Partnership**

Barbora Pěstová

Plzeň 2014

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Podpis autora práce

.....

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu diplomové práce Mgr. Janu Legovi, za cenné rady, odborné vedení a především za trpělivost a velice vstřícný přístup.

OBSAH

OBSAH	5
ÚVOD	7
1 PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP	10
1.1 CHARAKTERISTIKA PPP PROJEKTU	10
1.1.1 <i>Diferenciace projektu PPP a veřejné zakázky</i>	11
1.1.2 <i>Silné a slabé stránky PPP projektů</i>	13
1.1.3 <i>Výhody PPP projektů</i>	15
1.1.4 <i>Nevýhody PPP projektů</i>	16
1.1.5 <i>Typy PPP projektů</i>	17
1.1.6 <i>Vhodné oblasti pro PPP projekty</i>	18
1.2 FINANCOVÁNÍ PPP PROJEKTŮ	19
1.3 PROČ JE PPP V SOUČASNOSTI AKTUÁLNÍ	20
2 PRÁVNÍ ÚPRAVA	22
2.1 ÚVODEM K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ	22
2.2 PPP VE SVĚTĚ	23
2.3 PPP V ČESKÉ REPUBLICĚ	29
2.4 KONCESNÍ ZÁKON	32
2.4.1 <i>Koncesní řízení</i>	34
2.4.2 <i>Výběr koncesionáře</i>	37
2.4.3 <i>Koncesní smlouva</i>	37
2.5 PROBLEMATICKÉ OBLASTI PRÁVNÍ ÚPRAVY V ČR	40
2.5.1 <i>Historizující pohled</i>	41
2.5.2 <i>Chybějící definice</i>	42
2.5.3 <i>Odlišný přístup koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách</i>	46
2.5.4 <i>Zdvojená schvalovací procedura u významných PPP projektů</i>	47
2.5.5 <i>Daňové aspekty</i>	49
2.5.6 <i>Dispozice s majetkem</i>	50
2.5.7 <i>Insolvence koncesionáře</i>	52
2.5.8 <i>Upřesnění dozorové funkce</i>	55
3 VYBRANÉ PROJEKTY PPP V ČR	56
3.1 DÁLNIČE D3	56
3.2 PARKOVACÍ DŮM RYCHTÁŘKA	60
3.3 ELEKTRONICKÁ TRŽIŠTĚ	66
3.3.1 <i>Harmonogram projektu elektronických tržišť</i>	74
ZÁVĚR	76
RESUMÉ	78

ÚVOD

Partnerství veřejného a soukromého sektoru - *Public Private Partnership* (dále také jako “PPP”) je obecně užívaný termín popisující projekty, na jejichž přípravě a realizaci spolupracuje veřejný sektor spolu se soukromým. Základním cílem těchto projektů je uspokojit veřejné služby, v ČR doposud zajišťované převážně veřejným sektorem, sektorem soukromým. Tato spolupráce a následné zajištění veřejné služby probíhá od přípravy projektu, přes zajištění financování, vlastní výstavbu, správu, údržbu a případné rekonstrukce a modernizace veřejné infrastruktury využívané k poskytování veřejného statku či služby, až po následné předání veřejné infrastruktury zpět do užívání veřejnému sektoru, a to v předem nadefinovaném stavu.

Úvodem je vhodné vymezit samotný pojem veřejný statek. Z definice Jana Vorlíčka (2008, s. 35) vyplývá, že veřejné statky jsou „*takové statky, z jejichž užívání (spotřeby) nemůže být (technicky) vyloučen spotřebitel, který za ně nezaplatí.*“¹ V daném okamžiku je v praxi v souladu s ekonomickou teorií o tzv. nerivalitní spotřebě nebo také nevylučitelnosti ze spotřeby, kdy přístup k veřejnému statku nemůže být žádnému z veřejných subjektů odepřen, tj. veřejné osvětlení ani lavičky v parcích nejsou určeny pouze pro specifickou skupinu uživatelů, stejně tak jako zdravotnická péče a služby policie jsou poskytovány širokému spektru subjektů bez nutnosti splnit specifická kritéria pro jejich využití.

Standardní ekonomické pojetí je založeno na předpokladu, že firmy veřejné statky nebudou vůbec vyrábět, což je předpoklad, který princip PPP do značné míry vyvrací. Nicméně tento předpoklad je založen na argumentu, že neochota (nebo omezená ochota) firem vyrábět veřejné statky je založena na přesvědčení, že jejich výrobou nedokáží získat žádný výnos, nebo tento výnos bude pouze minimální. Vysoké transakční náklady ze strany soukromého sektoru ovšem lze kompenzovat financováním produkce těchto statků z veřejných rozpočtů, případně spoluprací mezi soukromým a veřejným sektorem.²

Definice PPP projektu jako takového není v českém právním řádu nikde zmíněna. Definována je pouze jedna z podmnožin PPP projektů, koncesní projekty. V ČR se proto při popisu PPP projektů vychází buď z definic *Public Private Partnership* na úrovni Evropské unie (např. Evropská komise v *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions* říká, že: „*Termín PPP není definovaný na unijní úrovni. Ale obecně se tento termín vztahuje k formám spolupráce mezi ve-*

¹ VORLÍČEK, J. *Úvod do ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Vysoká škola ekonomická – Národohospodářská fakulta. 2008, s. 35.

² Tamtéž s. 38-39.

řejným a soukromým sektorem, které směřují k zajištění financování, výstavby, provozu a údržby nějaké infrastruktury nebo k poskytnutí nějakých služeb. Obvykle je takový projekt charakterizován typickými rysy jako: relativně dlouhá doba trvání; zapojení soukromých zdrojů do financování projektu; významnou úlohou soukromého provozovatele zapojeného do projektu od přípravy po realizaci, zatímco veřejný sektor pouze definuje požadavky a následně supervizoruje jejich plnění; a rozdělením rizik mezi obě strany tak, aby tato byla optimálně řízena.“³ nebo z definic sdruženích, jež se zabývala podporou PPP v ČR. Jednou z takových definic je definice Asociace PPP, která říká: “Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užitky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit.“⁴

Jinými slovy tato definice říká, že z pohledu nákladů celoživotního cyklu investice by se měly realizovat pouze takové projekty, kde při stejné kvalitě veřejných služeb poskytovaných soukromým sektorem budou náklady veřejného sektoru nižší, než kdyby tyto veřejné služby poskytoval sám, nebo budou konečným uživatelům – příjemcům veřejné služby – poskytnuty za stejnou cenu kvalitnější veřejné služby.

Nejprve se v diplomové práci zaměřím na objasnění pojmu Public Private Partnership, představím jeho základní charakteristiku a funkce. Stručně zmíním silné a slabé stránky PPP a výhody a nevýhody jejich použití. Dále také zmíním základní odlišnosti PPP projektů od veřejných zakázek.

V mé diplomové práci bych ráda objasnila, zda jsou PPP projekty vhodným nástrojem pro budoucí rozvoj veřejného sektoru. Vlastní analýzou právních předpisů bych nejprve zjistila stav legislativy v České republice. Své závěry z této části práce následně uplatním při výzkumu tří vybraných PPP projektů, na kterých bych chtěla zhodnotit stav současné legislativy a odpovědět na výzkumnou otázku: zda je právní úprava PPP projektů v České republice dostatečně vhodně v právních předpisech zakotvena?

V samotném závěru diplomové práce si dovoluji na základě výzkumem dosažených výsledků navrhnout vhodná doporučení pro případnou legislativní úpravu PPP projektů v ČR.

³ COM (2004), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, CELEX number: 52004DC0327, ze dne 30. 4. 2004, *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*

⁴ Asociace PPP. [online]. [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <http://www.asociaceppp.cz/>

Ke splnění cílů zadaných v úvodu použiji především zveřejněné a v odborném tisku publikované informace a odborné názory na projekty, které budou předmětem mého výzkumu. Současně použiji literaturu a učebnice z oblasti ekonomie a právo. Při zhodnocené právní úpravy PPP projektů použiji právní předpisy a právnické učebnice.

1 PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Projekty *Public Private Partnership*, zkráceně PPP projekty, lze volně přeložit jako projekty založené na bázi partnerství veřejného a soukromého sektoru. Jedná se o projekty, které se vymezují specifickými znaky.⁵ Právě specifičnost těchto projektů a jejich odlišnost od projektů čistě veřejných či ryze soukromých je rozebrána a zhodnocena v rámci této kapitoly a to včetně identifikace silných a slabých stránek těchto projektů či oblastí možného praktického uplatnění.

1.1 Charakteristika PPP projektu

Až do nedávné doby bylo zvykem, že veřejný sektor vlastnil veškerou veřejnou infrastrukturu a to zejména v oblastech, kde tvorba ceny podléhala politickému rozhodování. Výnosy z této infrastruktury často byly nižší, než náklady spojené s jejím pořizováním a udržováním. Případně docházelo naopak k situaci vyšších výnosů, kdy veřejný sektor tyto výnosy přerozděloval v rámci své působnosti s cílem zajištění veřejných služeb. Novou infrastrukturu pořizoval vždy jako součást svého majetku, přičemž provozovatelem byl ve většině případů soukromý subjekt vybraný na základě výběrového řízení. To se s příchodem PPP projektů změnilo.⁶

PPP projekty jsou projekty dlouhodobého charakteru, což znamená, že jedná o projekty rozsahem dlouhé zhruba 20 – 30 let. V českém právním řádu je vymezena minimální hranice trvání těchto projektů, která činí pět let.

Vedle časového vymezení, aby mohl být projekt označen jako výsledek veřejno-soukromého partnerství, projekt PPP, je nutné, aby jím byla vždy uspokojována nějaká konkrétní veřejná služba, případně jím byla zajišťována veřejná infrastruktura. Budoucí poskytovatel služby, potažmo poskytovatel veřejné infrastruktury, se v případě takového projektu účastní projektu v mnoha fázích, v ideálním případě na něm participuje od jeho přípravy, přes financování, realizaci až po ukončení projektu.

Cíle projektů PPP jsou definovány ze strany veřejnoprávního partnera. Pod cíli v tomto smyslu si lze představit vymezení toho, jaké veřejné služby a v jaké kvalitě mají

⁵ „*Public-Private Partnerships (PPPs) are way of delivering and funding public services using a capital asset where project risks are shared between the public and private sector.*“ PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE 32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials 6-7 June, Luxembourg HAND-OUT From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnerships. [online]. [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48144872.pdf> /

⁶ LEGO, J., LOUDA, T. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 22.

být poskytovány, nikoli však cestu, jak tohoto stavu má být dosaženo. Veřejnoprávní subjekt jakožto partner se ve své podstatě transformuje z vykonavatele v supervizora.

U projektů tohoto typu jsou mezi obě partnerské strany taktéž rozdělena rizika a to podle toho, kdo projekt dokáže lépe řídit, případně se vyrovnat s dopadem jeho implementace. Možná rizika, která jsou běžně řízená veřejným sektorem, mohou mít charakter stavební, kompletační či provozní, případně i jiný. Tato rizika jsou standardně převáděna na soukromý sektor.

Hodnocení projektu je realizováno s ohledem na celoživotní náklady, tzv. náklady životního cyklu investice. Ty jako jediné reálně vyjadřují náklady na uspokojení veřejné služby v dlouhodobém horizontu. K uspokojování veřejných potřeb je využíváno majetku, který je často v průběhu celého projektu ve vlastnictví veřejnoprávního subjektu, případně je na něj bezúplatně nebo za symbolickou cenu po ukončení projektu převeden.

Velmi časté je kompletní financování projektu ze strany soukromého sektoru, ať už s využitím vlastních zdrojů nebo zdrojů cizích, nejčastěji v podobě dluhového financování. Často realizaci financování a dohodě o finálním konceptu předcházejí vleklé a složité dohody o spoluúčasti mezi zainteresovanými stranami.⁷

1.1.1 Diferenciace projektu PPP a veřejné zakázky

Odlišnost PPP projektů od standardního zadávání veřejných zakázek je ve své podstatě dána výše uvedenými skutečnostmi a charakteristikami projektů jako takových.

U **standardní zakázky** veřejný zadavatel v první řadě připraví projektový záměr. Následně dochází k přípravě projektu, jsou určeny materiály, které budou posléze použity, stejně tak jsou určeny technologie pro realizaci stavby i ty ve stavbě zahrnuté. Poté zadavatel začíná hledat subjekt, který by byl schopen připravené plány realizovat. Inženýring je standardně na straně veřejného sektoru.

Infrastruktura je po svém vybudování a předání provozována veřejným zadavatelem na vlastní účet, přičemž tento subjekt se současně stará o veškeré opravy i pravidelnou údržbu. V praxi může být pro potřeby zajištění kteréhokoli z těchto kroků vybrán pomocí veřejné zakázky externí dodavatel. V průběhu celého životního cyklu realizované investice jsou poptávány desítky dodavatelů. Poptávanými službami jsou tak například dodávky energií, služeb ve smyslu úklidu, ostrahy, stravování, praní, likvidace odpadu a dalších,

⁷ Public Private Partnership, Asociace PPP, prezentace pro úředníky operačního programu / Public Private Partnership, Vladimír Sloup, výkonný ředitel, Asociace PPP, Hradec Králové, prezentace pro úředníky operačního programu.

Dodávky spotřebního materiálu, pravidelná údržba, nenadálé opravy i rekonstrukce a modernizace. Často přitom dochází k opakovaným poptávkám.

Odhlédnu-li od krátkých záruk následujících po realizaci dodávek, zodpovídá veřejný zadavatel za všechno v podstatě sám a veškerá rizika s projektem spojená jdou na jeho účet. Zde lze velmi dobře demonstrovat skutečnost, že na rozdíl od PPP projektů je nejvýznamnější aktivita nesena subjekty veřejného sektoru, přičemž se tato aktivita odehrává zejména v iniciační fázi projektu. V této fázi zadavatel přesně nadefinuje, co a v jaké kvalitě chce. Poté již vystupuje v průběhu celého projektu spíše v pozici dozorce, supervizora.

Jednoznačně nejproblematictější u **PPP projektů** ve srovnání s veřejnými zakázkami je definice vztahu mezi veřejným a soukromým sektorem v horizontu následujících 20 – 30 let, po které má projekt trvat. To přispívá k jakési neflexibilitě a strnulosti takové spolupráce. Současně s tím je přípravná fáze dražší, než příprava klasické veřejné zakázky. Na druhou stranu je toto ovšem jediný výdaj na přípravu, nejedná se o výdaj opakovaného charakteru v průběhu životního cyklu investice. Je tomu tak i s přispěním skutečnosti, že pro uspokojování veřejných potřeb nezbytnou infrastrukturu vybuduje, zafinancuje, provozuje, udržuje a dále opravuje koncesionář na své vlastní náklady. Dodavatel mu v rámci vymezeného vztahu platí buď předem dohodnutou periodickou (často měsíční) platbu, nebo je koncesionář uspokojován z potřeb koncových uživatelů za uspokojení jejich potřeb. Někdy se může jednat také o kombinaci obou způsobů.

Platba se neodvívá od skutečných nákladů koncesionáře na provoz, údržbu a opravy. Tato platba se odvíjí pouze od toho, jak kvalitně byl projekt naplánován, vybudován a zejména jak je provozován. Veškeré riziko, které běžně nese subjekt na straně veřejného sektoru ve smyslu vícenákladů, oprav, reputačního rizika či poptávkového rizika, jsou v daném okamžiku na straně koncesionáře. To zvyšuje jeho motivaci k tomu, aby veřejná služba, jejíž poskytování zajišťuje, byla poskytována kontinuálně v dohodnuté dostatečné kvalitě. Pokud by tomu tak nebylo, mohlo by dojít ke snížení měsíční platby určené pro koncesionáře, případně k jejímu nevyplacení. V tomto okamžiku je důležité ještě jednou zdůraznit, že za projekt jako takový v případě PPP odpovídá vždy ten, kdo ho připravil, postavil, udržuje a dále provozuje.⁸

Finanční toky obecně jsou skutečně zásadní oblastí rozdílu mezi klasickou veřejnou zakázkou a PPP projektem. Babczynski (2007, s. 68 - 69) tento rozdíl vysvětluje na následující

⁸ *PPP versus Veřejná zakázka* In: [online]. Asociace PPP, 2008 [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <http://www.asociaceppp.cz/cnt/sektorove_studie/?action=vfile_cs&id=3&disp=inline>

dujícím příkladem: „*Pokud budete jako Ministerstvo spravedlnosti realizovat výstavbu soudu klasickým způsobem, tak to zřejmě dopadne tak, že vynaložíte řádově 1,3 miliardy za investiční náklady, bude se pět let stavět a pásku bude potom stříhat už následující ministr, v horším případě z opoziční strany, což možná nebude pro současného ministra dobré. Vlastně vy platíte za něco, co budou užívat vaši nástupci a následně platíte samozřejmě provoz a údržbu tohoto areálu.*“

Bez ohledu na jakékoli politické souvislosti a podmínky je na počátku realizace výstavby do projektu vložena poměrně značná částka, kdežto následující náklady jsou ve srovnání s touto částkou nepatrné. Oproti tomu v případě PPP v průběhu realizace projektu nejsou vynakládány žádné finanční prostředky, koncesionář realizuje projekt s využitím vlastních finančních prostředků, až po začátku využívání výsledku realizace projektu je ze strany veřejného subjektu ve směru k soukromému partnerovi realizována jednotková platba, nebo také poplatek za dostupnost. Tento poplatek za dostupnost v sobě zahrnuje nejen splátku investice, ale také provozní náklady, ziskovou marži a náklady financování. Kritici konceptu PPP tvrdí, že právě v tomto aspektu dochází k zatěžování budoucích generací, protože dochází ke sjednání závazku na dvacet až třicet let. Tento argument zadlužování budoucích generací ovšem neplatí bez výjimky, jelikož i kdyby došlo k realizaci zakázky veřejným subjektem, pak finanční prostředky pro značnou počáteční investici je nutně někde sehnat, přičemž velmi často jsou finanční prostředky získávány z cizích zdrojů formou úvěru nebo půjčky. Pak i v tomto případě dochází do určité míry k zatížení budoucích generací a otázkou pak zůstává, zda je vůbec možné při rozsáhlejších investičních projektech zatěžování budoucích generací předejít.⁹

1.1.2 Silné a slabé stránky PPP projektů

Tak jako ve všem lze i s ohledem na PPP projekty nalézt silné a slabé stránky a realizovat tzv. SWOT analýzu, kdy vždy v daném konkrétním případě je možné ze silných stránek odvozovat předpokládané příležitosti projektu a ze stránek slabých naopak možné hrozby realizace takového projektu.

Financování PPP projektu je buď plně, nebo alespoň z části zajištěno soukromým sektorem, co umožňuje realizaci projektu v tom okamžiku, kdy je jich skutečně zapotřebí. Soukromý sektor je přitom z tohoto hlediska silně motivován, aby projekty jím realizované naplňovaly veškeré definiční znaky efektivnosti. Na druhou stranu ale jako slabou stránku

⁹ *Public private partnership: šance a rizika partnerství veřejného a soukromého sektoru: přepis příspěvků z III. konference Evropské fórum podnikání: Praha, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 19. září 2007. Praha: Policy Centre for the Promotion of Democracy, 2007. s. 68 – 69.*

lze označit vyšší cenu zdrojů soukromého sektoru v porovnání se zdroji sektoru veřejného. Na tyto zdroje je tak třeba někde ušetřit.

Hodnocení projektů je realizováno přes náklad celoživotního cyklu. Jedná se ve své podstatě o jediný relevantní údaj, podle něhož je možné investice hodnotit. Co se běžných veřejných zakázek týče, tento údaj zde vůbec není, to znamená, že takové zakázky jsou prakticky nehodnotitelné. Umět náklady správně spočítat je ovšem složité. Stejně jako možnost hodnocení projektů přes náklad celoživotního cyklu je možné za silnou stránku označit dosažení hodnoty za peníze. Toto je také označováno zkratkou VfM (*Value for Money*) nebo 3E (*Effectiveness, Efficiency, Economy*). Vedle toho je hodnocena také potřeba investice a potřeba veřejné služby jako takové.

Výhodou z hlediska nákladové analýzy je jako silná stránka vnímána znalost nákladů po celou dobu životnosti projektu. Náklady je totiž možné i přes drobné odchylky v závislosti na nastavení smlouvy dlouhodobě predikovat a pracovat s nimi při plánování peněžních toků v rámci projektu. Na soukromého partnera je přenášena podstatná část rizika, což je pro veřejný sektor primárně pozitivní aspekt ve smyslu projektové odpovědnosti toho subjektu, který dokáže lépe řídit daný projekt. Pokud ovšem dojde současně s tím i k přenosu rizik, která měla zůstat veřejnému sektoru, pak dojde ke značnému prodražení projektu, což silnou stránku promění rázem ve slabost.

Další ze silných stránek, kterou je nutno vyzdvihnout, je skutečnost, že platby veřejným sektorem jsou v rámci PPP projektu soukromému sektoru poskytovány za výsledky, tedy platí, že pokud soukromý subjekt neposkytuje požadovanou službu v odpovídající kvalitě a čase, platba mu může být odepřena, snížena, ale to i trvale.

Z jednoho hlediska jako silnou, z jiného jako slabou stránku je možné označit tzv. inovativnost projektu. Připravit inovativní projekt ze strany soukromého sektoru je ovšem velmi složité. Na jedné straně zde stojí snaha o realizaci co nejlevnějších služeb při naplnění požadovaných kvalitativních požadavků, na druhé straně zde není definován způsob dosažení očekávaného cíle. Existuje zde cíl, ale nikoli cesta. Tato nejasnost přispívá do jisté míry k problematičtějšímu zajištění projektu ze strany soukromého sektoru, který postrádá klíčovou informaci, na druhé straně tento prosto může působit také ve smyslu motivačního aspektu soukromého subjektu.

Silnou stránkou PPP projektů je realizace celého projektu ze strany jednoho partnera, což celý projekt a veškeré činnosti s ním související zpřehledňuje a přispívá k transparentnosti celého procesu. Při realizaci projektu ze strany jednoho partnera je bez

problému možné využít synergických efektů ze sloučení přípravy, realizace a provozu. Na druhou stranu zde ale vzniká riziko obtížného pokračování v projektu při bankrotu nebo finanční tísní tohoto jediného partnera. Současně je projekt také prověřován třetí stranou, kterou jsou banky, které poskytují úvěr soukromému partnerovi, případně dále pak poradci na obou partnerských stranách, které projekt nezávisle na sobě prověřují a hodnotí.¹⁰

1.1.3 Výhody PPP projektů

S ohledem na téma této diplomové práce je důležité odpovědět na otázku, jaké výhody skýtá realizace projektů pomocí PPP přístupu oproti realizaci projektů standardní dosud majoritně využívanou cestou. Podstata spočívá ve výhodách tohoto řešení. Těmito výhodami jsou především:

- a. **Platby ex post** - platby ze strany veřejného subjektu jsou realizovány až po finálním dokončení projektu a provedení všech sjednaných náležitostí, to znamená, že riziko prodlevy realizace se přímo odrazí na finančním výnosu pro soukromého partnera. Ten je tak do značné míry motivován.
- b. **Fixní platby** - platby jsou v rámci PPP projektu pevně stanovené. Ve chvíli, kdy dojde k navýšení plánovaného rozpočtu, nese veškeré riziko soukromý partner, kterému v takovém případě vznikají dodatečné náklady.
- c. **Efektivita, kvalita, cena** - ve své podstatě lze konstatovat, že s využitím principu PPP projektů je možné veřejnou službu v konečném součtu zabezpečit efektivněji, kvalitněji a levněji v komparaci jejího zajištění veřejným sektorem. Toto je možné především s ohledem na míru možného využití zkušeností a schopností soukromého partnera. Svoji roli zde také hraje diverzifikace rizik a značný tlak na efektivitu ze strany veřejného subjektu.
- d. **Majetkové toky** - po stanovené době je majetek navrácen zpět do vlastnictví veřejného sektoru. To je nutnou podmínkou udržení kontroly nad projektem ze strany veřejného subjektu, PPP projekty nejsou privatizací.
- e. **Dostupnost investic** - značnou výhodou je možnost dosáhnout na požadované investice prakticky ihned a tudíž zabezpečit urychlení realizace projektu. Toto je způsob, jak je možné do jisté míry obejít rozpočtová omezení pevně spojená s činností veřejného subjektu.

¹⁰ PPP versus Veřejná zakázka - Jak poznat Value for Money, www.asociaceppp, leden 2008

- f. Časové rozložení plateb** - platby jsou rozloženy v čase, to znamená, že za služby je placeno až tedy, když jsou skutečně využívány a těmi subjekty, kteří je v praxi využívají.¹¹

1.1.4 Nevýhody PPP projektů

Vedle řady výhod, tak jako skoro všechno, skýtají PPP projekty také celou škálu nevýhod, které je třeba zohlednit v okamžiku zvažování způsobu realizace projektu. Těmito nevýhodami jsou především:

- a. Vysoké náklady na financování** - faktem je, že náklady na financování ze strany soukromého sektoru jsou standardně vyšší, než náklady externího financování veřejným sektorem. Tento rozdíl se pohybuje mezi 2 – 3 % per annum. Důvodem jsou v tomto ohledu rizika sledovaná věřitelem nebo více věřiteli.
- b. Vysoké iniciační náklady** – které jsou chápány jako náklady přípravy projektu, které jsou odhadovány na 5 - 10 % investičních nákladů rozsáhlých projektů. V této oblasti ovšem také platí, že se snižující se finanční náročností připravovaných projektů nedochází ke snižování těchto nákladů, a tak je řada menších projektů z realizace formou PPP automaticky vyloučena, případně je vytvářen tlak na jejich integraci a spojování.
- c. Složitost a flexibilita smluv, nedostatek zkušeností** - v naší republice je praxe PPP projektů dosud příliš mladá na to, aby bylo možné čerpat dostatečné zkušenosti z běžné praxe. V souvislosti s tím je příprava projektů poměrně pomalá, časově náročná a také toto vytváří nedůvěru v tento typ projektů, kterou na jedné straně lze považovat za neoprávněnou, doklad tohoto z hlediska dlouhodobé praxe ovšem zatím chybí. U rozsáhlých projektů jsou často smlouvy uzavírány na období 20 – 30 let, přičemž tento dlouhý časový horizont působí značně neflexibilně a přináší řadu omezení.
- d. Soukromá participace v přirozených monopolech** - tato skutečnost souvisí s tím, že některé typy projektů bývají často náchylné k tomu, aby se z jejich postavení stali v průběhu doby přirození monopolisté, což by jim v dalším časovém horizontu umožnilo zvyšovat cenu při konstantním snížení výstupu ve smyslu realizace úsilí o dosažení vyššího zisku.
- e. Vyšší vyjednávací síla soukromého sektoru** - veřejní představitelé v případě rozvojových ekonomik často nedisponují dostatečnou silou a zkušeností pro

¹¹ PPP versus Veřejná zakázka - Jak poznat Value for Money, www.asociaceppp, leden 2008

realizaci zásadních vyjednávání. V případě České republiky toto nenabývá konotací všeobecné platnosti.¹²

1.1.5 Typy PPP projektů

Základními typy projektů PPP jsou následující:

- a. Návrh a výstavba (D&B – *Design and Build*),
- b. Provoz a údržba (O&M – *Operation and Maintenance*),
- c. Výstavba, provoz a převod (BOT – *Build Operate Transfer*),
- d. Výstavba, vlastnictví, provoz a převod (BOOT – *Build Own Operate Transfer*),
- e. Návrh, výstavba, financování a provoz (DBFO – *Design Build Finance Operate*),
- f. Výstavba, vlastnictví, provoz (BOO – *Build Own Operate*),
- g. Návrh, výstavba, provoz a převod (DBOT – *Design Build Operate Transfer*)

V případě D&B dochází k provedení návrhu a výstavbě soukromým sektorem tak, aby byly splněny veškeré specifické podmínky na projekt kladené ze strany veřejného sektoru. Cena je pevná, tudíž riziko překročení nákladů nese na svých pomyslných bedrech soukromý sektor. Mnozí odborníci tvrdí, že tento model není skutečným modelem PPP a to především s odvoláním na jeho podobnost tradičnímu způsobu zadání zakázky a absenci provozní fáze.

V případě O&M provozuje soukromý provozovatel projekt po vymezené období na základě přijatého smluvního závazku, přičemž vybudovaná infrastruktura je stále ve vlastnictví soukromého subjektu.

BOT je typem, kdy soukromý subjekt za účelem financování, výstavby a provozu infrastruktury uzavírá smlouvu na vymezené období. Během tohoto období je daná infrastruktura ve vlastnictví subjektu veřejného sektoru.

BOOT představuje typ PPP projektu, kdy soukromý subjekt uzavírá smlouvu s účelem financování, návrhu, výstavby a provozu infrastruktury v průběhu vymezeného období. Po uplynutí tohoto období dochází ke zpětnému převodu vlastnictví na subjekt veřejného sektoru.

V případě projektu typu DBFO provede soukromý subjekt návrh, financování a výstavbu infrastruktury, to vše na základě dlouhodobé koncesní smlouvy. Objekt je provoz-

¹² OSTŘÍŽEK, J., KOUBA, L. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů = Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization: monografie*. Vyd. 1. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. s. 39.

ván po dobu trvání koncese. Odpovědnost za provoz je na veřejný subjekt převedena na konci koncesního období.

Projekty typu BOO představují model, kdy financování i výstavba je zajištěna ze strany soukromého subjektu, který trvale vlastní i provozuje danou infrastrukturu. V původní smlouvě jsou definována veřejná omezení. Někteří odborníci nepovažují tento model za PPP model. Důvodem je jeho podobnost čistě soukromému modelu řešení zajištění infrastruktury.¹³

A konečně typ DBOT představuje organizaci, kdy koncesionář navíc k činnostem uvedeným pod popisem struktury BOT navrhuje konkrétní podobu předmětu plnění na základě vymezení požadavků na výkon funkcí ze strany zadavatele. Na koncesionáře tak leží samotný „design“ předmětu koncesní smlouvy.¹⁴

„Po ukončení koncesní smlouvy se samozřejmě může zadavatel rozhodnout, že bude zajišťovat určitou službu či provoz infrastruktury nadále formou koncesní smlouvy. Výběr koncesionáře pro uzavření koncesní smlouvy na toto další období však bude muset být předmětem nového koncesního řízení.“¹⁵

1.1.6 Vhodné oblasti pro PPP projekty

S ohledem na nedostatečnou praxi PPP projektů v českém prostředí je poměrně těžké vymezit vhodné oblasti realizace těchto projektů, kdy se spojení sil veřejného a soukromého sektoru jeví jako účelné. Nicméně s přihlédnutím na historické zkušenosti v českém a především zahraničním prostředí lze vymezit skupiny oblastí a činností, v rámci nichž byla řada PPP projektů realizována s úspěchem, případně se jeví jako vhodné oblasti pro budoucí implementaci v tuzemských podmínkách.

V souladu s doporučením Asociace PPP, které poskytla v rámci zveřejněného dokumentu „PPP versus Veřejná zakázka“ byly jako vhodné oblasti použití PPP identifikovány následující:

- a. dopravní infrastruktura (dálnice, mosty, tunely, letiště, parkoviště),
- b. administrativní kapacity (úřady, soudy, administrativní prostory),
- c. vzdělávání (školní budovy, koleje),
- d. zdravotnictví (nemocnice, laboratoře),

¹³ PPP projekty v českém pojetí. In: *Apogeo* [online]. 2010 [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <<http://www.apogeo.cz/aktuality/ppp-projekty-v-ceskem-pojeti-501/>>

¹⁴ KRUTÁK, T. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář*. 2., dopl. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. xii, s. 134

¹⁵ Tamtéž s. 143.

- e. obrana a bezpečnost (věznice, speciální infrastruktura),
- f. sport a volný čas (sportovní areály),
- g. ubytování (sociální bydlení, léčebny, domovy pro seniory),
- h. utility (energie, světlo, teplo),
- i. životní prostředí (likvidace a recyklace odpadu, vodovody, kanalizace),

Pochopitelně není možné vnímat výše uvedené oblasti jako dogma, kdy je třeba vždy aplikovat PPP přístup. Je na zvážení, nakolik je tento model vhodný vždy v kontextu konkrétního projektu. To, co je třeba vzít v úvahu, jsou skutečnosti, které lze zahrnout pod souhrnný pojem „charakteristiky úspěšného PPP projektu.“ Sem je tak například možné zařadit faktory jako:

- a. prostor pro využití efektivní správy, inovací a specifických znalostí soukromého sektoru,
- b. možnost realizace úspor v investiční i provozní části projektu,
- c. delší časový horizont fungování projektu,
- d. dostatečný kapitálový rozsah projektu,
- e. schopnost jednoznačné definovatelnosti výstupů,
- f. dostatečný zájem soukromého sektoru,

Vždy je v souvislosti s konkrétním rozhodnutím nutné vypracovat (nebo nechat zpracovat) tzv. analýzu hodnot. Toto je analýza, která subjektu umožní porovnat, zda je pro projekt výhodnější realizace klasickou cestou nebo formou PPP modelu.¹⁶

1.2 Financování PPP projektů

V obecné rovině lze oblast financování PPP projektů označit za velmi specifickou a to s ohledem hned na několik skutečností. V první řadě jsou PPP projekty známé svou značnou rozsáhlostí, s čímž souvisí značná investiční náročnost takových projektů. Rozsáhlost projektu také přináší široké spektrum osob, které jsou v oblasti PPP projektu zainteresovány. To je o to komplikovanější, že ne vždy zúčastněné subjekty sledují totožné cíle.

PPP projekty vyžadují značné počáteční investice, tedy vklady od většího počtu podílníků, případně věřitelů. V tomto smyslu nemohou banky v pozici hlavního věřitele žádat klasické zajištění z důvodu, že dotčená nemovitost zůstává majetkem veřejného sektoru a to včetně vybavení. Bankéři se tak musí spokojit pouze s budoucími příjmy projektové společnosti. Velký důraz je přitom kladen na řízení rizik spojených s celou operací.

¹⁶ PPP versus Veřejná zakázka. In: [online]. Asociace PPP, 2008 [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/cnt/sectorove_studie/?action=vfile_cs&id=3&disp=inline

Za hlavní stavební prvek financování PPP projektu je považován tzv. vlastní kapitál. Upsáním vlastního kapitálu přijímají akcionáři koncesionářské společnosti riziko ztráty této upisované sumy, jelikož je to právě vlastní kapitál, z něhož se čerpají finanční prostředky pro náhradu škody způsobené událostí, která nebyla pokryta v dohodách o rizicích. Banky také často vyžadují určitý podíl vlastního kapitálu vloženého do společnosti. Považují to za záruku důvěryhodnosti projektu.

Vlastní kapitál však v řadě případů není dostačujícím, a tak je z hlediska cizího kapitálu využíváno úvěrů od bank a jiných institucí. Půjčka bývá nejčastěji s ohledem na rozsah projektu poskytována syndikátem bank, přičemž zainteresované banky pak určí několik subjektů, kteří jsou označováni jako tzv. „aranžéři“, kteří plní funkci určitých konstruktorů financování.¹⁷ Financování PPP projektů je jednou z oblastí, do které se strefují kritici tohoto modelu. Ti často uvádějí, že při financování infrastruktury pomocí PPP projektu dochází k neefektivnosti ve smyslu horší finanční pozice soukromého sektoru při získávání úvěru, z čehož pramení vyšší nákladovost takového projektu jakožto celku. Díky svému ratingu si stát může v praxi v podstatě vždy vypůjčit levněji, než soukromý sektor. Nicméně s ohledem na komplexnost PPP projektů je vhodné tyto vždy analyzovat prostřednictvím tří základních ukazatelů. Těmi jsou:

- a. rozdíly v nákladovosti financování investice soukromým a veřejným sektorem,
- b. úspory týkající se nižších investičních potřeb plynoucích z lepšího managementu aktiv privátního sektoru,
- c. rozdíly plynoucí z efektivnější správy infrastruktury.

Mezi hlavní fiskální rizika realizace PPP projektů ve své podstatě patří charakter veřejných služeb, potažmo infrastruktury, časový nesoulad a dlouhodobost PPP projektů, frekventovaný rozpočtování a státní garance.¹⁸

1.3 Proč je PPP v současnosti aktuální

Otázka, která se sama nabízí, je aktuálnost PPP projektů. Proč se k nim v době současně obrací pozornost a čím jsou přínosem pro naši ekonomiku? Důvodů je možné vymezit hned několik.

¹⁷ Financování PPP projektů. In: [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2009 [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>>

¹⁸ OSTŘÍŽEK, J., KOUBA, L. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů = Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization: monografie*. Vyd. 1. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. s. 60 - 61.

V době hospodářské krize i v době, která se potýká s jejími dopady, mohou být projekty realizované na bázi PPP považovány za jedno z prorůstových opatření, které proti negativním důsledkům období recese efektivně bojuje. V důsledku realizace PPP projektu standardně dochází ke vzniku hmotného statku, nové modernější infrastruktury a k přímé podpoře zaměstnanosti v regionu.

Při aktuální zadluženosti české ekonomiky lze řešení formou PPP spatřovat také v nastavení platebního mechanismu mezi veřejným a soukromým sektorem. PPP projekty umožňují realizaci významných infrastrukturálních projektů, přičemž však nedochází k zadluženosti ekonomiky, do dluhu jako takového se započítává pouze roční platba za dostupnost veřejného partnera, případně platby další, které se veřejný zadavatel zavázal hradit soukromému partnerovi. Navíc je pro PPP projekty typické to, že veřejný sektor za projekt začíná platit až tehdy, kdy soukromý sektor začne s poskytováním veřejné služby.

V návaznosti na finance lze také výhodnost PPP projektů spatřovat ve fixaci nákladů veřejnoprávního subjektu při jejich realizaci. Jedná se o to, že u projektů realizovaných tradičním způsobem zadávání veřejných zakázek velmi často dochází k praxi k překročení původně plánovaného rozpočtu, což se jeví následně jako značný problém. V případě PPP projektu ovšem riziko zvýšení nákladů nese soukromý sektor, to je pro něj dostatečně motivujícím aspektem k nastavení realistického rozpočtu a jeho následné dodržení. V ekonomickém slova smyslu je tak zajišťováno efektivní rozložení finančních prostředků a nedochází k dalšímu zadlužování veřejných rozpočtů, což je v současné situaci poměrně palčivou problematikou.

Dalším aspektem hovořícím pro aktuálnost PPP projektů je možnost kombinace těchto projektů s čerpáním finančních prostředků a příspěvků z fondů Evropské unie. Tohoto nástroje dosud nebylo příliš využíváno především s ohledem na skutečnost, že takové čerpání prostředků přináší značné zdržení v komparaci s původním harmonogramem, nicméně do budoucna zůstává tato možnost i nadále dostupná.¹⁹

¹⁹ Proč je PPP aktuální v současné ekonomické situaci. In: [online]. Asociace na podporu projektů veřejného a soukromého sektoru, 2009 [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <http://www.asociaceppp.cz/cnt/ppp_a_krize/?page=0&action=vfile_cs&id=6&>

2 PRÁVNÍ ÚPRAVA

2.1 Úvodem k právní úpravě

Aby bylo možné v právním státě realizovat PPP projekty, je třeba k tomu mít odpovídající právní úpravu. Protože PPP projekty jsou pouze jednou ze součástí veřejného zadávání, jsou upraveny jak normami týkajícími se veřejného zadávání obecně (*lex generalis*), tak normami vztahujícími se speciálně k PPP projektům – koncesím (*lex specialis*).

Co se obecně týče právní úpravy veřejných zakázek, je nutné si uvědomit, že tato právní úprava současně obsahuje také právní úpravu veřejně-soukromých partnerství, tedy vztahů, v rámci nichž dochází k realizaci PPP projektů a aktivit s nimi spojených.

V tomto ohledu je nutné jasně oddělit soukromý od veřejného sektoru.

Soukromý sektor se v obecné rovině vyznačuje jednoznačně definovaným vlastnickým právem fyzické či právnické osoby ve smyslu vlastníka, který má právo rozhodovat, spravovat a nakládat s daným vlastnictvím. Současně však tato osoba nese důsledky, které vyplývají z tohoto vlastnictví. Subjekty svázané se soukromým sektorem se vyskytují a realizují své aktivity napříč ziskovým, ale také neziskovým sektorem národního hospodářství, čtenější je výskyt v ziskovém sektoru a to především s ohledem na skutečnost, že důvodem existence soukromého sektoru je v souladu s ekonomicky racionálním jednáním obsažených subjektů generace zisku. Pokud tyto subjekty figurují v rámci veřejného sektoru, je jejich činnost často podmiňována určitou formou plnění či saturace ze strany neziskového sektoru. Tato saturace může mít podobu dotací nebo daňových úlev.

Veřejný sektor je sektorem, v rámci něhož nejsou primárně realizovány aktivity s cílem generovat zisk, naopak zde je hlavním cílem uspokojení potřeb. Ve veřejném sektoru standardně vystupují některé ze subjektů veřejné správy ať už ve smyslu reprezentantů státní správy nebo samosprávy. Veřejný sektor je v rámci svých aktivit financován z veřejných rozpočtů, přičemž pod tímto pojmem je třeba rozumět např. státní rozpočet, případně rozpočty územně samosprávných celků. Dále se veřejný sektor vyznačuje rozhodáním veřejnou volbou a podrobením veřejné kontrole. Veřejný sektor plní základní tři funkce, kterými jsou výroba statků a služeb, nákupy statků a služeb a přerozdělování příjmů. Pod pojmem přerozdělování příjmů je třeba rozumět transfer finančních prostředků od těch, kteří se podílejí na výrobě k těm, kteří se na výrobě podílet nechtějí nebo nemohou,

přičemž v praxi dochází ke zvyšování příjmů těchto vyloučených osob prostřednictvím specifického nástroje, který je označován jako „transfery“.²⁰

PPP projekty vznikají především s cílem využití zdrojů a potenciálu soukromého sektoru v rámci zajišťování základní veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. PPP projekty se od sebe v praxi velmi liší, nicméně to, co mají společné, je akcelerace realizace významných infrastrukturních projektů a pozitivní dopad na rozvoj lokální i národní ekonomiky.

Hovořím-li o zajišťování služeb ve smyslu realizace PPP projektů, je třeba zdůraznit, že službou je v tomto ohledu míněno komplexní zajištění konkrétního aktiva, tedy např. věznice, dálnice, školy a to včetně jeho provozování za předem smluvně sjednaných podmínek vyhodnocených z hlediska kvalitativních i kvantitativních ukazatelů.²¹

2.2 PPP ve světě

Problémem konceptu PPP je mimo jiné to, že v rámci Evropské unie (a Českou republiku nevyjímaje) neexistuje žádná právní definice tohoto konceptu. To je částečným důvodem znepřehlednění způsobů, jakými mohou a také jsou PPP projekty zadávány a dále soutěženy.

Jak jsem již zmínila, zkratka PPP, celým označením *Public Private Partnership*, označuje partnerství veřejného a soukromého sektoru, přičemž toto partnerství je rozšířené prakticky ve všech vyspělých zemích. Vyspělé evropské ekonomiky již dávno seznali, že spolupráce, v rámci které soukromý subjekt zajišťuje poskytování veřejné služby či dodávku veřejného statku při současném sdílení rizik, je více než výhodná ve smyslu zefektivnění i hospodárnosti. Nebylo tomu tak vždy. Z hlediska světových trendů se popsaný princip spolupráce začíná rozšiřovat až ke konci osmdesátých let minulého století. Velkým vzorem je pro ostatní země primárně Velká Británie, která se stala první zemí, která dala spojení veřejného a soukromého sektoru šanci a získala jako první cenné zkušenosti v této oblasti.

Poslední desetiletí spolu s dynamickým rozvojem ekonomiky přineslo také posílení spolupráce soukromého a veřejného sektoru. To se projevilo v podtržení role soukromého sektoru při financování a provozování infrastruktury. Pozitivní praktické zkušenosti lze nalézt v Nizozemsku, Irsku, Portugalsku, Španělsku, Francii, USA, Kanadě, Japonsku i

²⁰ OSTŘÍŽEK, J., KOUBA, L. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů = Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization: monografie*. Vyd. 1. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. s. 2.

²¹ *BusinessInfo.cz* : Public Private Partnership[online] cit. [2014-20-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cs/dotace-a-financovani/public-private-partnership-ppp.html>>.

Austrálii. Pozitivní aspekt spolupráce veřejného a soukromého sektoru však také proniká do řady rozvíjejících se zemí, jako jsou Chile a Jihoafrická republika.

Jednotlivé země mezi sebou sdílejí zkušenosti, přístupy, výsledky i výstupy a to s cílem možnosti získat případně rozšířit know-how, ale také poučit se z chyb vlastních či cizích. To samo o sobě není tak podstatné jako to, aby tyto chyby posloužily jako nástroj pro změnu přístupů, které nebyly v praxi úspěšné. V tomto ohledu je ze zcela pochopitelných důvodů jednou z nejúspěšnějších a nejzkušenějších zemí **Velká Británie**. Ve Velké Británii a Walesu bylo od roku 1993 již podepsáno 440 PPP projektů. Nutno podotknout, že 200 z těchto projektů je dnes funkčních, přičemž zajišťování veřejných služeb jejich prostřednictvím je vysoce kvalitní. V britských podmínkách byl formálně program spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti infrastruktury vyhlášen v roce 1992. Tehdy byl tento program vyhlášen pod zkratkou PFI, tedy *Private Finance Initiative*. Od osmdesátých let začíná pak britské ministerstvo financí pracovat na metodických pokynech a pravidlech, které by vedly k možnosti zajištění soukromého financování a to včetně veřejných projektů. Jedním z prvních a intenzivně sledovaných projektů byl Eurotunel, přičemž práce na něm byly zahájeny v roce 1985 a následně v letech 1987 a 1990 došlo ze strany britské vlády k udělení dalších koncesí. Konkrétně tento projekt byl sice víceméně neúspěšný, ale umožnil výše zmíněné poučení se z chyb, které při jeho realizaci vznikly.

Faktem je, že samotné vyhlášení projektu PFI konzervativní britskou vládou intenzivnější propojení a spolupráci veřejného sektoru se sektorem soukromým nepřineslo. V roce 1997 byly prostřednictvím Batesovy zprávy navrženy konkrétní změny v daném přístupu, současně byl vznesen požadavek centralizované podpory pro jednotlivá ministerstva a byla vytvořena pracovní skupina PFI, která obdržela mandát podílet se bezprostředně na práci nad jednotlivými projekty v součinnosti se sektorovými ministerstvy. Jedním z hlavních úkolů této nově ustanovené pracovní skupiny bylo mimo jiné posuzovat konkurenční životaschopnost jednotlivých projektů před samotným vyhlášením veřejné zakázky. Právě toto zřízení pracovní skupiny znamenalo zahájení nové etapy v oblasti dalšího vývoje PPP spolupráce. Došlo k vypracování směrnice pro standardizaci smluv, což vedlo k časové úspoře a omezení finančních nákladů při negociaci smluv se soukromými partnery.

V počátku své působnosti byla výše zmíněná pracovní skupina vnímána spíše jako dočasně fungující koncept, nicméně v roce 2000 došlo k nahrazení této skupiny dvěma novými institucemi. První je *Office of Government Commerce* (OCG), která je součástí Ministerstva financí a zodpovídá za politiku státních zakázek. Druhou institucí je *Part-*

nerships UK (PUK), což je akciová společnost s výhradně veřejnou misí, která plní významnou kontrolní úlohu vyplývající z jejího statusu. Je to právě PUK, kdo identifikuje a připravuje nové projekty v rámci spolupráce veřejného a soukromého sektoru v podmínkách Velké Británie. Dnes tato instituce pracuje zhruba na 250 projektech připravovaných v horizontu tří až pěti let pro následnou realizaci.²²

Dnes jsou PPP projekty v prostředí Velké Británie realizovány primárně v rámci následujících oblastí:

- a. doprava (např. budování dálnic, železničních a autobusových stanic, nových železničních tratí, metra, letiště),
- b. administrativní budovy (např. výstavba soudů, požárních a policejních stanic, univerzitních městeček, internátů pro studenty),
- c. obrana (např. projekty nového vojenského komunikačního satelitu Skynet 5),
- d. školství, především pak výstavba škol pro budoucnost – projekt s názvem „*Building Schools for the Future*“ usiluje o modernizaci státních škol ve Velké Británii, projekt se týká více než 800 škol,
- e. sociální projekty (např. budování domovů důchodců se zdravotnickou službou, výstavba sociálních zařízení s ošetrovatelskou a opatrovatelskou službou),
- f. zdravotnictví, sport, kultura, životní prostředí, vězeňství, odpady atd.²³

Praxe Velké Británie byla značnou inspirací pro **Irsko**, což je zcela pochopitelné s ohledem na historickou a jazykovou blízkost obou zemí. Na rozdíl od Velké Británie se však Irsko spíše zaměřilo nikoli na projektovou stránku PPP a zkoumání komerční životnosti projektů, ale především na fiskální dopady PPP a jejich správnou evidenci. Za projekty je v prostředí Irska odpovědná organizační součástí Ministerstva financí – *Centra PPP Unit*. Činnost tohoto centra doplňují svými aktivitami veřejné úřady ve smyslu sektorových ministerstev, Úřadu veřejných prací, místních úřadů nebo jiných relevantních institucí. Ministerstvo financí usiluje o aplikaci jednotného a koordinovaného přístupu, současně vyvíjí aktivity na podporu obchodních iniciativ subjektů soukromého sektoru. Dalším úkolem Ministerstva financí je zajištění provádění projektů realizovaných na základě přístupu PPP v souladu s platnou legislativou, předpisy a směrnicemi. Základními dokumenty v této

²² *BusinessInfo.cz* : Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru.[onl ine]. 28. 6. 2004 [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: < <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html> >.

²³ *Asociácia pre podporu projektov spolupráce verejného a súkromného sektora*: PPP v zahraničí. [online]. [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.asociaciapp.sk/?a=pppzahr>>.

oblasti jsou „Rámcem pro PPP v Irsku“ a „Průvodce nejlepšími praktikami“. A v neposlední řadě je Ministerstvo financí tou institucí, která dohlíží na to, aby budoucí závazky z PPP vyplývající byly v souladu s možností veřejných rozpočtů a celkovou rozpočtovou stabilitou.

Irsko vstoupilo do praxe PPP projektů například výstavbou mostu West-link na dálnici D50 západně od Dublinu, nebo provozem dráhy Luas Line v Dublinu, dopravním projektem N4 Kilcock-Kinnegad, případně projektem výroby energie z odpadů v Dublinu.²⁴

Dnes jsou PPP projekty v prostředí Irska realizovány primárně v rámci následujících oblastí:

- a. zdravotnictví (např. výstavba Národního onkologického centra radiace v Dublinu, Corku a Galway),
- b. vzdělávání (např. univerzitní kampus *National Maritime College*),
- c. odpadové hospodářství (např. projekt biologické likvidace odpadu v Dublinu).²⁵

V čele rozvoje PPP projektů a podpory spolupráce na bázi partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem dále stojí **Nizozemsko**. První výsledky PPP projektů se v Nizozemsku objevily už krátce po roce 2001, přičemž spolupráce veřejného a soukromého sektoru byla a stále je v Nizozemsku považována za politickou prioritu. PPP projekty jsou jednou z vládních priorit ve smyslu přenosu poskytování veřejných služeb na stranu soukromého sektoru s cílem dosažení dobrého poměru návratnosti z investovaných zdrojů.

Projekty PPP se zabývá Kenniscentrum, což je útvar, který je součástí Ministerstva financí. Jeho role je v praxi kompatibilní s rolí pracovní skupiny PPP ve Velké Británii. Meziministerská řídicí skupina má za úkol koordinovat plánované projekty v průběhu roku a na konci roku tyto plánované projekty předkládá parlamentu. Velmi významným se v nizozemském prostředí stal například PPP projektu na dodávku a údržbu tratě a signalizace vysokorychlostní železnice mezi Belgií a Amsterdamem.

V Nizozemsku je poměrně typickým modelem kontraktu DBFM, tedy „navrhni, postav, financuj, provozuj“, což je model zdůrazňující financování projektů z externích zdrojů prostřednictvím speciálně vytvořených společností.²⁶

²⁴ *BusinessInfo.cz* : Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru.[onl ine]. 28. 6. 2004 [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: < <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html> >.

²⁵ *Asociácia pre podporu projektov spolupráce verejného a súkromného sektora*: PPP v zahraničí. [online]. [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.asociaciapp.sk/?a=pppzahr>>.

Dnes jsou PPP projekty v prostředí Irska realizovány primárně v rámci následujících oblastí:

- a. administrativní budovy ve smyslu přestaveb budov ministerstva obrany, ministerstva financí, daňových úřadů ve městech Doetinchem a Groningen, za zmínku stojí také projekt výstavby institucionálního komplexu s kancelářskými prostory Kromhout Barracks,
- b. doprava, kde lze za příklady dát například projekty dálnic N31 a A59, výstavbu tunelu na dálnici A10 a řadu dalších, výstavba vysokorychlostní linky Zuiderzee Line,
- c. vodohospodářství, kdy příkladem může například být projekt čističky odpadních vod v Delflandu.²⁷

PPP projekty nejsou výjimkou ani v **Portugalsku**. Přístup Portugalska k implementaci PPP projektů do praxe byl decentralizovaný. V prvopočátku nemělo zavádění PPP projektů žádný institucionální mechanismus, který by PPP projekty koordinoval. Posléze bylo jako institucionální záštita nad PPP projekty v portugalském prostředí etablováno Ministerstvo veřejných prací, které zahájilo projekt „SCUT“, který byl založený na budování silnic na bázi participace se soukromým sektorem.

PPP projekty se v Portugalsku zaměřují majoritně na oblast budování silniční infrastruktury, především pak silnic a dálnic, stejně tak na oblast budování další infrastruktury ve smyslu budování železnic, letišť a vodních staveb. Výjimkou nejsou ani projekty malého až středního rozsahu jako výstavba a provoz parkovišť, muzeí či projekty navázané na problematiku místní dopravy. Většina těchto iniciativ vychází od jednotlivých odvětvových ministerstev.²⁸

Dnes jsou PPP projekty v prostředí Portugalska realizovány primárně v rámci následujících oblastí:

- a. silniční doprava (DBFM koncese na vybudování nových úseků komunikací),
- b. letecká doprava (DBFM koncese na výstavbu Lisabonského letiště),

²⁶ *BusinessInfo.cz* : Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru.[onl ine]. 28. 6. 2004. [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: < <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html> >.

²⁷ *Asociácia pre podporu projektov spolupráce verejného a súkromného sektora*: PPP v zahraničí. [online]. [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.asociaciapp.sk/?a=pppzahr>>.

²⁸ *BusinessInfo.cz* : Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru.[online]. 28. 6.2004 [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: < <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html> >.

- c. železniční doprava (vybudování sítě metra v Portu, výstavba vysokorychlostní železniční trati v návaznosti na mezinárodní evropskou síť TEN s cílem dosažení lepšího spojení mezi Madridem a Lisabonem),
- d. zdravotnictví (program vybudování řady nemocnic, např. Xira Hospital, Loures Hospital).²⁹

Prostředím, které může sloužit za příklad dobré zahraniční praxe PPP projektů, je také **Francie**. Ta má velmi bohaté zkušenosti s budováním a provozováním veřejné infrastruktury s využitím zkušeností soukromých subjektů. Mezi nejvýznamnější francouzské projekty patří projekty týkající se dálniční sítě, přičemž ve Francii jsou zejména využívány koncesní smlouvy. Od 60. let minulého století se ve Francii postupně snižuje finanční participace státu na PPP projektech.³⁰

Dnes jsou PPP projekty v prostředí Francie realizovány primárně v rámci následujících oblastí:

- a. dálniční koncese, především pak mýtné projekty, koncese na dálnice A65, A28, A19 a další,
- b. letecká doprava, především pak budování a provozování letišť, např. výstavba a provoz letiště Notre Dame des Landes,
- c. železniční doprava, kde dochází k projektování a výstavbě vysokorychlostních tratí, příkladem může být vysokorychlostní linka z francouzského Perpignanu do španělského Figueresu,
- d. administrativní budovy, například policejní stanice, kongresová centra, justiční palác atp.,
- e. obrana, kde příkladem PPP projektu může být Francouzský Pentagon, což je komplex, který by měl být schopen pojmout ve smyslu ubytování 10 000 příslušníků vojska,
- f. vězeňství, kde jsou budovány věznice, například ve Vienne, Sarthe, Saint Aubin Routot,

²⁹ *Asociácia pre podporu projektov spolupráce verejného a súkromného sektora: PPP v zahraničí.* [online]. [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.asociaciapp.sk/?a=pppzahr>>.

³⁰ *BusinessInfo.cz : Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru.*[onl ine]. 28. 6.2004 [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: < <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html> >.

- g. vzdělávání, kde dochází k výstavbě či rekonstrukci vzdělávacích zařízení, příkladem mohou být Dauphine University, Versailles St. Quentin University, Sorbonne University,
- h. zdravotnictví, kde jsou projekty PPP zaměřeny na výstavbu a provoz nemocnic a dalších zdravotnických a výzkumných zařízení jako je například Cean Hospital nebo Douai Hospital,
- i. dále pak odpadové hospodářství, veřejné osvětlení atd.³¹

2.3 PPP v České republice

Politika projektů PPP byla v prostředí České republiky formulována vládou České republiky usnesením č. 7 ze 7. ledna 2004. Tímto usnesením byla schválena politika partnerství veřejného a soukromého sektoru při zajišťování veřejných statků a služeb. PPP se tak stal jedním ze systémových nástrojů použitelných při realizaci veřejných služeb v České republice.

Vládou spatřované výhody realizace projektů na bázi systému PPP byly primárně možnost efektivnější alokace veřejných prostředků, zajištění kvalitních veřejných služeb ekonomickému růstu a růstu přímých zahraničních investic stimulováním soukromých investic do veřejné infrastruktury, omezení negativních dopadů nesystémově prováděných projektů v oblasti PPP, posílení možností čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie a spolufinancování projektů veřejného zájmu soukromým sektorem.

Uvedení PPP projektů do české praxe ovšem nebylo tak jednoduché, jak se na první pohled může zdát. Pro zdárnou implementaci tohoto systému bylo třeba překonat řadu překážek a to jak v rovině objektivní, tak subjektivní. Mezi objektivní překážky patřila nedostatečná připravenost legislativy, neexistence jednotných metodik, ale i faktická nezkušenost s těmito projekty. Na straně subjektivních překážek je třeba zmínit poměrně silnou nedůvěru v nový způsob realizace veřejných projektů a zčásti i nedostatečná politická ochota, která je v případě uvedení jakékoli systematické změny v život potřebná. To v kombinaci se změnami vládnoucích stran a jejich mnohdy oportunistickým přístupem vedlo k tomu, že se uvedení systému PPP projektů do praxe v České republice o několik let posunul, k výraznějšímu navýšení počtu připravovaných PPP projektů došlo až v roce 2010.

³¹ *Asociácia pre podporu projektov spolupráce verejného a súkromného sektora: PPP v zahraničí.* [online]. [cit. 2014-20-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.asociaciapp.sk/?a=pppzahr>>.

Nelze konstatovat, že by důvody pro nedostatečné využívání konceptu PPP byly dnes zcela překonány, spíše naopak, řada z nich stále přetrvává, nicméně projektů úspěšné praxe přibývá. Pro další rozvoj konceptu PPP je však nutná ve větší míře také politická podpora a to na různých úrovních řízení od úrovně municipální, až po úroveň vládní a ministerskou. Role PPP modelu není zatím z dosavadní činnosti klíčových resortů příliš zřejmá, do budoucna bude velmi důležitý postoj konkrétních ministrů v rámci jednotlivých resortů k danému způsobu zadávání projektů, klíčovými resorty jsou pak především doprava, finance a místní rozvoj.

V České republice byly etablovány čtyři hlavní subjekty, které se přímo podílejí na rozvoji politiky PPP. Jsou jimi:

- a. Ministerstvo financí České republiky,
- b. Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky,
- c. PPP Centrum,
- d. Asociace PPP.

Ministerstvo financí České republiky ovlivňuje politiku PPP projektů a jejich realizaci s využitím nově vytvořeného referátu regulace a metodiky projektů PPP. Hlavními činnostmi, které ministerstvo realizuje na tomto poli, je:

- a. vytváření celostátní koncepce přípravy a realizace PPP projektů,
- b. příprava právních předpisů pro oblast PPP,
- c. tvorba a udržování podmínek pro regulaci rozpočtových dopadů projektů PPP,
- d. účast na procesu přípravy a realizace PPP projektů,
- e. posuzování návrhů předložených zadavateli,
- f. realizace metodické, koordinační a analytické činnosti.³²

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky plní úkoly především v oblasti regulace. Ve své gesci má totiž tvorbu odpovídající legislativy. Mezi jeho hlavní činnosti v oblasti PPP projektů patří:

- a. metodické řízení procesu zadávání veřejných zakázek,
- b. spoluzajištění přípravy souvisejících právních norem,

³² OSTŘÍŽEK, J., KOUBA, L. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů = Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization: monografie*. Vyd. 1. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. s. 29 – 31.

- c. tvorba celostátní koncepce v oblasti spolupráce veřejného a soukromého sektoru,
- d. správa Informačního systému o veřejných zakázkách a Portálu o veřejných zakázkách a koncesích.

V roce 2004 vzniklo PPP Centrum, a.s. a to v souladu s doporučením Světové banky a po vzoru britského *Partnerships UK*.³³ PPP Centrum vytvořilo metodiky pro implementaci modelu PPP do českého prostředí, stejně tak se podílelo na přípravě a realizaci pilotních projektů a projektů na municipální úrovni. Zřizovatelem PPP Centra bylo Ministerstvo financí České republiky a Fond národního majetku.³⁴ Jelikož ale v prostředí České republiky byla veškeré metodická příprava již ukončena a řízení PPP projektů je realizováno z pozice Ministerstva financí České republiky a Ministerstva pro místní rozvoj, byla činnost PPP Centra v roce 2012 ukončena.³⁵

Asociace PPP byla institucí, která sdružovala soukromé subjekty, které se účastní projektů PPP. Obvykle jsou to přímí realizátoři projektů, ekonomičtí či právní poradci a další subjekty. Mezi hlavní cíle a úkoly Asociace PPP patřilo:

- a. podpora vzniku podmínek pro rozvinutý PPP trh,
- b. tvorba metodik, vzorových smluv a studií,
- c. připomínkování stávající legislativy v oblasti PPP,
- d. spolupráce s obdobnými subjekty v zahraničí.

Asociace PPP byla v roce 2012 změněna valnou hromadou na Asociaci pro rozvoj infrastruktury, u které je PPP pouze jednou z oblastí, které se věnuje. Vedle jmenovaných čtyř, potažmo z hlediska stávající existence dvou subjektů, se do diskuse o problematice PPP projektů a to především z teoretického hlediska zapojují univerzity a specializovaná pracoviště, jejichž hlavní pracovní náplní je výzkum v oblasti PPP projektů v kontextu stávající praxe s ohledem na ekonomické souvislosti a možné efekty.³⁶

³³ Tamtéž s. 29 – 31.

³⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 7. ledna 2004 č. 7 o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice. Příloha k usnesení vlády. 1 Úvod: „*Politika vlády České republiky zavádí partnerství veřejného a soukromého sektoru (v Evropské unii obvykle označované jako Public Private Partnership, dále „PPP“)* jako standardní nástroj při zajišťování veřejných služeb a veřejné infrastruktury.“

³⁵ více např. *Asociace pro rozvoj infrastruktury*. Implementace v ČR. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.asociaceppp.cz/cnt/implementace/>>.

³⁶ OSTŘÍŽEK, J., KOUBA, L. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů = Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization: monografie*. Vyd. 1. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. s. 31.

Dalšími dotčenými subjekty jsou:

- a. Český statistický úřad,
- b. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
- c. Nejvyšší kontrolní úřad.

Český statistický úřad je zodpovědný za vhodné zařazení projektů PPP v souladu s pravidly Eurostatu o zachycení PPP v národních účtech. Český statistický úřad současně také aktivně spolupracuje se zadavateli projektů PPP v průběhu jejich přípravy na klasifikaci parametrů PPP projektů a to z hlediska jejich zachycení v systému národních účtů.

Vedle toho Úřad pro ochranu hospodářské soutěže plní funkci primárně dohledovou. V rámci své působnosti dozírá nad dodržováním obou klíčových zákonů, které se zabývají problematikou PPP projektů. Jedná se tedy o koncesní zákon a zákon o veřejných zakázkách.

Na základě zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, je za kontrolu PPP projektů zodpovědný také Nejvyšší kontrolní úřad. Ten se v rámci kontrolních závěrů vyjadřuje k postupu realizace daných projektů.³⁷

2.4 Koncesní zákon

V České republice je právní regulace oblasti PPP projektů obsažena především v zákoně o veřejných zakázkách, tedy v zákoně č. 137/2006 Sb., a koncesním zákoně, tedy zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení.

Cílem právní úpravy koncesním zákonem je jakési obecné nastavení základních mantinelů spolupráce veřejného a soukromého sektoru ve smyslu stanovení podmínek a postupu zadavatelů při uzavírání koncesních smluv v rámci této spolupráce. Zatímco ve většině vyspělých zemí byla problematika této spolupráce již dříve upravena samotným zákonem a byly již realizovány projekty na základě uzavíraných koncesních smluv, v podmínkách českého právního řádu byla dlouhodobě tato problematika upravena pouze v minimálním rozsahu v zákoně o veřejných zakázkách. Až vytvoření samostatného koncesního zákona napravilo na jedné straně nesystémové zařazení koncesních řízení do záko-

³⁷ JURČÍK, R, ed. a KRUTÁKOVÁ, L, ed. *Veřejné zakázky a PPP projekty: potřeba změny a právní úpravy v EU a v ČR: sborník příspěvků z 2. ročníku mezinárodní vědecké konference konané dne 15. - 16. 5. 2008.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 83.

na o veřejných zakázkách a na straně druhé došlo k vytvoření obecných legislativních mantinelů pro uzavírané partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.³⁸

Předmětem úpravy Zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesního zákona) č. 139/2006 Sb. ze dne 14. března 2006 je úprava podmínek a postupu veřejného zadavatele při uzavírání koncesních smluv v rámci realizovaného spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým.

Pod pojmem veřejný zadavatel koncesní zákon rozumí Českou republiku, státní příspěvkové organizace, územně samosprávně celky nebo příspěvkové organizace zřizované ze strany územně samosprávného celku, případně jiné právnické osoby. V souladu s § 2 odst. 2 tohoto zákona je za zadavatele též považováno „*jakékoli spojení zadavatelů nebo zadavatele a jiných osob za účelem společného postupu směřujícího k výběru koncesionáře*“ a to za předpokladu, že alespoň jeden z účastníků spojení je zadavatelem z výše vyjmenovaného výčtu možných zadavatelů. Pokud k takovému spojení dojde, je mezi těmito subjekty uzavřena smlouva, v níž jsou upravena vzájemná práva a povinnosti související s koncesním řízením a je stanoven způsob jednání vůči třetím osobám.³⁹

„Principem koncesních smluv, upravených v koncesním zákoně tedy je, že jejich prostřednictvím veřejný zadavatel fakticky opravňuje soukromého dodavatele (tj. koncesionáře) k tomu, aby místo něj poskytoval veřejnou službu (či zajišťoval veřejnou infrastrukturu). Poskytnutím tohoto oprávnění koncesionáři se však zadavatel nezbavuje své veřejnoprávní odpovědnosti za poskytování veřejné služby či zajištění infrastruktury. Vztah mezi veřejným zadavatelem a koncesionářem přitom spočívá na smluvním základě. Bylo by teoreticky možné uvažovat i o jiných formách poskytnutí koncese, jako je např. povolení orgánu veřejné moci (tj. aktu vrchnostenské povahy), avšak tato forma nebyla, a nutno podotknout, že správně, ve vztahu k obecné úpravě koncesí zvolena.

Z výše uvedeného vyplývá, že jednou ze stran koncesní smlouvy bude zpravidla orgán veřejné správy (nebo případně osoba, na kterou byl výkon veřejné správy přenesen), jenž je odpovědný za poskytování příslušné veřejné služby. Vzhledem k této skutečnosti byla v průběhu přípravy koncesního zákona řešena otázka, zda mají být koncesní smlouvy podřízeny veřejnému nebo soukromému právu. Koncesní zákon tuto otázku výslovně řeší

³⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj : Co je cílem koncesního zákona? [online]. Duben 2008. [cit. 2014-20-02]. Dostupné z [www: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/6b84bf5-1e40-46a9-819c-c63027278a3a/Metodika_ke_koncesnimu_zakonu>](http://www.portal-vz.cz/getmedia/6b84bf5-1e40-46a9-819c-c63027278a3a/Metodika_ke_koncesnimu_zakonu).

³⁹ Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

v § 16 odst. 6, když koncesní smlouvu výslovně podřizuje režimu obchodního zákoníku.⁴⁰ Je tedy zřejmé, že koncesní smlouva bude mít povahu soukromoprávního ujednání mezi veřejným zadavatelem a koncesionářem a že se koncesní smlouvou založený závazkový právní vztah bude řídit příslušnými ustanoveními obchodního zákoníku a s ohledem na § 1 odst. 2 ObchZ i občanským zákoníkem.⁴¹ Zřejmou výhodou zvoleného řešení je, že se na uzavírání koncesních smluv i jejich plnění použije princip soukromoprávní regulace právních vztahů, podle kterého je dovoleno vše, co není výslovně zákonem zakázáno. Neuplatní se tedy metoda regulace veřejnoprávní, kdy vše, co není zákonem výslovně povoleno, je zakázáno.

*Obecná a komplexní úprava koncesních smluv ve vztahu k zajišťování veřejných služeb, resp. veřejné infrastruktury v českém právu až do přijetí koncesního zákona chyběla. Určitou výjimkou byl v tomto směru zákon o pozemních komunikacích obsahující svébytnou úpravu koncesionářské smlouvy uzavírané za účelem financování a zajištění výstavby, provozování a údržby dálnice, kterou se převádí některá práva a povinnosti státu jako vlastníka dálnice na koncesionáře (od 1. ledna 2007 byla možnost uzavírat koncesionářskou smlouvu rozšířena i na silnice I. třídy). Tato úprava má však jen partikulární povahu.*⁴²

Pro potřeby této práce se jako stěžejní část koncesního zákona jeví jeho Část druhá, kde je mj. upravena problematika koncesního řízení a výběru koncesionáře.

2.4.1 Koncesní řízení

Před zahájením koncesního řízení je ze strany zadavatele zjištěna předpokládaná hodnota předmětu koncesní smlouvy a předpokládaný celkový příjem koncesionáře. V souladu s ustanovením koncesního zákona „výpočet předpokládané hodnoty předmětu koncesní smlouvy a předpokládaného příjmu koncesionáře stanoví prováděcí předpis.“ V případě, že je předpokládaný příjem menší než 20 mil. Kč, vybere zadavatel koncesionáře pro uzavření koncesní smlouvy v koncesním řízení.⁴³

Zákon člení jednotlivé zadavatele na veřejné, dotované a sektorové. Základní rozdíl mezi veřejným a sektorovým zadavatelem tkví v tom, že sektorový zadavatel zadává pouze

⁴⁰ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů ust. § 1 odst. 1 „Tento zákon upravuje postavení podnikatelů, obchodní závazkové vztahy, jakož i některé jiné vztahy s podnikáním související...“ Od 1. 1. 2014 z důvodu rekodifikace soukromého práva v ČR ust. § 16 odst. 6 Koncesního zákona stanoví, že: „Koncesní smlouva se dále řídí příslušnými ustanoveními občanského zákoníku“ tj. Zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁴² KRUTÁK, T. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář*. 2., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xii, s. 132.

⁴³ Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

nadlimitní veřejné zakázky. Dotovaný zadavatel je pak definován jen ve vztahu ke stanoveným veřejným zakázkám na stavební práce a veřejným zakázkám na služby, které souvisí s veřejnou zakázkou na stavební práce.⁴⁴

Dalším typem zadavatele, se kterým se lze v praxi setkat, je centrální zadavatel. To je veřejný zadavatele, který provádí centralizované zadávání. To spočívá v tom, že v souladu s § 3:

„a) pro jiné zadavatele pořizuje dodávky či služby, jež jsou předmětem veřejných zakázek, které následně prodává jiným zadavatelům za cenu nikoliv vyšší, než za kterou byly dodávky či služby pořizeny, nebo

b) provádí zadávací řízení a zadává veřejnou zakázku na dodávky, služby či stavební práce na účet jiných zadavatelů.“

Co se centralizace zadávání jako takového týče, může probíhat na všech úrovních, např. v případě územně samosprávných celků pro kraje, obce či městské části apod.⁴⁵

Z § 6 – 7 koncesního zákona vyplývá, že koncesní řízení je zahájeno uveřejněním oznámení o jeho zahájení. Toto oznámení o zahájení koncesního řízení je výzvou pro dodavatele, kteří mohou od té doby podávat žádosti o účast v koncesním řízení a k prokázání splnění požadované kvalifikace. Lhůta pro doručení žádosti o účast v koncesním řízení nesmí být kratší než 52 dní ode dne uveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení.⁴⁶ Co z koncesního zákona přímo nevyplývá, ale co je povinností v případě zákona o veřejných zakázkách je fakt, že zadavatel je povinen dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zásada transparentnosti je primárně uplatňována při postupu komisí pro otevírání obálek a pro hodnocení odůvodňování rozhodnutí v zadávacím řízení. Zásada rovného zacházení zaručuje všem subjektům vhodný způsob zacházení. Zásada zákazu diskriminace potlačuje veškeré protekcionalistické snahy ve smyslu upřednostňování národní výroby či materiálů, popř. uplatnění národního technického standardu.⁴⁷

*„To ostatně vyplývá i z judikatury Evropského soudního dvora, který ve svém rozhodnutí C-324/98 **Verlags GmbH proti Telecom Austria říká (shrnutí výroku soudu): Směrnice 93/38/EHS se vztahuje na smlouvy realizované za peněžité plnění uzavřené***

⁴⁴ KRČ, R. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon: s komentářem*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. s. 52.

⁴⁵ Tamtéž s. 72.

⁴⁶ Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ KRČ, R. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon: s komentářem*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. s. 82.

v písemné formě mezi subjektem který je podle legislativy členského státu odpovědný za poskytování telekomunikačních služeb a jehož kapitál je plně vlastněn veřejnými orgány daného členského státu na jedné straně a soukromým subjektem na straně druhé, kde prve uvedený subjekt svěřuje soukromému subjektu výrobu a publikaci tištěných a elektronicky přístupných seznamů uživatelů telefonních stanic za účelem jejich distribuce veřejnosti.

*Nicméně ačkoli takovéto smlouvy obecně spadají pod směrnici 93/38/EHS, budou z rozsahu její aplikace v souladu se současnou úpravou komunitárního práva vyloučeny zejména v tom případě, že protiplnění poskytované soukromému subjektu spočívá v tom, že soukromý subjekt obdrží právo provozovat danou službu za poplatek. Bez ohledu na to, že podle současného komunitárního práva jsou výše uvedené smlouvy vyloučeny z působnosti směrnice 93/38/EHS, jsou zadavatelé, kteří je uzavírají, povinni obecně dodržet základní principy stanovené Smlouvou SES a zejména princip zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, který vyžaduje i dodržení transparentnosti. Povinnost dodržení transparentnosti spočívá v zabezpečení dostatečného uveřejnění pro umožnění soutěže a možnosti přezkoumání nestrannosti zadávacího řízení.*⁴⁸

Při následném posuzování kvalifikace dodavatelů dochází k prolnutí ustanovení koncesního zákona č. 139/2006 Sb. a zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb., jelikož tato kvalifikace je posuzována v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Zadavatel může v souladu s § 7 „omezit počet dodavatelů, kteří prokázali splnění kvalifikace, pokud to uvedl v oznámení o zahájení koncesního řízení, včetně uvedení kritérií pro jejich omezení.“ Následně po posouzení kvalifikace vyzve zadavatel dodavatele, kteří prokázali splnění kvalifikace k podávání nabídek s tím, že o těchto nabídkách může dále jednat nebo „vyzve dodavatele, kteří prokázali splnění kvalifikace, k účasti v koncesním dialogu, jehož účelem je nalezení jednoho nebo více vhodných řešení koncesního projektu.“ Písemná výzva k účasti na koncesním dialogu podle §7 odst. 5 písm. b) obsahuje alespoň:

„a) popis předmětu jednání, který obsahuje zejména specifikaci potřeb a požadavků zadavatele na předmět koncesní smlouvy,

b) informaci o místě době jednání,

c) informaci o jazyce jednání.“

Všichni dodavatelé, kteří byli vyzváni k účasti v koncesním dialogu, jsou po jeho ukončení o této skutečnosti písemně informováni a zároveň jsou písemně vyzváni k podání

⁴⁸ KRUTÁK, T. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář*. 2., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xii, s. 144-145.

nabídek. Posouzení a hodnocení nabídek upravuje § 11. Ten zdůrazňuje skutečnost, že hodnotícím kritériem pro výběr koncesionáře, je pouze ekonomická výhodnost nabídky.

2.4.2 Výběr koncesionáře

Oznámení o výběru koncesionáře upravuje § 12 koncesního zákona. Na základě výsledků koncesního řízení je ze strany zadavatele vybrán nejvhodnější dodavatel, přičemž hlediskem této vhodnosti je ekonomická výhodnost předložené nabídky. Pro oznámení o výběru koncesionáře je využito ustanovení o oznámení výběru nejvhodnější nabídky zákonem o veřejných zakázkách.⁴⁹ V souladu s tímto zákonem je každý zadavatel povinen uveřejnit výsledek řízení a to bez ohledu na skutečnost, zda byla uzavřena smlouva, či bylo dané řízení zrušeno.⁵⁰ Ustanovením zákona o veřejných zakázkách se řídí také případy podávání námitek, způsobu jejich vyřízení, zákaz uzavření koncesní smlouvy či uzavření koncesní smlouvy.

Zákon umožňuje zadavateli uzavřít koncesní smlouvu místo s vybraným dodavatelem s právnickou osobou, která se koncesního řízení neúčastnila. K tomuto lze přistoupit v souladu s § 13 koncesního zákona tehdy, jestliže:

„a) v nabídce vybraného dodavatele byla taková možnost uvedena, včetně právní formy, minimálního navrhovaného základního kapitálu, navrhované vlastnické struktury a návrhu obsazení orgánů takové osoby,

b) ji zadavatel nebo vybraný dodavatel v době uzavření koncesní smlouvy přímo nebo nepřímo ovládá,

c) jejím předmětem činnosti je realizace předmětu koncesní smlouvy, a

d) splňuje základní kvalifikační předpoklady.“⁵¹

2.4.3 Koncesní smlouva

Důležitá úprava obsažená v § 16 koncesního zákona se týká koncesní smlouvy, přičemž pro potřeby této práce je vymezení náležitostí koncesní smlouvy stěžejní. Koncesní smlouva je takovou smlouvou, v níž se *„koncesionář zavazuje poskytovat služby nebo i provést dílo a zadavatel se zavazuje umožnit koncesionáři brát užitky vyplývající z posky-*

⁴⁹ Zákon č. 139/2006 Sb. o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁰ KRČ, R. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon: s komentářem*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. s. 455.

⁵¹ Zákon č. 139/2006 Sb. o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

tování služeb nebo z využívání provedeného díla, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích. “

Z § 16 také vyplývá jeden podstatný argument pro využívání PPP projektů v praxi, kterým je sdílení rizik. Podstatnou část rizik, která vyplývají z poskytování služeb, nebo využívání provedeného díla na svých bedrech nese koncesionář. Ostatní rizika se mezi zadavatelem a koncesionářem rozdělí v souladu s koncesní smlouvou.

„Výše uvedené je třeba chápat jako pojmové či typové znaky koncesní smlouvy. Jestliže smlouva některý z uvedených znaků naplňovat nebude, nepůjde o koncesní smlouvu ve smyslu § 16. V této souvislosti je třeba poukázat na to, že koncesní zákon klade řadu dalších požadavků na obsah koncesní smlouvy. Koncesní smlouva tak musí obsahovat úpravu rozdělení dalších rizik (tj. jiných než spojených s braním užitků), stanovení důvodů, na jejichž základě může dojít k předčasnému ukončení smlouvy, vymezení právních vztahů stran k majetku určenému k realizaci koncesní smlouvy, stanovení pravidel pro vypořádání vztahů k tomuto majetku v případě předčasného ukončení smlouvy (viz § 16 odst. 2, 3). Tyto obsahové požadavky, které je třeba odlišovat od výše uvedených pojmových (typových) znaků koncesní smlouvy, jsou obligatorními obsahovými náležitostmi koncesní smlouvy, jejichž nedostatek by měl za následek neplatnost smlouvy.“⁵²

„V rámci koncesní smlouvy musí být na koncesionáře přenesena podstatná část rizika spojeného s braním užitků. Koncesionář tak musí v podstatné míře nést ekonomické riziko spojené s případným nedostatečným příjmem vyplývajícím z předmětu koncese (k němuž může typicky dojít v případě nedostatečné poptávky). Pokud odměna koncesionáře (soukromého partnera) spočívá v pevné platbě od zadavatele nebo pokud má koncesionář zadavatelem garantováno, že případné výpadky v jeho příjmu mu budou kompenzovány, nemůže se opět jednat o koncesní smlouvu. Stejně tak se dle našeho názoru nebude jednat o koncesi ani tehdy, jestliže by rizika spojená s braním užitků byla soukromému provozovateli kompenzována například formou dotací.

Jak již bylo uvedeno, řada smluv uzavíraných v rámci spolupráce veřejného a soukromého sektoru (tj. na bázi PPP) nebude naplňovat výše uvedenou právní definici koncesní smlouvy. Půjde např. o projekty, kde nebude příjem koncesionáře bezprostředně vázán na užitky plynoucí z poskytování této služby či provedeného díla. Příkladem může být smlouva na zajištění určité infrastruktury, kdy bude provozovatel (soukromý partner) placen za udržování infrastruktury v provozuschopném stavu bez ohledu na to, nakolik

⁵² KRUTÁK, T. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář*. 2., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xii, s. 136.

bude ve skutečnosti daná infrastruktura konečnými uživateli využívána. Jeho odměna bude moci být krácena, když určitá služba nebo infrastruktura nebude zadavateli nebo konečným uživatelům k dispozici nebo nebude k dispozici ve stanovené kvalitě. Takzvaný poplatek za dostupnost (ve vzorové koncesní smlouvě zpracované na základě zadání Ministerstva financí se používá pojem „služebné“) bude takto krácen formou penalizace za nedostupnost či nedostatečnou kvalitu. V případě stoprocentní dostupnosti kvality a dostupnosti však má dodavatel svůj příjem zaručen, a není tedy závislý na míře využití zajišťované služby či infrastruktury a užitečných z ní plynoucích. Z tohoto důvodu nebudou takto koncipované projekty koncesí, nýbrž se bude jednat o jiný typ PPP projektu realizovaný v režimu zákona o veřejných zakázkách.“⁵³

Důležité je upozornit na podstatné náležitosti koncesní smlouvy, které upravuje § 16 odst. 3 koncesního zákona. Koncesní smlouva obsahuje:

„a) důvody, na jejichž základě může dojít k předčasnému ukončení smlouvy, a

b) vymezení právních vztahů smluvních stran k majetku, který je určen k realizaci koncesní smlouvy včetně pravidel jejich vypořádání, pokud dojde k ukončení smlouvy podle písmene a).“

Je třeba upozornit, že v souladu s úpravou obsaženou v koncesním zákoně je možné koncesní smlouvu uzavřít pouze na dobu určitou a to pouze v písemné formě jakožto projev vůle smluvních stran. Uzavření koncesní smlouvy je možné tehdy, pokud to nevyklučuje zvláštní právní předpis, přičemž pro koncesionáře platí zákaz uzavírání další koncesní smlouvy na předmět koncesní smlouvy, případně na jeho část.

V souladu s § 18 koncesního zákona může zadavatel v koncesní smlouvě koncesionáři umožnit vybírat od uživatelů úhrady za poskytované služby, ale pouze v tom případě, že sám zadavatel by měl právo takové úhrady od uživatelů vybírat.

Budoucí plnění, účtový rozvrh a odpovědnost za škodu jsou oblasti, které upravuje § 19 koncesního zákona. Ten stanoví, že:

„(1) Při uzavírání koncesních smluv se zadavatelé mohou zavázat k budoucímu plnění, které není kryto z rozpočtu zadavatele platného v okamžiku uzavření koncesní smlouvy.“

⁵³ KRUTÁK, T. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář*. 2., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xii, s. 137-138.

(2) *Vede-li koncesionář účetnictví podle zvláštního právního předpisu, sestavuje účtový rozvrh tak, aby účetní závěrka obsahovala i členění položek podle činností spojených s předmětem koncesní smlouvy a podle ostatních činností, kterými se zabývá. Koncesionář uvede v účtovém rozvrhu nákladové a výnosové účty související na straně jedné s činnostmi spojenými s předmětem koncesní smlouvy a na straně druhé s jinými činnostmi, kterými se zabývá. Obsahové vymezení těchto účtů stanoví koncesionář vnitřním předpisem.*

(3) *Za škodu způsobenou koncesionářem v přímé souvislosti s poskytováním služby uživatelům odpovídá uživatelům služby zadavatel.*⁵⁴

2.5 Problematické oblasti právní úpravy v ČR

V české legislativní praxi lze nalézt řadu oblastí, které ve vztahu k problematice PPP nebyly dosud relevantně upraveny. Při výčtu lze začít od absence definice pojmu koncese, což v praxi koncesního řízení činí problémy při rozhodování. Je velmi těžké v praxi určit, kdy postupovat v souladu s ustanoveními koncesního zákona, a kdy naopak nikoli. To je však pouze jednou z problematických oblastí. Následující kapitoly usilují o jakési shrnutí všech těchto pro praxi problematických oblastí vztahujících se k problematice PPP projektů.

Pochopitelně existuje celá řada problematických a matoucích oblastí spojených s PPP projekty jako takovými. JUDr. Karel Zuska na 2. ročníku mezinárodní vědecké konference týkající se potřebnosti změny právní úpravy veřejných zakázek a PPP projektů v EU a ČR zmínil, že za současné největší nepřátelské faktory PPP projektů považuje mimo jiné například:

- a. „nejasnou a nedostatečnou legislativu a metodiku upravující problematiku PPP,*
- b. zcela matoucí (mnohdy i záměrné) povědomí o možnosti kombinace PPP projektů s dotačními tituly,*
- c. postavení veřejného zadavatele při případné insolvenční situaci privátního partnera,*
- d. DPH,*
- e. otázky veřejné podpory v průběhu trvání partnerství a konečně,*

⁵⁴ Zákon č. 139/2006 Sb. o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

*f. značnou opatrnost oficiální politiky PPP při propagaci a prosazování PPP projektů.*⁵⁵

2.5.1 Historizující pohled

V souvislosti s nabytím účinnosti právních předpisů upravující PPP projekty v ČR dne 1. července 2006 nabyl platnost mimo jiné i § 156 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách⁵⁶:

Pro nadlimitní veřejné zakázky u nichž

- a) má být smlouva, na základě které bude veřejná zakázka plněna, uzavřena na dobu určitou, a to nejméně 5 let, a*
- b) dodavatel nese některá ekonomická rizika spojená s realizací veřejné zakázky, která obvykle nese zadavatel, platí ustanovení tohoto zákona a dále ustanovení zvláštního právního předpisu.*⁵⁷

K tomu § 1 odst. 2 koncesního zákona⁵⁷ stanovoval:

„Ustanovení § 16 odst. 3 až 5, § 18, 19, § 21 až 23 a § 30 tohoto zákona platí i pro smlouvy, na jejichž základě se realizují nadlimitní veřejné zakázky podle zákona o veřejných zakázkách³⁾, jestliže

- a) smlouva je uzavřena na dobu určitou a to nejméně na dobu 5 let a*
- b) dodavatel nese některá ekonomická rizika spojená s realizací této veřejné zakázky, která obvykle nese zadavatel.*⁵⁸

V době platnosti § 156 zákona o veřejných zakázkách a § 1 odst. 2 koncesního zákona se v ČR rovněž hovořilo o tzv. „Kvazikoncesích“. Šlo o specifický model na pomezí zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona, který nesl mnoho znaků, jímž se podle právní úpravy platné v ČR vyznačují koncese, ovšem všechny jejich typické znaky nespĺňoval. Typickým absentujícím rysem byla koncesionářova možnost pobírat užitky z poskytování veřejné služby či provozování veřejné infrastruktury. Rovněž typické pro kvazikoncese bylo to, že při nich nedocházelo k přenosu rizika poptávky na koncesionáře.

Mimo čistě právní problematičnosti tato úprava rovněž byla zneužívána zadavateli,

⁵⁵ JURČÍK, R, ed. a KRUTÁKOVÁ, L, ed. *Veřejné zakázky a PPP projekty: potřebnost změny a právní úpravy v EU a v ČR: sborník příspěvků z 2. ročníku mezinárodní vědecké konference konané dne 15. - 16. 5. 2008.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 481.

⁵⁶ § 156 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷ § 1 odst. 1, 2 zákona č. 139/2006 Sb. o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

kteří realizovali ve své podstatě klasické koncese podle výše zmíněných paragrafů zákona o veřejných zakázkách, a tím se vyhnuli nutnosti postupovat podle některých, pro ně nevýhodných, ustanovení KZ a rovněž kvůli tomu tyto zakázky spadaly pouze částečně pod dozorovou funkci MF ČR.

V podstatě se tedy jednalo o nadlimitní veřejné zakázky, při kterých ovšem privátní partner přebíral některá ekonomická rizika, jež při klasické veřejné zakázce nese zadavatel. V aplikační praxi bylo nutné podříditi takovéto nadlimitní veřejné zakázky (kvazikoncese) po hmotněprávní stránce jak režimu zákona o veřejných zakázkách, tak i režimu koncesního zákona.

Ojedinelost a netypičnost tohoto řešení v českém právním řádu, stejně tak jako neexistence obdobné úpravy na úrovni evropského společenství nebo relevantních zahraničních právních úprav vnášela problémy do realizace PPP projektů v ČR. *„Vypuštění kvazikoncesí z koncesního zákona však neznámá, že by se tyto projekty nadále nemohly realizovat. Na jejich zadávání ani realizaci však již žádným způsobem nedopadá koncesní zákon a řídí se v plné míře pouze ustanoveními zákona o veřejných zakázkách“*.⁵⁸

2.5.2 Chybějící definice

„V současném českém právu nemá pojem koncese jednotný význam.⁵⁹ Lze se s ním setkat například ve vztahu k některým živnostenským oprávněním. Koncese podle živnostenského zákona však nelze zaměňovat s koncesemi upravovanými koncesním zákonem. Pojem „koncese“ podle živnostenského zákona představuje oprávnění k určité živnostenské činnosti – koncesované živnosti. Toto oprávnění však v sobě nezahrnuje závazek podnikatele k provádění konkrétního plnění v rámci činnosti, na kterou byla koncesní listina vydána (jakkoli v některých případech může být podmínkou platnosti koncesní listiny výkon koncesované podnikatelské činnosti). Naproti tomu koncese podle koncesního zákona nepřestavuje podnikatelské oprávnění k výkonu činnosti, jež je předmětem koncese (koncesionář však samozřejmě bude muset být držitelem příslušných podnikatelských oprávnění), ale toliko jeho pověření zadavatelem k poskytování určité veřejné služby (zajištění veřejné infrastruktury), přičemž toto pověření je založeno na smluvním základě. Koncesi podle koncesního zákona lze charakterizovat i jako závazek

⁵⁸ KRUTÁK, T. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář*. 2., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xii, s. 135.

⁵⁹ „Poněkud jinou povahu má koncese – na jejím vydání (udělení) totiž není právní nárok. Pokud nějaké oprávnění vzniká na základě koncese, je věci správního uvážení správního orgánu, zda je přízná, či nikoli.“ STAŠA, J. *Správní akty*. In. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Kapitola IX., s. 203.

koncesionáře k poskytování konkrétní veřejné služby či zajištění určité infrastruktury sloužící veřejnosti.“⁶⁰

K tomu, co je to koncese, lze dospět pouze nepřímo na základě ustanovení koncesního zákona, které se týkají například vymezení koncesní smlouvy a jejích podstatných náležitostí. V praxi pak chybějící definice koncese způsobuje, jak interpretační nejasnosti, tak to, že není zcela jednoznačné kdy a v jakých případech postupovat podle koncesního zákona. V metodice MMR⁶¹ se můžeme dočíst, že pojmy koncese a koncesní smlouva jsou zaměnitelné neboť koncese je vlastní udělené oprávnění a koncesní smlouva je právní forma, kterou je koncese udělována. Na evropské úrovni je koncese definována ve směrnici 2004/18/ES⁶², která v hlavě I. Článku 1 odstavcích 3. a 4. zavádí definici koncese na stavební práce a koncese na služby:

„3. „Koncese na stavební práce“ je smlouva stejného druhu jako veřejná zakázka na stavební práce s tou výjimkou, že protiplnění za provedení stavebních prací spočívá buď výhradně v právu využívat stavbu, nebo v tomto právu společně s platbou.

4. „Koncese na služby“ je smlouva stejného druhu jako veřejná zakázka na služby s tou výjimkou, že protiplnění za poskytnutí služeb spočívá buď výhradně v právu využívat služby, nebo v tomto právu společně s platbou.“

Podle Interpretačního sdělení Komise o koncesích podle práva společenství 2000/C 121/02⁶³ spočívá hlavní rozdíl mezi koncesí a veřejnou zakázkou v tom, že právo využívat stavbu nebo poskytovat služby je smlouvou zaručeno jako protiplnění ze strany veřejného zadavatele za postavení stavby či poskytování služeb. Není tak podstatné, zda toto právo je či není provázáno platbou ze strany zadavatele, avšak podle tohoto sdělení smí platba pokrývat pouze část nákladů, které jsou spojené s realizací a provozem stavby či poskytování služeb. Pokud by totiž platba pokrývala podstatnou část nákladů, byl by koncesionář zbaven ekonomického rizika spojeného s provozováním stavby, respektive poskytováním služeb a takovém případě se podle citovaného interpretačního sdělení Komise jedná o veřejnou zakázku, nikoli o koncesi.

⁶⁰ KRUTÁK, T. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář*. 2., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xii, s. 132.

⁶¹http://www.portal-vz.cz/getmedia/6b84bfb5-1e40-46a9-819c-c6302727a3a/Metodika_ke_koncesnimu_zakonu

⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

⁶³ Interpretační sdělení komise o koncesích podle práva společenství (200/C 121/02) [online]. 2000 [cit. 2014-02-06]. Dostupné z: <<http://www.portal-vz.cz/getmedia/4391a487-5424-43ac-b4c8-f545105854d7/Interpretacni-sdeleni-Komise-o-koncesich-podle-pra>>.

Pro bezproblémovou aplikaci koncesního zákona je tedy de lege ferenda nutné zakotvit v koncesním zákoně definici koncese. Tato definice by v sobě měla právně ustavit nejpodstatnější náležitosti vyplývající z aplikační praxe, zejména vymezení koncese jako oprávnění udělovaného na konkrétní dobu koncesionáři (soukromý subjekt) veřejným zadavatelem, k poskytování veřejné služby včetně případné realizace veřejné infrastruktury spojené s právem pobírat za to protiplnění, ať již ve formě užitků z poskytovaných veřejných služeb, plateb koncových uživatelů, nebo i plateb veřejného zadavatele, a to v případě že koncesionář přejímá rizika nebo jejich podstatnou část spojenou s realizací veřejné infrastruktury nebo poskytováním veřejných služeb (zejména se jedná o riziko stavební, riziko dostupnosti a případně riziko poptávky).

„Rozsudek Evropského soudního dvora C-206/08 WAZV Gotha říká: Skutečnost, že v rámci smlouvy na služby není smluvní partner přímo odměňován veřejným zadavatelem, ale má právo vybírat odměnu od třetích osob, postačuje k tomu, aby tato smlouva byla kvalifikována jako „koncese na služby“, pokud smluvní partner zcela nebo přinejmenším ve významném rozsahu převezme provozní riziko, kterému je vystaven veřejný zadavatel, i když je toto riziko od začátku velmi omezené kvůli veřejnoprávním podmínkám, za nichž je služba zajišťována.“⁶⁴

Po definování koncese bych navrhla i zjednodušení v § 16 koncesního zákona uvedenou definici koncesní smlouvy, která v současné úpravě definuje nejen podstatné náležitosti takové smlouvy, ale poněkud nešťastně i typické znaky koncese.

Závěr MMR, že pojmy koncese a koncesní smlouva jsou zaměnitelné, tudíž nelze akceptovat, protože zatímco koncese je vlastní udělené oprávnění, tak koncesní smlouva je pouhou právní formou, jíž je toto oprávnění udělováno.

V platné právní úpravě rovněž není jednoznačně vymezen pojem „veřejná služba“, což je přitom podstatný znak odlišující koncese od klasických veřejných zakázek. Určité vymezení pojmu veřejná služba lze čerpat z pojmu „služby obecného hospodářského zájmu“, kterých se užívá při vymezení pravidel EU o veřejné podpoře.⁶⁵

Právní úprava by tak – mohu-li naznačit můj názor na žádoucí směr legislativních prací – měla především stanovit, že veřejnou službou je činnost spadající do působnosti

⁶⁴ KRUTÁK, T. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář*. 2., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xii, s. 145.

⁶⁵ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE.[online]. [cit. 2014-06-14]. Dostupné z: <<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu.html>>

veřejného zadavatele vyplývající z právního předpisu z rozhodnutí příslušného orgánu veřejného zadavatele.

Do oblasti problematiky legálního vymezení lze rovněž zahrnout roztržičnost úpravy koncesí. V předchozí kapitole jsem již zmínila historickou roztržičnost úpravy mezi zákonem o veřejných zakázkách a koncesním zákonem. Ovšem nejedná se o jedinou nejednotnost, neboť např. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, upravuje tzv. koncesionářskou smlouvu na provozování dálnic a silnic první třídy. Tento oborový zákon je aplikačně v souladu s pravidlem *lex specialit derogat legi generali* nadřazený obecné právní úpravě (koncesní zákon) a tuto koncesionářskou smlouvu upravuje odlišně od koncesí podle KZ, přičemž komparací úpravy docházíme k závěru, že se jedná spíše o veřejnou zakázku než o koncesi.

Bylo by vhodné omezit obdobné zmínky v oborových zákonech (viz výše zmíněný zákon o pozemních komunikacích) a případné potřebné úpravy podřadit buď pod zákon o veřejných zakázkách, nebo pod koncesionářský zákon tak, aby veřejnému zadavateli zůstala možnost zachovat výhody (přenos rizik, využití zdrojů soukromého sektoru, jasné definice, možnost využití metodik), které jsou pro něj rozhodující.

Jednou z možností jak odstranit definiční roztržičnost mezi zákonem o veřejných zakázkách, koncesním zákonem a oborovými zákony je definovat pojem koncový uživatel tak, aby příjemcem veřejných služeb mohl být nejen jejich přímý příjemce, ale i další subjekty (municipalita nebo stát), kteří hradí službu z důvodu veřejného zájmu v případech, kdy není možné od skutečného příjemce vybírat plné úhrady, a proto rovněž není možné přenést poptávkové riziko plně na koncesionáře. Jedná se například o projekty ve vězeňství, kde nelze očekávat, že by si vězni plně hradili pobyt ve věznici nebo například o projekty ve školství, kde rovněž žáci nejsou typickými plátcí za poskytnuté veřejné služby. Pojem koncese by se tak rozšířil i na případy, kdy nedochází k plnému zpoplatnění koncových uživatelů, ale služby jsou hrazeny částečně nebo i zcela veřejným zadavatelem. Obdobné řešení je typické pro některé zahraniční právní úpravy. V souvislosti s takovými úpravami se pak hovoří o, i u nás zdomácněném pojmu, stínová platba / stínové mýto (v anglicky mluvících zemích je hojně užíván pojem *shadow tool*).

Současně si je však nutno uvědomit, že zahrnutí všech typů projektů pod jednotlivou definici by pravděpodobně nebylo v souladu s obsahovým vymezením znaků koncese,

jak ho uvádí Interpretací sdělení Komise,⁶⁶ tedy doporučení v tomto směru směřují k maximalizaci vzájemné diskuze všech zúčastněných před vyřknutím konečné definice.

2.5.3 Odlišný přístup koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách

Veřejné zakázky a koncese ve své podstatě slouží témuž účelu, tedy zajištění veřejných potřeb. Přitom vedle sebe koexistují dva právní předpisy, které se v řadě otázek, především pak ve vztahu k PPP projektům, svou úpravou překrývají. Je tedy do značné míry nepochopitelné a lze považovat za neúčelné vymezení veřejných zakázek a koncesí z hodnotového a věcného hlediska odlišným způsobem.

Zákon o veřejných zakázkách odlišuje veřejné zakázky podle dvou hledisek, a to podle jejich předmětu - veřejné zakázky na dodávky, na stavební práce a na služby, a podle předpokládané hodnoty - zakázky malého rozsahu, podlimitní veřejné zakázky a nadlimitní veřejné zakázky. Navíc jsou finanční limity různé s ohledem na subjekt zadavatele a předmět veřejné zakázky.

Vedle toho koncesní zákon mezi koncesemi téměř nerozlišuje, pouze v § 16 tohoto zákona je naznačeno, že by se mělo jednat o poskytnutí služby či provedení díla. Koncesní zákon stanovuje pouze to, kdy má zadavatel povinnost zadat koncesní smlouvu v rámci koncesního řízení, přičemž zvláštní režim platí pro tzv. významné koncesní smlouvy.

Stejně tak z koncesního zákona přímo nevyplývá povinnost zadavatele v rámci výběru smluvního partnera dodržovat tři základní zásady, kterými jsou dle zákona o veřejných zakázkách zásada transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

To, že koncesní zákon mezi koncesními smlouvami dle jejich finančního objemu nerozlišuje, vede k tomu, že koncese na služby malého rozsahu jsou zadávány stejným postupem, jako je tomu u koncesí v hodnotě několika miliard korun. Koncesní řízení se tak stává nejen velice rigidním, ale také nepřiměřeně dlouhým ve srovnání se zadávacím řízením upraveným ustanoveními zákona o veřejných zakázkách. Univerzálnost pojetí koncesní procedury, tak odrazuje celou řadu zadavatelů od realizace projektu, není-li předpokládaný příjem koncesionáře pod 20 milionů korun, kdy zadavatelé nemusí postupovat podle všech ustanovení koncesního zákona. Řešení stejných problematik ve dvou různých zákonech odlišným způsobem, lze považovat za zcela neúčelné.

⁶⁶ Interpretací sdělení komise o koncesích podle práva společenství (200/C 121/02) [online]. 2000 [cit. 2014-02-06]. Dostupné z: <<http://www.portal-vz.cz/getmedia/4391a487-5424-43ac-b4c8-f545105854d7/Interpretacni-sdeleni-Komise-o-koncesich-podle-pra>>

Jako vhodné řešení se jeví zavedení rozlišení koncese „malého rozsahu“, koncese „podlimitní“ (nevýznamné) a koncese „nadlimitní“ (významné). Současně by bylo vhodné posunout stávající finanční limity. Bylo by vhodné hodnotově vymezit podlimitní koncese jako ty koncese, které přesahují hodnotu koncesí „malého rozsahu“, ale zároveň nedosahují hodnoty „nadlimitních“ (významných) koncesí. Při členění na „nadlimitní“ a „podlimitní“ koncese by zároveň bylo vhodné odlišit užívaný postup výběru smluvního partnera pro daný typ koncese. Vedle toho by bylo vhodné zachovat stávající vymezení významných koncesí tak, jak jej uvádí § 20 koncesního zákona. Dále by bylo vhodné zavést jednotný finanční limit u zadavatelů v postavení obcí, aniž by u obcí docházelo k rozlišení dle počtu obyvatel. V obecné rovině by pak bylo dále vhodné v otázce finančních limitů rozlišovat mezi koncesemi na služby a koncesemi na stavební práce.⁶⁷

Mezi „malé projekty“ by pak bylo vhodné zařadit i projekty dosahující vyšší hodnoty, které ovšem nemají přímý dopad na příslušný veřejný rozpočet s ohledem na skutečnosti, že koncesní smlouva nezakládá žádný finanční závazek zadavatele a veškerá finanční rizika jsou přenesena na subjekt koncesionáře.

Nikde nezmíněný je rovněž fakt, že zatímco u veřejných zakázek se typicky soutěží pouze investiční náklady, u PPP projektů jsou to náklady celoživotního cyklu. Vezmeme-li v úvahu, že podle facility manažerů jsou náklady na facility management v průběhu životního cyklu u budov zhruba v poměru 1:5, je zřejmé, že u PPP projektu se stejnou vstupní investicí, budou finanční limity posunuty výrazně výše.⁶⁸ Tento fakt by měl být zohledněn právě výše navrženým posunutím stávajících finančních limitů.

2.5.4 Zdvojená schvalovací procedura u významných PPP projektů

V případě významných koncesních smluv, které upravuje část čtvrtá koncesního zákona, je zadavatel povinen zajistit v souladu s § 20 tohoto zákona vypracování koncesního projektu. Koncesním projektem se rozumí *„základní vymezení činnosti, která má být předmětem koncesní smlouvy, základní vymezení ekonomických podmínek a právních vztahů vyplývajících z realizace koncesní smlouvy a ekonomické posouzení výhodnosti jejího zajištění formou koncesní smlouvy. Podrobnosti obsahu koncesního projektu stanoví prováděcí právní předpis.“*⁶⁹

⁶⁷ Zjednodušení procesu PPP. In: [online]. Asociace PPP, 2008

⁶⁸ Z vyjádření Milana Hampla, viceprezidenta International Facility Management Association

⁶⁹ Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Nejpozději před zahájením samotného koncesního řízení nebo před podáním výzvy k podání nabídek musí být v souladu s § 22 koncesního zákona schválen koncesní projekt, který je následně podkladem pro vypracování koncesní dokumentace. O schválení koncesního projektu rozhoduje v souladu s § 22 odst. (3) koncesního zákona:

„a) vláda v případě koncesního projektu České republiky, státní příspěvkové organizace nebo jiné právnické osoby,

b) zastupitelstvo kraje v případě koncesního projektu kraje, příspěvkové organizace, u níž plní kraj funkci zřizovatele, nebo jiné právnické osoby,

c) zastupitelstvo obce v případě koncesního projektu obce, příspěvkové organizace, u níž plní obec funkci zřizovatele, nebo jiné právnické osoby,

d) orgán rozhodující o otázkách hospodaření podle zvláštního právního předpisu v případě koncesního projektu jiného zadavatele.“⁷⁰

I pokud nebude koncesní projekt schválen, tak samo o sobě neschválení koncesního projektu nevede k platnosti koncesní smlouvy, která bude v případě výběru koncesionáře uzavřena. Nesplnění této povinnosti je ovšem chápáno jako správní delikt a za ten hrozí zadavateli sankce.⁷¹

Vedle chválení koncesního projektu je třeba, aby v souladu s ustanovením § 23 koncesního zákona došlo také ke schválení koncesní smlouvy, což je základní podmínka její platnosti. Koncesní smlouvu v závislosti na subjektu zadavatele schvaluje:

„a) Česká republika, státní příspěvková organizace nebo jiná právnická osoba,

b) kraj, příspěvková organizace, u níž plní funkci zřizovatele, nebo jiná právnická osoba,

c) obec, příspěvková organizace, u níž plní funkci zřizovatele, nebo jiná právnická osoba,

d) jiný zadavatel, schvaluje orgán rozhodující o otázkách jeho hospodaření podle zvláštního právního předpisu.“⁷²

V praxi lze tedy hovořit o dvojím schvalování v rámci jednoho PPP projektu, tedy schvalování koncesního projektu a koncesní smlouvy. Toto dvojí schvalování vede je u významných koncesí jedním z hlavních důvodů nepřiměřené délky přípravy koncesního

⁷⁰ Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ Zjednodušení procesu PPP. In: [online]. Asociace PPP, 2008

⁷² Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

řízení. Právě délka a složitost koncesního řízení je jedním z jeho nejvíce kritizovaných bodů. Pro usnadnění a snížení rigidity tohoto řízení by bylo vhodné zauvažovat o zrušení § 22 koncesního zákona s tím, že je třeba zachovat schvalovací proceduru u koncesní smlouvy (tedy § 23 koncesního zákona). To proto, že až v koncesní smlouvě jsou definovány veškeré závazky a povinnosti veřejného zadavatele. Dalším podnětem k zamyšlení v této oblasti je možnost vyloučení vlády ČR z vlastní schvalovací procedury ve smyslu možného převzetí této odpovědnosti příslušným ministerstvem s využitím jeho administrativního aparátu.⁷³

2.5.5 Daňové aspekty

Pokud je snahou České republiky zefektivnění systému PPP projektů založené na zjednodušení těchto projektů, nelze se alespoň částečně nedotknout daňové problematiky. Právě nejistota a riziko možných dopadů v této oblasti jsou jedním ze základních aspektů, které přispívají k dosud zdrženlivému postoji trhu k projektům na bázi PPP. Hlavní oblastí problémů je problematika DPH a odpisů.

Daňové a účetní zákony České republiky prakticky často brání realizaci PPP projektů v podmínkách českého trhu. Svůj podíl na tom má do značné míry právní nejistota výkladu daňových a účetních zákonů a to jak z pozice zadavatele, tak z pozice koncesionáře. Tato nejistota je spatřována v následujících oblastech:

- a. způsob účtování nákladů na vybudování předmětu koncesní smlouvy,
- b. rozlišení vznikajících aktiv, jejich vykazování v rozvaze koncesionáře,
- c. povinnost vykazovat majetek v aktivech a odepisování těchto aktiv,
- d. způsob daňového a účetního odepisování majetku,
- e. daňová uznatelnost výdajů, které vznikají v souvislosti s koncesní smlouvou, stejně jako daňová uznatelnost odpisu,
- f. účtování tržeb za poskytované koncesní služby,
- g. časové rozlišení nákladů a výnosů,
- h. účetní a daňové dopady v případně nestandardně ukončených koncesních smlouv,

⁷³ Zjednodušení procesu PPP. In: [online]. Asociace PPP, 2008, s. 44 – 45.

- i. určení zdanitelného plnění v oblasti DPH a to zejména při provádění plnění na majetku zadavatele, popř. při převádění majetku mezi zadavatelem a koncesionářem,
- j. oblast daně z převodu nemovitosti a daně darovací.

Pro praxi je zcela nezbytné zapracovat na úpravách daňových a účetních předpisů, minimálně alespoň v oblasti otázek týkajících se DPH v takovém případě, kdy majetek zůstává v majetku zadavatele v průběhu trvání koncesní smlouvy. Stejně tak by bylo vhodné zpřehlednit a vhodně zpracovat výše uvedené aspekty ve smyslu úpravy účetnictví, daně z příjmu, DPH a daně z převodu nemovitosti do novely příslušných zákonů. Vhodné by bylo také stanovit jasnou metodiku daňových dopadů koncesní smlouvy. Účelové převody majetku ve smyslu koncesní smlouvy by pak bylo vhodné osvobodit od daně z převodu nemovitosti. Řešit by se měla také chybějící definice zdanitelného plnění ve smyslu koncesní smlouvy.⁷⁴

Pružné řešení daňových otázek, zejména refundace nadměrných odpočtů DPH bylo jedním z důležitých faktorů, které napomohly k úspěšné realizaci rychlostní silnice R1 v délce 50 km formou PPP na Slovensku.⁷⁵

2.5.6 Dispozice s majetkem

Při dispozicích se svým majetkem je stát do značné míry omezován. To činí realizaci PPP projektu poměrně komplikovanou. Na jedné straně je zcela pochopitelné, že ochrana státního majetku je nezbytným aspektem vlastnictví tohoto majetku, nicméně řada omezení či úprava možných výjimek je založena na řekněme výrazně subjektivním posouzení Ministerstva financí České republiky. Nastavení posuzování výjimek by však mělo být zcela objektivní.

K dispozici s majetkem zadavatele ve smyslu nejčastěji nemovitého majetku dochází v rámci koncesních projektů zcela běžně a to ať už se jedná o začátek projektu, jeho průběh nebo ukončení. Těmito dispozicemi je chápáno:

- a. nabytí majetku,
- b. převod majetku,
- c. zřízení zástavního práva,
- d. zřízení věcného břemene,

⁷⁴ Zjednodušení procesu PPP. In: [online]. Asociace PPP, 2008, s. 53.

⁷⁵ Z rozhovoru s bývalou ředitelkou Asociácie PPP Irmou Chmelovou

- e. přenechání užívání majetku,
- f. jiný způsob nakládání s majetkem.

Stát jakožto subjekt veřejného práva z hlediska svého specifického postavení v právním řádu požívá při dispozicích s majetkem zvláštní ochrany. Oproti územně samosprávným celkům je stát při dispozicích s majetkem do značné míry omezen, je v tomto ohledu tedy značně neflexibilní, neexistuje zde větší prostor pro dispozici s majetkem při zachování některých omezení a to především vzhledem ke specifické úloze a postavení státu, je bráněno dispozicím se státním majetkem a to i v případech, kdy jde o jasně a účelově odůvodněné případy. Povolovací proces při dispozici s majetkem státu je vedle toho velmi časově náročný a posuzování výjimek je realizováno na základě subjektivních kritérií. Jedním z těchto kritérií je například kritérium „závažných důvodů.“

Při úpravě majetkoprávních vztahů je třeba mít na zřeteli úpravu obsaženou ve veřejnoprávních předpisech upravujících nakládání s veřejným majetkem (tj. s majetkem státu či majetkem územně samosprávných celků). Bude-li zadavatelem stát (vystupující prostřednictvím svých organizačních složek), pak bude nutné postupovat v souladu se zákonem o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.⁷⁶ Budou-li zadavatelem územní samosprávné celky, bude třeba postupovat v souladu se zákonem o obcích, resp. zákonem o krajích.

V této souvislosti je třeba poukázat na to, že zejména zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích klade pro dispozice s majetkem státu řadu omezujících podmínek a požadavků. V souvislosti s přijetím koncesního zákona došlo sice k úpravě zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích na základě změnového zákona č. 140/2006 Sb.,⁷⁷ většina omezujících ustanovení však zůstala zachována. Jedná se především o omezující podmínky pro poskytnutí majetku státu do užívání obsažené v § 27 tohoto zákona.⁷⁸ Zákon připouští přenechání majetku státu do užívání právnické nebo fyzické osobě v případě, že jej organizační složka státu dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti, anebo v případě, kdy přenechání majetku státu do užívání právnické či fyzické osoby povede k účelnějšímu či hospodárnějšímu využití majetku při zachování hlavního účelu, ke kterému tento maje-

⁷⁶ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Zákon č. 140/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím koncesního zákona.

⁷⁸ Např. § 27 odst. 2 „Užívání ... lze sjednat pouze na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let pro jednoho uživatele.“ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

tek organizační složce slouží. Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích dále omezuje dobu, na niž lze majetek státu (při splnění výše uvedených předpokladů) přenechat do užívání, na nejvýše 8 let s možností prodloužení o dalších 8 let, jsou-li nadále splněny podmínky pro přenechání do užívání (tj. nepotřebnost nebo dosažení účelnějšího využití). Tento zákon rovněž omezuje okruh osob, kterým je možné přenechat majetek státu do užívání bezúplatně (bezúplatné užívání lze sjednat jen s osobami, které se nezabývají podnikáním). Je zřejmé, že uvedená omezení mohou komplikovat realizaci koncesních smluv či PPP projektů. Je otázkou, zda by nebylo možné komentované ustanovení koncesního zákona považovat za speciální úpravu, která umožňuje zadavateli při sjednávání koncesní smlouvy postupovat bez ohledu na omezení, která stanoví zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Z praktického pohledu by takovýto volnější režim byl jistě žádoucí. Vzhledem k tomu, že výklad k této otázce není jednoznačný, lze z důvodu právní jistoty doporučit při uzavírání koncesních smluv, v jejichž rámci dochází k poskytnutí práva užívání k majetku státu, vyžádat si výjimku Ministerstva financí podle § 27 odst. 4 zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. V rámci případných novelizací by však bylo jistě vhodné uvažovat o výslovném zakotvení flexibilnějšího rámce pro koncesní smlouvy.

Pro zjednodušení systému PPP projektů by bylo vhodné upravit celý postup při rozhodování o dispozici se státním majetkem. Bylo by vhodné ponechat rozhodovací pravomoc Ministerstvu financí České republiky, nicméně subjektivní kritéria, která jsou stěžejní pro rozhodování této instituce, by měla být nahrazena kritérii objektivními. V rámci zvláštního režimu pro PPP projekty by bylo vhodné umožnit výjimky pro finanční leasing nebo zástavu. Z hlediska jistoty možných investorů je pak nezbytné podřízovat rozhodnutí Ministerstva financí České republiky soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví.⁷⁹ To by vedlo k tomu, že na udělení výjimky by bylo nahlíženo jako na správní rozhodnutí.⁸⁰

Ostatně právě neudělení výjimky pro nakládání s majetkem státu bylo tím posledním hřebíčkem do rakve připravovaného a vysoutěženého PPP projektu rekonstrukce a modernizace některých provozů Ústřední vojenské nemocnice v Praze.⁸¹

2.5.7 Insolvence koncesionáře

Koncesionářova insolvence je jednou z možností, kterou je třeba jako možné riziko vzít v úvahu již v počátku přípravy projektu. V rámci tzv. přípravné fáze PPP projektu je

⁷⁹ Ke správnímu soudnictví: MIKULE, V. Správní soudnictví. In. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Kapitola XXVII., s. 521.

⁸⁰ Zjednodušení procesu PPP. In: [online]. Asociace PPP, 2008, s. 48 - 51.

⁸¹ Z rozhovoru s bývalým ředitelem Asociace PPP Vladimírem Sloupem.

tak zcela nezbytné provést právní analýzu možnosti zajištění alternativního plnění koncesní smlouvy pro takový případ, kdy by se koncesionář dostal do insolvence. Provedení této analýzy nabývá na důležitosti pak u těch projektů, kde je koncesionář vlastníkem majetku, který je určen k realizaci PPP projektu.

V souladu s ustanovením § 3 Zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, je pojem insolvence chápán jako synonymum pojmu úpadek. V souvislosti s ustanovením tohoto zákona platí, že:

„(1) Dlužník je v úpadku, jestliže má

a) více věřitelů a

b) peněžité závazky po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti a

c) tyto závazky není schopen plnit

(2) Má se za to, že dlužník není schopen plnit své peněžité závazky, jestliže

a) zastavil platby podstatné části svých peněžitých závazků, nebo

b) je neplní po dobu delší 3 měsíců po lhůtě splatnosti, nebo

c) není možné dosáhnout uspokojení některé ze splatných peněžitých pohledávek vůči dlužníku výkonem rozhodnutí nebo exekucí, nebo

d) nesplnil povinnost předložit seznamy uvedené v § 104 odst. 1, kterou mu uložil insolvenční soud.

(3) Dlužník, který je právnickou osobou nebo fyzickou osobou - podnikatelem, je v úpadku i tehdy, je-li předlužen. O předlužení jde tehdy, má-li dlužník více věřitelů a souhrn jeho závazků převyšuje hodnotu jeho majetku. Při stanovení hodnoty dlužníkovy majetku se přihlíží také k další správě jeho majetku, případně k dalšímu provozování jeho podniku, lze-li se zřetelem ke všem okolnostem důvodně předpokládat, že dlužník bude moci ve správě majetku nebo v provozu podniku pokračovat.

(4) O hrozící úpadek jde tehdy, lze-li se zřetelem ke všem okolnostem důvodně předpokládat, že dlužník nebude schopen řádně a včas splnit podstatnou část svých peněžitých závazků.“⁸²

V rámci problematiky PPP projektů je třeba zejména akcentovat rizikovost té situace, kdy je vlastníkem veškerého majetku určeného k realizaci projektu PPP koncesionář a

⁸² Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

současně bude tento majetek pořízen z finančních prostředků poskytnutých ze strany financující banky. Banka je zde v roli dominantního věřitele, jehož pohledávky jsou povětšinou zajištěny s pomocí rozsáhlého katalogu zajišťovacích práv, typicky právem zástavním. Jelikož vlastníkem majetku je koncesionář, náleží tento majetek v případě úpadku koncesionáře do majetkové podstaty.

Stávající právní úprava insolvenčního zákona samozřejmě skýtá řadu možností, jak úpadek koncesionáře řešit, přičemž samotné insolvenční řízení není bez dalšího překážkou pokračování řádného plnění koncesní smlouvy. V rámci insolvenčního řízení tak může například dojít k reorganizaci podniku koncesionáře, případně k zajištění plnění koncesní smlouvy ze strany třetího subjektu.

V rámci insolvenčního řízení však dochází k jakési disproporcii mezi oprávněnými zájmy financující banky a koncedenta. Zatímco banka usiluje o maximalizaci uspokojení svých pohledávek za koncesionářem, koncedent má zájem na tom, aby koncesionář dále plnil své závazky plynoucí z koncesní smlouvy. Koncedent je v případě insolvence koncesionáře ve značně nevýhodné situaci, jelikož mu stávající zákonná úprava nezajišťuje žádné preferenční postavení, které by mu umožnilo přednostně nabýt majetek koncesionáře určený k realizaci projektu PPP. Navíc v insolvenčním řízení není koncedent ani považován za účastníka řízení, jestliže nemá vůči koncesionáři pohledávku nebo takové právo, které je způsobilé k uplatnění v rámci insolvenčního řízení, jelikož účastníky insolvenčního řízení jsou v souladu s ustanovením § 14 insolvenčního zákona pouze věřitel, dlužník a jiné osoby uplatňující své právo.

Pro zpřehlednění a usnadnění této praxe by bylo vhodné zakotvit v rámci koncesního zákona zákonné předkupní právo pro koncedenta k nemovitému majetku koncesionáře, který je určen pro realizaci projektu PPP. Jedinou podmínkou pro realizaci tohoto práva by vedle vůle koncedenta bylo zajištění dostatečného množství likvidních finančních prostředků na úhradu kupní ceny majetku.⁸³

Vzhledem k téměř dvěma stům zrealizovaných PPP projektů v ČR je zřejmé, že převod majetku na veřejného zadavatele ihned po jeho výstavbě nepředstavuje zásadní problém pro realizaci většiny PPP projektů. Na druhé straně je nezbytné zdůraznit, že se většinou jednalo o menší PPP projekty, kdy byli koncesionáři ochotni riziko v takové výši akceptovat. Výraznější překážkou to tak může být především u větších projektů, zvláště

⁸³ Zjednodušení procesu PPP. In: [online]. Asociace PPP, 2008, s. 54 - 57.

s důrazem na přímé konsekvence se vznikem daňové povinnosti, odepisováním, možnostmi modernizací a rekonstrukcí atd.⁸⁴

2.5.8 Upřesnění dozorové funkce

V souladu s ustanovením § 30 koncesního zákona je žadatel povinen vyžádat si stanovisko Ministerstva financí České republiky v případě uzavření nebo změny koncesní smlouvy. Problematické je však stanovení přesného okamžiku, kdy je zadavatel povinen vyžádat si toto stanovisko. Ministerstvo má následně lhůtu 60 dní pro vyjádření k žádosti z hlediska možných dopadů přijímaných závazků v rámci projektu PPP obsažených v koncesní smlouvě a jejich přímému vlivu na ekonomickou stabilitu žadatele, případně na mezinárodní závazky České republiky.

Obecně lze konstatovat, že celý proces ve vztahu k dozorové funkci ministerstva je poměrně složitý a časově náročný. Z tohoto hlediska by bylo pro praxi přínosné přesné stanovení okamžiku, kdy je zadavatel povinen vyžádat si stanovisko Ministerstva financí České republiky. Stejně tak se z hlediska praxe zdá být šedesátidenní lhůta zbytečně dlouhá a bylo by jí vhodné zkrátit například na třicet dnů.⁸⁵

⁸⁴ Z rozhovoru s bývalým ředitelem Asociace PPP, Vladimírem Sloupem.

⁸⁵ Zjednodušení procesu PPP. In: [online]. Asociace PPP, 2008, s. 41- 43.

3 VYBRANÉ PROJEKTY PPP V ČR

V posledních letech začalo v prostředí České republiky narůstat množství projektů realizovaných na bázi PPP spolupráce. Na základě studia pramenů jsem si vybrala tři po mém soudu nejzajímavější projekty, a to především z hlediska jejich rozsahu, finanční náročnosti či praktických problémů a dopadu na socioekonomické prostředí České republiky. Těmito vybranými projekty, které budou dále v textu představeny, jsou projekty výstavby dálnice D3, Parkovací dům Rychtářka v Plzni a projekt elektronických tržišť.

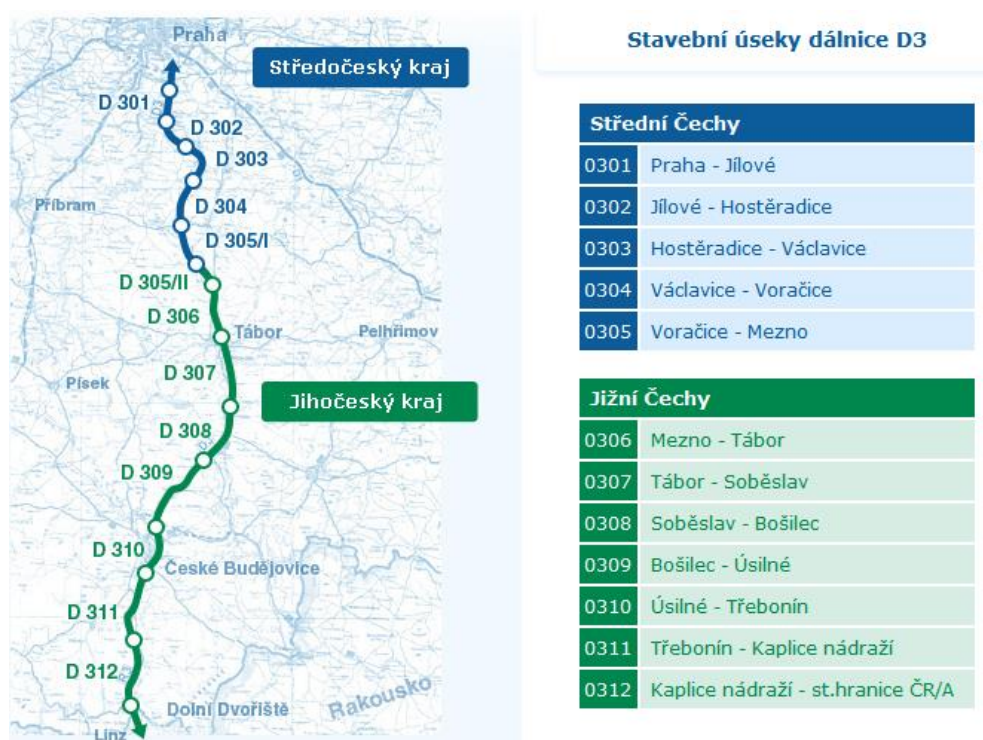
3.1 Dálnice D3

Prvním z představovaných projektů vznikajících na bázi modelu spolupráce soukromého a veřejného sektoru, je dálnice D3, která se ve finále ovšem po letité přípravě stala projektem nepříliš úspěšným. Dálnice je součástí doplňkové sítě evropských dopravních koridorů TINA, která byla schválena 2. panevropskou konferencí v roce 1994. Po vstupu České republiky do Evropské unie se stala D3 součástí transevropské silniční sítě Unie TEN-T. Přes Českou republiku převádí také mezinárodní silniční tah E55. Celý tento tah je pak v provozu v dálničních parametrech s výjimkou úseku dálnice D8 přes České Středohoří a úseku dálnice D3 Praha – Linec. Dálnice D3 plní funkci kapacitního spojení mezi hlavním městem Prahou s oblastí jižních Čech, napojuje Tábořsko a Českobudějovicko na republikovou síť dálnic a rychlostních silnic a ve směru na jih na silniční a dálniční síť v Rakousku. Funkce D3 v oblasti širšího okolí Prahy má obdobně jako jiné radiálně zaústěné komunikace do města také jako řešení dojížděky do zaměstnání na denní bázi a rovněž jako poměrně rychlá možnost rekreačních výpadů z Prahy, které trpí nedostatečnou a technicky nevyhovující silniční sítí.

Délka D3 a navazující rychlostní silnice R3 mezi hlavním městem Prahou a státní hranicí s Rakouskem činí zhruba 171,40 km. Celá trasa dálnice je rozdělena na celkem dvanáct stavebních úseků označených 0301 až 0312. Stavby v pokročilém stádiu přípravy nebo ve výstavbě jsou zde dále členěny na další dílčí stavební části. V souladu s vládním usnesením 741/99 Sb. je úsek mezi MÚK Třebonín a státní hranicí s Rakouskem připravován jako rychlostní silnice R3, úsek mezi Prahou, Tábořem a Českými Budějovicemi včetně obvodu města až po MÚK Třebonín ve stavbě 0310-II pak jako dálnice D3. Výhledově se počítá s vybudováním celkového počtu 33 mimoúrovňových křižovatek a několika Středisky správy a údržby dálnice s vlastní mechanizací.⁸⁶

⁸⁶ Základní informace o dálnici D3. In: *Dálnice D3* [online]. 2012 [cit. 2014-02-14]. Dostupné z: <http://www.dalnice-d3.cz/zakladni-informace-o-dalnici-d3>

Pro výstavbu a údržbu úseků 0305 až 0308B (Mezno – Veselí n. Lužnicí) a 0308C až 0312 (Veselí n. Lužnicí – Dolní Dvořiště) mělo být dle prvotních návrhů využito modelu PPP. Právě projekty v oborech dopravní infrastruktury jsou velmi typické svou realizací formou partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem. Jednotlivé stavební úseky dálnice D3 zobrazuje následující obrázek.



Obrázek 1 - Stavební úseky dálnice D3⁸⁷

Realizace projektu na bázi PPP začala v roce 2005 předložením pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru. Jednalo se o usnesení č. 1017, kterým vláda vzala na vědomí projekt výstavby, financování, údržby a provozování dálnice D3 Tábor – Bošilec o délce 30 km. Tento úsek (D307) má celkovou délku 16,3, přičemž v sobě zahrnuje stavbu tří mimoúrovňových křížení a pěti velkých mostních objektů. Vedle toho úsek 308 o celkové délce 14,3 km v sobě zahrnuje stavbu tří mimoúrovňových křížení a jeden velký mostní objekt přes řeku Lužnici. Usnesením vlády České republiky č. 1017 byla vzata na vědomí příprava a realizace projektu D3 na bázi systému PPP. Investiční náklady výstavby byly odhadnuty na 11 mld. Kč v cenách roku 2004 včetně DPH. V červnu 2008 došlo ke změně rozsahu projektu D3 a v říjnu téhož roku schválila vláda koncesní projekt PPP D3/R3 usnesením č. 1304 ke koncesnímu projektu PPP D3/R3.

⁸⁷ Obrázek 1 - Stavební úseky dálnice D3. Stavební úseky. In: *Dálnice D3* [online]. 2012 [cit. 2014-02-14]. Dostupné z: <http://www.dalnice-d3.cz/stavebni-useky>

Výstavbu dálnice ovlivnila finanční krize. Ministerstvo dopravy bylo v roce 2009 nuceno přehodnotit rozsah projektu D3/R3. Stejně tak došlo k přehodnocení původního postoje k přípravě projektu D3/R3 v otázce vyvlastňování pozemků. Jelikož aktuální zákon vyvlastňování neumožňoval, projekt D3 byl pozastaven a jeho pokračování bylo ze strany Ministerstva dopravy navázáno na schválení novely vyvlastňovacího zákona. Návrh zákona byl schválen na konci srpna 2009, čímž se změnil zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Poslanci návrh vyvlastňovacího zákona ovšem v září roku 2009 zamítli. Jelikož měl projekt PPP dálnice D3/R3 vykoupeno cca 50%, příprava zůstala pozastavena s tím, že projekt bude nabídnut soukromníkovi skutečně až tehdy, bude-li mít jistotu všech pozemků a připravenost projektu v tomto ohledu tudíž bude 100%. Posléze došlo ke schválení návrhu zákona o urychlení výstavby dopravní a technické infrastruktury ze strany Poslanecké sněmovny. Původní návrh zákona, který se týkal urychlení výstavby rychlostní komunikace R35, byl zobecněn. Dle finálního návrhu, který po dlouhé argumentaci a vleklých jednáních schválila vláda, měl resort dopravy nejprve připravit analýzu proveditelnosti, v níž porovná výhodnost metody PPP s tradičním zadáním veřejné zakázky. Výhodnost této metody spočívala z pohledu odborníků především:

- a. v zachování kontroly, kdy PPP umožňuje veřejnému sektoru plnou koncentraci na hlavní oblast činnosti, přičemž realizace infrastrukturních projektů je při zachování míry kontroly veřejného sektoru přenesena na subjekty soukromého sektoru,
- b. v kvalitě, kdy veřejný sektor získává vyšší kvalitu veřejných služeb při zachování konstantní či dosažení nižší nákladové úrovně,
- c. v přenosu rizika na soukromý sektor, přičemž smluvní dokumentace jednoznačně rozděluje zodpovědnosti za náklady a rizika mezi oba sektory tak, že každý sektor nese takovou zodpovědnost, kterou dokáže nejlépe řídit,
- d. v efektivní realizaci, jelikož platforma PPP umožňuje dřívější realizaci projektů a to bez rizika překročení rozpočtu pro veřejný sektor,
- e. v transparentnosti, jelikož se projekt nedělí na velké množství menších zakázek, ale jedná se o jednu kvalifikovaně provedenou veřejnou soutěž,
- f. v oboustranné výhodnosti pro veřejný a soukromý sektor,
- g. v motivaci soukromého sektoru možností získání dlouhodobých příjmů.⁸⁸

⁸⁸ PPP projekt. *Dálnice D3* [online]. [cit. 2014-02-14]. Dostupné z: <http://www.dalnice-d3.cz/ppp-projekt>

Již od prvopočátku byla spolupráce veřejného a soukromého sektoru na stavbě dálnice D3 provázána četnými problémy. Ve finále záměr postavit na bázi modelu PPP vymezený úsek dálnice Pavla Dobeše zastavil nově jmenovaný ministr Zbyněk Stanjura. To bylo v roce 2013, kdy alarmujícím faktem byla skutečnost, že v souladu se závěry Nejvyššího kontrolního úřadu investoval stát do té doby na přípravě daného PPP projektu v desetiletém časovém období nejméně 120 milionů korun. Dle finálního návrhu, který po dlouhé argumentaci a vleklých jednáních schválila vláda, měl resort dopravy nejprve připravit analýzu proveditelnosti, v níž porovná výhodnost metody PPP s tradičním zadáním veřejné zakázky. Zadávací řízení mělo v případě, že by kabinet materiál schválil, odstartovat do konce roku 2012 a jméno vybraného partnera ze soukromého sektoru mělo být známo počátkem roku 2014. Analýzu, kterou zpracovávala poradenská společnost PricewaterhouseCoopers ve finále získalo ministerstvo až v únoru roku 2013. O financování projektu tou dobou také projevila zájem Evropská investiční banka i hlavní české banky. Začátkem měsíce března roku 2013 ministr Stanjura přípravu PPP projektu zastavil. Kateřina Menzelová k tomu pro Českou pozici tehdy napsala: *„Zvláštní je, že ministr Stanjura přípravu PPP projektu stopnul, ačkoli dle informací ČESKÉ POZICE závěr analýzy vyzníval v porovnání s klasicky zadanou veřejnou zakázkou ve prospěch PPP. Pokud by se úsek dálnice stavěl ve spolupráci s privátním partnerem, náklady by byly údajně řádově o několik procent nižší. Záměr projektu počítal s tím, že soukromník nejen postaví část dálnice, ale po dobu třiceti let bude spolu s tímto úsekem spravovat a udržovat ještě dalších devět kilometrů.“*⁸⁹

Ministr dopravy svůj postoj odůvodňoval výhodností využití evropských dotací jakožto efektivnější cesty pro financování projektu, než financování s využitím systému PPP. Ředitelství silnic a dálnic tak zařadilo osmnáctikilometrový úsek mezi takzvané náhradní projekty pro čerpání evropských peněz. D3 se co se rozsahu a finanční náročnosti projektu týče, rozhodně zařadila vedle opravy D1 k nejvíce nákladným projektům.

Pokusím-li se o shrnutí základních nedostatků projektu, lze konstatovat, že již v prvopočátku byl plánovaný devatenáctikilometrový úsek jakožto projekt nabízený investorům označen za velice krátký. Asociace pro rozvoj infrastruktury uvedla, že *„velikost projektu, jehož předpokládané investiční náklady by se pohybovaly kolem pěti miliard korun, je menší než průměrná délka úseků obdobných staveb a je částečně pod předpokláda-*

⁸⁹ MENZELOVÁ, Kateřina. Vzkříšení metody PPP se nekoná, dálnici do Budějovic chce stavět stát. *Česká Pozice* [online]. 2013 [cit. 2014-02-14]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/byznys/podnikanitrhy/vzkriseni-metody-ppp-se-nekona-dalnici-do-budejovic-chce-stavet-stat>

nou hranicí pro dosažení maximální efektivity při správě komunikace.“⁹⁰ Dále lze však upozornit na neefektivní přípravu celého projektu na bázi PPP, protože od roku 2003 se v přípravě neodehrálo v podstatě nic, co by vedlo k výsledku. Neustále docházelo v projektu ke změnám a to v souvislosti především s absencí dlouhodobé dopravní strategie.

Za hlavní příčiny nerealizace dálnice D3 formou PPP lze na základě studia podkladů Ministerstva dopravy, Asociace PPP a novinových článků považovat:

1. Nedostatečnou politickou vůli a současně neexistenci dopravních strategií a koncepcí na Ministerstvu dopravy, které by zajistily, že se i při častých změnách politické reprezentace bude sledovat jeden cíl.
2. Neustálé změny projektu, které jsou ve své podstatě proti principu PPP, který vzhledem ke své dlouhodobosti potřebuje stabilní prostředí a neměnnost zadání.
3. Neschopnost České republiky vyčerpat peníze z evropských fondů, mj. pro značnou zkorumpovanost dopravních staveb, a tím neustálé hledání náhradních projektů na dostatečném stupni připravenosti, čímž byly potenciální PPP projekty přesunuty z přípravy pro realizaci formou PPP ke kofinancování z EU.

3.2 Parkovací dům Rychtářka

Jedním z největších dosud zrealizovaných ryze stavebních PPP projektů je parkovací dům Rychtářka v Plzni. Ten pro město postavila developerská firma Hermosa Parking Plzeň, a.s., která byla vybrána v rámci řádného výběrového řízení. Celkové náklady se vyšplhaly do výše 230 milionů korun. Parkovací dům je v podmínkách České republiky považován za první a zcela unikátní projekt partnerství veřejného a soukromého sektoru, jelikož obdobný model byl dříve znám pouze ze zahraničí pod již zmíněným obecně užívaným pojmem PPP (*Public Private Partnership*).

Až do realizace parkovacího domu v Plzni lze hovořit o vztahu České republiky k oblasti spolupráce veřejného a soukromého sektoru jako o spíše vlažném a pasivním. Standardně byly projekty postavené na bázi modelu PPP uvažovány v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury, nicméně většina projektů končila pouze ve fázi úvah, plánování či příprav. Město Plzeň výstavou samostatného nového parkovacího domu svým způsobem reflektovalo legislativní změnu koncesního zákona. Právě ten je totiž onou pod-

⁹⁰ MENZELOVÁ, K. Vzkříšení metody PPP se nekoná, dálnici do Budějovic chce stavět stát. *Česká Pozice* [online]. 2013 [cit. 2014-02-14]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/byznys/podnikani-trhy/vzkriseni-metody-ppp-se-nekona-dalnici-do-budejovic-chce-stavet-stat>

statou spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým. Současně pociťovalo město Plzeň urgentní potřebu řešit nedostatečné kapacity parkovacích míst v historickém centru města. Město se nejprve seznámilo se všemi výhodami a potenciálními riziky modelu PPP a k následné analýze a rozhodování byli přizváni renomovaní odborníci s mezinárodními zkušenostmi. Konkrétně šlo o NEWTON Business Development, tedy skupinu zastřešující investiční, strategické a manažerské poradenství, dále advokátní kancelář ROWAN LEGAL, architektonickou kancelář HELIKA a společnost Grant Thornton UK LLP, tedy společnost poskytující komplexní služby v oblasti auditu, účetnictví, daňového poradenství a manažerského a transakčního poradenství. Z doporučení těchto subjektů, s nimiž byl záměr konzultován, vyplynula jednoznačná podpora projektu parkovacího domu vybudovaného na principu PPP a jeho následný provoz.⁹¹

Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, p. o. doporučil při realizaci projektu upřednostnit v té době existující princip tzv. kvazikoncese před tradičním způsobem řešení a to především z hlediska nákladové efektivity. Výhodou řešení formou kvazikoncese je fakt, že nezahrnuje samotný provoz parkovacího systému v parkovacím domu, neumožňuje investorovi/dodavateli vybírat poplatky od koncových uživatelů a omezuje jeho činnost v provozní fázi pouze na údržbu, obnovu a další související činnosti, které lze souhrnně nazvat jako tzv. facility management. Vedle toho je tradiční způsob řešení v souladu s výkladem Útvaru koncepce a rozvoje města Plzně, p.o. „*takový způsob zajištění realizace veřejných potřeb, který spočívá v zadávání jednotlivých veřejných zakázek na specifikované zboží, služby nebo stavební práce.*“ Zadavatel by tak v první řadě zadal veřejnou zakázku na stavební práce a až posléze by zadával jednotlivé veřejné zakázky na zajištění jednotlivých služeb jako například na správu budovy na určitý vymezený čas atd.⁹²

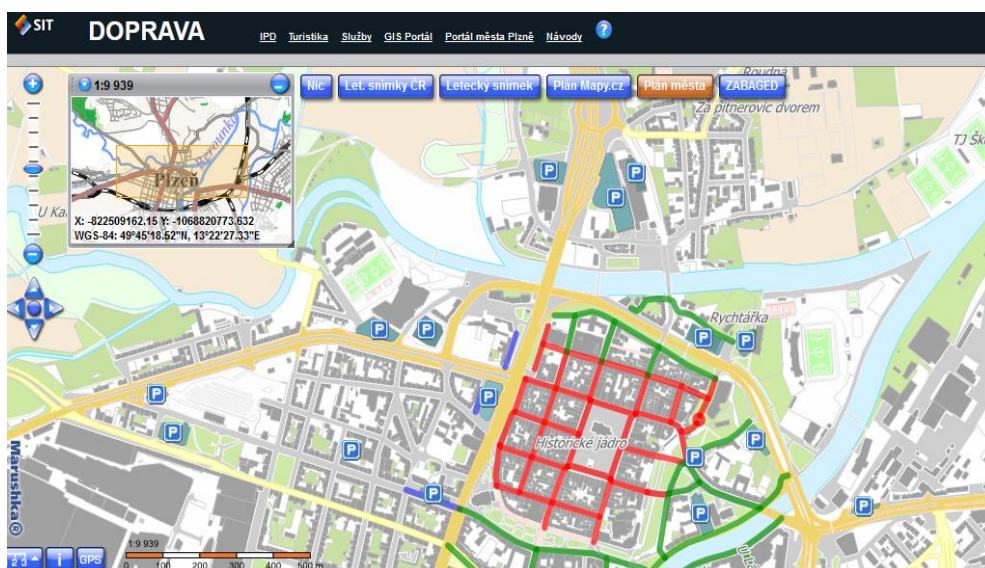
Parkovací dům Rychtářka se dočkal svého uvedení do provozu v červnu roku 2011. Příprava tohoto projektu trvala zhruba rok a půl od počátku roku 2009 do května roku 2010. Před samotným výběrem realizátora projektu došlo k veřejné soutěži. Projekt byl soutěžen v období prosinec 2009 - březen 2010. Celkem se do soutěže přihlásili tři zájemci. Následně po podpisu smlouvy se společností Hermosa na konci května 2010 byla zahájena realizace projektu, která trvala do června 2011, kdy začaly být poskytovány veřejné služby. Náklady na kompletní přípravu projektu se pohybovaly v řádech milionů korun.

⁹¹ Plzeň otevřela nový parkovací dům Rychtářka. In: [online]. Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2011 [cit. 2014-02-09]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/?action=ventire&n_id=1298&page=15&nonotify=0

⁹² ÚTVAR KONCEPCE A ROZVOJE MĚSTA PLZNĚ. *Shrnutí Koncesního projektu výstavby Parkovacího domu „Rychtářka“ v Plzni.* [online]. Plzeň, 2009 [cit. 2014-02-20]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/cnt/ppp_u_nas/

Samotná výstavba parkovacího domu byla zahájena v červnu roku 2010. Budova parkovacího domu dnes nabízí parkovací místo pro celkem 447 vozidel. Nachází se na území obvodu centrální oblasti města Plzně, přičemž vedle parkovacích míst nabízí také k využití 1953 m² komerční plochy. V blízkosti budovy parkovacího domu je umístěno také osm parkovacích míst pro autobusy.

Parkovací dům leží, jak je patrné z obrázku č. 1, v těsném sousedství ulic Tyršovy, Truhlářské a Rooseveltova mostu v Plzni. Tato lokace je vhodná pro parkování motoristů jak ze severojižního tak západovýchodního směru, přičemž samotný objekt parkovacího domu spojuje s historickým jádrem města pěší lávka. Samotný parkovací dům je vybaven závorovým systémem, kamerovým okruhem, dispečinkem, klientským oddělením pro předplatitele a veřejnými toaletami. Jednotlivá poschodí jsou propojena dvěma výtahy a únikovými schodišti.



Obrázek 2 - Parkovací dům Rychtářka v Plzni⁹³

Vlastníkem parkovacího domu je město Plzeň. To inkasuje od okamžiku otevření parkovacího domu 23. června roku 2011 parkovné, nicméně město se smluvně zavázalo platit ročně investorovi po dobu 19 let tzv. „služebné“ ve výši 18,5 milionu korun.⁹⁴ Je to právě model partnerství soukromého a veřejného sektoru, který zaručil, že Rychtářka je od počátku ve vlastnictví města Plzně. Byl to ale investor, již zmíněná společnost HERMOSA Parking Plzeň, a. s., kdo zajistil výstavbu její financování a přijal závazek provádění následné údržby bez účasti města. Město samotné tedy platí vlastně za službu, nikoli za vý-

⁹³ Obrázek 2 - Parkovací dům Rychtářka v Plzni. Mapový portál města Plzně, GIS (Geografický informační systém). Dostupné z: <http://gis.plzen.eu/doprava/>

⁹⁴ PETR, Miroslav. PPP projekty: Tam, kde se stát bojí, mají už schválené obce smlouvy za 50 miliard. *Ihned.cz* [online]. 2011 [cit. 2014-02-09]. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/c1-51830850-obce-chystaji-ppp-projekty-za-50-miliard>

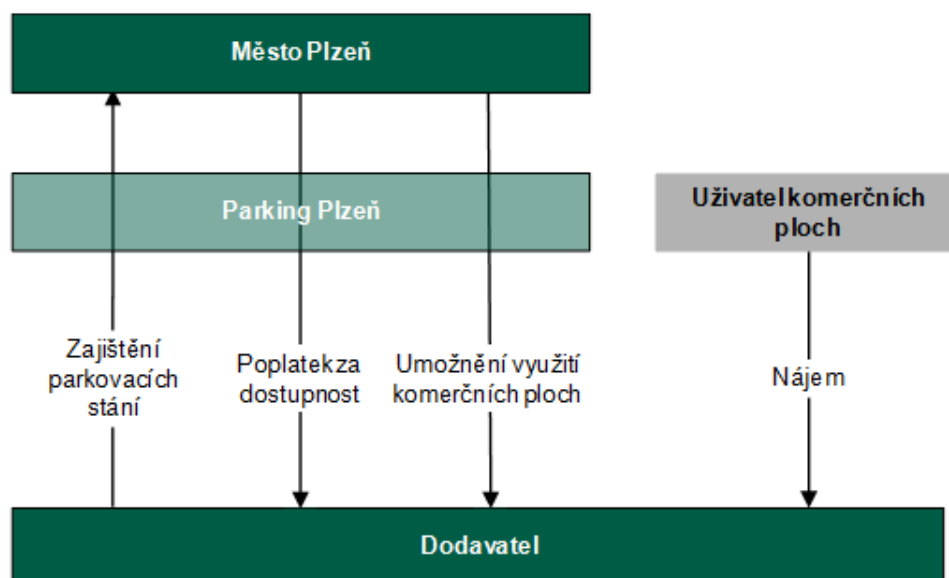
stavbu. Výstavba šla na vrub dodavatele. Poplatek za dostupnost však není možné z pohledu města považovat za čistý výdaj. Jeho majoritní část je kryta z příjmů z vybraného parkovného v parkovacím domě. Pro dorovnání části je využíváno příjmů z parkovacích zón na veřejných komunikacích. Je zcela pochopitelné, že celková bilance doplatku nebo v opačném spektru zisku samotného parkovacího domu je závislá (a vždy bude) na výši parkovného. O výši ceny za parkování rozhoduje vždy město z titulu vlastníka, čímž se Plzeň snažila vyhnout problémům, k nimž došlo v jiných českých městech, která si neudržela plnou kontrolu nad cenou za parkování.⁹⁵

Město Plzeň uzavřelo smlouvu se společností HERMOSA Parking Plzeň, a.s. na dvacetileté období, přičemž se zavázalo na základě monitoringu poskytovaných služeb a dostupnosti parkovacího domu platit tzv. poplatek za dostupnost na měsíční bázi. Ta plně reflektuje aktuální kvalitativní i kvantitativní úroveň poskytovaných služeb podle uzavřené smlouvy.

Plzeň se ve smlouvě uzavřené s investorem zavázala platit za veškeré poskytnuté plnění poplatků pokrývajících veškeré činnosti, zejména tedy výstavbu a poskytování služeb. Roční poplatek byl smluvními stranami sjednán ve výši 18 450 000 korun bez DPH. Tento poplatek lze v souladu se smluvním ustanovením překročit pouze v souvislosti se změnou daňových předpisů týkajících se DPH, a to nejvýše o částku odpovídající této legislativní změně. Vztahy mezi jednotlivými subjekty, tedy městem Plzní a společností HERMOSA Parking Plzeň, a.s. zobrazuje obrázek 2.

Z hlediska ekonomického srovnávání vyšla spolupráce města Plzně na bázi modelu PPP o celých 7 % výhodněji v přepočtu na finanční prostředky, než kdyby radnice budovala a následně provozovala parkovací dům tak, jak byla vždy běžná praxe, tj. ve vlastní režii a bez přímé účasti a možné delegace rizik na soukromého partnera. Parkovné činí 10 korun na hodinu v denních hodinách od 7.00 do 19.00 hodin, případně v tomtéž čase 60 korun za 12 hodin stání. Co se nočních hodin v čase od 19.00 do 7.00 hodin ráno týče, pak je parkovné 5 korun za hodinu, případně 40 korun za 12 hodin. I přes nízké parkovné je však aktuální stav využití parkovací kapacity minimální. Očekávání vkládaná městem do PPP projektu se dosud nenaplnila a to i přes snížení ceny za parkování, které je v komparaci s parkovným v ulicích města minimální.

⁹⁵ Plzeň otevřela nový parkovací dům Rychtářka. In: [online]. Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2011 [cit. 2014-02-09]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/?action=venture&n_id=1298&page=15&nonotify=0



Obrázek 3 - Vztahy subjektů v rámci projektu parkovacího domu Rychtářka⁹⁶

Krátce po otevření parkovacího domu, do kterého byla vkládána značná očekávání, bylo 27. června 2011 v prostoru Rychtářky evidováno pouhých 27 vozidel, přičemž horní patra parkovacího domu byly prázdná. Dva měsíce posléze byla obsazenost parkovacích míst stále jen čtvrtinová, v prosinci 2011 byla obsazenost ještě nižší. Koncem roku 2011 byl již v prostorách parkovacího domu v přízemí první nájemce. Nutno však podotknout, že nájemné není příjmem města, nýbrž příjmem investora. V průběhu let 2012 a 2013 oscilovala obsazenost parkovacího domu kolem kritické hranice 20 %.⁹⁷

V důsledku vyplavení v roce 2012 došlo k týdennímu uzavření parkovacího domu. Tato havárie byla způsobena závadnou na svodovém potrubí dešťové vody, kdy spoje na potrubí, které odvádělo odpad do retenčních nádrží, nevydržely nápor vody. K havárii, jak bylo konstatováno posléze na základě místního šetření, došlo pravděpodobně vlivem zanesení kanalizačního systému v Tyršově ulici a po následném naplnění obsahu retenčních nádrží, ze kterých nemohla voda odtékat do městského systému kanalizace. Tím došlo ke zpětnému rázu a v důsledku toho k rozpojení svodů dešťové vody na čtyřech místech v parkovacím domě.

O škodní události v parkovacím domě byl informován správce nemovitosti, tedy Správa veřejného statku města Plzně. Správce na základě tohoto podkladu postupoval jmé-

⁹⁶ Obrázek 3 - Vztahy subjektů v rámci projektu parkovacího domu Rychtářka. ÚTVAR KONCEPCE A ROZVOJE MĚSTA PLZNĚ. *Shrnutí Koncesního projektu výstavby Parkovacího domu „Rychtářka“ v Plzni*. [online]. Plzeň, 2009 [cit. 2014-02-20]. str. 8. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/cnt/ppp_u_nas/

⁹⁷ VALENTA, Jiří. Lesk a bída parkovacího domu Rychtářka v Plzni. *Parlamentní listy* [online]. 2013 [cit. 2014-02-09]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/profilu/PhDr-Ing-Mgr-et-Mgr-Jiri-Valenta-1393/clanek/Lesk-a-bida-parkovaciho-domu-Rychtarka-v-Plzni-15516>

nem města vůči jeho smluvnímu partnerovi společnosti Hermosa. Jelikož v důsledku nutných oprav bylo nutné přerušit provoz parkovacího domu, byla v daném případě uplatněna smluvní pokuta v celkové výši přesahující 408 000 korun.⁹⁸

Shrnuli základní fakta týkající se projektu parkovacího domu Rychtářka vystavěného nejen na zelené louce ve formě projektu greenfields, ale také na bázi spolupráce v souladu s modelem PPP, lze podtrhnout následující fakta:

- a. Město Plzeň uzavřelo s investorem smlouvu, která je uzavřena na 1 rok výstavby a 19 let provozu.
- b. Investor odkoupil od města územní rozhodnutí a stavební povolení.
- c. Vlastníkem parkovacího domu Rychtářka je od počátku výstavby až do současného okamžiku město Plzeň.
- d. Realizací výstavby získalo město objekt s 447 parkovacími místy a 1950 m² komerční plochy k pronájmu.
- e. Stavební rizika a rizika dostupnosti byla delegována na investora, který je současně tedy také dodavatelem stavby a následných služeb.
- f. Poplatek za dostupnost začal být hrazen až okamžikem otevření parkovacího domu, nikoli předem.
- g. Kvazikoncese, jak lze také nazvat realizaci výstavby a provozu formou modelu PPP, byla pro Plzeň o 7 % výhodnější než vlastní realizace.
- h. Město Plzeň nejen že získává příjmy z parkovného v parkovacím domě, ale i nadále řídí celý systém parkování včetně parkovacího domu Rychtářka.
- i. Město plní díky realizaci projektu závazek z generelu a nabízí pozitivní možnost parkování.⁹⁹

Klíčem k nalezení možných nedostatků parkovacího domu a celého projektu může být například fakt, že výstavbou parkovacího domu došlo současně k zániku řady neplacených parkovacích míst, která byla obyvateli města i subjekty do města dojíždějícími za prací hojně využívána a těmi je nyní parkovací dům bojkotován. I přes nízký respekt parkujících řidičů k povinnosti platit za stání v parkovacích zónách, se kterým se mj. potýkají i další města v ČR, nepřistoupilo zatím město Plzeň k rozsáhlejší represím vůči neplati-

⁹⁸ Z rozhovoru s manažery PPP projektu Rychtářka

⁹⁹ Plzeň otevřela nový parkovací dům Rychtářka. In: [online]. Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2011 [cit. 2014-02-09]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/?action=venture&n_id=1298&page=15&nonotify=0

čům. Ceny za parkování v historickém centru Plzně jsou poměrně nízké, takže mnoho řidičů hledá parkovací místo raději tam, aby ušetřili pár set metrů chůze. V centru a okolních uličkách je dostatek parkovacích míst a město se zatím nerozhodlo dopravu v klidu z této lokality vykázat, ať už zákazovými značkami nebo výrazným zvýšením ceny, takže ani to řidiče nenutí hledat místo v parkovacím domě.

Současně se ovšem v průběhu provozu prokázala i výhoda typická pro PPP projekty, kdy došlo k vyplavení části objektu, který proto nebylo možno plně využívat k parkování a město Plzeň tak vůči poskytovateli služeb uplatnilo smluvní sankci formou snížení pravidelné měsíční platby. Ta byla obnovena v plné výši až poté, když investor na své náklady závadu odstranil. Rozdíl mezi vyplacenými a smluvními částkami nebude již nikdy investorovi zaplacen, je to pokuta za nedostatky v projektu a následná problémy při poskytování služeb. Investor je tímto tlačěn k maximální efektivitě při výstavbě a provozu projektu.

3.3 Elektronická tržiště

Zadávání veřejných zakázek vždy patřilo a lze konstatovat, že stále do jisté míry patří mezi hlavní problematické oblasti v souladu s ustanovením Protikorupční strategie schválené usnesením vlády České republiky (z 5. ledna 2011) č. 1 a Strategie vlády v boji proti korupci. Nejproblematictějšími faktory pro zadávání veřejných zakázek byly dlouhodobě neuspokojivá transparentnost, vliv manipulativních technik na předmět zadávacího řízení a kvalifikační podmínky, existence zvýšeného rizika korupce či neekonomické a nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky. V roce 2011 tak začala být řádně koncipována vládní strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek. S tímto záměrem a následnou aktivitou souvisí taktéž implementace jednotlivých modulů Národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek, pro kterou se používá zkratky NIPEZ.

Hlavní cíl Národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek lze vymezit jako dosažení finančních úspor prostřednictvím elektronizace zadávání veřejných zakázek v podmínkách České republiky. Tohoto cíle lze dosáhnout prostřednictvím alternativních cílů, kterými jsou snížení cen nakupovaných komodit a snížení transakčních nákladů jak na straně dodavatele, tak na straně zadavatele. Druhotným efektem a jakousi pozitivní externalitou realizace tohoto cíle je také zvýšení transparentnosti zadávacího řízení.

NIPEZ představuje modulárně členěnou soustavu informačních systémů, přičemž je nositelem komplexní funkcionality pro jednotlivé fáze životního cyklu zakázky již od její-

ho plánování až po uzavření smlouvy. Tato modulárně diferencovaná soustava systému v sobě zahrnuje:

- a. jednotný uveřejňovací systém v podobě Věstníku veřejných zakázek,
- b. elektronická tržiště,
- c. národní elektronický nástroj, který je na rozdíl od elektronických tržišť určen pro strategické nákupy obtížně standardizovatelných komodit, což jsou komodity, které lze jednoduše dodat a u kterých je možno snadno nahradit dodavatele,
- d. individuální elektronické nástroje.¹⁰⁰

Jednou ze jmenovaných součástí systému jsou také elektronická tržiště. Elektronické tržiště, někdy ve zkratce označované jako e-tržiště, je webovou aplikací, která představuje základní nástroj umožňující zadávání veřejných zakázek. Dle usnesení vlády č. 222/2012 mají od 1. července 2012 ústřední orgány státní správy a podřízené organizace jednotlivých orgánů státní správy ve smyslu povinných zadavatelů povinnost pořizovat vybrané komodity prostřednictvím elektronického tržiště. Elektronické tržiště je primárně určeno pro operativní nákupy standardizovatelných komodit v rámci určených zadávacích řízení.

Elektronické tržiště jako plně elektronický systém, v němž elektronicky prováděné úkony zadávacího řízení nahrazují listinný způsob zadávání veřejných zakázek, je postaveno na dvou základních režimech – povinném a nepovinném užívání. Povinný režim se vztahuje na vyjmenované zadavatele, a to standardně ve vztahu k vymezeným komoditám a řízením. Pro zadavatele, na které se povinnost používat elektronická tržiště nevztahuje, je pak určen dobrovolný režim. Elektronické tržiště podporuje zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, podlimitních veřejných zakázek zadávaných ve zjednodušeném podlimitním řízení a veřejných zakázek zadávaných na základě rámcové smlouvy s více uchazeči v souladu s § 92 odst. 3 Zákona o veřejných zakázkách. Zadavatelé nejsou povinni používat elektronické tržiště, pokud předpokládaná hodnota zakázky nedosáhne částky padesát tisíc korun. Mimo režim zákona o veřejných zakázkách lze pak zadat veřejné zakázky malého rozsahu prostřednictvím elektronického tržiště s využitím otevřené výzvy, elektronické aukce malého rozsahu pro veřejné zakázky malého rozsahu, minitendrem, přímým zadáním nebo uzavřenou výzvou.

¹⁰⁰ Co je NIPEZ. In: *Portál o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 2014-02-12]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/NIPEZ/Co-je-NIPEZ>

V souladu s ustanoveními zákona o veřejných zakázkách, konkrétně § 147a, jsou zadavatelé povinni splnit v případě používání elektronického tržiště tzv. uveřejňovací povinnost.

Jaká je spojitost elektronického tržiště a PPP modelu? Na principu PPP právě fungují nová e-tržiště. Jedná se o model, kdy provozovatel investuje do vytvoření softwaru a provozuje elektronické tržiště na vlastní náklady. Na vytvoření tohoto e-systému nejsou tudíž užívány státní finanční prostředky, přičemž také obchodní riziko leží na bedrech komerčních provozovatelů. Standardně se jedná o větší počet těchto provozovatelů, v důsledku čehož vzniká konkurenční prostředí, které tyto jednotlivé subjekty zdravě motivuje k rozvoji a vhodné volbě obchodní strategie.¹⁰¹

Projekt elektronických tržišť byl spuštěn na omezený čas. Realizace tohoto projektu byla pro stát již z výše uvedených, především ekonomických důvodů značně výhodná, jelikož nejen že za vlastní projekt nic neplatí, ale současně nemohlo dojít k navyšování ceny vzhledem ke skutečnosti, že uzavřená smlouva je typickým příkladem nastavení PPP projektu. Ve své podstatě lze projekt zavedení elektronických tržišť považovat za vůbec první a dosud také jediný PPP projekt na centrální úrovni řízení a v rámci strategického výhledu lze očekávat značnou finanční úsporu ve prospěch veřejných rozpočtů.

Projekt byl postaven na výběru většího počtu koncesionářů v rámci realizovaného koncesního řízení. Minimální počet koncesionářů byl stanoven na tři, maximální pak na pět. Tito koncesionáři byli postaveni před výzvou zajišťovat provoz elektronického tržiště po stanovenou dobu provozování, konkrétně tedy pět let, přičemž zajímavou a poměrně ilustrativní může být informace o předpokládaném příjmu koncesionářů v tomto období presumovaná ve výši 332 710 000 Kč.¹⁰²

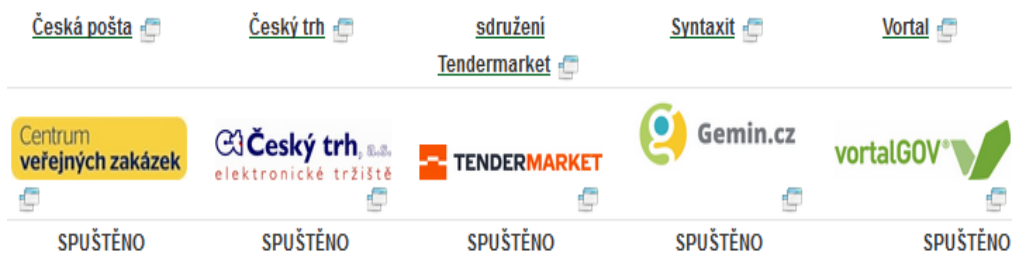
Investiční výdaje, které spočívají na straně koncesionářů, závisí na celé řadě faktorů, především pak technologické platformě, na niž je praktické řešení elektronického tržiště postaveno a na celé řadě dalších faktorů, které budou záviset na rozhodnutí provozovatele elektronického tržiště. Jedná se tak například o stanovení funkčních požadavků s ohledem na technickou specifikaci, nicméně není stanovena konkrétní technologie, jelikož zde existuje technologická neutralita nebo se tato skutečnost odvíjí od způsobu provozování elektronického tržiště. Co se investičních výdajů spojených s vytvořením elektronického tržiště

¹⁰¹ Co jsou e-tržiště. In: *Portál o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 2014-02-12]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/NIPEZ-El-trziste-verejne-spravy/Co-jsou-e-trziste>

¹⁰² Metodika zadávání veřejných zakázek. In: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2013.

týče, ty leží na straně koncesionáře, a tak je tedy pouze na tomto subjektu, aby z hlediska technicko-ekonomického posoudil udržitelnost takového elektronického tržiště.

V rámci soustavy NIPEZ bylo spuštěno celkem pět elektronických tržišť. Koncesní smlouva byla uzavřena mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a provozovateli Česká pošta, Český trh, Sdružení Tendermarket, Syntaxit a Vortal, kteří provozují tržiště: Centrum veřejných zakázek, Český trh, Tendermarket, Gemin.cz a VortalGOV.



Obrázek 4 - Provozovatelé elektronických tržišť v České republice¹⁰³

Regulace nového systému elektronických tržišť je upravena usnesením vlády č. 343 z května 2010, k používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při vynakládání finančních prostředků. Další úprava je obsažena v usnesení vlády č. 451 z června 2011, k Seznamu komodit, které budou pořizovány a obměňovány prostřednictvím elektronického tržiště, k Vzorovému provoznímu řádu elektronického tržiště, k Metodickému pokynu k vybraným chybám v klasifikaci CPV a o změně usnesení vlády ze dne 10. května 2010 č. 343, k používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při vynakládání finančních prostředků a usnesení vlády ze dne 28. března 2012 č. 222 o změně usnesení vlády ze dne 10. května 2010 č. 343. Návrh Ministerstva pro místní rozvoj, v němž byl stanoven termín spuštění nového systému elektronických tržišť, který připadl na první květnový den roku 2012, a termín povinného používání elektronických tržišť pro ústřední orgány státní správy a jejich podřízené organizace, který připadl na první červencový den roku 2012, byl schválen Vládou ČR. Změny pravidel systému používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při pořizování a obměně určených komodit v návaznosti na novele zákona o veřejných zakázkách, která je účinná od 1. dubna 2012, jsou tyto obsaženy rovněž v novém usnesení vlády ze dne 28. března 2012 č. 222.¹⁰⁴

¹⁰³ Obrázek 4 - Provozovatelé elektronických tržišť v České republice. Elektronické tržiště veřejné správy. In: *Portál o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 2014-02-12]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/NIPEZ-EI-trziste-verejne-spravy>

¹⁰⁴ Elektronické tržiště veřejné správy. In: *Portál o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 2014-02-12]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/NIPEZ-EI-trziste-verejne-spravy>

Jak sem již uvedla výše, obligatorní využití elektronického tržiště se zatím týká pouze ústředních orgánů státní správy, případně tedy jim přímo podřízených organizací. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že tato obligace se netýká plošně všech zadavatelů, tedy například i obcí a krajů.

Elektronické tržiště, potažmo jeho provozovatelé, poskytují uživatelům dva druhy služeb, služby základní a služby aditivní. Za základní služby jsou považovány takové operace, u nichž předpokládaná hodnota představuje v minimální výši alespoň pět tisíc korun, přičemž tyto zakázky svou povahou umožňují veškeré nutné kroky a úkony ze strany zadavatele realizované v zadávacím řízení. Tyto úkony realizované v rámci základní služby jsou bezplatné. Naopak aditivní služby jsou poskytovány uživatelům za úplaty. Co si pod pojmem aditivní služby představit? Jedná se o takové operace, které pro řádné a účelné zadání veřejné zakázky nejsou zcela nezbytné, a které nabízí provozovatel v rámci elektronického tržiště v mezích stanovených koncesní smlouvou jako doplňkovou funkcionalitu pro uživatele.

Za aditivní službu lze také považovat takovou operaci, která umožňuje veškeré potřebné kroky a úkony zadavatele v okamžiku, kdy je zadávána veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje pět tisíc korun. Jedná se o takové operace, které nejsou přímo nezbytné pro řádné a úplné zadání veřejné zakázky, nicméně které jsou nabízeny provozovatelem v rámci elektronického tržiště v mezích daných koncesní smlouvou. Je nutné striktní oddělení základních a aditivních služeb, ceny za aditivní služby jsou plně v kompetenci provozovatele elektronického tržiště a náklady jdou za jejich uživatelem.¹⁰⁵ V rámci aditivních služeb je tak například možno využívat provedení prvotní analýzy pro implementaci procesů a nástrojů elektronického nákupu, tvorbu strukturovaných reportů a statistik nákupů nebo upozorňování registrovaných dodavatelů na relevantní výběrová řízení. Na straně veřejného a soukromého sektoru se do projektu budování elektronických tržišť zapojila rada partnerů, pro příklad:

- a. Česká republika – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR,
- b. sdružení uchazečů E-TENDRS (Seznam.cz, a.s., ample.cz s.r.o., GORDION, s.r.o.) v roli koncesionáře,
- c. sdružení uchazečů VORTAL – COMÉRCIO ELECTRÓNICO CONSULTA-DORIA E MULTIMÉDIA, S. A. a ECONOMY.CZ s.r.o. v roli koncesionáře,
- d. Česká Pošta, s. p. v roli koncesionáře,

¹⁰⁵ Metodika zadávání veřejných zakázek. In: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2013.

- e. Syntaxit, s.r.o. v roli koncesionáře,
- f. ČESKÝ TRH, a.s. v roli koncesionáře.

Druhy zadávacích řízení jsou upraveny v § 21 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Tento zákon v daném paragrafu v odst. 1 vyjmenovává jednotlivé druhy zadávacích řízení, kterými jsou otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení. Druhy zadávacích řízení mohou být upraveny také ve vnitřních předpisech zadavatelů. Standardně se jedná v daném případě o ty druhy zadávacích řízení, u kterých není postup zadání veřejné zakázky upraven zákonem. Elektronická tržiště pak primárně obsahují, potažmo informačně podporují ta zadávací řízení, při nichž dochází k soutěži mezi dodavateli. Z ekonomického hlediska lze konstatovat, že v takové situaci dochází ke střetu nabídky s poptávkou. Zadavatel oslovuje stanovený počet dodavatelů, přičemž výzva k podání nabídek bude uveřejněna a nabídku bude moci předložit v podstatě kdokoli. Zadavatelé však mohou v odůvodněných případech využít také tzv. přímého zadávání, kdy je zakázka zadána na základě aplikace výjimky vybranému konkrétnímu zadavateli, případně je toto aplikováno tehdy, kdy vnitřní předpis zadavatele přímé zadávání umožňuje.¹⁰⁶

Způsob fungování elektronického tržiště nastíněný shora lze vymezit jako obchodní model. Do tohoto modelu vstupují jednotlivé subjekty, kterých může být na základní úrovni vymezeno celkem pět a to:

- a. Ministerstvo pro místní rozvoj jakožto správce,
- b. provozovatelé elektronických tržišť pro veřejnou správu,
- c. vlastníci jednotlivých elektronických tržišť,
- d. zadavatelé,
- e. dodavatelé.

V obecné rovině lze vztahy mezi jednotlivými subjekty obchodního modelu rozdělit na vztahy přímé a vztahy nepřímé. Z toho první skupina vztahu, vztahy přímé, vznikají mezi provozovatelem elektronického tržiště a ostatními subjekty obchodního modelu. Jedná se o vztahy mezi provozovatelem elektronického tržiště a správcem elektronického tržiště, zadavatelem a dodavatelem. Vedle toho vztahy nepřímé představují vazby mezi ostatními subjekty obchodního modelu navzájem. Tyto vztahy jsou pak realizovány prostřednictvím samotného provozu elektronického tržiště a jedná se konkrétně o vztahy mezi

¹⁰⁶ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

správcem elektronického tržiště a zadavatelem a vztahy mezi správcem elektronického tržiště a dodavatelem, případně o vztah mezi zadavatelem a dodavatelem. Vztahy mezi vyjmenovanými subjekty ilustrativně zobrazuje následující obrázek.



Obrázek 5 - Vztahy mezi jednotlivými účastníky obchodního modelu¹⁰⁷

Pochopitelně, že existují také další zájmové skupiny, tzv. *stakeholders*, elektronického tržiště, tyto však nelze považovat za účastníky obchodního modelu. Jedná se standardně o odbornou a širokou veřejnost a kontrolní a dohledové orgány, které byly vymezeny legislativou České republiky.

Zajímavé z pohledu nového systému elektronického tržiště je oblast investičních výdajů. Ta mohla být uzpůsobena právě díky modelu spojení veřejnosprávní politiky a systému PPP, kdy vzhledem ke zvolenému způsobu výběru provozovatelů elektronických tržišť v koncesním řízení vzniknou správci elektronických tržišť, tedy Ministerstvu pro místní rozvoj, pouze následující investiční výdaje:

- a. „Výdaje na zpracování technické specifikace pro e-tržiště – 3,8 mil. Kč vč. DPH
- b. Výdaje na zpracování kategorizace a standardizace komodit vhodných pro zadávání prostřednictvím e-tržiště – 1 mil. Kč vč. DPH
- c. Příprava legislativy a metodických pokynů pro e-tržiště – 3,8 mil. Kč vč. DPH
- d. Příprava podkladů pro části zadávacích podmínek pro výběr provozovatelů e-tržišť – 2,4 mil. Kč vč. DPH.“¹⁰⁸

¹⁰⁷ Obrázek 5 - Vztahy mezi jednotlivými účastníky obchodního modelu. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR, Obor veřejného investování. *Strategie používání e-tržiště pro veřejnou správu dle opatření J. 6 Národního plánu* [online]. Praha, 2010 [cit. 2014-02-20]. s. 68. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Schvalena-strategie-pouzivani-e-trziste-pro-verejn/>

¹⁰⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR, Obor veřejného investování. *Strategie používání e-tržiště pro veřejnou správu dle opatření J. 6 Národního plánu* [online]. Praha, 2010 [cit. 2014-02-20].s. 69. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Schvalena-strategie-pouzivani-e-trziste-pro-verejn/>

Celkové investiční výdaje správce elektronických tržišť činí 11 mil. Kč včetně DPH. Co se dalších investičních výdajů v souvislosti s vývojem a provozem elektronických tržišť týče, ty Ministerstvu pro místní rozvoj vznikat nebudou. Investiční výdaje nesou koncesionáři, tedy provozovatelé elektronických tržišť, kteří mají na základě akceptovaného smluvního závazku povinnost vytvořit elektronické tržiště v souladu s požadavky technické dokumentace. Výše investičních výdajů koncesionářů se odvíjí od zvolené technologické platformy, na které bude řešení elektronického tržiště postaveno a na řadě dalších faktorů, které závisí na rozhodnutí provozovatele elektronického tržiště, jelikož technická specifikace elektronického tržiště stanoví funkční požadavek e-tržiště, ale již nestanovuje konkrétní technologii ani způsob provozování elektronického tržiště. Technicko-ekonomické posouzení udržitelnosti provozu elektronického tržiště je odpovědností provozovatele.

Testovací provoz nového systému elektronických tržišť byl zahájen 1. května 2012. Ostrý provoz byl zahájen o dva měsíce později 1. července 2012, kdy začal platit povinný režim používání elektronických tržišť v podmínkách veřejnosprávních vztahů.

Za první půlrok fungování bylo v novém systému elektronických tržišť veřejné správy zahájeno 20 303 zadávacích řízení, z toho 13 490 bylo veřejných zakázek, jejichž smluvní cena činila 1 176, 222 mil. Kč bez DPH. Průměrný počet nabídek obdržených ve stanovené lhůtě u zadaných zakázek dosahoval 3,92.¹⁰⁹ Výhodnost zadání formou PPP u tohoto typu projektů vynikne zejména v okamžiku srovnání fungování elektronických tržišť s principiálně velmi obdobným nedávným fungováním, nebo spíše nefungováním, centrálního registru vozidel.

Dvě centrální databáze, kdy jedna se relativně bez problémů spustila a funguje s minimálními náklady veřejné správy, zatímco druhá se obtížně rodila za dohadů, která ze stran je za co odpovědná, kdo co zanedbal, kdo co musí ještě zaplatit navíc, a koncový uživatel zatím nemohl využívat potřebnou veřejnou službu se všemi konsekvencemi z toho vyplývajícími.

¹⁰⁹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Obor veřejného investování. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012*. [online]. Praha, 2013 [cit. 2014-02-21]. s. 63. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk/Vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek>

3.3.1 Harmonogram projektu elektronických tržišť

Co se samotné realizace projektu elektronických tržišť týče, je třeba si uvědomit, kolik organizačních a provozně technických faktorů bylo nutné postihnout, aby bylo dosaženo praktické implementace navrhovaného systému. Projekt je výsledkem sledu činností, které byly zahájeny pro převedení systému elektronických tržišť pod správu Ministerstva pro místní rozvoj a to na základě usnesení vlády číslo 1184 ze dne 16. září 2009 k převodu správy elektronického tržiště pro subjekty veřejné správy. Základní dokument schválený vládou, který nastavil směr realizace nového systému, se stala Strategie používání e-tržiště pro veřejnou správu.

V květnu roku 2010 (konkrétně 10. 5. 2010) bylo vládou přijatou usnesení číslo 343/2010. Tímto usnesením byla pro ústřední orgány státní správy od 1. července téhož roku stanovena povinnost zadávat veřejné zakázky malého rozsahu, veřejné zakázky zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení a veřejné zakázky zadávané na základě rámcové smlouvy postupem podle § 92 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách prostřednictvím nového systému e-tržišť. Hlavním cílem bylo v tomto smyslu dosažení finančních úspor elektronizací zadávání veřejných zakázek. Samotná realizace projektu měla kontinuální charakter. Idea NIPEZ byla řešena projektem „*Návrh modelu fungování NIPEZ*“, registrační číslo CZ.1.04/4.1.00/32.00015 (rok 2009), spolufinancovaný ze Strukturálních fondů Evropské unie prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, v rámci něhož byl navržen způsob realizace celé infrastruktury. Část úkolu byla řešena prostřednictvím projektu „*Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ)*“, registrační číslo. CZ.1.06/1.1.00/07.06384 (od roku 2010 do současnosti), který je spolufinancovaný ze Strukturálních fondů Evropské unie prostřednictvím Integrovaného operačního programu. Konkrétně se jednalo o Technickou specifikaci elektronických tržišť, zpracování koncesní dokumentace ke koncesnímu řízení či přípravu související právní úpravy či zpracování kategorizace a standardizace komodit vhodných pro zadávání prostřednictvím elektronického tržiště. V lednu roku 2011 bylo zahájeno koncesní řízení, v dubnu téhož roku rozeslalo Ministerstvo pro místní rozvoj výzvu šestnácti uchazečům k předložení konkrétní nabídky. Do června roku 2011 pak Ministerstvo pro místní rozvoj obdrželo celkem jedenáct nabídek, které byly hodnoceny. Následně uzavřelo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR s vybranými uchazeči dne 30. září 2011 koncesní smlouvy na dobu pěti let. Tyto koncesní smlouvy byly uzavřeny se sdružením E-TENDERS, společností Syntaxit s.r.o., sdružením VORTAL, státním podnikem Česká Pošta s. p. a společností Český trh a.s. Od tohoto data, tedy od 30. září 2011, je zahájena realizace projektu.

Délka realizace projektu byla individuální pro každého provozovatele, počítáno od uzavření smlouvy po spuštění konkrétního tržiště. Následně však došlo na základě usnesení vlády k odložení zahájení provozu elektronických tržišť oproti původnímu plánu, kdy byl termín stanoven na 1. července 2011. Důvodem bylo přijetí novely zákona o veřejných zakázkách. Pilotní provoz projektu elektronických tržišť byl zahájen od 1. května roku 2012. Jednalo se konkrétně o pilotní provoz dvou elektronických tržišť, Gemin od spol. Syntaxit a Tendermarket od sdružení E-TENDERS. Na ostrý provoz se najelo od 1. července téhož roku a na podzim 1. října 2012 zahájilo provoz třetí elektronické tržiště, vortal GOV od sdružení VORTAL. Od 1. listopadu 2012 zahájilo provoz zbývající tržiště.

Pochopitelně, že byl velký důraz kladen na minimalizaci výskytů možných problémů a jejich případná efektivní a rychlá řešení. Před samotným spuštěním fáze běžného provozu elektronických tržišť byly realizovány akceptační testy. Do šesti měsíců od okamžiku spuštění certifikace příslušného nástroje dle příslušné vyhlášky došlo k dalšímu testování. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR však stále kontroluje a testuje elektronická tržiště na soulad se všemi podmínkami provozu systému, ustanoveními zákona o veřejných zakázkách, technickou specifikací či koncesní smlouvou. Všechny nesoulady či podněty se řešily buď s jednotlivými provozovateli, šlo-li o společný problém, tak se všemi. Průběžně dochází ke zpřesňování či doplňování technické specifikace.

I podle závěrů z kontrolní akce NKÚ č. 13/24 došlo využíváním elektronických tržišť za jediný rok k úspoře 320 mil. Kč. Přestože byly původně ze strany Ministerstva pro místní rozvoj ČR plánovány za stejné období až ve výši 1,2 mld. Kč, již úsporou za první rok provozu jsou pokryté předpokládané náklady na pět let provozu. Vzhledem k tomu, že již za jediný rok provozu je zřejmý rychlý nárůst počtu uživatelů, a vzhledem k tomu, že NKÚ, vláda či EU budou dále tlačit na zvýšené využití institutu otevřených výzev, dají se očekávat úspory ještě vyšší. Závěry NKÚ jsou rovněž vítanou zpětnou vazbou pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, zadavatele i provozovatele, když je upozorňují na některé problémy jako nedostatečné využívání aditivních služeb, nízkou aktivitu některých provozovatelů, či již zmíněné nízké využívání otevřených výzev a namísto toho preferování přímého zadání.

ZÁVĚR

V úvodu práce jsem položila několik otázek. Asi za nejdůležitější z nich se dá u PPP projektů považovat otázka „Realizovat nebo ne?“ v těsném závěsu následovaná otázkou „Pokud ano, tak u jakých projektů, na základě jakých parametrů se pro ně rozhodnout?“. První otázka je v České republice otázkou především politickou, druhá, především otázkou ekonomickou. Nemyslím si, že by se příslušelo v této práci na otázky detailně odpovídat, proto budu velmi stručná.

U otázky zda realizovat či nikoliv, je odpověď Ano. Tato otázka by měla být primárně věcí ekonomickou, pokud půjde o projekt ekonomicky životaschopný, měla by se forma realizace formou PPP zvažovat. Samozřejmě v širším pojetí se otázka může stát otázkou strategickou a budeme se ptát, zda například lze formou PPP realizovat i projekty v oblasti obrany, justice či vnitřních záležitostí státu. To je již část, kde se každý stát musí rozhodnout, jak široké zapojení soukromého sektoru v takovýchto oblastech připouští, ale nemělo by se to stát důvodem pro odmítání PPP jako takového.

Na druhou otázku ve své podstatě obsírně odpovídá teoretická část mé práce. Jsou v ní vyjmenovány typické oblasti pro realizaci PPP projektů, jaké konkrétní parametry by takové projekty měly mít, jak přistupovat k přípravě i realizaci, jak srovnávat výhodnost s klasickou veřejnou zakázkou i jak se dívat na celoživotní náklady investice. Otázka je to velmi zásadní a multioborová, proto se vždy při přípravě projektu vyplatí věnovat zodpovězení této otázky dostatek času a prostředků, aby byly k realizaci vybrány ty projekty, jejichž realizace České republice skutečně přinese přidanou hodnotu.

Zásadní otázkou pro tuto práci je „Zda je právní prostředí v ČR dostatečné pro realizaci PPP projektů, zda umožňuje jejich bezproblémovou realizaci či zda v ní naopak nebrání?“. Rychle se lze vypořádat s první částí otázky, tedy s dostatečností právního prostředí pro realizaci PPP projektů. Vzhledem k množství již zrealizovaných projektů je jasné, že právní prostředí dostatečné je. Je ovšem právní prostředí rovněž nediskriminační? Jinými slovy se rovněž můžeme zeptat „Zda netlačí veřejné zadavatele k jiným formám zadání?“. A tady již, zejména s ohledem na část 3. diplomové práce musíme odpovědět, že v České republice zákonná úprava výrazně preferuje zadání formou klasické veřejné zakázky oproti formě PPP. Samozřejmě nic není černobílé a v některých případech stojí výhoda na straně PPP projektů.

Vzhledem k tomu, že jsem výše odpověděla kladně na první otázku, tedy že volba mezi klasickou veřejnou zakázkou a PPP by měla být volbou ekonomickou, nikoliv volbou

politickou, měla by toto reflektovat i zákonná úprava. V první řadě je zapotřebí zjednodušit celý proces koncesního řízení a výběru koncesionáře v koncesním zákoně tak, aby svou složitostí, rigidností a zdoluhavostí neodrazoval zadavatele již v počátku. V druhé řadě je zapotřebí například formou vyhlášky nastavit jasná a jednoduchá pravidla pro hodnocení výhodnosti či nevýhodnosti PPP projektů. A v neposlední řadě je zapotřebí i to, aby bylo PPP účelně metodicky vedeno ze strany zodpovědných ministerstev, např. vytvořením vzorových sektorových koncesních smluv, jež přinesou nejen časovou a finanční úsporu pro zadavatele, ale především pomohou v pochopení základních smluvních principů PPP.

Dosud jsem hovořila pouze o legislativě přímo související se zadáváním veřejných zakázek, kam patří i PPP projekty. PPP projekty jsou ovšem vzhledem ke svým specifikům více než klasické veřejné zakázky ovlivňovány i legislativou přímo se zadáváním veřejných zakázek nesouvisející. Vzpomeneme-li si namátkou na zákony, které vstupují do přípravy a realizace PPP projektů, a přitom byly tvořeny v době, kdy se ještě o PPP nehovořilo – insolvenční zákon, daňové zákony, zákon o majetku státu, stavební zákon a mnohé další – je jasné, že byly připraveny tak, aby do určité míry souzněly s existujícím zákonem o veřejných zakázkách, ale nemohly ve svých ustanoveních předjímat vznik koncesního zákona. Nejen pro koncesní zákon, ale i pro mnohé další by tedy bylo vhodné, aby tvůrci legislativy při jejím vzniku či novelizaci důsledně pamatovali na ustanovení novelizující ostatní legislativu tak, aby byla v souladu s legislativou vznikající.

A na úplný závěr si dovoluji zdůraznit to pravděpodobně nejdůležitější. V celé práci sice hovořím o PPP projektech či formě PPP, ale to však jen proto, že jsem na počátku diplomové práce pro její potřeby „definovala“ tento pojem. Dokud ale nebude jasná a jednotná definice toho, co za PPP považovat a co nikoliv, a to nejen na české, ale i na evropské úrovni, tak budou existovat interpretační a právní nejasnosti a problémy při přenosu poznatků, ať již mezi projekty nebo mezi státy.

RESUMÉ

During the elaboration of the diploma work many questions were raised. Probably fundamental for PPP projects is “To realize or not?” closely followed by “If Yes, then which projects and what are the right parameters for responsible decision?” The first question is in the Czech Republic mainly political question second one is mainly economical question. I do not think that I am in the position to judge questions in details so I am going to be very brief.

Question “To realize or not?” is easily answerable Yes! This question should be primarily economical. If a project is economically viable than PPP form should be considered. Of course from wider point of view this question could become strategic question and we will ask if it is reasonable to realize PPP projects in such segments as defence, justice or internal affairs. It is the part where every country has to decide how broad engagement of private sector in such areas is acceptable from the political point of view but it should not be a reason to reject PPP as a whole.

The second question is widely answered in theoretical part of my diploma work. The typical areas for PPP are listed, specific parameters for successful projects are given, how to prepare and realize PPP projects is described, how to compare Value for Money in comparison with classic public procurement and why whole life cycle costs are so important for evaluation. The second question is vital and multidisciplinary and from this reason it is also vital to use all the necessary time and money to choose right projects for realization to bring added value for the Czech Republic.

Essential question for this diploma work is “Is the law environment in the Czech Republic sufficient for realization of PPP projects, enables it trouble-free realization or even on the contrary if it is not an obstruction for realization?”. Very quickly is possible to answer the first part of the question. There are hundreds of PPP projects in the Czech Republic so it is clear that law environment is sufficient. But is it also non-discriminatory? In other words we could ask “If the contracting authorities are not forced by the law environment towards other forms of contracts?”. And this question, mainly with regard to the third part of diploma work, we have to say that in the Czech Republic legislation prefers classic procurement really significantly. Of course nothing is black-and-white and in some cases there is an advantage for PPP projects.

In respect to our first answer that choice between classic procurement and PPP should be economical choice and not a political one, the legislation should reflect this. First

of all it is needed to simplify the whole concession process and process of choice of concessionaire in the Concession Act so that its complexity, rigidity and protractedness will not discourage contracting authorities in the very beginning. Secondly it is needed to set up clear and simple rules for comparison of PPP and classic projects for example in form of a regulation. Last but not least is a need to lead PPP projects methodically from side of responsible ministries. It could be done for example by creation of drafts of sample contracts for specific sectors what will bring not only time and finance savings but mainly it will help to understand basic principles of PPP contracts.

To this time I aimed only on legislation directly influencing procurement of public contracts where PPP belongs. But PPP projects are, from the point of view of their specifics, to a higher extent influenced even by legislation not directly related to procurement of public contracts. If we only randomly remember some laws that are needed to prepare and realize PPP projects, and that were created in time when PPP was not a known term in the Czech Republic – Tax laws, Insolvency Law, State Property Law, Building Law and many others – it is evident that these were prepared to be in accordance with legislation that was in force at that time (Public Contract Law) and were not able to foresee creation of Concession Act. Not only for Concession Act but even for many other laws would be right if lawmakers during creation of new legislation or amendment of existing one remembered a need to amend related legislation to be in conformity with the created one.

The last and really not least is probably the most important recommendation. Although I am speaking about PPP or PPP projects in the whole diploma work it is possible only because I defined for this work what the PPP is. So we can say that to the time when there will be not a clear and united definition of “What the PPP is!” not only on the national but also on the European level then there will be interpretative and law ambiguities and problems during transfer of know-how either among projects or among states.

ZDROJE A POUŽITÁ LITERATURA

Literatura a použité zdroje

Asociace PPP. [online]. [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <http://www.asociaceppp.cz/>

Co je cílem koncesního zákona?. In: *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. [cit. 2014-03-01]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2005/ZAKONY-MMR-CR-miri-do-senatu/Koncesni-zakon>

Co je NIPEZ. In: *Portál o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 2014-02-12]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/NIPEZ/Co-je-NIPEZ>

Co jsou e-tržičště. In: *Portál o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 2014-02-12]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/NIPEZ-El-trziste-verejne-spravy/Co-jsou-e-trziste>

Elektronické tržiště veřejné správy. In: *Portál o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 2014-02-12]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Informacni-systemy-a-elektronicke-vzdelavani/NIPEZ-El-trziste-verejne-spravy>

Financování PPP projektů. In: [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2009 [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xxxiv, 792 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

Interpretační sdělení komise o koncesích podle práva společenství (200/C 121/02) [online]. 2000 [cit. 2014-02-06]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/4391a487-5424-43ac-b4c8-f545105854d7/Interpretacni-sdeleni-Komise-o-koncesich-podle-pra>

JURČÍK, R, ed. a KRUTÁKOVÁ, L, ed. *Veřejné zakázky a PPP projekty: potřeba změny a právní úpravy v EU a v ČR: sborník příspěvků z 2. ročníku mezinárodní vědecké konference konané dne 15. - 16. 5. 2008*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 506 s. ISBN 978-80-7380-121-2.

MENZELOVÁ, K. Vzkříšení metody PPP se nekoná, dálnici do Budějovic chce stavět stát. *Česká Pozice* [online]. 2013 [cit. 2014-02-14]. Dostupné z:

<http://www.ceskapozice.cz/byznys/podnikani-trhy/vzkriseni-metody-ppp-se-nekona-dalnici-do-budejovic-chce-stavet-stat>

Metodika zadávání veřejných zakázek. In: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2013. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Methodika-ZVZ-2013.pdf>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR, Obor veřejného investování. *Strategie používání e-tržistiště pro veřejnou správu dle opatření J. 6 Národního plánu* [online]. Praha, 2010 [cit. 2014-02-20]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Schvalena-strategie-pouzivani-e-trziste-pro-verejn/>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Obor veřejného investování. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012*. [online]. Praha, 2013 [cit. 2014-02-21]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocni-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk/Vyrocni-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek>

OSTŘÍŽEK, J., KOUBA, L. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů = Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization: monografie*. Vyd. 1. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. 74 s. Folia Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis: edition of original papers and monographs = Folia Mendelovy zemědělské a lesnické univerzity: edice původních vědeckých prací a monografií, roč. 4, 2011, č. 6. ISBN 978-80-7375-538-6.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2008, 200 s. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. ISBN 978-807-3801-755.

PETR, M. PPP projekty: Tam, kde se stát bojí, mají už schválené obce smlouvy za 50 miliard. *Ihned.cz* [online]. 2011 [cit. 2014-02-09]. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/c1-51830850-obce-chystaji-ppp-projekty-za-50-miliard>

Plzeň otevřela nový parkovací dům Rychtářka. In: [online]. Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2011 [cit. 2014-02-09]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/?action=ventire&n_id=1298&page=15&nonotify=0

PPP Centrum. In: *Asociace pro rozvoj infrastruktury* [online]. [cit. 2014-03-01]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/cnt/ppp_centrum/

PPP projekt. *Dálnice D3* [online]. [cit. 2014-02-14]. Dostupné z: <http://www.dalnice-d3.cz/ppp-projekt>

PPP projekty v českém pojetí. In: *Apogeo* [online]. 2010 [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <http://www.apogeo.cz/aktuality/ppp-projekty-v-ceskem-pojeti-501/>

PPP v zahraničí. In: *Asociácia pre podporu projektov spolupráce verejného a súkromného sektora* [online]. [cit. 2014-02-28]. Dostupné z: <http://www.asociaciappp.sk/?a=pppzahr>

PPP versus Veřejná zakázka. In: [online]. Asociace PPP, 2008 [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/cnt/sektorove_studie/?action=vfile_cs&id=3&disp=inline

Proč je PPP aktuální v současné ekonomické situaci!. In: [online]. Asociace na podporu projektů veřejného a soukromého sektoru, 2009 [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/cnt/ppp_a_krize/?page=0&action=vfile_cs&id=6&

PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE 32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials 6-7 June, Luxembourg HAND-OUT From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnerships. [online]. [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48144872.pdf> /

Public private partnership: šance a rizika partnerství veřejného a soukromého sektoru : přepis příspěvků z III. konference Evropské fórum podnikání : Praha, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 19. září 2007. Praha: Policy Centre for the Promotion of Democracy, 2007, 123 s. ISBN 978-80-903122-7-2.

ÚTVAR KONCEPCE A ROZVOJE MĚSTA PLZNĚ. *Shrnutí Koncesního projektu výstavby Parkovacího domu „Rychtářka“ v Plzni.* [online]. Plzeň, 2009 [cit. 2014-02-20]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/cnt/ppp_u_nas/

VALENTA, J. Lesk a bída parkovacího domu Rychtářka v Plzni. *Parlamentní listy* [online]. 2013 [cit. 2014-02-09]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/profily/PhDr-Ing-Mgr-et-Mgr-Jiri-Valenta-1393/clanek/Lesk-a-bida-parkovaciho-domu-Rychtarka-v-Plzni-15516>

Veřejné zakázky a PPP projekty. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPP, 2012, č. 2. ISSN 1803-9553.

VORLÍČEK, J. *Úvod do ekonomie veřejného sektoru.* Vyd. 1. V Praze: Vysoká škola ekonomická, 2008. 384 s. ISBN 978-802-4514-192.

Public Private Partnership. In: *BusinessInfo.cz* [online]. [cit. 2014-02-28]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/dotace-a-financovani/public-private-partnership-ppp.html>

Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru. In: *BusinessInfo.cz* [online]. 2004 [cit. 2014-02-28]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html>

Zjednodušení procesu PPP. 2008. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/cnt/sektorove_studie/?action=vfile_cs&id=6&disp=inline

Zjednodušení procesu PPP. In: [online]. Asociace PPP, 2008 [cit. 2014-03-01]. Dostupné z: http://www.asociaceppp.cz/cnt/sektorove_studie/?action=vfile_cs&id=6&disp=inline

Právní předpisy a komentáře

COM (2004), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, CELEX number: 52004DC0327, ze dne 30. 4. 2004, *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*

HORÁLEK, V. *Koncesní zákon s komentářem: veřejně soukromá partnerství a jejich obecná právní úprava v ČR.* Praha: Linde, 2006, 102 s. ISBN 80-861-3167-X.

KRČ, R. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon: s komentářem.* 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-807-2017-119.

KRUTÁK, T. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář.* 2., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xii, 240 s. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7179-412-7.

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Směrnice Rady 93/38/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 140/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím koncesního zákona.

Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.