

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru

Diplomová práce

Autor: Bc. Sebastián Albl

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš LOUDA, CSc.

Plzeň, 2018

Prohlášení:

Prohlašuji tímto, že jsem tuto diplomovou práci na téma „Spolupráce veřejného a soukromého sektoru“ zpracoval sám, pouze s využitím pramenů a citací v práci uvedených.

V Plzni, dne 29. března 2018

Sebastián Albl

Poděkování

Rád bych poděkoval svému vedoucímu diplomové práce, JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za pomoc při výběru literatury, vstřícné jednání a za cenné rady, které mi poskytl. Dále bych chtěl poděkovat JUDr. Mgr. Vlastimilu Fidlerovi za velikou ochotu a pomoc při řešení mé práce.

Obsah

1	Úvod.....	6
2	Definice základních pojmů	7
2.1	Veřejný sektor	7
2.2	Soukromý sektor	7
2.3	Veřejné statky	7
2.4	Pojem infrastruktura.....	8
3	Charakteristika PPP projektu	10
3.1	Účastníci PPP projektů a jejich vztahy	11
3.2	Výhody PPP projektů.....	17
3.3	Nevýhody PPP projektů	19
3.4	Korupce a klientelismus.....	21
3.5	Typy PPP projektů	22
3.6	Vhodné oblasti pro PPP projekty	25
3.7	Financování PPP projektů	26
3.8	Historický základ PPP projektů	28
4	Stručný přehled etap procesu PPP	30
4.1	Identifikace projektu	30
4.2	Posouzení proveditelnosti	32
4.3	Příprava projektu.....	35
4.4	Výběr soukromého partnera.....	36
4.5	Uzavření smlouvy a splnění odkládacích podmínek, zahájení a ukončení výstavby	44
4.6	Řízení a monitorování smlouvy	46
4.7	Ukončení smlouvy	47
4.8	Zhodnocení etap.....	48
5	PPP projekty a rizika.....	49
5.1	Možné postupy alokace rizik v projektech typu PPP.....	52

5.2	Závazkové vztahy plynoucí z PPP projektu.....	52
5.3	Platební mechanismy	54
5.4	Přenos rizik	55
5.5	Seznam rizik.....	56
6	Praktické příklady PPP projektů	64
6.1	Plzeňské depo MHD	64
6.2	Ústřední vojenská nemocnice	67
6.3	Parkovací dům Rychtářka	69
6.4	Nový Klimentov	70
7	Závěr	81
8	Cizojazyčné resumé	83
	Seznam použité literatury.....	86

1 Úvod

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolil spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Považuji toto téma za velice aktuální a zajímavé, neboť umožňuje další rozvíjení ekonomiky a celkové míry vyspělosti státu. Aktuální je především z dnešního hlediska, kdy nově nastupující vláda slibuje obrovské investice do velkých projektů, které podle mého názoru nebude možné realizovat pouze za peníze z veřejných rozpočtů. Cílem této spolupráce je přimět soukromý sektor, aby se podílel na budování infrastruktur a služeb poskytovaných veřejnosti a vdechl do této spolupráce inovativní postupy, moderní technologie, zkušenosti a finanční prostředky. Jedna z možností, jak tohoto dosáhnout je bezpochyby spolupráce formou PPP tedy Public Private Partnership. Na začátku své práce se zaměřuji na definování základních pojmů, které jsou důležité pro pochopení celé problematiky, jako jsou veřejný sektor, soukromý sektor, veřejné statky a pojem infrastruktura. Stručná definice těchto pojmů je důležitá pro další kapitoly, kde se zaměřuji již přímo na charakteristiku PPP projektů. Definuji účastníky projektů a vztahy mezi nimi, snažím se uvést výhody a nevýhody těchto projektů, také narážím na věčný problém korupce a klientelismu, který bohužel neodmyslitelně patří k veřejným zakázkám. Dále rozlišuji některé typy PPP projektů a vhodné oblasti pro jejich uplatnění. Neopomenutelnou součástí mojí práce je i financování těchto projektů a stručný náhled do historie, kde jsem se zaměřil na země, které se staly průkopníky v tomto druhu spolupráce. V další části se snažím velice stručně popsat přehled etap procesu PPP, neboť samotný podrobný popis etap by zabral více než jednu diplomovou práci. Kapitulu etap jsem rozdělil do pěti částí, a to identifikace projektu, posouzení proveditelnosti, přípravu projektu, výběr soukromého partnera a samotné uzavření smlouvy. Větší část práce jsem věnoval kapitole rizik, a to zejména proto, že je to jedna z nejdůležitějších částí, na které je třeba se při realizaci projektů zaměřit. Právě vhodná identifikace rizik a jejich eliminace totiž vede k tomu, aby byl projekt úspěšně realizován. Zaměřuji se tedy na postupy alokace rizik, závazkové vztahy plynoucí z PPP projektů, platební mechanismy, přenos rizika a nakonec uvádím stručný seznam možných rizik. V poslední části mé práce se zabývám praktickými příklady PPP projektů, jednak těmi, které byly zrealizovány a doposud jsou považovány za velice úspěšné, ale i těmi, které nedopadly podle očekávání. Ale právě z takovýchto projektů je nutné si vzít do budoucna ponaučení a vyhnout se jim při další spolupráci. Doufám, že tato práce bude alespoň trochu přínosná a snad poslouží jako zjednodušená pomůcka v tak složité problematice.

2 Definice základních pojmů

2.1 Veřejný sektor

Nejprve bych se zaměřil na vymezení základních pojmů k tomuto tématu. Veřejná správa je součástí veřejného sektoru, který tvoří významnou část ekonomiky a společnosti. Jak již z jeho názvu vyplývá, jeho smyslem je poskytování veřejných služeb ve veřejném zájmu. Na rozdíl od soukromého sektoru jeho cílem není dosahovat zisk, prostředky na své fungování získává z veřejných rozpočtů, které jsou naplňovány z daní popřípadě dotací. Realizace a fungování veřejného sektoru je zajišťována prostřednictvím veřejné politiky státu, zároveň se zde však počítá s fungováním tržních mechanismů, které mají na veřejný sektor vliv. Veřejný sektor také podléhá veřejné kontrole. Hlavní důvody existence veřejného sektoru můžeme najít tam, kde by byl soukromý sektor neefektivní, a to především díky existenci veřejných statků.¹

2.2 Soukromý sektor

Soukromý sektor není třeba nějak zvláště specifikovat, jedná se prakticky o opak veřejného sektoru. V soukromém sektoru se subjekty řídí ekonomickým zájmem a tržní situací, v jejich zájmu je dosažení zisku. Zahrnuje soukromé firmy, domácnosti, jednotlivce vykonávající soukromé ekonomické činnosti. Existují však organizace spadající do soukromého sektoru, ale jejich předmětem není dosahování zisku a nejsou zřizovány státem ani lokálním veřejnoprávním subjektem. Zde mám na mysli zejména občanská sdružení, která zasahují aktivně do veřejných záležitostí, také spolky sloužící k soukromé realizaci a plnění skupinových zájmů. Existují další nepodnikatelské právní formy, obecně prospěšné s

2.3 Veřejné statky

Pojem veřejné statky, není jednoduché definovat, jeho přesnou definici nenajdeme v právních předpisech a proto je třeba se při jeho vysvětlení zaměřit na ekonomické teorie. V zásadě jde říci, že se jedná o specifický druh statků, kde jako hlavní faktor hraje absence rivality ve spotřebě. To znamená, že spotřeba statku jedním spotřebitelem nesnižuje dostupné množství statku pro ostatní spotřebitele, to je hlavní vlastnost, která odlišuje veřejné statky od statků soukromých. Veřejné statky jsou v zásadě nevylučitelné nebo by to bylo krajně neefektivní. Příkladem veřejného statku může být poskytování veřejného osvětlení, zajištění bezpečnosti,

¹ Tomáš Louda a Jiří GROSPÍČ. Partnerství veřejného a soukromého sektoru: právní a ekonomické aspekty. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. 460 s. 18 ISBN 978-80-904024-8-5.

veřejných služeb a mnoho dalšího.² Jedním z prvních ekonomů kdo definoval veřejný statek, byl P. A. Samuelson v roce 1954. Jedna z jeho upřesňujících definic pochází z roku 1989: „*Jde o komoditu, jejíž užítky mohou být poskytovány všem lidem..., aniž by to přinášelo vyšší náklady, než jsou spojeny s jejím poskytováním jedné osobě. Užítky těchto statků jsou nedělitelné a lidé nemohou být vyloučeni z toho, aby jich využívali...*“³ I přesto, že bylo Samuelsonovo třídění statků mnohokrát kritizováno a vzniklo několik dalších třídění, všechna se však zakládají na jeho charakteristikách.

Pokud se nacházíme v problematice veřejných statků, nepochybně narazím na termín „problém černého pasažéra“. Černý pasažér je člověk, který veřejný statek spotřebovává, získává z něj požitek, aniž by za něj zaplatil. Participuje tedy na těch, kteří na veřejné statky přispívají. Problém nastává v tom, že černého pasažéra nelze ze spotřeby vyloučit. Nebo by to bylo naprosto neefektivní a nepřiměřené veřejnému zájmu. Dá se říci, že čím je skupina využívající určité služby větší, tím je větší pravděpodobnost, že se v ní objeví černí pasažéři. Tato situace je nejvíce viditelná na celostátní úrovni a to především tím, že ne všichni přispívají do daňového systému, ale téměř všichni jsou uživateli veřejných statků. Problém černého pasažéra je právě velmi častý u veřejných statků, které jsou nevýlučné, tudíž nemůžou být neplatícím uživatelům odepřeno jejich užívání a zároveň jejich užívání jednotlivcem nezmenšuje počet dostupných statků a služeb pro ostatní.

2.4 Pojem infrastruktura

Pojem, se kterým se nedílně budeme v tématu PPP projektů setkávat, je jednoznačně pojem infrastruktura. A to především proto, že cílem projektů PPP je zajištění fungování veřejné služby nebo infrastruktury. Infrastrukturu můžeme chápat jako množinu propojovaných strukturálních prvků, která pak tvoří celou strukturu. Světová banka uvádí definici, že infrastruktura je o doručení základních služeb, které jsou nezbytné pro další ekonomický rozvoj. Obvykle se používá pro struktury, které jsou uměle vytvořené. Tento termín se používá v řadě odvětví. Nejvíce v ekonomii, kde zpravidla popisuje fyzickou infrastrukturu, služby a zařízení, jako jsou silnice, budovy, energetika, telekomunikace a další. Podle rozvoje infrastruktury se určuje úroveň daného území či státu. Darrin Grimsey a Lewis Mervyn uvádějí dva způsoby, jak lze dělit infrastrukturu. První dělení, které převzali z publikace Infrastructure

² Jan Urban. Teorie národního hospodářství. 3., dopl. a rozš. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 510 s. ISBN 978-80-7357-579-3.

³ SAMUELSON, P.A., *Ekonomie*. Svoboda, Praha 1991

and Economic Development, rozděluje čtyři kategorie: tvrdá ekonomická, měkká ekonomická, tvrdá sociální a měkká sociální infrastruktura.⁴

	Tvrdá	Měkká
Ekonomická	silnice	rekvalifikační kurzy
	dálnice	finanční instituce
	mosty	transfery technologií
	přístavy	exportní asistence
	železnice	výzkum a vývoj
	telekomunikace	
	energie	
	Sociální	nemocnice
školy		veřejně prospěšné práce
ubytování		agentury životního prostředí
vodovody		
kanalizace		
péče o děti		
věznice		
pečovatelské domy		

Tabulka č. 1: Typy infrastruktury

Zdroj: Jan Ostřížek Public Private Partnership

Jak z tohoto dělení vyplývá, ekonomická infrastruktura je určena k poskytování služeb pro obchod a průmysl. Sociální infrastruktura se zaměřuje na poskytování základních služeb domácnostem a občanům ve smyslu zlepšení kvality života a zajištění blahobytu.⁵

Druhé zmiňované dělení infrastruktury je z roku 1966 a pochází od Reimuta Jochimsena, který rozděluje infrastrukturu do tří kategorií:

Materiální infrastruktura – „jakožto část fyzického kapitálového vybavení ekonomiky, která funguje jako jeden ze vstupů pro další ekonomické aktivity.“⁶ Tato definice se dá vysvětlit, jako ty prvky infrastruktury, které jsou nezbytné pro veškerý další vývoj ekonomiky. Můžeme tedy

⁴ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 6-7. ISBN 978-80-7179-744-9

⁵ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 6-7. ISBN 978-80-7179-744-9

⁶ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 8. ISBN 978-80-7179-744-9

pod tento pojem zahrnout široké spektrum dnes již běžných prvků ve veřejném sektoru, jako jsou silnice, které jsou neoddělitelnou součástí veškeré ekonomické aktivity a jsou nezbytné pro přepravu a mobilitu, dále telekomunikační či kanalizační sítě, které patří k dalším nezbytným součástem rozvoje, ale také energetické, vodárenské a jiné vybavení nutné pro další ekonomický vývoj.

Lidská infrastruktura – je pojem, který zahrnuje vlastnosti jednotlivých lidí a jejich schopnost a přínosy pro společnost. Jako jsou podnikatelské, mentální, sociální a jiné vlastnosti lidí, které napomáhají k ekonomické produkci. Z pohledu soukromého sektoru se jedná spíše o komerční dovednosti, například bankovníctví a finance, management, marketing. Ve veřejném sektoru se dle mého názoru může jednat především o zkušenosti, znalosti, vzdělání, schopnost spolupráce a ostatní.

Institucionální infrastruktura – obsahuje formální a neformální normy, které ovlivňují a regulují systém a chod společnosti, jako je právní systém, ekonomické normy a ustanovení, bankovní a finanční regulace, byrokracie a další sociální normy.⁷

Můžeme nalézt spousty druhů, jak se infrastruktura dělí. Přesto však existuje řada typických vlastností, které mají společné. Třeba to, že většina lidí považuje infrastrukturu za samozřejmou a příliš se nezaobírají tím, jakým způsobem je financována, budována a spravována. Vlastně se dá říci, že ji lidé začnou vnímat až ve chvíli, kdy nastanou nějaká omezení její funkce nebo přerušení.

3 Charakteristika PPP projektu

Public Private Partnership neboli PPP projekty můžeme popsat jako projekty a spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Tento druh projektů se liší od čistě veřejných nebo soukromých a to v mnoha aspektech, především formami realizace a následným pojetím.

Hlavním důvodem, proč má veřejná správa a soukromý sektor zájem o spolupráci, je finanční situace, ve které se veřejný sektor nachází. Spolupráce obou sektorů je jednou z možností, jak pomoci stabilizovat a trvale zlepšit deficitní stav veřejných rozpočtů. Je nutné hledání nových možností a metod financování veřejných služeb na všech úrovních. Roste také tlak na kvalitu poskytovaných veřejných služeb. Jedním z případů, kdy měl veřejný sektor monopolní

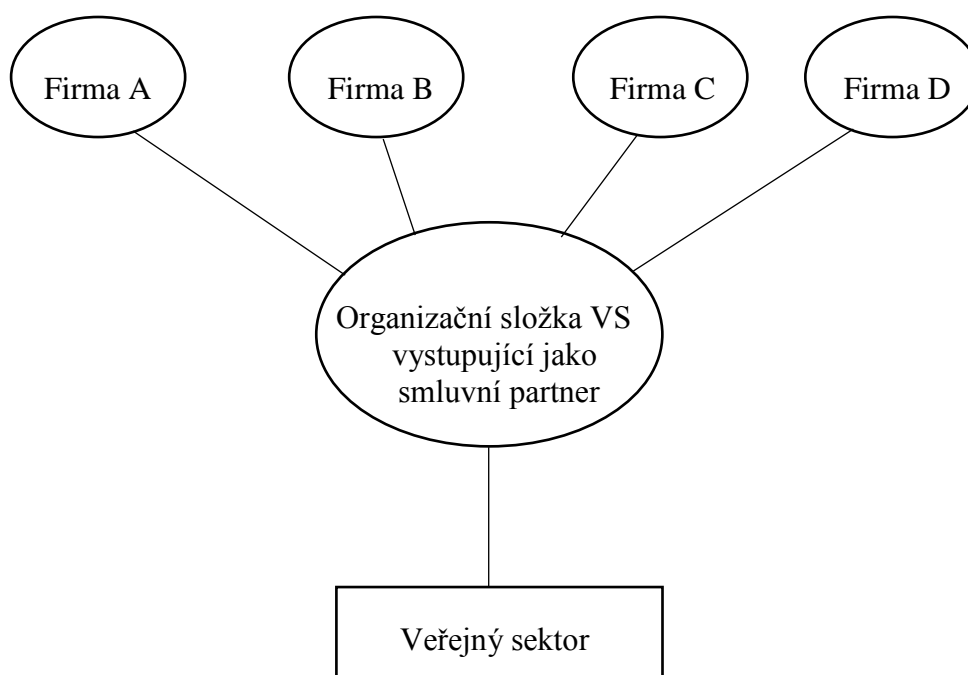
⁷ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 8. ISBN 978-80-7179-744-9

postavení v poskytování veřejných služeb, je právě infrastruktura. Zajištění infrastruktury a její udržování sebou nese obrovské náklady, které často převyšují výnosy z ní plynoucí. PPP projekty jsou jednou z alternativních možností financování veřejných služeb a především veřejné infrastruktury. Při realizaci těchto smluv dochází ke specifickému smluvnímu vztahu, kdy na sebe soukromý sektor bere zajišťování infrastruktury a služeb s ní spojených, které by normálně zajišťoval sektor veřejný. V zahraničí nalezneme široké uplatnění PPP projektů, především v ekonomické i sociální infrastruktuře. Nejčastější uplatnění je tradičně při budování a provozování dopravní infrastruktury například silnice, dálnice, tunely, rychlodráhy, letiště. Tyto projekty lze však uplatňovat i v jiných oborech, např. školství (univerzitní komplexy, studentské koleje, školy), zdravotnictví (nemocnice), obrana (výzbroj, speciální infrastruktura), administrativní kapacity (úřady, soudy, věznice, administrativní prostory). Podstatou těchto projektů je předpoklad, že spojením obou sektorů bude dosaženo většího přínosu a snížení rizika, přičemž bude využito zkušeností a schopností ze sektoru soukromého a zároveň dojde ke snížení nákladů pro veřejný sektor. Zároveň dojde k rozdělení rizika, ideálně tak, že každá strana nese takové riziko, které dokáže nejlépe řídit.⁸ PPP projekty sebou nesou obvykle charakteristické prvky odlišné od běžných veřejných zakázek, především dlouhodobost trvání vztahu. V českém právním řádu je vymezena nejnižší doba na pět let, ale obvykle se jedná o projekty opravdu dlouhodobé, zhruba 20 – 30 let. U PPP projektů nese značnou část rizik koncesionář, na rozdíl od klasické veřejné zakázky. Dalším odlišným rysem je rozdělení příjmů z projektu, kdy u PPP jsou platby uživatelů příjmem koncesionáře a další příjem plyne z provozu služeb. U veřejné zakázky jsou platby uživatelů příjmem veřejného sektoru.

3.1 Účastníci PPP projektů a jejich vztahy

Pokud jsou naplněny všechny podmínky a projekty typu PPP nejsou ovlivněny negativními externalitami, měly by být ve výsledku efektivnější a výhodnější než tradiční způsoby realizace spolupráce formou veřejných zakázek. Jaké jsou tedy rozdíly mezi PPP a klasickou veřejnou zakázkou? Jedním z rozdílů je zjednodušení smluvních vztahů mezi účastníky projektu, tedy mezi veřejným sektorem a ostatními partnery. Pokud jsou takto realizovány infrastrukturální projekty, kde se bezpochyby jedná o velkou finanční náročnost, je velká pravděpodobnost účasti velkého množství partnerů, kteří se na projektu podílejí. Následující schéma zobrazuje tradiční pořízení veřejných statků a služeb.

⁸ Tomáš Louda a Jiří GROSPÍČ. Partnerství veřejného a soukromého sektoru: právní a ekonomické aspekty. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. 460 s. 19 ISBN 978-80-904024-8-5.

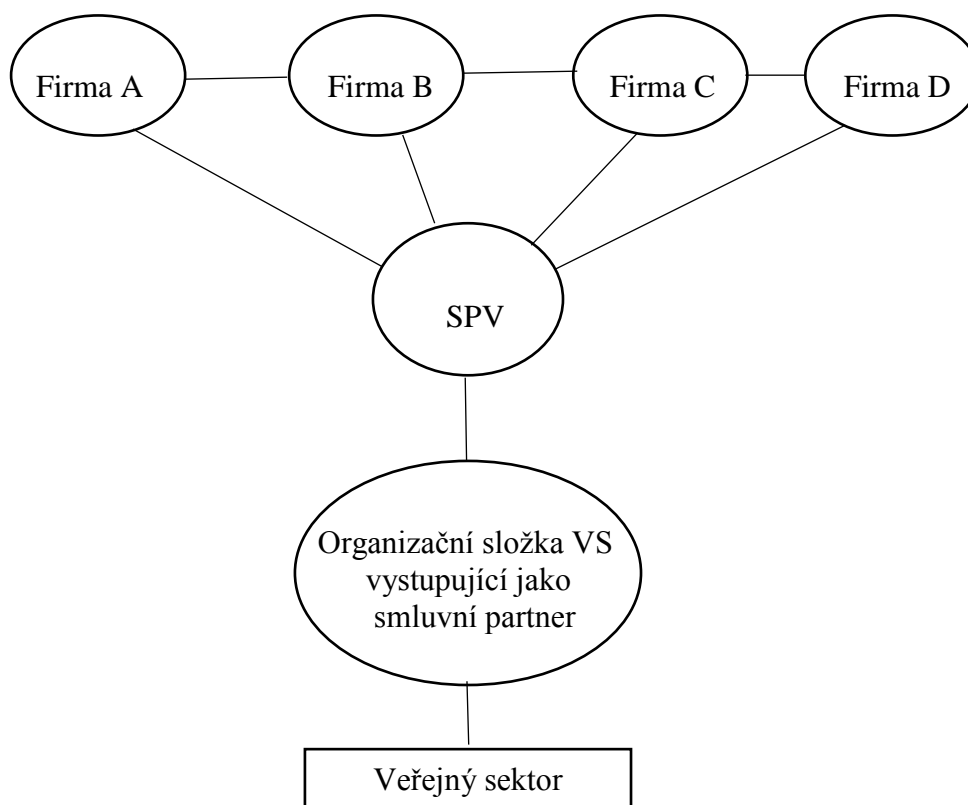


Obrázek č. 1: zjednodušené schéma projektu bez zapojení zvláštní projektové společnosti

Zdroj: Jan Ostřížek Public Private Partnership

Ze schématu vyplývá, že veřejný sektor prostřednictvím svých organizačních složek podepisuje multilaterální smlouvu s více představiteli soukromého sektoru, ti však v tomto modelu mezi sebou nemají bližší vztah. Možná to na první pohled nevypadá jako nevýhoda, nebo snad problém. Jenže při představě, že se na projektu podílí větší množství společností, které nemají bližší informace o konkrétních krocích a způsobu realizace jiných částí infrastruktury než právě té, co jim byla svěřena, mohou nastat jisté komplikace. Pro lepší představu nastíním modelový příklad spolupráce na projektu administrativní budovy. Kdy firma A a B mají na starost výstavbu budovy, firma C její vybavení a firma D následnou správu a údržbu budovy. Z tohoto uspořádání plyne riziko toho, že firmy A, B a C, které nejsou zodpovědné za následnou správu a údržbu budovy, nemusejí mít starost, jak moc bude následná péče finančně náročná. To může mít ve finále za následek, že dojde k použití méně kvalitních materiálů, než by byly použity v případě, kdyby firmy ručily za následnou údržbu. To samé platí i u firmy C, která může použít vybavení, které je méně kvalitní a má kratší životnost. Proč by firmy takto jednaly je zcela jasné. Méně kvalitní materiál a vybavení představuje nižší náklady a tedy pro firmy A, B a C logicky vyšší zisk. Pro firmu D by to ovšem znamenalo velice zhoršené podmínky pro správu a údržbu a tedy větší vynaložené náklady na ni. To tedy ve výsledku může znamenat, že původně výhodná realizace budovy, se může značně prodražit. Jednoduše řečeno realizace projektu se stane výhodná pouze pro některé zúčastněné partnery, ale nevýhodná pro správce a

investora tedy veřejný sektor a následně i pro uživatele, kteří mohou být omezení využíváním služeb po dobu rekonstrukcí a oprav.⁹



Obrázek č. 2: zjednodušené schéma projektu se zapojením SPV
Zdroj: Jan Ostřížek Public Private Partnership

Na obrázku číslo dva, je vyobrazeno schéma se zapojením SPV (Special Purpose Vehicle) neboli společnost zvláštního určení, pro naše případy zvláštní projektová společnost. Rozdíl oproti tradiční formě doručení veřejné infrastruktury spočívá právě ve smluvním zapojení této společnosti, její role je v projektech PPP zásadní. Co to tedy SPV vlastně je? Jedná se o samostatnou společnost, která je zřízena právě ke konkrétnímu projektu a zastupuje konsorcium vytvořené ze soukromých firem, které se podílejí na realizaci projektu. Jejím úkolem je zastupovat soukromý sektor při podpisu smlouvy se zástupcem veřejného sektoru. Ze schématu vyplývá, že zde figurují dva hlavní partneři, zástupce veřejného sektoru a zástupce soukromého sektoru. To usnadňuje orientaci v tom, kdo má jaké závazky. Pro veřejný sektor z toho plyne, že už se nemusí zajímat o to, jaký další partner řeší které kroky, ale jeho jednání a komunikace je směřována na SPV.

⁹ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s.20-21. ISBN 978-80-7179-744-9

Na již výše uvedeném příkladu můžeme demonstrovat fungování projektu při zapojení SPV. Firmy A-D nyní spolupracují a jsou sdruženy v konsorciu, které zastupuje SPV. V tomto případě je úloha SPV zajišťování a dohlížení na koordinaci činností, které umožní dosáhnout maximálního možného užitku plynoucího ze spolupráce zúčastněných firem. Jednou z forem, jak toho dosáhnout je nepochybně optimalizace nákladů. Toho lze jistě dosáhnout správnou volbou kvalitních materiálů a správnou technikou zpracování, která také prodlouží životnost a sníží celkové náklady na budoucí údržbu budovy. Tyto aspekty jsou dosaženy tím, že firmy postupují jako jedno konsorcium, které je zastupováno SPV. Pro veřejného partnera z toho plyne výhoda, že ho nemusí zajímat jednotlivé fáze projektu a to, jestli firma A dělá například základy a firma B na nich postaví zbytek budovy, nebo jestli se na výstavbě podílejí společně. Veřejný sektor má pouze jednu podmínku, a to aby infrastruktura byla kvalitní při dosažení vyšší hodnoty za stejné peníze, což znamená nižší čisté náklady.¹⁰

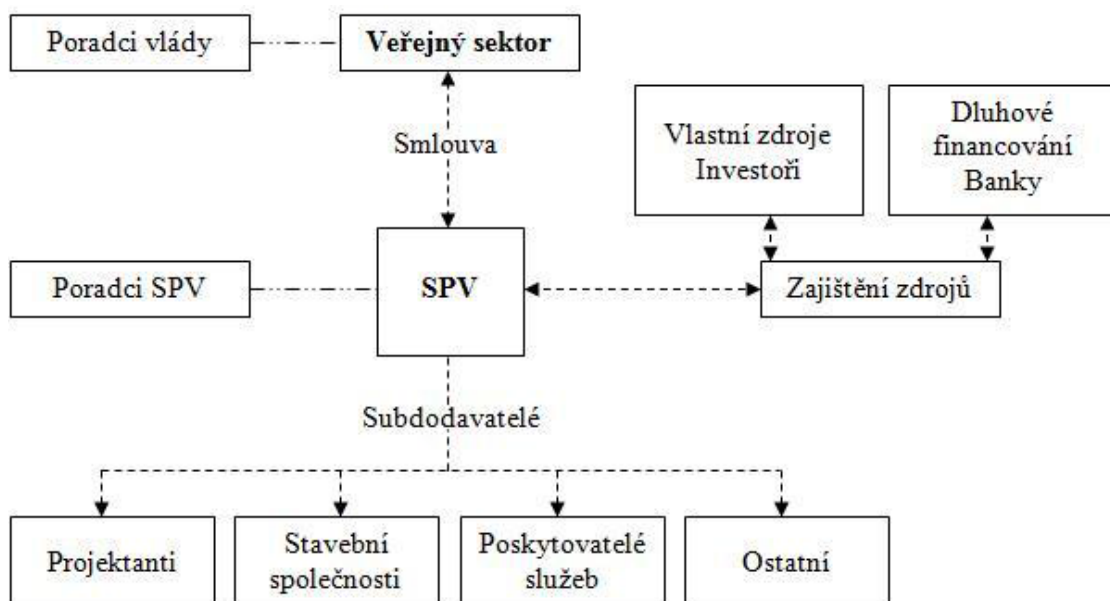
Upřesnění funkce SPV - je to účelově založená společnost, která zajišťuje a realizuje správu projektu po celou dobu jeho životnosti. Vyjmenujeme si pár důvodů vzniku SPV a jejich použití v PPP projektech. Je to dáno zejména charakteristickými vlastnostmi SPV .

Z pohledu věřitele je výhoda pokud jsou firmy zastupovány SPV a to především proto, že kdyby půjčovali své prostředky jednotlivým firmám, je větší pravděpodobnost krachu konkrétní firmy a tím ohrožení celé jejich investice. Oproti tomu v konsorciu firem zastupovaných SVP nemusí bankrot jedné firmy znamenat počátek konkurzního řízení. Pro věřitele, většinou banky, tedy poskytování úvěru SVP neznámá takové riziko, a to i proto, že konstrukce SVP neumožňuje její úpadek. SPV mají malé vlastní jmění, tím pádem může jen velmi těžko dojít k financování vlastních s projektem nesouvisejících aktivit.

Rizika, která jsou přenášena koncesní smlouvou, by na jednoho soukromého partnera mohla být příliš vysoká, proto je při zapojení SPV riziko spojené s projektem rozloženo mezi více smluvních partnerů a tím se stávají přijatelnější. SPV nese finanční rizika - měnové, úrokové, kreditní a také operační riziko. Při zapojení SPV dochází k využití vědomostí a odborné kvality zúčastněných firem, které se mezi sebou mohou podělit například o poznatky výzkumu a efektivně je aplikovat na projekt.¹¹

¹⁰ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s.20-21. ISBN 978-80-7179-744-9

¹¹ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s.21-23. ISBN 978-80-7179-744-9



Obrázek č. 3 Schéma smlouvy o PPP (koncesní smlouva)

Zdroj: Jan Ostřížek Public Private Partnership

Obrázek č. 3 nám ukazuje složitější schéma smlouvy o projektu PPP, koncesní smlouvy, se zapojením SPV, jejich partnerů, dalších spolupracujících subjektů a propojení mezi nimi. I na zjednodušeném schématu je jasně viditelné, že do realizace PPP projektu je zapojeno velké množství subjektů. Hlavními partnery koncesní smlouvy jsou veřejný sektor a SPV. Oboustranný vztah veřejného sektoru a SPV značí závazek SPV doručit veřejnou službu a naopak veřejný sektor má povinnost zaplatit za poskytnutou službu. Ta je realizována buď splátkovým kalendářem nebo při předání předmětu smlouvy do rukou veřejného sektoru, a to zůstatkovou cenou, popřípadě kombinací obou možností. Další oboustranné šipky na schématu značí vzájemné závazky. Vazby mezi SPV a zajištěním zdrojů jsou vcelku jasné, za poskytnuté zdroje požadují investoři jejich navrácení plus prémie za poskytnutí zdrojů. V případě financování z vlastních zdrojů může být výplata realizována formou dividend nebo jiného podobného nástroje. Banky vyžadují standartní splacení úvěru, ke kterému pochopitelně patří i úroky. Vztah SPV a subdodavatelů je založen na principu, že subdodavatelé dodají smluvně určené služby či statky a pro SPV z toho plyne, že jim jako protiplnění v určitém termínu zaplatí.¹²

Na schématu, vidíme více účastníků, nežli jsem výše popsal a proto, si přiblížíme jejich vlastnosti a role v projektu:

¹² OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s.22-24. ISBN 978-80-7179-744-9

- **Zadavatel** – např. vláda, kraj, obec, státní podniky, jakožto zástupci veřejného sektoru. Je zodpovědný za stanovení cílů veřejných projektů a má dohlížet na bezproblémovou realizaci. Má tedy roli garanta zajištění veřejné služby a infrastruktury, a to i přesto, že za realizaci je zodpovědný soukromý partner.
- **Zvláštní projektová společnost** – SPV je samostatná společnost, založená většinou ke konkrétnímu projektu a má za úkol vystupovat jako reprezentant soukromého sektoru – konsorcium firem při podpisu smlouvy se zástupcem veřejného sektoru. Jak jsem již dříve popisoval, jedná se o jistý mezičlánek mezi oběma sektory.¹³
- **Poradci** – jsou v PPP projektech velice důležitou součástí a to pro oba sektory, jak veřejný, tak soukromý. Je však velmi důležitou podmínkou, aby poradci byli nezávislí a dokázali objektivně posoudit vhodnost zapojení do PPP projektu a schopnost jeho realizace tímto způsobem. Poradce můžeme hledat ve více oblastech. Jednou z možností je využití zkušených konzultačních společností, které mají zkušenosti s PPP projekty, pokud možno ve stejné oblasti a typu. Do roku 2012 bylo možno využít služeb PPP Centra České republiky, které zřizovalo ministerstvo financí. Mělo za úkol odborně asistovat složkám veřejného sektoru. Bohužel v roce 2012 ukončilo svou činnost a to především proto, že na státní úrovni od svého založení v roce 2004 se nepodařilo realizovat jediný PPP projekt.¹⁴ Soukromý sektor má takového partnera také, jedná se o svazek fyzických a právnických osob, které zastupují soukromý sektor, v ČR tomuto odpovídá Asociace PPP, neboli Asociace pro rozvoj infrastruktury. Oba sektory mohou využít i jiné poradce, pro veřejný sektor to může být pracovník ministerstva financí nebo jiných ministerstev a odborů. Soukromý sektor má možnost využít jakéhokoli odborníka z této problematiky, který má zkušenosti s PPP projekty. Je tedy na výběr z mnoha typů poradenství. Záleží však vždy na typu projektu, jeho rozsahu, náročnosti a zvoleném postupu. Jednou z častých chyb je snaha ušetřit na poradenství a to se mnohdy nemusí vyplatit, neboť náklady na poradce jsou oproti potenciální škodě zanedbatelné. Nesmíme také zapomenout na důležitou součást, kterou je právní poradenství, protože je třeba mít správně zpracované a upravené smlouvy.
- **Subjekty zajišťující zdroje** – rozlišujeme dva druhy, vklady do SPV, kdy mluvíme o vlastním financování, nebo jde o banky a jiné finanční instituce, které jsou za úplatu ochotny poskytnout své peníze. Nejčastěji se však setkáme s oběma druhy financování. Vzhledem ke

¹³ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s.25-26. ISBN 978-80-7179-744-9

¹⁴ PPP Centrum končí [online]. [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/archiv/ppp-centrum-konci-947666>

značné finanční náročnosti není často možné financovat pouze vlastními zdroji a na straně druhé banky požadují jistou účast financování z vlastních zdrojů většinou v poměru 1:9. Někteří odborníci se však domývají, že v našich podmínkách je účast vlastního financování vhodná zhruba okolo 5%.

- **Subdodavatelé** – mají za úkol doručit danou službu nebo materiál podle ustanovení smlouvy. Ve smlouvě je také stanoven způsob úhrady, který probíhá standardním způsobem. Zapojení subdodavatelů do projektů se předpokládá a je to velká možnost a příležitost pro malé a střední podniky, jak se uplatnit v projektech PPP.
- **Ratingové agentury a pojišťovací společnosti** – v našem schématu je nenalezneme, ale jsou to důležité články podílející se na celém PPP projektu. Význam ratingové agentury je v tom, že hodnotí projekt a jeho realizátora z pohledu kreditního rizika a schopnosti splácet své závazky. Navíc se můžou podílet na změnách v projektu a tím zlepšit jeho financování a také jeho zlevnění.¹⁵ Pojišťovací společnosti se podílejí na projektu téměř od jeho vzniku, ne sice projektováním, nebo snad řízením nebo výstavbou, ale přípravou na snížení nahodilých rizik nebo událostí. Pojistné smlouvy se dají aplikovat na různé fáze výstavby od rozestavené infrastruktury až po její konečnou fázi. Často jsou také využívány smluvní záruky, pokud jsou realizovány bankou, jedná se o bankovní záruky. Pojišťovny jsou však tuto službu schopny také zrealizovat a to většinou za příznivějších podmínek. Jedná se například o záruku za řádné provedení díla, záruka za akontaci, záruka za opravy v záruční době. V neposlední řadě spolupracují pojišťovny na finálních pojistných balíčcích.

3.2 Výhody PPP projektů

To že z tohoto partnerství plynou výhody, je vlastně celá podstata, proč je toto partnerství uzavíráno. Ze strany spotřebitelů statků a služeb veřejného sektoru vznikají stále větší požadavky na kvalitu a kvantitu poskytovaných služeb. Jejich realizace a zajištění je však závislá na rozpočtových možnostech státu nebo daného územně samosprávného celku. Možností realizace a poskytování statků a služeb pomocí PPP projektů vzniká možnost zapojit soukromý sektor jak finančně, tak rozložením rizik, které by jinak nesl pouze veřejný sektor. Za největší výhodu považují to, že platby ze strany veřejného sektoru jsou uskutečňovány až po finálním dokončení projektu a zajištění všech sjednaných náležitostí projektu. Z toho plyne velká motivace pro soukromý sektor, aby byl projekt dokončen včas a byly dodrženy

¹⁵ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s.25-26. ISBN 978-80-7179-744-9

dané rozpočty, neboť se to přímo odráží na jeho výnosu. Zejména u nás v České republice se potýkáme s častým problémem nedodržení požadovaných termínů dostavby zejména dálnic a ostatních pozemních komunikací. To sebou nese další náklady popřípadě vymáhání sankcí a nespokojenost veřejnosti. Dá se předpokládat, že pokud celé financování nese soukromý sektor, bude se chovat jako řádný hospodář, neboť je jeho existence podmíněná dosahováním zisku. S tím souvisí další výhoda a to je fixní platba. Platby jsou v rámci PPP projektu jasně stanoveny. To znamená, že pokud dojde k překročení plánovaného rozpočtu, vznikají soukromému subjektu další náklady a rizika s tím spojená. Je tedy na soukromém partneru, aby udělal řádné analýzy a rozpočtové studie aby nedocházelo k nedodržení rozpočtu.

Dostáváme se k další nesporné výhodě a tou je využití zkušeností a efektivit soukromého partnera z dané oblasti. Dále se jedná o rozložení rizika plynoucího z realizace projektů na oba partnery. Soukromý sektor bývá většinou mnohem úspěšnější než veřejný sektor při analýze možných rizik a to především tím, že u soukromého partnera se předpokládá zkušenost a znalost těchto projektů, a tím i lepší zhodnocení potencionálního rizika. Není však dáno, že veškerá rizika ponese jeden z partnerů, ale jsou rozložena tak, že každý dělá to, co dokáže nejlépe zvládnout. Pravidlem bývá například přenesení rizika projektové dokumentace, rizika konstrukčního a operačního na privátního partnera.¹⁶

Z hlediska majetkové struktury, stát nepřichází o aktiva, neboť po uplynutí domluveného časového úseku je majetek navrácen do rukou státu. Z pohledu historických kontextů se jedná jistě o lepší variantu, než byla privatizace, kde stát o svůj majetek definitivně přišel. PP dává státu a municipalitám možnost vyrovnat se nedostatkem investičních prostředků ve veřejných rozpočtech určených na infrastrukturu a služby. Veřejné rozpočty jsou tedy odlehčeny od okamžité a obrovské finanční zátěže.

Častým problémem při realizaci velkých veřejných projektů je dostupnost investic. Výhodou PPP je možnost dosáhnout na tyto investice rychle a částečně se vyhnout rozpočtovým omezením, která veřejné investice limitují. Zkušenosti ze zahraničí dokazují, že kvalita poskytovaných služeb v rámci PPP bývá často vyšší než kvalita služeb realizovaná tradičním způsobem pořízení služeb. Bývá to zapříčiněno neefektivitou projektů realizovaných veřejným sektorem a to sebou nese obrovské ztráty, které tvoří nezanedbatelný podíl na výdajích na projekt. Je to také dáno tím, že soukromý sektor zaměstnává odborníky a disponuje často modernějšími technologiemi, nežli si může dovolit veřejný sektor.¹⁷

¹⁶ Pestová, Barbora. Partnerství veřejného a soukromého sektoru Public Private Partnership. Plzeň Západočeská univerzita, Fakulta právnická, 2014. 80 s., 13.

¹⁷ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 35-36. ISBN 978-80-7179-744-9.

Toto jsou jedny z výhod PPP projektů, já osobně považuji za velkou výhodu, že při realizaci těchto projektů se hledí na celoživotní cyklus investice. Což je v podstatě logické a mnohem přínosnější ve srovnání se zakázkami realizovanými klasickým výběrovým řízením, kde je jedním z nejhlavnějších faktorů počáteční cena, ale ne již náklady následující. U stavebních projektů vzniká většina nákladů právě jejím provozem a údržbou. Takové jednání uplatňuje řada lidí v běžném životě. Například, pokud si půjdete koupit auto, budete zohledňovat více faktorů než jen kupní cenu, ale také provozní náklady, spolehlivost, cenu náhradních dílů a mnohé další. To je také jeden z významných rozdílů mezi PPP, tedy koncesním projektem, a tradičním veřejným zadáváním. A to ten, že u koncesního projektu je příležitost v jednom okamžiku vzájemné působení a plánování ze strany projektanta, stavitele a provozovatele a popřípadě i toho, kdo ponese finanční náklady. To nás opět vrací k tomu, že na začátku může být koncesní projekt dražší, ale mnohé náklady ušetří v rámci životního cyklu.

3.3 Nevýhody PPP projektů

Aby byl náhled na PPP projekty objektivní, je nutné se zaměřit nejen na výhody, ale i na řadu negativních věcí a nevýhod, které sebou PPP projekty nesou. Především je třeba vzít v úvahu, že praxe a zkušenosti s PPP projekty nejsou v České republice tak rozsáhlé jako v zahraničí. Je to poměrně nová oblast spolupráce obou sektorů, která se dočkala změny v právní úpravě formou nového zákona o zadávání veřejných zakázek č. 134/2016 Sb.

Na kritiku PPP můžeme nahlížet z několika pohledů. Například z hlediska politického se odpůrci a příznivci dělí na levicovou část, která kritizuje vniknutí soukromého sektoru a kapitálu do veřejných záležitostí a argumentuje tím, že jediný důvod privátního investora je dosažení velkých zisků i za cenu snížení kvality poskytované služby. Další argument je, že dojde ke snížení pracovních míst ve veřejném sektoru. Pravicová liberální argumentace je založena na tom, že náklady formou PPP projektu jsou vyšší a dávají větší možnost pro vznik korupce a klientelismu. Může zde dojít ke střetu zájmů při zadávání zakázek a ovlivňování ze strany politiků. Toto je pouze jistá politická kritika, kterou však nelze brát jako fakt. Nyní se podívejme na nevýhody spíše ekonomického a realizačního charakteru.¹⁸

Vysoké náklady na financování, které jsou především dány tím, že stát jako investor dosahuje v porovnání z českými privátními investory lepšího úvěrového ratingu, což znamená, že veřejný sektor je schopen dosáhnout nižších úroků a tedy i ceny. Takovéto hodnocení nelze

¹⁸ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 41-44. ISBN 978-80-7179-744-9.

ovšem uplatňovat u některých velkých předních světových soukromých investorů, kteří často dosahují lepšího hodnocení než některé státy. Další fakt, který nahrává tvrzení o vyšších nákladech je ten, že soukromý sektor musí generovat zisk, na rozdíl od toho veřejného. Ovšem skutečné vyčíslení kompletních nákladů a tudíž i porovnání, která varianta je výhodnější, je velice složitá operace.

Někdo spatřuje nevýhodu v tom, že může dojít ke konfliktu kvality a zisku. Tomuto se dá rozumět tak, že soukromý sektor se bude snažit snížit náklady projektu a tím pádem se to projeví na kvalitě služby, kterou pocítí koncový uživatelé tedy občané. To je ovšem jen zdánlivé tvrzení, neboť projekty PPP jsou jasně smluvně definovány a soukromý sektor dostane zapláceno až ve chvíli, kdy jsou splněny veškeré podmínky smlouvy, mezi které patří důkladné posouzení výstupu. Navíc toto nekoresponduje s tím, že pokud se jedná o formu koncesní smlouvy, kde soukromý subjekt přebírá správu a náklady na údržbu na velice dlouhou dobu (například u pozemní komunikace na 20-30 let), je velice pravděpodobné, že se bude snažit použít kvalitní materiály a tím se pokud možno vyhnout případným dalším nákladům, které by mohly vzniknout při opravách a údržbě.¹⁹

Nedostatek znalostí a praktických zkušeností s PPP projekty je bohužel zatím fakt. Díky těmto faktům je příprava projektů zatím poněkud pomalá a časově náročná. Vzhledem k tomu, že celková doba trvání těchto projektů je stanovena na velmi dlouhý horizont, 20-30 let, působí to neflexibilně a může to způsobovat omezení v případných pozdějších změnách. Jedná se o jisté omezení dispozice s majetkem po velice dlouhou dobu, nicméně to nemusí být vždy na škodu, neboť po celou dobu je zajištěna správa a údržba infrastruktury.

Jednou z nevýhod PPP projektů, kterou se nejvíce zabývají odbory státních zaměstnanců, je možnost ztráty státních pracovních míst. Ze statistik však vyplývá, že zatím nedochází k zásadním ztrátám pracovních míst ve veřejném sektoru. S přihlédnutím k aktuální situaci na trhu práce, kde se nezaměstnanost pohybuje na absolutních minimech a téměř všichni, jak soukromý tak veřejný sektor se o zaměstnance doslova přetahují, mi tento argument nepřipadá příliš relevantní. Jistě, že k určitým ztrátám a odchodům ve veřejném sektoru dochází, ale většinou se jedná o dobrovolný odchod. Pokud se jedná o tyto dobrovolné odchody, zaměstnanci si často najdou práci ve veřejném sektoru, kde je využita jejich institucionální odbornost a znalost.

Jako významnou překážku a potencionální nebezpečí v zabezpečování veřejných statků a služeb formou PPP projektů je nutno vzít vysokou míru korupce a korupčního jednání. Stejně

¹⁹ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 41-44. ISBN 978-80-7179-744-9.

tak jako u klasických veřejných zakázek je toto riziko obzvláště v českém státě velice vysoké a podněcuje nedůvěru občanské společnosti v přínos PPP projektů. Tento fakt a nedůvěra občanů k tomu, že stát a samospráva jedná právě v nejlepším veřejném zájmu a ne pouze v zájmu vybraných jednotlivců, bohužel přetrvává již dlouhou dobu. Není se čemu divit, neboť příklady neúspěšných projektů, nebo projektů u kterých byla prokázána korupce či minimálně pochybné praktiky, je nepočítaně. Snad se to brzy změní a veřejnost přestane mít důvody být skeptická ke spolupráci veřejného a soukromého sektoru.²⁰

3.4 Korupce a klientelismus

Původně jsem neměl v plánu se dopodrobna zabývat výše zmíněným rizikem, ale беру jej za natolik závažné, že mu věnuji jistý prostor v této práci. Korupce a klientelismus je bohužel v našem státě velice častý jev, který ohrožuje veškerou spolupráci mezi veřejným a soukromým sektorem. Korupci můžeme definovat jako zneužití postavení nebo funkce v politice, veřejné správě a hospodářství k osobnímu prospěchu. Naše země se bohužel v žebříčku, který sestavuje Transparency International zařazuje na ne příliš dobré pozice. Za poslední rok 2017 si sice polepšila v žebříčku o 2 body, které nás řadí na 42 příčku, ale stále zaostáváme za průměrem EU. Podle Transparency International je na vině hlavně nezdravé prostředí politických stran, za kterými stojí šedé eminence, dále neprůhledná veřejná správa a neschopnost vyřešit jakékoli korupční kauzy. Tlaky politiků na státní úředníky a ovlivňování veřejných zakázek je u nás takřka na denním pořádku a to i přesto, že byla přijata opatření ke snížení korupčního jednání, například zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, který má sloužit k odpolitizování státní správy a její profesionalizaci. Jisté formy a druhy korupce se ve společnosti staly již téměř standardem. Může se jednat o malou korupci v běžném životě, jako je uplácení úředníků, policistů a různých jiných činitelů veřejné správy. Dá se říci, že na tomto druhu korupce se podílí větší počet obyvatel a někde je nepřímě tolerován jako běžný společenský jev. Tento druh korupce nemusí vždy znamenat selhání, neboť nenese tak velké důsledky jako velká politická korupce. Často lidi použijí dar nebo nějakou pozornost pro někoho, kdo jim například dokázal zařídit věc na úřadě bez čekání, nebo obešel jistá pravidla bez vážnějšího důsledku. Otázka je, kdy se z malé korupce začne stávat velká, která začne ohrožovat veřejný zájem. V takovém případě mluvíme o velké korupci, která se týká i mého tématu, a to nejčastěji v těchto podobách: zpronevěra veřejných zdrojů, nehospodárné nakládání s veřejnými zdroji, soukromý prospěch z privatizace státního nebo obecního majetku, zneužívání veřejné moci při

²⁰ LEGO, Jan a Tomáš LOUDA, ed. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2008. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. 200 s. 69-72 ISBN 978-80-904024-4-7.

udělování veřejných zakázek, přidělování monopolních a kvazi-monopolních licencí, vynášení důležitých a důvěrných nedostupných informací atd. U veřejných zakázek dochází často k záměru ovlivnit zakázku tak, aby nebyla co nejuvhodnější pro veřejný subjekt a následně pro jeho uživatele, ale často, aby byla co nejuvhodnější pro úzkou skupinu lidí, kteří se na ní podílejí nebo profitují z její realizace a z toho, že ji vyhrál ten daný privátní partner. Jedním z důvodů proč se u nás PPP projektům zatím příliš nedaří ve srovnání se zahraničím, je podle některých kritiků fakt, že u nich nezůstává dostatečný prostor pro úplatky. Dalším faktem je extrémní nestálost politických stran a jednotlivých vlád, kdy jedna něco schválí a další vzápětí zruší. K tomu se úzce váže pojem klientelismus, který značí jistou protekci vybraných členů, kteří profitují na úzkých vzájemných vazbách například politických a poškozují zájmy subjektů, které se na klientelistických vazbách nepodílejí. Takovéto jednání je špatným ukazatelem pro veřejnost, která ztrácí důvěru ve veřejnou správu a politickou reprezentaci. Z pohledu případných zahraničních investorů, kteří by se mohli zapojit do spolupráce veřejného a soukromého sektoru a z pohledu věřitelů je takovéto prostředí nepříznivé.²¹

Můžeme jen těžko odhadovat, zda dojde ke zlepšení těchto poměrů, nebo se korupci podaří jen lépe zakrývat a vymyslet nové praktiky, jak ovlivňovat věci ku prospěchu jednotlivců a ne veřejného zájmu.

3.5 Typy PPP projektů

Existuje spousta možností spolupráce veřejného a soukromého sektoru a to nám dává celou řadu typů PPP projektů. Které můžeme využít v mnoha oblastech veřejného zájmu. I když nalezneme v odborné literatuře více typů, zaměříme se na pět základních, které se pokusíme identifikovat. Hlavním rozdílem mezi těmito typy je rozdělení rizik na jednotlivé účastníky.

1. Navrhni, nabídni, postav, DBB (Design, Bid, Build)
2. Správa a údržba, OM (Operation and Maintenance)
3. Postav, spravuj, převed', BOT (Build, Operate, Transfer)
4. Navrhni, postav, financuj, spravuj, DBFO (Design, Build, Finance, Operate)
5. Postav, vlastní, spravuj, BOO (Build, Own, Operate)

Typ DBB je klasický způsob jakým veřejný sektor zapojí do spolupráce privátního partnera a jedná se o nejvyužívanější metodu, která převládala celé 20 století. Můžeme si jej představit pod klasickou veřejnou zakázkou. Kde veřejný sektor zadá požadavky a privátní partner

²¹ Transparency International [online]. [cit. 2018-03-13]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/korupce/>

navrhne řešení projektu. Pokud zadavatel souhlasí, dochází k realizaci a vybudování požadované infrastruktury, která však zůstává od začátku ve vlastnictví zadavatele. U této formy se nepředpokládá zapojení pouze jediného privátního subjektu, ale více jednotlivých partnerů. Každý tedy nese riziko jen za vykonávanou část projektu. Veřejný sektor nese riziko financování a následnou správu a údržbu infrastruktury. Jelikož nedochází k další spolupráci po dokončení projektu, jako je provozování a následná údržba ze strany privátního partnera, nejedná se tedy o plnohodnotný PPP projekt.²²

Operation and Maintenance neboli typ správy a údržby, je na rozdíl od typu DBB případ projektu, kdy privátní partner převezme správu a údržbu na již vybudované infrastruktuře, ale vlastnictví stále zůstává na straně veřejného sektoru. Veškerá činnost je zajišťována formou smluvního vztahu. V tomto vztahu je veřejným sektorem využíván potenciál privátního partnera, který využívá své dosavadní zkušenosti. Platba privátnímu partnerovi může probíhat zpravidla dvěma způsoby. Jednou z variant jsou klasické fixní splátky nebo je možnost připojit tzv. motivační složku platby, která se k fixní platbě připojuje v případě, že dojde k dosažení určité úrovně služeb, nebo k aplikaci inovačních procesů či technologií, nebo je dosažen stanovený cíl. V tomto konceptu přejímá odpovědnost za správu a údržbu soukromý partner. Po vypršení smlouvy, kdy soukromí sektor přebírá správu a údržbu do vlastních rukou, může využít způsoby a metody, které předtím uplatňoval sektor soukromý a které se osvědčily. Může samozřejmě využívat dále služeb privátních partnerů. Toto se dá připodobnit k outsourcingu, který využívá specializace a odbornosti soukromých firem na určité specifické činnosti a tím snižuje komplexní náklady a dosahuje lepších výsledků.²³

PPP projekt typu BOT, tedy forma postav, spravuj a převed' je velmi rozšířená. Velkou výhodou této formy je, že jsou zde zakomponovány všechny fáze projektu, že má vše na starost jeden subjekt a to snižuje riziko neočekávaných událostí. To, že jeden subjekt zná detailně všechny fáze projektu, které má pod kontrolou, tudíž dokáže efektivně využít následné postupy a techniky údržby a správy a tím je často prodloužena životnost infrastruktury. S tím nezbytně souvisí již dříve zmiňovaná délka životního cyklu projektu a jeho následná nižší cena na správu a údržbu. Součástí smlouvy jsou detailní specifikace standardů, které musí být dosaženy. Je proto velice důležité při zadávání tendru vybrat podle kritérii správného a vhodného soukromého partnera. Vzhledem k dlouhodobosti těchto smluv, které se často uzavírají, na dobu přesahující 20 let je nutné volit opravdu moudře. Nejlevnější nabídka nemusí být vždy

²² OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 29-30. ISBN 978-80-7179-744-9.

²³ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 29-30. ISBN 978-80-7179-744-9.

nejvýhodnější a to především k přihlédnutí ke kvalitě a délce správy. To může mít za následek velké prodražení po dobu trvání smlouvy.²⁴

DBFO - navrhni, postav, financuj, spravuj, tento druh spolupráce přenáší veškeré části projektu na veřejný sektor, tedy na jeho, návrh, postavení, financování, spravování a udržování. Takovéto partnerství je zajišťováno koncesní smlouvou. Postup při vypsání tendru je shodný s výše uvedeným typem spolupráce, kde je účelem vybrání nejschopnějšího partnera a je kladen velký důraz na to, aby privátní partner byl schopen zajistit odpovídající formu financování, neboť tento úkol leží na něm.²⁵ To je také jednou z výhod tohoto typu projektu, neboť veřejný sektor nenese okamžité náklady na realizaci a může tak budoucí náklady rozložit do více let a není aktuálně tak finančně zatížen. Hodnocení nabídek v koncesním řízení se řídí zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, kde v § 183 nalezneme hodnocení nabídek v koncesním řízení, které dále odkazuje na paragrafy §115 odst. 2, § 116 a §119. Zadavatel však může stanovit i jiná kritéria, než jsou uvedena v § 116 a to za předpokladu, že jsou založena na objektivních skutečnostech, které se vztahují k osobě dodavatele nebo k předmětu koncese.²⁶

BOO - postav, vlastní, spravuj je poslední z výše uvedených typů. Jak z názvu vyplývá, v tomto uspořádání přechází správa a vlastnictví výstupu na soukromého partnera. To znamená, že privátní partner zajišťuje financování, vybudování, spravování a udržování infrastrukturálního projektu a po celou dobu trvání jej má ve svém vlastnictví. Zapojení soukromého sektoru je zde tak nejvyšší. A veřejný sektor zde vystupuje pouze v roli regulátora a kontrolora, pokud neponechá soukromému partnerovi pouze část majetku.

Jistěže existuje daleko více typů spolupráce, ale toto jsou dle mého názoru jedny z nejčastějších. Ne všechny veřejné služby jdou realizovat a zajišťovat formou PPP. Respektive je třeba posoudit více faktorů, abychom mohli objektivně zhodnotit vhodnost nebo nevhodnost realizace veřejných statků a služeb formou PPP. Dle mého názoru je spolupráce veřejného a soukromého sektoru velice důležitá. Jedná se o symbiózu, oba sektory jsou na sobě závislé. Veřejný sektor bez toho soukromého nemůže v praxi existovat vzhledem k vyčerpání finančního kapitálu a negenerování zisku. Stejně tak soukromý sektor by na sebe nedokázal dostatečně rychle profesionálně převést zajišťování veškerých statků a služeb.

²⁴ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 30-31. ISBN 978-80-7179-744-9.

²⁵ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 31-32. ISBN 978-80-7179-744-9.

²⁶ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, §183

3.6 Vhodné oblasti pro PPP projekty

Vzhledem k tomu, že v České republice doposud není příliš mnoho projektů realizovaných prostřednictvím metod PPP, je těžké vymezit vhodné oblasti realizace těchto projektů. To však neznamená, že nemůžeme vybrat oblasti, ve kterých se jejich použití jeví jako vhodné, a to především pokud se podíváme do zahraničí, kde k těmto realizacím dochází daleko častěji. Ze statistik ministerstva financí vyplývá, že „k 1. lednu 2018 činila předpokládaná hodnota předmětu koncesních smluv v realizaci, uzavřených územními samosprávnými celky podle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení a smluv, k nimž bylo vydáno stanovisko Ministerstva financí podle § 186 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v úhrnu 74,8 mld. Kč. Tyto smlouvy podléhají podle zákona rozpočtovému dozoru Ministerstva financí.“²⁷ Z toho největší část má být realizována v sektoru vodohospodářství - až 87,4%.

PPP projekty se realizují především v následujících oborech:

1. Dopravní infrastruktura (dálnice, tunely, mosty)
2. Administrativní a ubytovací kapacity (úřady, soudy, ubytovny, věznice)
3. Zdravotnictví (nemocniční, areály)
4. Obrana (výzbroj, speciální infrastruktura, technické vybavení)
5. Další typy infrastruktury (vodárenství, energetika)
6. Vzdělávání (školní budovy, koleje)
7. Sport a volnočasové využití (sportovní areály)

Tento seznam nelze brát jako jediné možné vhodné využití této spolupráce, ale doposud není tolik zkušeností z jiných oblastí a je tedy možné, že i mnohé jiné formy spolupráce by šly efektivně řešit formou PPP projektu. Při výběru řešení je nutné se zaměřit na kontext konkrétního projektu a zvážit, jakým způsobem bude realizován. Při takovémto rozhodování je vždy nutné vypracovat analýzu hodnot. To je metoda používaná v projektovém řízení, jejímž cílem je vyhodnocení stavu projektu z pohledu nákladu i času. Také poskytuje odhad budoucího stavu projektu.²⁸

²⁷ Aktualizovaný přehled municipálních koncesních projektů v ČR - leden 2018 [online]. 2018 [cit. 2018-03-08]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/hodnota-koncesnich-smluv-ppp/2018/aktualizovany-prehled-municipalnich-konc-30804>

²⁸ Tomáš Louda a Jiří GROSPÍČ. Partnerství veřejného a soukromého sektoru: právní a ekonomické aspekty. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. 460 s. 389-391 ISBN 978-80-904024-8-5

3.7 Financování PPP projektů

Financování PPP projektů je odlišné od tradiční formy veřejného financování a to především proto, že aktiva potřebná k realizaci projektu jsou na straně soukromého partnera. To tedy znamená, že na počátku nejsou vyžadovány velké investice ze strany veřejného sektoru. Platby ze strany veřejného sektoru však probíhají po celou dobu trvání projektu ve stejné výši, za předpokladu naplňování podmínek smlouvy. Jedním ze smyslů a předpokladů pro realizaci PPP projektů je, že musí přinést za peníze vyšší hodnotu nežli tradiční způsob pořízení služeb.

Základní struktura financování je tvořena vlastním kapitálem projektové společnosti, která je založena speciálně pro účely projektu. Vzhledem k rozsáhlým počátečním investicím a celkově vysoké míře nákladovosti jsou tyto prostředky poskytnuty většinou formou úvěrů od bank. V podstatě rozlišujeme tři základní formy financování pro realizaci projektu, a to vlastní kapitál a podřízený úvěr, úvěry od bank a jiných institucí a dluhopisy.

Vlastní kapitál je nedílnou součástí financování projektu. To především proto, že upsáním vlastního kapitálu na sebe berou akcionáři koncesionářské společnosti riziko ztráty a to klidně i celé vložené sumy. Vlastní kapitál slouží k případnému pokrytí škody, způsobené nějakou událostí, která nebyla pokryta v dohodách o rizicích. Zpravidla to bývá požadavkem bank a věřitelů, aby byl do společnosti vložen vlastní kapitál, aby byla zajištěna důvěryhodnost projektu. Z toho plyne, že čím větší je vklad akcionářů, tím stoupá důvěra v návratnost projektu. Výše vlastního kapitálu je jakýsi ukazatel rizikovosti. Velkou roli hrají vklady tzv. technických partnerů projektu. To jsou vklady těch, co realizují stavbu a provoz. Právě oni mohou snižovat a ovlivňovat rizika projektu. Z toho, že se účastní velkou mírou v projektové společnosti, vyplývá i velké nasazení při realizaci projektů a snahu o dosažení nejlepších výsledků.

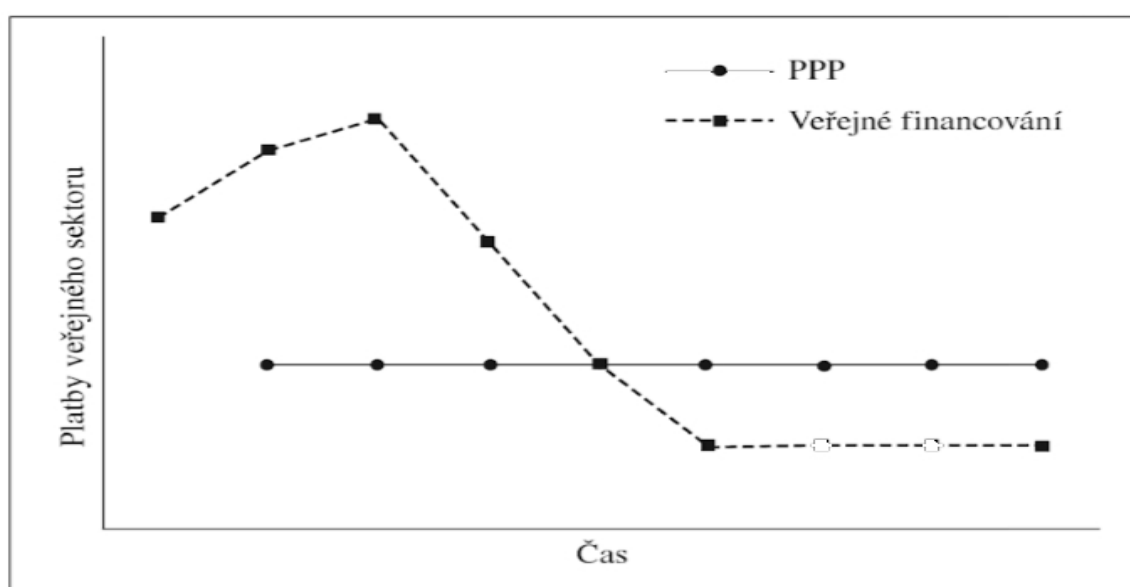
Úvěry od bank a jiných institucí jsou z pravidla hlavním zdrojem finančních prostředků. Kvůli velké rozsáhlosti a velké finanční nákladovosti projektů realizovaných formou PPP bývá půjčka poskytnuta větším počtem bank neboli syndikátem. Banky, které se na financování podílejí, si zvolí tzv. aranžéra, nebo více aranžérů, záleží na počtu bank. Ti mají pak na starost zajistit konstrukci financování a zajistit due dilligance. V jejich kompetencích je například vyjednávání se zástupcem státní správy a také plní funkci ručitele financování. Při tomto modelu financování to dále chodí prakticky jako s každým jiným úvěrem a to tak, že projektová společnost má povinnost splácet bankám úrok.

Další z možností financování projektů PPP je emise dluhopisů. Rozlišujeme veřejnou emisi dluhopisů a soukromou. Soukromá emise je neveřejné umístění cenných papírů emitentem omezenému okruhu předem určených subjektů. To znamená, že tato emise se veřejně

neoznamuje. Oproti tomu, při veřejné formě emitent nabízí dluhopisy neomezenému okruhu osob, které nejsou předem určeny. Veřejné dluhopisy jsou pro koncesionáře často výhodnější než bankovní půjčky a to z pohledu úrokové sazby.²⁹

Financování PPP projektů se samozřejmě odvíjí od velikosti tohoto projektu a od finančních možností koncesionářů. V zahraničí se můžeme setkat s případy, kdy existují tak velcí a finančně silní hráči na trhu, kteří zajistí financování bez pomoci výše popsaných způsobů.

Ve Francii se dokonce zakládají specializované investiční fondy právě pro investování do projektů PPP. Zpravidla se však jedná o tak rozsáhlé projekty, že je nutné zapojit více investorů, aby byla zajištěná realizace a správný průběh celého projektu.



Obrázek č. 4 Cash flow projektu

Zdroj: Radek Jurčík, Lenka Krutáková (eds) Veřejné zakázky a PPP projekty

Tento graf nám ukazuje rozdílnost mezi financováním formou PPP projektu a klasickým prořízením projektu formou veřejné zakázky. To je také jeden z důvodů volby právě formy PPP. Hlavním rozdílem je rozložení plateb a to, že se vážou na dosažené výsledky. V případě veřejné zakázky je obvyklé, že soukromé subjekty, které se podílejí na projektu, dostávají platbu předem, nebo využitím fázového financování, to znamená, že prostředky jsou uvolňovány na jednotlivé fáze projektu. Vezmeme-li, že doba výstavby projektu (infrastruktury, dálnice, nemocnice atd.) trvá například 5 let, po uplynutí této doby končí investiční fáze. Tím se dá říci, že, končí největší finanční zatížení pro veřejný sektor. To ovšem

²⁹ Financování PPP projektů [online]. 2009 [cit. 2018-03-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

není pravda, otevírá se nová fáze a to je fáze údržby provozu a správy. Tím, že jsou tyto dvě fáze v tomto modelu oddělené, může se zdát finanční náročnost je o mnoho menší než je tomu ve skutečnosti. Jistě, že to může být záměr zadavatele, ale je tedy nutné dobře sečíst všechny náklady obou fází a to náklady přímé i režijní a následně posoudit jaká forma pořízení bude výhodnější. Pro PPP projekty hraje fakt, že obvykle zahrnují obě fáze investiční i provozní a také to, že velké infrastrukturní projekty jsou vysoutěženy na velice dlouhou dobu. S tímto finanční plány PPP projektů počítají a případové studie proveditelnosti musí obsahovat rozvržení plánování nákladů a příjmů. Tyto studie zpravidla pro veřejné zakázky vypracovány nejsou. Navíc soukromý partner SPV obdrží první platby až ve chvíli, kdy začne infrastruktura opravdu fungovat. Veřejný sektor tedy platí až za skutečně realizovanou a funkční věc, to se vyjadřuje souslovím „NO service, No pay“, zjednodušeně řečeno pokud nebude daná infrastruktura funkční, zadavatel z důvodu nedosažení původních ukazatelů, nedoručení služby dohodnuté platby neuskuteční.³⁰

3.8 Historický základ PPP projektů

Publice Private Partnership je poměrně nově definovaný termín, ale partnerství mají dlouhou historii. Již staří Římané používali monopolně zaměřené koncese jako právní nástroj. Také u nás využívali Přemyslovští panovníci koncese jako právní nástroj. V těch dobách sloužila koncese k udělování zvláštních práv, například vařit pivo. Využití koncese při budování infrastruktury, můžeme spatřovat již v Rakousko-Uherské monarchii při stavbě železnic. Rozmach a nárůst popularit byl ovšem až ve druhé polovině dvacátého století. Ovšem země, která má s PPP projekty nejdelší tradici, bychom u nás na starém kontinentu nenašli, jde totiž o USA. V USA v padesátých a šedesátých letech dvacátého století federální vláda stanovila PPP jako nástroj pro stimulaci soukromých investic v oblasti infrastruktury a regionálního ekonomického rozvoje. Proč se tak nestalo i u nás v těchto letech, je všem asi jasné. Jak jsem již uváděl, je důležitá také iniciativa ze strany politiků a vlády. Tu v Americe začal prezident Carter, který z PPP udělal přímý nástroj. Města byla podporována, aby upouštěla od čistě soukromých investic a snažila se rozvíjet veřejně soukromá partnerství. To pokračovalo i za vlády prezidenta Reagana. V průběhu osmdesátých let se PPP stávaly stále více používaným nástrojem, především proto, že soukromí poskytovatelé dokázali poskytnout vyšší kvalitu zboží a služeb s nižšími náklady. To přispívalo ke značné redukci vládní povinnosti a odpovědnosti.

³⁰ JURČÍK, Radek a Lenka KRUTÁKOVÁ, ed. Veřejné zakázky a PPP projekty: potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 429-430. ISBN 978-80-7380-121-2.

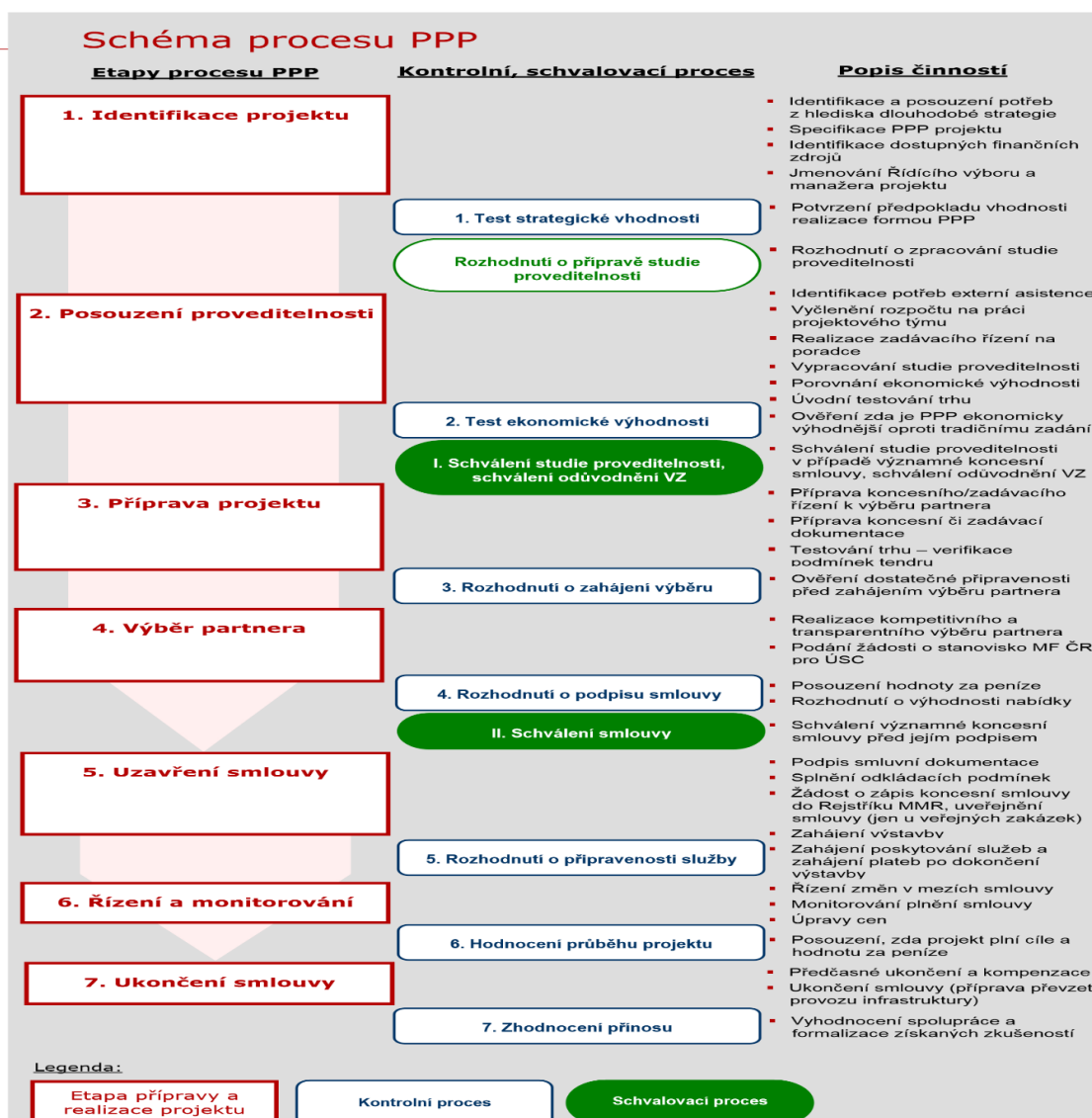
Ve stejném duchu podpory PPP se nesla i vláda prezidenta Clintona. I když myšlenka větší míry zapojení soukromého sektoru do budování veřejné infrastruktury je velmi stará, institucionálně a systematicky je využívána teprve posledních 40 let. Ve Velké Británii se počátky PPP objevují za vlády M. Thatcher v osmdesátých letech, kde se uplatňují jako metoda ekonomické regenerace. Velká Británie se nechala inspirovat nejlepšími zkušenostmi a praktikami ze Spojených států amerických při realizaci PPP. Jedním z důvodů zavádění tohoto konceptu byl fakt, že přináší podobné výhody, jako přinášela privatizace, tedy odprodej státních podniků a aktiv. Nemyslí se tím stejný styl divoké privatizace jako pro roce 1989 v ČR. Privatizace se stala celkem běžným nástrojem, a to v osmdesátých letech dvacátého století za vlády Margaret Thatcherové. Byl to prostředek jak využít trh při alokaci veřejných prostředků. Dělo se tak v oblastech, kde veřejný sektor hrál při zajišťování zboží a služeb pro soukromé osoby a firmy velkou roli v oblastech, které hospodářskou soutěž umožňovaly, a zároveň tam byla i potřebná. Došlo tedy k rozsáhlé privatizaci v 80. a 90. letech minulého století v oblasti malých, středních podniků a místní dopravy. Ne všude však proběhla rozsáhlá privatizace, obzvláště u velkých státních podniků, které se zabývaly klíčovými odvětvími infrastruktury jako dodávky elektrické energie, plynu, vody, ropné společnosti, aerolinie, byla značně omezena a to především kvůli jejich strategickému významu a monopolnímu postavení na trhu. Jistou výjimku najdeme v oblasti telekomunikací a částečně i energetiky, kde došlo díky technologickému pokroku k zvýšené míře konkurenčního prostředí. Většinou ve vyspělých státech se přesto podařila úspěšná privatizace některých velkých veřejných podniků z mnoha odvětví.

Postupem doby se začínalo od privatizace upouštět a koncem minulého století již nebyla tak lákavá. Ovšem otázka jak zajistit potřebnou infrastrukturu, v mnoha zemích zůstávala. Tehdy se PPP projekty začali jako vhodný alternativní zdroj, jak dostat soukromý kapitál a odborné manažerské a technické znalosti do oblasti infrastruktury. Poslední dobou se z PPP stává úspěšně používaný model v mnoha zemích Evropské unie, Velké Británie, USA a dalších. Bohužel ne vždy se realizace PPP projektů podaří a najdeme i příklady neúspěchu nebo ztroskotání na různých faktorech. Někdy se metoda PPP využívá, aby se částečně obešla rozpočtová pravidla. Úspěch této metody závisí na více faktorech a snad se i u nás v ČR podaří realizace velkých úspěšných státních PPP projektů na státní úrovni.³¹

³¹ JURČÍK, Radek a Lenka KRUTÁKOVÁ, ed. Veřejné zakázky a PPP projekty: potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 443-445. ISBN 978-80-7380-121-2.

4 Stručný přehled etap procesu PPP

V předchozích kapitolách jsem si představili některé účastníky projektů a vysvětlili některé základní pojmy a ukázali velmi zjednodušená schéma procesu PPP. Následně se pokusím velice stručně nastínit přehled jednotlivých etap projektu. Na slovo stručně kladu velký důraz, neboť popsáním dopodrobna všech etap projektů PPP by se dalo zaplnit stovky stránek. Můžeme rozdělit sedm jednotlivých etap projektu, které nám ukáže následující schéma.



Obrázek č. 5 schéma procesu PPP - Procesní postup při přípravě a realizaci PPP

Zdroj: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_2013-05-03

4.1 Identifikace projektu

První částí je **identifikace potřeb** - nejprve si zadavatel musí identifikovat, co vlastně potřebuje, to vychází z jeho povinností zajistit veřejnou službu a jeho stanovené strategie.

Vznik PPP projektů by měl vycházet z kontextu dlouhodobého plánu zadavatelů, vycházet z jejich strategie priorit pro danou veřejnou službu. Měl by splňovat komplexní zabezpečení poskytování veřejné služby a to v rámci nejlepší dané hodnoty. Ve chvíli kdy zadavatel identifikuje potřeby pro zajištění nebo zlepšení veřejné služby, začne zvažovat konkrétní projekty a jaký způsob jejich realizace bude nejvhodnější.

Specifikace projektu - zadavatel by měl určit své potřeby, dát najevo své cíle a výstupy, které by měl projekt naplňovat. Plánované výstupy by měly být jasně určeny, měly by být realistické a také měřitelná míra jejich dosažení. Na základě požadovaných cílů a výstupů zadavatel zvažuje jakým způsobem je zajistit. Provádí analýzu možností řešení projektu a v rámci předběžné analýzy vytipuje upřednostňované řešení projektu, to může znamenat například investice do úplně nových kapacit oproti rekonstrukci stávajících. Poté zadavatel zvažuje různé způsoby a varianty realizace, mezi něž patří i zajištění pomocí PPP. U varianty zajištěním projektu pomocí partnerství soukromého a veřejného sektoru nejprve navrhne jeho strukturu. Ta je odvislá od požadovaných podmínek a výstupů. Zadavatel zvažuje zejména formu PPP například koncese, DBFO, BOT, na jakou dobu bude projekt realizován, investiční náklady, rozložení rizik, následný platební mechanismus, časové rozložení projektu, atd.

Výše uvedené kroky a analýzu je vhodné rozpracovat v dokumentu (strategický záměr projektu), což je naše verze (Strategic Business Case – SBC). V následující etapě je vypracována studie proveditelnosti, která je pokročilou formou zpracování těchto informací a detailně posuzuje ekonomickou výhodnost. SBC je jistý mezikrok mezi prostou identifikací potřeb a obsáhlejšími analýzami ve studii proveditelnosti. Význam SBC je v tom, že zadavatel získá hodnotné informace, které mu poskytnou dostatek podkladů pro rozhodnutí, zda je vhodné projekt realizovat formou PPP a tudíž je účelné vynaložit další náklady na vypracování pokročilé analýzy studie proveditelnosti.

Identifikace dostupných finančních zdrojů je důležitou součástí projektu, ve které, zadavatel identifikuje a analyzuje dostupné finanční prostředky na přípravu a realizaci projektu. V takové analýze se zaměřuje především na možnost úspory a potencionálních budoucích příjmů z projektu. To, zda je projekt finančně dostupný a ekonomicky výhodný jsou stěžejní body následující etapy, a to je pak dále zpracováno ve studii proveditelnosti.

Jmenování řídicího výboru, projektového manažera a komunikátora projektu - zadavatel jmenuje ze svých řad na základě návrhů zúčastněných stran kvalifikované zaměstnance, kteří mají za úkol dovést projekt k úspěšné realizaci. Jedná se o odborníky, kteří vytvoří řídicí výbor, vrcholný řídicí orgán projektu, ten spolupracuje se zadavatelem a podílí se na jmenování projektového manažera a komunikátora. Zadavatel musí dobře vážit kterého, zaměstnance do

řídícího výboru jmenuje. Řídící výbor by měl mít dostatečné pravomoci a jeho členové by se měli plně zapojit do jednotlivých částí projektu, je důležité, aby měl výbor dostatek informací nejen od poradců nebo projektového manažera, ale i od svých členů.

Komunikátor projektu je osoba, která zajišťuje komunikaci s veřejností a dalšími zúčastněnými subjekty, řídí se vypracovanou komunikační strategií, podává první oficiální informace o projektu.³²

4.2 Posouzení proveditelnosti

Posouzení proveditelnosti má za cíl ověření proveditelnosti projektu a potvrzení předpokladu definovaných v rámci strategického záměru projektu. Také posouzení vhodnosti realizace projektu formou PPP. Posouzení se řídí několika činnostmi.

Identifikace potřeb externí asistence - externí asistence, hlavně formou poradenských služeb, by neměla být nikdy podceněna. Především z důvodu malé relevantní zkušenosti zadavatelů s přípravou PPP projektů v České republice se dá předpokládat, že dojde k využití poradenských služeb. Zadavatel musí zvážit jaké odborné znalosti a schopnosti, které je zapotřebí zajistit zvládne sám a které nemá k dispozici z vlastních zdrojů. Zadavatel tedy zváží:

- *„Požadavky na výstupy a rozsah činnosti projektového týmu*
- *Typ požadované expertízy (finanční, právní, technická)*
- *Roli projektového týmu v procesu přípravy projektu*
- *Požadavky na kvalifikaci a zkušenost členů projektového týmu (znalost trhu, zkušenosti s PPP v daném sektoru, prezentační schopnosti projektu atd.)*
- *Schopnost a zkušenosti v rámci vlastních zdrojů i jiných zdrojů, které zadavatel může využít např. asistence Asociace pro rozvoj infrastruktury*
- *Předběžné termíny plnění* “³³

Na základě těchto bodů zadavatel rozhodne a vybere ty činnosti a fáze projektu, které zvládne za využití vlastních zdrojů nebo za pomoci dalších zdrojů z veřejného sektoru a ty kde bude potřebovat využít služeb externího poradenství.

Projektový tým, který se skládá i z externích poradců za předpokladu, že jsou tedy využity jejich služby, rozlišuje čtyři hlavní fáze nejčastějších činností.

³² Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

³³ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

- Vypracování studie proveditelnosti, jehož cílem je posouzení proveditelnosti formou PPP
- Příprava projektové a zadávací / koncesní dokumentace
- Výběr soukromého partnera
- Monitorování a dohled nad plněním koncesní smlouvy (pouze po omezenou dobu těsně po zahájení projektu).

Rozpočet na práci externích poradců, za předpokladu, že dojde k využití služeb externích poradců a poradenských společností, je zapotřebí udělat si předběžný rozpočet na tyto služby. Jak, jsem již uváděl podcenění investic do poradců bývá častou chybou, zvláště pokud zadavateli chybí vlastní zkušenosti s realizací PPP projektů, právě kvalita poradců a jejich zkušenosti mohou rozhodujícím způsobem ovlivnit úspěšnou realizaci PPP projektů.

Zadavatel by se měl nad výběrem poradců opravdu dobře zamyslet a finanční prostředky na jejich služby může vnímat jako investici nikoli náklad, neboť mohou významně přispět k budoucím úsporám formou dobrého poradenství.³⁴

Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce, podle zákona č.134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále také „ZZVZ“), který v §42 upravuje, kdy musí vzniknout komise, která může přizvat odborníky, tedy poradce. Dále se v § 44 definuje střet zájmů, kdy zejména všichni členové komise a poradci nesmí být ve střetu zájmů. Zadavatel si vyžádá písemné čestné prohlášení všech členů komise. Kdyby došlo k zjištění, že ke střetu zájmů došlo, přijme k jeho odstranění opatření k nápravě.³⁵

Postup a předpoklad pro správný výběr poradců, je kvalitně připravená zadávací dokumentace a jasně definované požadavky na práci poradců. Musí být stanoveno, co se od poradců očekává, jaký mají být výstupy a termíny dodání. Je vhodné udělat si průzkum trhu poradenských služeb. Měli by být posouzeny různé nabídky a následně podle požadovaných specifikací vybrána nejlepší nabídka.

Vypracování studie proveditelnosti - koncesní zákon, který byl zrušen a nahrazen novým zákonem č.134/2016 Sb., dříve stanovoval povinnost u významných koncesních smluv podle §20 vypracování studie proveditelnosti podle vyhlášky č. 217/2006 Sb, která byla také zrušena. I když se nejedná o povinnost, vypracování studie proveditelnosti se doporučuje.

³⁴ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

³⁵ Zákon o zadávání veřejných zakázek, Zákon č. 134/2016 Sb., §42, 44

Cílem studie proveditelnosti je prověřit ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu formou PPP. Jedná se o nejvyšší stupeň analýzy. Studie proveditelnosti je velice významná a důležitá právě u projektů, které mají značnou finanční rozsáhlost, a to PPP projekty bezpochyby jsou. Základní obsah studie by měl mít alespoň tyto body.

- Identifikaci základních potřeb zadavatele
- Finanční plán a analýzu projektu
- Hodnocení efektivity
- Způsob řešení, realizace doporučené varianty
- Harmonogram projektu

Do studie proveditelnosti lze zapracovat více faktorů, například pokud by se jednalo o výstavbu dálnice, tak jistě vypracování a posouzení možného dopadu na životní prostředí, atd. Dále informace o celkové finanční, technické a právní proveditelnosti projektu. Určit, zda je výhodou realizace formou PPP, dostupnost pro zadavatele, finanční prostředky na platby, rozdělení rizik atd.³⁶

Úvodní testování trhu - ve studii proveditelnosti by tak měly být výsledky úvodního testování trhu. Účelem tohoto testování je potvrdit, že:

- *„projekt v navrhované struktuře (platební mechanismus, rozdělení rizik) je na trhu zájem – a to jak na trhu potenciálních soukromých partnerů (stavební společnosti, provozní společnosti), tak i na trhu investorů (financující banky, institucionální investoři apod.)*
- *počet soukromých partnerů, kteří jeví zájem zúčastnit se výběrového řízení a disponují určitými zkušenostmi, je dostatečný k vyvolání dostatečně konkurenčního prostředí v průběhu výběru soukromého partnera*
- *trh akceptuje navrhovaný harmonogram realizace projektu (harmonogram je splnitelný – např. dostatečný čas pro účastníky výběrového řízení vytvořit společnosti SPV, zpracovat nabídku atd.)“³⁷*

Metod pro úvodní testování máme více, může být provedeno telefonickým dotazováním, písemným dotazníkem nebo pomocí schůzek a jiných metod.

³⁶ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

³⁷ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

4.3 Příprava projektu

Zadávací řízení je postup, jehož cílem je úspěšný výběr soukromého partnera.

Příprava zadávacího řízení k výběru partnera - samotná studie proveditelnosti by měla zadavateli doporučit správný způsob výběru soukromého partnera a doporučení vhodného druhu zadávacího řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 134/2016 stanoví druhy zadávacích řízení:

- zjednodušené podlimitní řízení
- otevřené řízení
- užší řízení
- jednací řízení s uveřejněním
- jednací řízení bez uveřejnění
- řízení se soutěžním dialogem
- řízení o inovačním partnerství
- koncesní řízení
- řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.

Projektový tým, doporučí vhodný způsob realizace zadávacího řízení, pokud již nebyl definován ve studii proveditelnosti. Ta slouží i jako podklad pro zpracování zadávací dokumentace. Zadávací řízení poskytne dodavatelům základní informace o projektu, definuje požadavky na kvalifikaci a určí kritéria výběru dodavatelů.

Zadávací dokumentace, je základní dokument obsahující veškeré písemné dokumenty zadávacích podmínek. Je to dokument, kterým zadavatel sděluje trhu své požadavky na předmět projektu a podmínky řízení. Na jeho přípravě se obvykle podílejí poradci ve spolupráci se zaměstnanci zadavatele v rámci projektového týmu.³⁸

Nový zákon přináší řadu změn i v zadávací dokumentaci. Dle účinné právní normy se zadávací dokumentací rozumí veškeré písemné dokumenty obsahující zadávací podmínky, sdělované, nebo zpřístupněné účastníkům zadávacího řízení při zahájení zadávacího řízení a to včetně formulářů podle ustanovení § 212 ZZVZ a výzev uvedených v příloze č. 6 ZZVZ. Došlo také ke změně terminologie, a to v tom významu, že se již nepoužívá termín dodatečná informace k zadávacím podmínkám, ale pojem vysvětlení dokumentace. U zakázek malého rozsahu

³⁸ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

nevzniká povinnost využít institut vysvětlení zadávací dokumentace, ale zadavatel je povinen dodržet zásady podle § 6 ZZVZ. Ovšem s ohledem na zásadu transparentnosti by bylo dobré, aby zadavatel poskytl vysvětlení zadávací dokumentace.³⁹

Projektový tým může poskytovat účastníkům výběrového řízení informace, které se týkají podrobností o právním a stavebně-technickém stavu pozemku, na kterém bude vystavěna infrastruktura, nebo případných omezení projektu, které se může týkat územních plánů atd. Tyto ucelené informace pokud jsou, již zpracované může zadavatel poskytnout v rámci zadávací dokumentace.

4.4 Výběr soukromého partnera

V této etapě je cílem zajistit pro realizaci projektu formou PPP nejvhodnějšího soukromého partnera. Cílem těchto projektů je dosáhnout efektivitu a dosáhnouti lepších služeb za asistence soukromého partnera. Je zapotřebí motivovat soukromého partnera pro přijetí poskytování veřejných služeb a převzetí rizika za ně. Pro veřejný sektor je tedy důležité, aby při realizaci projektu byla vyvolána zdravá konkurenční soutěž mezi uchazeči. Ti jsou pak motivováni konkurencí a zadavatel odhalí možnost potencionálních soukromých partnerů. Musí být však dodržena transparentnost poptávky prostřednictvím zadávacího řízení.

Výběr probíhá z účastníků zadávacího řízení, podle § 47 ZZVZ se dodavatel stane účastníkem když vyjádří předběžný zájem podle § 58 odst.5 nebo § 129 odst. 4. Nebo pokud podá žádost o účast nebo nabídku, dojde k zahájení jednání se zadavatelem v zadávacím řízení.

Jednotlivé druhy zadávacího řízení z pohledu ZZVZ:⁴⁰

Zjednodušené podlimitní řízení - jedná se o zvláštní druh zadávacího řízení, zadavatel jej může využít, pouze za předpokladu, že jsou splněny podmínky podle § 52 písmena a). Zadavatel tedy může postupovat v rámci zjednodušeného podlimitního řízení pokud, zadává podlimitní veřejnou zakázku, přičemž se nesmí jednat o veřejnou zakázku na stavební práce, jejichž předpokládaná hodnota přesahuje 50 mil. Kč. K zahájení zjednodušeného podlimitního řízení dochází tak, že na svém profilu zadavatel uveřejní výzvu k podání nabídek na předmět plnění zadávacího řízení. Profil zadavatele je specifikován v § 28 odst. 1 písm. j, což je

³⁹ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 212, 6

⁴⁰ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 47, 58, 129

elektronický nástroj, který umožňuje neomezený dálkový přístup a na kterém zadavatel uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám.⁴¹

Zadavatel prostřednictvím této výzvy vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídky. Zákon dává zadavateli také možnost po uveřejnění výzvy na svém profilu, aby přímo odeslal výzvu konkrétním dodavatelům, musí být však odeslána nejméně 5 dodavatelům. Zákon však dále zakazuje zadavateli, aby s účastníky zadávacího řízení o jejich nabídkách jakkoli jednal. Je to dáno prakticky samotnou podstatou zjednodušeného podlimitního řízení, protože dodavatelé po podání své nabídky již ukončili svou snahu o získání veřejné zakázky. Po ukončení lhůty pro podání nabídek již nemůže dodavatel svou nabídku žádným způsobem měnit či jinak upravovat. §46 však umožňuje objasnění či doplnění nabídky.⁴²

Otevřené řízení je základní a nejčastější zadavateli užívaný typ zadávacího řízení. Zadavatel vyzve neomezený počet dodavatelů, což jsou uchazeči o veřejnou zakázku, aby podali svoje nabídky. Zadavatel nesmí s účastníky zadávacího řízení o podaných nabídkách jednat. Otevřené řízení je zadavatel oprávněn použít bez jakýchkoliv omezení nebo splnění dalších podmínek. V nové úpravě není konkrétně specifikován průběh posouzení podmínek účasti v zadávacím řízení u jednotlivých účastníků zadávacího řízení. Z § 39 odst. 4 vyplývá, že zadavatel může posoudit splnění podmínek účasti v zadávacím řízení kdykoli po otevření obálek s nabídkami, tedy i až po samotném hodnocení nabídek. Zadavatel tedy musí vždy posoudit splnění podmínek, ale postačí to u vybraného dodavatele. Tato možnost má za cíl snížení administrativní náročnosti činnosti zadavatele. To z toho logicky vyplývá, neboť nebude muset podrobně posuzovat splnění zadávacích podmínek účasti v zadávacím řízení u všech přihlášených dodavatelů, ale postačí, když se zadavatel zaměří na podrobné posouzení pouze nejlépe hodnoceného dodavatele.⁴³

Užší řízení - zadavatel zahajuje užší řízení odesláním zahájení zadávacího řízení k uveřejnění způsobem podle § 212, to platí i u otevřeného řízení. Tím vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast v užším řízení. Dodavatelé dále projevují zájem o realizaci zakázky a prokazují svoje kvalifikace. Zadavatel stanoví kritéria pro výběr z dodavatelů. Po uplynutí lhůty jsou vyloučeni ti, kteří neprokázali kvalifikaci. Užší řízení tedy obsahuje dvě poměrně samostatné fáze. V první fázi dodavatelé prokazují splnění kvalifikace, tedy zda jsou způsobilí

⁴¹ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 52, 53, 46

⁴² PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6

⁴³ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

a schopni plnit veřejnou zakázku a v druhé fázi dochází již k posouzení a hodnocení nabídek těch účastníků, kteří splnili podmínku prokázání kvalifikace a podali nabídku.

Jednací řízení - máme dva typy jednacích řízení - s uveřejněním a jednací řízení bez uveřejnění. U těchto řízení je kladen nejmenší důraz na formální stránku. Na rozdíl od výše uvedených řízení otevřeného a užšího, které si zadavatel zvolí sám. Jednací řízení s uveřejněním nebo jednací řízení bez uveřejnění je možno provádět jen v případech stanovených zákonem.

Jednací řízení s uveřejněním - zadavatel oznamuje neomezenému počtu dodavatelů, že bude zadávat zakázku v tomto zadávacím řízení. Tím vyzývá dodavatele k žádosti o účast. Pokud se jedná o podlimitní veřejnou zakázku, nemusí u tohoto jednacího řízení zadavatel použít uvedení důvodu. Podmínky použití:

- pokud nelze potřeby zadavatele uspokojit bez úpravy na trhu dostupných plnění, součástí veřejné zakázky je návrh řešení nebo inovativní řešení,
- zakázka nemůže být zadána bez předchozího jednání z důvodu zvláštních okolností vyplývajících z povahy, složitosti nebo právních a finančních podmínek spojených s předmětem veřejné zakázky,
- nelze stanovit technické podmínky odkazem na technické dokumenty,
- jestliže předchozí otevřené nebo užší řízení bylo zrušeno podle příslušného ustanovení zákona, podle kterého zadavatel zruší zadávací řízení, pokud po uplynutí lhůty pro podání žádostí o účast, předběžných nabídek nebo nabídek v zadávacím řízení není žádný účastník zadávacího řízení.

Jednací řízení s uveřejněním je specifickým druhem zadávacího řízení. Narozdíl od řízení otevřeného a užšího umožňuje zadavateli, aby s účastníky zadávacího řízení přímo jednal o jejich nabídkách. Tím umožňuje vybrat nabídku, která nejvíce odpovídá požadavkům zadavatele, které jsou stanovené v zadávacích podmínkách. U výše zmíněných řízení je tato možnost zakázána. Musí však být splněny zákonem stanovené podmínky pro použití jednacího řízení s uveřejněním. Toto řízení by mělo být použito tam, kde by použití otevřeného či užšího řízení pro zadavatele nejspíše nevedlo k uspokojivým výsledkům⁴⁴.

Jednací řízení bez uveřejnění - toto jednací řízení sebou obecně nese nejmenší míru transparentnosti a vnější kontroly a hospodářské soutěže. Především proto, že zadavatel nemá

⁴⁴ PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6.

povinnost provádět výběr mezi neomezeným počtem potencionálních dodavatelů, ale zadavatel prakticky zahajuje soukromoprávní kontraktační proces s jedním dodavatelem, výjimečně s více dodavateli. Z tohoto důvodu nová právní úprava omezuje možnost jeho použití. Zadavatel musí prokazovat, že byly splněny podmínky pro jeho použití. Omezení použití toho řízení vyplývá z jeho povahy, která se blíží běžnému soukromoprávnímu kontraktu, v té subjekt vstupuje do smluvního vztahu s konkrétním vybraným dodavatelem, a nemá povinnost předem oslovit více dodavatelů. V ZZVZ nalezneme dělení na podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění a to obecné a zvláštní. Zvláštní dělíme do 3 kategorií podle toho, co je předměte veřejné zakázky.

- Obecné podmínky použití jednacího řízení bez uveřejnění
- Podmínky použití pro veřejné zakázky na dodávky
- Podmínky použití pro veřejné zakázky na služby
- Podmínky použití pro veřejné zakázky na služby nebo stavební práce

Jednací řízení bez uveřejnění může být použito pouze při naplnění taxativně stanovených podmínek, které jsou uvedeny v § 63 až 66, kde je výčet důvodů pro použití tohoto druhu zadávacího řízení úplný. To znamená, že za jiných než stanovených podmínek zadavatel nemůže tento druh zadávacího řízení použít. Je však pouze na zadavateli, zda toto řízení použije a to i když jsou naplněny podmínky pro jeho využití.

Paragraf 63 odstavec 5 ZZVZ říká, že zadavatel je oprávněn postupovat v rámci jednacího řízení bez uveřejnění, i za předpokladu, že to vyžaduje krajně naléhavá okolnost. Podmínky pro postup podle odstavce jsou:

- Výskyt krajně naléhavé okolnosti, která vyžaduje, aby zadavatel použil tento druh zadávacího řízení
- Zadavatel nemohl výskyt této krajně naléhavé okolnosti předvídat
- Zadavatel tuto krajně naléhavou okolnost sám nezpůsobil
- Zadavatel v důsledku výskytu krajně naléhavé okolnosti nemůže dodržet lhůty stanovené tímto zákonem pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení s uveřejněním

Aby zadavatel mohl zadat jednací řízení bez uveřejnění tímto způsobem, musí být splněny všechny podmínky, pokud by jedna z nich nebyla naplněna, nemůže toto řízení využít.

Řízení se soutěžním dialogem má tři fáze. V první části zadávacího řízení zadavatel sděluje neomezenému okruhu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v soutěžním dialogu a vyzývá je k podání žádosti o účast. Zadavatel následně podle zadávacích podmínek posoudí,

jak vyhovují jednotlivé žádosti účastníků a vyloučí z účasti ty účastníky, jejichž žádost nesplňuje zadávací podmínky. Jestliže, zadavatel již v oznámení o zahájení zadávacího řízení vyhradil předem daná kritéria technické kvalifikace, je oprávněn snížit počet uchazečů dle těchto kritérií. Poté je vedeno jednání s nevyločenými účastníky řízení s cílem nalézt řešení a splnit potřeby zadavatele. Po nalezení správného a vhodného řešení jsou k podání nabídek vyzváni všichni účastníci, kteří nebyli vyloučeni.

Z tohoto kontextu tedy vyplývá, že se jedná o specifické řízení, které má umožnit zadavatelům efektivně pořídit taková plnění, u kterých nejsou na počátku schopni přesně definovat jejich předmět nebo jiné náležitosti související s plněním tak, aby byly naplněny veškeré podmínky pro použití jiných druhů zadávacího řízení.

Je tu tedy jasná odlišnost od jiných druhů zadávacích řízení, které mají obecnou zásadu, podle které je zadavatel povinen ještě před zahájením řízení podrobně specifikovat své požadavky, a vymezit tak předmět veřejné zakázky. Smysl soutěžního dialogu je poskytnout zadavatelům jistou výhodu a možnost správné volby a pružnost rozhodování, kterou jim na základě dialogu mohou poskytnout soukromé subjekty a tím najít nejvhodnější řešení jejich potřeb.⁴⁵

Řízení o inovačním partnerství je nový druh řízení, který byl začleněn do zákona o zadávání veřejných zakázek na základě evropských zadávacích směrnic. Jedná se tedy o zcela nový druh zadávacího řízení. Cílem a účelem tohoto nového zadávacího řízení má být zvýšení podpory v oblasti vědy a výzkumu, hlavně tím, že by mělo dojít k usnadnění zadávání veřejných zakázek v oblasti inovací a měla by se zlepšit spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem v rámci výzkumu a vývoje inovativních řešení.

„Inovacemi je třeba ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) zák. č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, rozumět zavedení nových nebo podstatně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb do praxe, s tím, že se rozlišují:

- 1. inovace postupů, kterými se rozumí realizace nového nebo podstatně zdokonaleného způsobu výroby nebo poskytování služeb, včetně významných změn techniky, zařízení nebo programového vybavení;*
- 2. organizační inovace, kterými se rozumí realizace nového způsobu organizace obchodních praktik podniků, pracovišť nebo vnějších vztahů.“⁴⁶*

⁴⁵ PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6.

⁴⁶ PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6.

Inovační partnerství v podstatě spočívá v tom, že mezi zadavatelem a vybranými dodavateli nebo jedním dodavatelem vznikne dlouhodobé partnerství. Cílem tohoto partnerství by měl být vývoj a následná koupě nových inovativních výrobků, služeb nebo stavebních prací. Smysl je v tom, že následné pořízení vyvinutých plodů tohoto partnerství bude zadavatel pořizovat již bez vyhlášení dalšího samostatného zadávacího řízení.

„Inovační partnerství by proto mělo být využito na ty případy, kdy náklady na zadavatelem požadovaný výzkum a vývoj inovativního produktu jsou:

- 1. velmi vysoké a dodavatelé by z vlastní iniciativy tento výzkum bez předchozího zajištění odběru výsledných inovativních produktů sami neprováděli; nebo*
- 2. vývoj a výzkum směřují k zadavatelem požadovanému velice specifickému produktu.“⁴⁷*

Zadavatelé mohou použít tento druh zadávacího řízení jen za předpokladu, že poptávají určitý produkt, službu nebo stavební práci, která není na trhu dostupná, doposud neexistuje. Zadavatel tak v rámci tohoto partnerství bude spolupracovat s vybraným dodavatelem na výzkumu nebo vývoji požadovaného produktu. Dodavatel však očekává, že tento inovativní produkt bude zadavatel odebírat, nebo jej odkoupí.

Aby mohl zadavatel postupovat v tomto řízení, je nezbytné, aby byla naplněna podmínka, že produkt, dodávku, služba nebo stavební práce, který zadavatel potřebuje, na trhu neexistuje. Potřeba zadavatele tedy musí spočívat v samotném vývoji inovativního produktu a nemůže tedy být uspokojena relevantní řešením, která na trhu již existují. Za předpokladu, že taková řešení, nebo produkty existují, je zadavatel povinen poptávat tato řešení prostřednictvím jiných zadávacích řízení v zákoně o zadávání veřejných zakázek.⁴⁸

„Koncese jsou úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou, jejichž prostřednictvím jeden nebo více zadavatelů svěřuje jednomu nebo více dodavatelům provedení stavebních prací či poskytování a řízení služeb. Předmětem těchto smluv je zajištění stavebních prací nebo služeb prostřednictvím koncese, kdy protiplnění za tuto koncesi spočívá v právu brání užitků vyplývajících z využívání provedených stavebních prací nebo z poskytování služeb či v tomto

⁴⁷ PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6.

⁴⁸ Aktuální problémy zadávání veřejných zakázek [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/aktualni-problemy-zadavani-verejnych-zakazek?browser=mobi>

právu společně s platbou, a to současně s přenosem rizika spojeného s braním užitek z takového plnění.“⁴⁹

Za koncesi ovšem nemůžeme považovat udělení licence, autorizace či povolení orgánem veřejné moci, stanovujících podmínky, za kterých může daná osoba vykonávat specifické ekonomické aktivity, dále případné udělení různých grantů či subvencí, to znamená systematickou hmotnou podporu nebo výpomoc z veřejných prostředků.

Z pohledu koncepce nového zákona je koncese považována za zvláštní druh veřejné zakázky, prakticky je to její kategorie. Podle důvodové zprávy je tomu tak kvůli snazší aplikaci obecných pravidel pro zadání veřejné zakázky. Koncese jsou tedy v zákoně zakotveny jako zvláštní kategorie veřejných zakázek. Koncese však liší od veřejných zakázek zejména:

Odlišným způsobem protiplnění. U klasické veřejné zakázky, kde se jedná zejména o nákup zboží, služeb a stavebních prací, dodavatel obdrží od zadavatele protiplnění a to zpravidla ve formě peněz. U koncesí je plnění, které zadavatel poskytuje dodavateli kompenzováno možnostmi brát užitky, které plynou z poskytovaných služeb nebo provedených stavebních prací. Také bývá často poskytnuta částečná úplata ze strany zadavatele a obě tyto varianty mohou být kombinovány a zpravidla to tak bývá. Jednoduše řečeno, dodavatel dostává kompenzaci za služby nebo provedené stavební práce převážně z výdělku provozování služby nebo stavebního díla, které jsou předmětem koncese.

Dalším bodem je riziko, určité provozní riziko spojené s braním užitek nese dodavatel, to uvádí § 174 odst. 2 písmeno b). Riziko neefektivnosti či nízké rentability poskytovaných služeb nebo provozování stavebního díla z finanční stránky dopadá na dodavatele, nikoliv zadavatele.

Jako příklad můžeme uvést výstavbu a následnou správu dálnice dodavatelem za vysoutěženou cenu a na druhé straně případ, kdy dodavatel také postaví a spravuje dálnici, ale protiplnění spočívá v poplatcích za využití dálnice, ovšem příjem z těchto poplatků nemusí pokrýt investice a náklady se stavbou a provozem dálnice související.

V ZZVZ jsou koncese zařazeny do samostatné části, je to tak z hlediska přehlednosti a jednodušší aplikace pravidel pro zadávání koncesí. Také platí, že pro koncese se použijí i obecná pravidla pro zadávání veřejné zakázky.⁵⁰

„Při zadávání koncesí tak zadavatel postupuje podlé této části a dále podle části první zákona, která zakotvuje obecná ustanovení, přičemž z aplikace těchto pravidel jsou z hlediska základní podstaty koncesí vyloučena jednak ustanovení o společném zadávání za účasti

⁴⁹ PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6.

⁵⁰ Aktuální problémy zadávání veřejných zakázek [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/aktualni-problemy-zadavani-verejnych-zakazek?browser=mobi>

zadavatelů z různých členských států, ustanovení o centrálním zadavateli (jak vyplývá z důvodové zprávy) a dále některá ustanovení o předpokládané hodnotě, neboť v rámci koncesí jsou stanovena pravidla zvláštní. Pro koncese se dále uplatní i část druhá zákona, která se týká základních ustanovení o zadávacích řízeních, část sedmá hlava první, a to v případě koncesí, jež souvisejí s výkonem relevantní činnosti (jinými slovy jde o sektorovou koncesi ve smyslu § 176 odst. 3, část desátá až třináctá, jež se týkají společných ustanovení k zadávacím řízením, informačního systému veřejných zakázek, systému certifikovaných dodavatelů a ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele.“⁵¹

Z tohoto ustanovení vyplývá, že ustanovení o koncesích lze aplikovat v případě jejich zadání veřejným zadavatelem, ale také v případě zadání jinou osobou podle § 151 odst. 2, v případě sektorových koncesí.

Zjednodušený režim je samostatný režim zadávání veřejné zakázky a je zařazen vedle podlimitního a nadlimitního režimu. Je to způsob, který nebyl předchozí právní úpravou vůbec upraven a jedná se tak o zcela nový způsob zadávání veřejných zakázek. Tento režim má nižší míru regulace a umožňuje zadavatelům u vybraných služeb velkou volnost při nastavení zadávacích podmínek. Především možnost nastavit si vlastní zadávací podmínky s ohledem na požadavky poptávaného plnění. Na rozdíl od nadlimitního nebo podlimitního režimu, je zde menší náročnost na formulace zadávacích podmínek.

Účel a použití zjednodušeného režimu - zjednodušený režim lze použít pouze na zadávání veřejných zakázek na služby, uvedené v příloze č. 4 ZZVZ. Zjednodušený režim se nedá volně použít pro všechny druhy veřejných zakázek, není použitelný pro veřejné zakázky na dodávky a stavební práce a na zakázky na služby, které nejsou uvedeny v příloze č. 4. Také jej nemůžeme použít na veřejné zakázky z oblasti obrany a bezpečnosti.

Služby, které mohou být zadány ve zjednodušeném režimu - jedná se o sociální a jiné zvláštní služby, které jsou vymezeny v příloze č. 4 ZZVZ.⁵²

- *„Zdravotní péče, sociální péče a související služby;*
- *Administrativa sociálních a vzdělávacích služeb, služeb zdravotní péče a kulturních služeb;*

⁵¹ PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6.

⁵² PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6.

- *Povinné sociální zabezpečení;*
- *Poskytování dávek;*
- *Jiné služby pro veřejnost, sociální služby a služby jednotlivcům včetně služeb poskytovaných odbory, politickými organizacemi, sdruženími mládeže a jinými službami organizovanými na základě členství;*
- *Služby náboženských organizací;*
- *Hotelové a restaurační služby;*
- *Právní služby nevyložené podle § 29 písm. k) ZZVZ;*
- *Jiné administrativní služby a služby pro vládní instituce;*
- *Zajišťování služeb pro veřejnost;*
- *Služby související s vězením, služby v oblasti veřejné bezpečnosti a záchranné služby nevyložené podle § 29 písm. n) ZZVZ;*
- *Vyhledávací a bezpečnostní služby;*
- *Mezinárodní služby;*
- *Poštovní služby;*
- *Různé služby.*⁵³

Názvy těchto kategorií služeb slouží jako prvotní klíč k posouzení, zda daná služba spadá do přílohy č. 4. Rozhodující, zda se jedná o sociální a jiné zvláštní služby je CPV kód dané služby, uvedený v příloze č. 4. Kompletní seznam CPV kódů nalezneme na <http://www.isvz.cz/ISVZ/Ciselniky/Strom.aspx?typ=1>.⁵⁴

4.5 Uzavření smlouvy a splnění odkládacích podmínek, zahájení a ukončení výstavby

Podpis smluvní dokumentace projektu - zadavatel uzavře smlouvu s vítězným uchazečem. Po uplynutí zákazu uzavřít smlouvu podle § 246 jsou zadavatel a vybraný dodavatel povinni bez zbytečného odkladu uzavřít smlouvu. U koncesní smlouvy se postupuje podle § 186, který v odstavci 1. říká, „*K uzavření smlouvy veřejným zadavatelem podle § 4 odst. 1 písm. d) nebo e), je-li územní samosprávný celek zřizovatelem nebo zakladatelem této právnické osoby nebo tuto právnickou osobu převážně financuje, ovládá nebo jmenuje nebo volí více než polovinu*

⁵³ PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6.

⁵⁴ PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6.

členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu, nebo ke změně závazku ze smlouvy je veřejný zadavatel v případě koncesí povinen vyžádat si předchozí stanovisko Ministerstva financí. O stanovisko ke změně závazku ze smlouvy se žádá, pokud se navrhované změny závazku týkají výše finančních závazků žadatele.“⁵⁵

Splnění odkládacích podmínek, dalším významným okamžikem při realizaci PPP projektu, je splnění odkládacích podmínek, na které se váže zahájení vlastního plnění smlouvy, tedy realizace projektu. Jednou z hlavních odkládacích podmínek bývá podpis smluv o financování a souvisejících zajišťovacích operacích, které jsou spojeny s procesem PPP projektu. Dále se jedná o podpis smluv s klíčovými subdodavateli. K uzavření těchto smluv dochází většinou až po podpisu koncesní smlouvy, nicméně soukromý partner má většinou již při podání nabídky zajištěn příslib bank nebo jiných finančních institucí ohledně budoucích smluv a také určené subdodavatele. Aby mohlo dojít k realizaci projektu, je třeba se ujistit, že smluvní vztahy oznámené v nabídce vítězný uchazeč opravdu uzavře a je tedy schopen projekt realizovat. Z tohoto důvodu bývá uzavření těchto smluv odkládací podmínkou účinnosti koncesní smlouvy. Mezi další odkládací podmínky patří podpis smluvních dokumentů souvisejících s koncesní smlouvou, jako jsou přímé dohody a přímé smlouvy. Toto však nemusí být zdaleka všechny odkládací podmínky, v praxi se můžeme setkat s obstaráním různých souhlasů, které jsou potřeba pro realizaci projektu.

Když je uzavřena smluvní a finanční dokumentace projektu, převezme roli řídicího výboru nástupnický subjekt, který bude dohlížet na naplnění projektu v souladu se smlouvou. Je považováno za případné, aby tento subjekt, nebo alespoň jeden jeho člen se podílel na výběru soukromého partnera a následného vyjednávání podmínek smlouvy. Především proto, že do procesu přinese dlouhodobý pohled a bude více zainteresován k dobrým výkonům formulaci ustanovení smlouvy apod.

Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury, poté co jsou splněny odkládací podmínky, dojde k zahájení výstavby, pokud se tedy nejedná o čistě provozní PPP projekt, ten spočívá výhradně v poskytování služeb u kterých, se infrastruktura nebuduje. Ukončení výstavby musí být dodrženo v souladu s požadavky, které jsou obsaženy v koncesní smlouvě. Zadavatel formálně převezme stavbu, při tzv. otevření, předávací protokol stavby. Pokud by došlo ke zpoždění, obvykle to mívá následek ve formě smluvní pokuty, popřípadě zajištění náhradních kapacit.

⁵⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 186

Pokud by došlo k případu, že při podpisu koncesní smlouvy nemá zadavatel ani soukromý partner ještě k dispozici úplnou projektovou dokumentaci pro provedení stavby, nese odpovědnost za vytvoření projektové dokumentace soukromý partner před zahájením výstavby. Zadavatel je obvykle informován o procesu a schvaluje stanovené části dokumentace.

Co se týče platebního mechanismu, soukromý partner dostává platby až v okamžiku kdy je výstavba ukončena a je podepsán předávací protokol a zajištěna dostupnost. Tehdy začíná soukromý partner nést riziko provozní a další náklady s opravou a dostupností.⁵⁶

4.6 Řízení a monitorování smlouvy

Řízení změn v mezích smlouvy - obsah služeb, které jsou v koncesní smlouvě, je nastaven podle požadavků zadavatele a potřeb v době, kdy je smlouva podepisována. Jistěže se zadavatel dívá dopředu, a snaží se odhadnout i budoucí potřeby, ale není možné, aby reálně předvídal vývoj potřeb pro celou dobu koncesní smlouvy. Dobu trvání koncese upravuje § 179, kde se říká, že doba trvání koncese musí být stanovena na dobu určitou. Za předpokladu, že smlouva trvá déle než 5 let, je zadavatel povinen dobu trvání smlouvy písemně odůvodnit v zadávací dokumentaci. Proto by koncesní smlouva měla obsahovat možnost, aby zadavatel mohl takové změny prosadit, aniž by musel předčasně ukončovat a vyhlášovat nové výběrové řízení. § 186 ZZVZ - stanovisko ministerstva financí dopadá na smlouvy na veřejné zakázky, které jsou koncesemi, pokud jsou uzavírány veřejným zadavatelem podle § 4 odst. 1 písm. d) nebo e). Ministerstvo financí má dohled nejen nad samotným uzavřením smlouvy na koncesi, ale i na její následné změny, pokud tedy jde o změnu týkající se výše finančních závazků veřejného zadavatele. Pokud se jedná o jiné změny, není třeba si takové stanovisko Ministerstva financí vyžádat. Jedná se tedy o sdělení stanoviska, není to rozhodnutí o schválení či neschválení smlouvy.⁵⁷

Monitorování plnění smlouvy je nástroj, jak posoudit funkčnost a kvalitu služeb. V praxi bývá normální, že monitorování provádí soukromý partner sám sobě, to znamená, že eviduje případy nedostupnosti a nekvality služby a vyhotovuje pro zadavatele monitorovací zprávy. Aby bylo zajištěno, že monitorování bude kvalitní a objektivní, je často v koncesních smlouvách obsaženo ustanovení, že pokud soukromý partner úmyslně zamlčí nedostatky, které zjistil v rámci monitorování, hrozí mu penalizace. Tím je tedy kladen větší důraz na monitorování

⁵⁶ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

⁵⁷ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, § 179, 186

ze strany a na náklady soukromého partnera. To však neznamená, že zadavatel nemůže provádět vlastní monitoring služeb na vlastní náklady. Může to být z vlastní iniciativy nebo pokud by měl podezření na jistá klamání ze zpráv soukromého partnera. Zadavatel může využít k monitoringu externí zdroje a poradenské asistence. Z finančního hlediska je však dobré, aby do budoucna zadavatel disponoval vlastními kapacitami na tento monitoring. Vzhledem k dlouhodobosti těchto smluv je nutné, aby obsahovaly způsoby úpravy cen za poskytované služby, například indexování cen služeb, benchmarking a testování trhu.⁵⁸

4.7 Ukončení smlouvy

Předčasné ukončení a kompenzace - jak již bylo uvedeno, uzavření koncesní smlouvy je obvykle na dlouhou dobu a během této doby může z různých důvodů nastat potřeba smlouvu předčasně ukončit. K předčasnému ukončení smluv by mělo docházet jen výjimečně, proto je důležité věnovat zvláštní pozornost při přípravě koncesních smluv právě ustanovení o předčasném ukončení a kompenzaci. V těchto ustanoveních nalezneme velkou část přenosu rizik a tím mohou zásadním způsobem ovlivňovat motivaci soukromého partnera a kvalitu poskytovaných služeb. Modelové situace, ve kterých přichází v úvahu předčasné ukončení koncesní smlouvy:

- *ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele;*
- *dobrovolné předčasné ukončení zadavatelem;*
- *ukončení zadavatelem pro selhání soukromého partnera;*
- *ukončení zadavatelem pro korupci;*
- *ukončení pro nepoctivost a*
- *ukončení kteroukoliv ze stran z důvodu události vyšší moci.*

Každá z těchto uvedených možností by měla být podrobně upravena v koncesní smlouvě. Dále by nemělo chybět také v ustanoveních vyjádřené poskytnutí a výpočet kompenzace soukromého partnera.

Oproti těmto možnostem stojí **řádné ukončení smlouvy**, to nastává okamžikem, kdy skončí dohodnutá koncesní doba. Po uplynutí této doby a tedy ukončení smlouvy se vypřadá vlastnictví oné infrastruktury podle smluvně dohodnutých podmínek. Ty by měly být zadavatelem jasně stanoveny v uzavřené smlouvě. Pokud tedy koncesní smlouva počítá

⁵⁸ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

s předáním infrastruktury zadavateli, měl by tomu odpovídat i stav, ve kterém ji soukromý partner předává, tyto požadavky jsou definovány v koncesní smlouvě.⁵⁹

4.8 Zhodnocení etap

I když se jednalo o velice stručné popsání etap, vyplývá z toho, že příprava a realizace projektu PPP je složitým procesem. Jeho zadávání je třeba věnovat velikou pozornost a přípravu, aby byl projekt úspěšný. Často se stává, že se nepodaří projekt dostat do úspěšného konce a ztroskotá na jednom nebo více bodech procesu. Je důležité, aby proces přípravy a realizace projektu byl brán jako jeden celek. Musí být pojat komplexně a s maximální možnou mírou preciznosti.

Již samotná identifikace potřeb zadavatele a následné nastavení cílů je nesmírně důležitou částí, neboť z ní vychází veškeré další fáze. Musí být stanoveny cíle a potřeby, které mají být uspokojeny. Jejich špatná identifikace může v konečném důsledku znamenat selhání celého projektu. Jednoduše řečeno, je důležité vědět, co chceme, jak to chceme a proč.

Nesmíme opomenout důležitost finanční stránky projektu. Zadavatel musí mít dobře zpracované finanční analýzy svých možností, aby byl schopen dostát budoucím závazkům. Stejně tak jako soukromí partneři musí mít zajištěné financování projektu. Na finančních problémech ztroskotal ne jeden projekt, ve své práci se budu dále o jednom takovém konkrétním projektu zmiňovat.

K zjištění, zda bude projekt uskutečnitelný, nám pomůže analýza realizovatelnosti projektu, kterou může zadavatel zpracovat sám, pokud toho je personálně schopen. Ovšem častěji zadavatel využije služeb externích poradců a to jak technických tak finančních, nebo právních. Počítá se tedy s tím, že zadavatel bude mít vyčleněné finanční prostředky na toto poradenství. To zvedá cenovou náročnost přípravy PPP projektu a zadavatel s tím musí počítat.

Testování trhu má své neopomenutelné místo v ekonomice. Je to nástroj zjištění, zda jde o produkt, o který je na trhu zájem a zda je konkurenceschopný. Patří to do základních praktik marketingu. Stejně tak by se měl zadavatel zamýšlet při děláni tohoto průzkumu a postupovat podle těchto zásad.

Příprava projektu dále pokračuje zahájením zadávacího řízení, které má za úkol najít vhodného soukromého partnera. Opět zde může zadavatel využít služeb poradců nebo řízení vede sám.

⁵⁹ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

V zadávací dokumentaci může být již návrh koncesní smlouvy, kterému je vhodné věnovat velkou pozornost a dostatek přípravy. Opět by se mohlo stát, že při špatném nastavení smlouvy by mohl projekt být neúspěšný.

Realizaci PPP projektu se ujme vybraný soukromý partner, který se zadavatelem uzavřel koncesní smlouvu. Na to navazuje poslední fáze a to je již zmíněný monitoring, který by měl být prováděn pravidelně a pečlivě. Pokud jsou zjištěny nedostatky nebo neodpovídající stav zadavatel může následně žádat jejich bezodkladné odstranění nebo může následně přistoupit k penalizaci soukromého partnera. Pokud je projekt správně nastavený, vedený a je k jeho realizaci přistupováno pečlivě, měl by přinést zadavateli naplnění jeho potřeb a cílů.⁶⁰

5 PPP projekty a rizika

V této kapitole bych chtěl nastínit možná rizika v projektech PPP a některá konkrétní vyjmenovat. Jako při každém kontraktu se musí i zde všechny strany vyrovnat s řadou rizik, které vyplývají z jejich role a vytyčených cílů v projektu po celou dobu jeho životnosti. Každá zúčastněná strana má nějaké cíle, kterých se snaží dosáhnout. Zadavatel, tedy zástupce veřejného sektoru má jasný cíl zajistit co nejvyšší možnou hodnotu za peníze, kterou lze dosáhnout z veřejných prostředků. Soukromý partner má na věc logicky trochu jiný pohled. Jako finanční garant a faktický realizátor projektu, což znamená strana zastupující soukromý sektor, nejčastěji sdružení většího počtu firem (SPV) nebo samostatné kapitálově silné společnosti (SPC), považuje za důležitý požadavek výnos, a to jednak plynoucí přímo z provozování projektu, tak v podobě případných poplatků ze strany veřejného sektoru. Je to logická operace, neboť úkolem soukromého partnera jako podnikatele je generovat zisk. Musí být schopen dluhového financování, neboli pokrýt vlastní provozní a investiční výdaje, ale také náklady spojené s cizími zdroji. To představuje platbu splátky a jednak úroků z nich plynoucích. Jak jsem již zmiňoval v kapitole zabývající se finanční stránkou projektu, instituce, které jsou poskytovatelem dluhového financování, bývají nejčastěji banky nebo jiné dostatečně silné finanční instituce ochotné vypůjčit tzv. dlouhé peníze. Samy se tím vystavují specifické formě rizika. Na tento typ projektu se však musíme dívat komplexně a nemůžeme tedy hodnotit pouze rizika z pohledu zadavatele a dodavatele, ale musíme brát zřetel na specifika a celkovou

⁶⁰ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projekt [online]. [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

znalost realizovaného projektu. Veřejný partner, tedy zadavatel, má jeden z hlavních úkolů, možná spíše výhod tohoto partnerství, a to je přenesení potencionálních rizik, jako např. zpoždění výstavby či dodávky materiálů, překročení či zvýšení nákladů na financování a pojištění, na soukromý sektor. Ten má zpravidla větší zkušenosti jak s identifikací rizik, tak s jejich analýzou, než veřejný sektor. Jedním z největších rizik, které ohrožuje projekt a mohlo by způsobit jeho finanční neudržitelnost a nemožnost realizace je neuskutečnění předpovídaných příjmů z prováděné investice. Pro zabránění této pohromy, je nutné identifikovat všechna rizika, která by mohla představovat překážku pro úspěšné fungování projektu. V praxi to ovšem není tak, že bychom si mohli myslet, že veřejný sektor v managementu rizik pouze identifikuje rizika a pak je co nejrychleji převede na soukromý sektor. Taková situace by byla pro soukromého partnera krajně nepřijatelná, vystavoval by se působení tolika rizik, že by opravdu nebyl v dobrém postavení, neboť by mohl pouze čekat, odkud přihneme další problém v podobě uskutečněného rizika.⁶¹

Projekty typu PPP jsou většinou typické svou rozsáhlostí, časovou a finanční náročností. Z toho vyplývá, že se jedná velmi často o různé infrastrukturní projekty. Rizika, která ohrožují infrastrukturní projekty, můžeme dělit do devíti kategorií.

- *Technické riziko, které je následkem inženýrských chyb a chyb v projektové dokumentaci*
- *Konstrukční riziko, realizované kvůli chybným technickým konstrukcím: jedná se o zvyšování nákladů a opoždění v konstrukčních pracích*
- *Provozní riziko, jakožto důsledek vyšších provozních nákladů a nákladů na údržbu*
- *Výnosové riziko, např. kvůli obchodnímu manku, nestálosti cen a poptávky po produktech a službách, neschopnosti zisku aktiv atd.*
- *Finanční riziko, vyplývající z neadekvátního pojištění před ztrátou příjmových toků a finančních nákladů.*
- *Rizika vyšší moci, tzn. války, teroristické útoky, kalamity a podobné neočekávatelné a nepředvídatelné události*
- *Politická rizika, vycházející ze změn plánů, změn právního rámce a neodporovatelných vládních politik, tzn. změn priorit nově nastupující vládní garnitury*
- *Environmentální rizika, kvůli nepříznivým vlivům a rizikům životního prostředí*

⁶¹ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 111-112. ISBN 978-80-7179-744-9.

- *plnění projektu, jako výsledku selhání projektu z důvodů kombinace předchozích rizik.*⁶²

Aby výstavba projektu byla úspěšná, je zapotřebí zajistit expertní analýzu všech výše zmíněných rizik. Důležitou součástí je také vhodné smluvní uspořádání, vycházející z výsledku tendru, kde se řeší otázka alokace rizik a uspořádání rizika, tedy přenesení rizika na soukromého partnera. Smejkal a Rais (2003) a Grimsey a Maervyn (2004) - *je třeba vhodně strukturovat identifikovaná rizika a jejich analýzu tak, abychom „kvůli stromům neztratili z dohledu les“*. Tímto chtěli autoři naznačit, že někdy hodnotitel rizik věnuje příliš mnoho času kumulaci a analýze co největšího množství rizik na úkor hledání konkrétních souvislostí mezi riziky samotnými a mezi riziky a projektem.⁶³

Každá fáze projektu, sebou nese jinou míru výskytu jednotlivých rizik, je tedy vhodné mít rozložená potencionální rizika v jednotlivých fázích a zaměřovat se na řešení a úskalí v jednotlivých fázích projektu. Z toho jasně vyplývá, že například fáze výstavby neboli konstrukční fáze přináší odlišná rizika, než ta, která budou aktuální ve fázi provozní. Zejména proto, že některá technická rizika úplně zmizí, nebo značně poklesnou při dokončení stavebních prací, např. zpoždění dodávek, zvýšení ceny surovin atd. Některá rizika samozřejmě přetrvávají po celou dobu životnosti projektu, jako jsou rizika obchodních vztahů a také rizika, které nemohou jednotlivé strany vlastními silami eliminovat, živelné pohromy apod.

Nyní bych rád nastínil obvyklá rizika v různých fázích projektu:

Plánování, podstatné změny z iniciativy objednavatele, zvýšení nákladů kvůli změnám v plánech z důvodů nízké kvality plánů, manažerská rizika v průběhu plánování.

Výstavba, rizika stavebního místa, odklad počátku výstavby, zpoždění zhotovení stavby, překročení nákladů na stavbu, insolvence některého z partnerů či SPV.

Financování, dodatečné náklady vedoucí k podfinancování, následky pozdního uvedení do provozu, změny úrokových sazeb u variabilních úroků, konkurs na jednoho či více podniků v SPV.

Provoz, riziko nízkého využití poptávky, chybné kalkulace na provoz budovy, vandalismus, růst cen podstatných zdrojů (voda, energie, lidské zdroje), sanační a neinvestiční cykly.

⁶² OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, -s. 112. ISBN 978-80-7179-744-9.

⁶³ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 113. ISBN 978-80-7179-744-9.

Převod na veřejný sektor, riziko zbytkové hodnoty, stav budovy (infrastruktury) při zpětném převodu.⁶⁴

5.1 Možné postupy alokace rizik v projektech typu PPP

Přenos rizik je jedním ze samotných základních principů PPP projektů, přenesení některých rizik na soukromý sektor má mít za následek efektivnější zvládnutí rizika při současné redukci nákladů veřejného sektoru. To jistě neznamená, že bude nejefektivnější přenesení veškerých rizik na soukromý sektor, ale těch, které je nejlépe schopen zvládnout. Koncepce PPP projektu se snaží o nejlepší alokaci rizik mezi obě smluvní strany a tím pádem dosažení nejlepšího výsledku a nižších nákladů. K tomu slouží nástroje a mechanismy přenosu rizika.

Nástroje přenosu rizika: právní rámcové podmínky, projektová struktura, koncesní smlouva, další smlouvy a ujednání, zadávací dokumentace, struktura financování, bezpečnostní návrhy a koncepty.

Mechanismy přenosu rizika: smluvní dodatky koncesní smlouvy, smluvní dodatky dalších smluv, výčet výkonů, plány výkonu, výstupově orientovaná specifikace dohod o úrovni služeb, platební mechanismy, garance, záruky, práva vstupu, scénáře odstoupení, požadovaná úroveň likvidity, požadovaná struktura rezervních prostředků.

Jak je tedy vidět z následujícího výčtu možných nástrojů a mechanismů, je celá řada. Není však možné se dopodrobna zabývat všemi možnostmi, a tak se pokusím tento seznam pouze velice zestručnit a vybrat tři způsoby dělení rizika mezi soukromý a veřejný sektor, které uvádí i Grimsey a Mervyn (2004), a to:

- *Určení smluvních závazků*
- *Platebním/cenovým mechanismem*
- *Smluvní vyjádření opatřením regulujících alokaci rizika, které musí být včleněno do struktury projektu⁶⁵*

5.2 Závazkové vztahy plynoucí z PPP projektu

V PPP jde o spolupráci soukromého a veřejného sektoru, byť se jedná o spolupráci, dá se říci, že každý z partnerů má poněkud odlišné cíle, kterých hodlá spoluprací dosáhnout. Je tedy dobré

⁶⁴ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 114. ISBN 978-80-7179-744-9.

⁶⁵ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 115. ISBN 978-80-7179-744-9.

si tyto cíle stanovit a upozornit na to, že v projektech typu PPP by nemělo být hlavním cílem soukromého partnera dosažení co největšího zisku za každou cenu, v tom případě by zajisté hrozilo snížení kvality poskytovaných služeb, nebo jiného účelového zdražení. Je však pochopitelné že soukromý partner z pozice investora, který má za cíl zisk, s prostředky plynoucími z provozování projektu počítá. Bez nich by nemohl dodržet smluvní závazky ani uskutečnit dosažení zisku. Soukromý partner by se však měl zaměřit na cíl poskytování daných služeb v návaznosti na dodání infrastruktury.

To se samozřejmě dá ověřit, neboť specifikace a kvalifikace výsledků a výstupů projektu musí splňovat některé podmínky, které jsou požadovány od zadavatele.

- *Musí reflektovat cíle určené aktuální vládní politikou v oblasti PPP*
- *Musí být dosaženo určité úrovně transferu rizika, která závisí jak na typu projektu, tak na ochotě a schopnostech jednotlivých účastníků projektu a jejíž stupeň by měla určovat strana veřejného sektoru*
- *Musí být měřitelné a srovnatelné, což je obvykle řešeno v rámci ukazatele VfM*

Dají se tedy velmi zjednodušeně určit základní zájmy smluvních partnerů a to jsou:

Veřejný sektor

- *Zajištění VfM vhodným smluvním uspořádáním*
- *Zaručení skutečné existence předmětu smlouvy (služby, stavby)*
- *Zajištění uživatelské spokojenosti s kvalitou, udržitelností a hospodárností dodávaných služeb a jejich technickým řešením*
- *Zaručení údržby a dalšího bezproblémového chodu aktiv v případě jejich přechodu či navrácení, pro skončení trvání projektu, veřejnému partnerovi*

Soukromý sektor

- *Odhad nákladů na technické řešení a údržbu aktiv a jejich nepřekročení*
- *Jejich technické řešení odpovídající stavu rozvoje a úrovni VT poznatků*
- *Eliminace vlastních rizik, popř. ostatních podnikatelských rizik (v případě, že nějaké další aktivity má)*
- *Realizace odpovídající míry zisku*
- *Bezproblémová funkce samotné infrastruktury či služeb⁶⁶*

⁶⁶ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 116. ISBN 978-80-7179-744-9.

Obě strany, jak soukromý, tak veřejný sektor, se však musí držet společné snahy o plnění závazků, dodržování smluvních ujednání, které jsou v koncesní smlouvě nebo ve smlouvách které ji doplňují a v dodatcích. Snahou partnerů je samozřejmě vyhnout se případným sankcím, nebo neplnění ujednání a případným dalším problémům z toho vyplývajících. Pokud se stane, že již není možná domluva mezi stranami, nastupují právní nástroje a s tím spojené komplikace a možnost nesplnění cílů a realizace projektu. Proto je zapotřebí mít správně nastavené smluvní ujednání, ve kterém nesmí chybět vymezení smluvních stran, jejich závazků, vlastnických práv a ustanovení týkající se všech činností a vztahů souvisejících s výstavbou a poskytování služeb.⁶⁷

5.3 Platební mechanismy

Platební mechanismus je velice důležitá a podstatná věc, která by měla být pevně stanovená a neměnná. Jedná se především o prostředek, kterým lze vynucovat smluvně uzavřené odpovídající plnění služby, výkonů. V praxi to je celkem jednoduše vysvětlitelné. Dodavatel dostane zapláceno až ve chvíli, kdy bude služba či výkon dodán v souladu se zadáním od veřejného partnera, to znamená, bude splňovat požadavky na kvalitu, dodržení času atd. Tento způsob velmi stimuluje soukromého partnera k co nejlepším možným výkonům. I zde je využit například mechanismus SLA, service level agreements, tento mechanismus definuje výstupy a jejich požadovanou úroveň, ale ne přísně jednotlivé části infrastruktury. Správně nastavený platební mechanismus také vede k lepšímu dosažení VfM.

Platební mechanismus je odvislý od typu projektu, může zahrnovat, platby založené na službách. V tomto případě jsou platby závislé na kombinaci dvou hledisek, na dostupnosti služeb a na stupni výnosnosti služeb. Pokud soukromý partner bude mít dostatečný příjem z výsledku činnosti, nebude závislý na platbách od veřejného sektoru. Jde tedy o to, najít nejlepší společnou cestu pro oba, aby nemusel veřejný sektor ze svých omezených rozpočtů doplácet na prosperující činnost soukromého partnera. Tento způsob můžeme uplatnit u ubytovacích služeb.

„tzv. pobídky založené na výhodách či prospěchu, Zde jsou platby závislé na zdokonalování a zlepšování obchodního a organizačního prostředí stejně tak jako na zefektivňování a zabezpečování prostředí.“

⁶⁷ OSTRÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 111-112. ISBN 978-80-7179-744-9.

tzv. platby založené na transakčních či užitečných jednotkách. Pro kvantifikaci a následné stanovení plateb jsou zde použity odpovídající jednoty. Jako konkrétní příklad si můžeme uvést rychlost spojení udávanou v jednotkách za časový úsek nebo počet použití dané služby za daný časový úsek. Je nutné, aby byla jednotka i časový úsek vhodně zvoleny a veličina se tak stala přímo a jednoduše měřitelnou.⁶⁸

K tomuto platebnímu mechanismu se jistě hodí heslo, no service, no payment, u nás by se toto heslo dalo lidově vyjádřit jako, bez práce nejsou koláče. Jak již tedy bylo zmíněno, soukromý partner obdrží platbu, až ve chvíli, kdy je infrastruktura doručena a je funkční a v odpovídající kvalitě a kvantitě. PPP projekty ovšem nejsou statické a vyvíjí se především s postupem dlouhé doby trvání a je tedy třeba provádět pravidelné kontroly ukazatelů a v závislosti na jejich hodnotách upravovat platby soukromému sektoru. Pokud je kvalita výstupu zhoršena, je dobré mít systém nastavený tak, aby se dala platba soukromému sektoru redukovat.⁶⁹

5.4 Přenos rizik

Přenos rizik je jedno ze základních podstat PPP projektů. Není sice smyslem těchto projektů přenést veškerá rizika pouze na soukromého partnera, ale přenést jednotlivá rizika na ty strany, které mu dokáží lépe a efektivněji čelit. Můžeme se tedy setkat s tím, že veřejný sektor na sebe vezme určitá předem dohodnutá smluvně ošetřená rizika, která kdyby byla přenesena na soukromého partnera, by znamenala příliš velké výdaje. To v podstatě naplňuje význam PPP, neboť subjekty vystupují jako partneři.

Abychom byli schopni rozdělit a vhodně přenést rizika, musí být nejdříve nalezena a identifikována. K tomu se dá použít matice rizik, ta by měla najít a určit veškerá rizika, a to ve všech fázích realizace. Dobře nastavená matice rizik může posloužit oběma sektorům. Poté, co jsou rizika identifikována, jsou zanesena do matice a následně rozdělena, mezi vhodné nositele těchto rizik. Při určení toho, kdo ponese rizika, musí dojít ke splnění dvou předpokladů: ***Existence optimálního risk managementu a schopnosti jej dosáhnout, dosažení vyšší hodnoty za peníze.***

Dá se říci, že většina rizik se dá určitými cestami přidělit jednomu z partnerů, ale existují i rizika, která nemůže ani jedna ze zúčastněných stran nést lépe nebo hůře a nemá nad nimi úplnou kontrolu. V takovém případě, je vhodný postup, aby si soukromý partner stanovil cenu, za kterou je schopen a ochoten tato rizika nést a přijmout, veřejný partner vyhodnotí, zdali je

⁶⁸ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 117. ISBN 978-80-7179-744-9.

⁶⁹ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 117-118. ISBN 978-80-7179-744-9.

částka kterou požaduje přijatelná vůči riziku a jestli není on sám schopen lépe a za nižší cenu převzít toto riziko. Také může nastat situace, kdy bude pro partnery nejvýhodnější se o stanovenou oblast jednoho rizika podělit. Tento způsob není ovšem jednoduchý a to hlavně z pohledu právní úpravy, vymezení dotčených oblastí může být velice složité. S tím sebou tato možnost nese i největší náklady na právní služby, což ovšem může být vykompenzováno výhodností tohoto způsobu správy rizik.

Za přenesení rizik na soukromého partnera mu je poskytnuta určitá úplata, jelikož bez ní by se to soukromému investorovi jen těžko vyplatilo. Můžeme to nazvat poplatek za nesení rizika. Tento poplatek je u všech projektů, kde se požaduje po jedné smluvní straně požadováno a by nesla určitá, nebo veškerá rizika. Velikost této částky je závislá na velikosti projektu, doby jeho trvání, kapitálové a provozní náročnosti a samozřejmě na velikosti a počtu možných rizik. Jistě se nejedná o jediný příjem soukromého partnera, nicméně nejedná se úplně o zanedbatelnou částku. Většinou se tento poplatek, nebo jeho část využije na placení pojistného jako jednoho z nástrojů, který může napomoci ke zvládnutí tohoto rizika.⁷⁰

5.5 Seznam rizik

Je vhodné si pro všechny metody a postupy zvládnutí rizik uvést možný seznam rizik, která mohou projekt postihnout. Jednotlivá rizika je dobré si pojmenovat a uvést základní charakteristiku. Rizik, která mohou nastat v projektech typu PPP, je celá řada a jejich kompletní výčet a charakteristika, by jistě zabraly jednu samostatnou práci. Podle Akinotoye, Becka a Hardastela, jsme schopni identifikovat cca 20 skupin rizik. Já se pokusím zaměřit na některá z nich a ty také stručně charakterizovat, zbylá uvedu pouze názvem.

Místo realizace

Jak z názvu můžeme vyčíst, je to riziko zvolení špatné lokality, a to jak z hlediska mezinárodního, tak vnitrostátního. Pokud se na to podíváme z hlediska mezinárodního, je nutné zvolit stát, který podporuje tento druh spolupráce, plní své závazky a má stabilní politický systém a „přijatelnou míru korupce“. K tomu používáme indikátor zvaný rating. Ten nám vyjadřuje platební schopnost, finanční sílu, legislativní a politická rizika, stupeň korupce a další faktory. Rating je posuzován renomovanými agenturami např. Standard and Poor s, je zveřejňován jak pro státy tak větší firmy na světě.

⁷⁰ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 118-119. ISBN 978-80-7179-744-9.

Rizika lokality, jsou rizika, která souvisejí například s dostupností a její vybaveností. Stav lokality je v podstatě fyzický stav daného území a jeho výhodnost pro započetí stavebních prací. Pokud se realizuje stavba na zelené louce, což znamená na území, kde v podstatě nic není, je možné, že bude nutná rozsáhlá terénní úprava, aby stavba mohla vůbec započít. Toto riziko rozhodně není zanedbatelné, ale mnohem větší riziko je, pokud je dané území nějakým způsobem kontaminované. Sanace nebo složitější dekontaminace může být obrovsky nákladnou záležitostí, která většinou bývá i časově velice náročná. Existují případy, kdy samotná sanace mnohonásobně převýšila celkovou cenu projektu, nebo dokonce zapříčinila neuskutečnění projektu. Proto je zapotřebí udělat důkladný průzkum lokality. Právě projekt označený jako brownfields, sebou nese toto riziko, a může se stát, že je zjištěno až po započetí regeneračních a stavebních pracích, že je pro náš projekt nevhodný.

Vybavenost lokality se obvykle chápe jako dostupnost inženýrských sítí, elektrické sítě, potrubní vedení, telekomunikační kabely atd. Zde obvykle rozlišujeme dvě hlavní vady. Buď inženýrské sítě nejsou a je třeba je vybudovat, nebo jsou, ale jsou chybně zaneseny do stavební dokumentace a existuje riziko jejich narušení nebo zničení. Je zapotřebí obstarat si kvalitní materiály dokumentující polohu a rozmístění sítí.

Důležitá je také dostupnost a to z pohledu vlastnických vztahů k okolním nemovitostem a přístupu místních obyvatel k projektu. Pokud by nebyl například dostupná přístupová cesta, vedlo by to k prodražení projektu o náklady na její vybudování popřípadě výkup pozemků, který může velice prodražit a zdržet celý projekt. Jednou z častých překážek i u nás v české republice bývá odpor části místních obyvatelů a hlavně překážky ze strany ekologických aktivistů. Kteří argumentují porušením rázu krajiny, či ochranou živočichů a ekosystému.

Poslední skupinu rizik může ovlivnit veřejný partner, jedná se především o rizika související se stavebním povolením, územním plánem a existující omezení pro lokalitu.⁷¹

Projektová dokumentace

Tvorba plánu je výchozím bodem projektu, soukromý partner navrhuje možné cesty řešení umožňující dodat požadovanou službu veřejnému partnerovi. Nejedná se pouze o konstrukci těchto dvou subjektů, je nutné počítat i se subdodavateli, kteří se na tom také podílejí. To znamená, že zdánlivě jednodušší a menší projekt může být ve skutečnosti na projektovou dokumentaci daleko složitější. Například stavba dálnice je z tohoto pohledu jednodušší, nežli stavba nemocnice, kde se musí počítat i s její údržbou, fungováním zařízení, zajištění odpovídající zdravotnické péče a s jejím personálním řízením. Je tedy vhodné věnovat v těchto

⁷¹ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 125-126. ISBN 978-80-7179-744-9.

případech projektové dokumentaci více času. Je vhodné porovnání projektové dokumentace s již existujícími projekty. Velké selhání soukromého subjektu nastává ve chvíli, kdy by projektovou dokumentaci vůbec nedodal při schvalování projektu.⁷²

Studie proveditelnosti

Studie proveditelnosti má svůj nezastupitelný význam a největší chyba by byla nedostatečná identifikace stinných stránek projektu. Při provádění studie proveditelnosti se vyplatí svěřit její vypracování renomované společnosti, která má s jejich zpracováním větší zkušenosti. Chyby ve studii proveditelnosti by mohly mít fatální následky na celý projekt. Pokud se i přesto subjekt rozhodne vypracovat studii proveditelnosti sám, je vhodné řídit se standardizovanými postupy, jimiž se může snížit riziko nesprávného vyhodnocení nevýhod projektu. Veřejný sektor nese riziko vypracování studie proveditelnosti, protože on se rozhoduje na jejích základech, jakou formou bude projekt realizovat. Pokud by byla studie špatně vypracována a vznikly by dodatečné náklady, měl by je hradit zhotovitel této studie nebo ten kdo ji nechal vypracovat, tedy veřejný sektor.

Konstrukční riziko

Stavební riziko patří k základním rizikům projektu a je to druh rizika, které nese výhradně soukromý partner, který stavbu provádí. Riziko spočívá v nesplnění dílčích předpokladů konstruovaných v projektu. Jedná se převážně o nesplnění termínu dodání, kvalitu dodaného výstupu. Veřejný sektor ve smlouvě detailně definuje svoje požadavky a s nimi spojené postihy za nesplnění. Soukromý partner tedy nese plnou odpovědnost za stavební rizika. Můžeme je rozdělit do dvou skupin - překročení nákladů a nedodržení dodací lhůty.

Veřejný partner, tedy musí volit uvážlivě a vybrat partnera, který bude schopen plnit své závazky v takovém rozsahu, který odpovídá velikosti PPP projektu. Je dobré vybírat projektové společnosti, v nichž je začleněno alespoň několik velkých stavebních firem. To neznamená, že malé a střední firmy nebudou v projektu figurovat. Budou do něj zapojeny spíše formou subdodavatelů, ale může také dojít ke spojení malých a středních podniků a vytvoření konsorcia, nebo společenství, které by fungovalo v rámci SPV. Při výběru soukromého partnera, ať už složeného z více malých společností nebo velkých, je důležité dívat se na jejich reference a předchozí výsledky a zkušenosti z realizace podobných projektů.⁷³

⁷² OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 127-128. ISBN 978-80-7179-744-9.

⁷³ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 128-129. ISBN 978-80-7179-744-9.

Technická a technologická rizika

Tento druh rizik souvisí s efektivností infrastruktury a většinou je důsledkem vady materiálu, zařízení, sítí, nebo služeb. Pokud nastane taková situace, dochází k nespokojenosti uživatelů nedodržení standardů a nespokojení požadavků veřejného sektoru. Může tedy dojít k neochotě hradit takové služby a pro soukromého partnera to znamená náklady na uvedení do odpovídajícího stavu. K zjištění těchto vad, dochází ve dvou fázích projektu, a to buď v době samotné výstavby nebo při provozu. Dá se říci, že pokud tyto vady budou zjištěny ve fázi projektu, dojde ke zpoždění projektu a pravděpodobně i k jeho zdražení, nicméně se vada dá odstranit za poměrně přijatelnější situace, než je tomu za fáze provozu. Pokud bude vada odhalena až ve fázi provozu, nastává pro provozovatele velká komplikace, aby danou vadu odstranil. Může dojít k přerušení provozu a tím například k přerušení placení za využívání infrastruktury a dalším vzniklým nákladům.

Zastarávání technologií

Toto riziko patří do kategorie rizik, se kterými se musí počítat vždy při každém projektu. Pokud se jedná o dopravní infrastrukturu, musí se počítat se zastaráváním použitého materiálu a s jeho postupnou údržbou. Pokud jsou však použity kvalitní materiály, může se doba provozu, bez nutných úprav značně prodloužit. To souvisí s celoživotními náklady projektu, pokud se nebude na výstavbě šetřit při její realizaci a bude použit co možná nejlepší dostupný materiál, ušetří to v konečném důsledku celkové náklady na jeho udržování a opravy. Nejvíce je však zastarávání viditelné u IT technologií a veškeré elektroniky. Obzvláště v dnešní době se pokrok v této oblasti odehrává mílovými kroky. Je tedy nutné počítat s obměnou a modernizací těchto technologií.

Uvedení do provozu

Tento druh rizika nastává, když od stavebních prací přejdeme k provozu. První riziko je, že nebude dodržen včasný termín uvedení do provozu. Může to být zapříčiněno selháním subdodavatelů, nebo jiným druhem problému. Dalším druhem jsou klasické problémy související s uvedením do provozu. Tato kategorie je poměrně široká a záleží na druhu dané infrastruktury nebo služby. Může to být od klasických konstrukčních chyb, které projekt pozdrží až po protesty lidí, kteří s projektem nesouhlasí z nějakých důvodů. Nebo například odpor ekologů, kteří mohou až po postavení projektu přijít s novými poznatky a snažit se o jeho zastavení.⁷⁴

⁷⁴ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 130-131. ISBN 978-80-7179-744-9

Zůstatková hodnota

Tento druh rizika nese veřejný sektor a to především tím, že služba nebo stavba nebude předána do jeho rukou v předem stanoveném čase a v odpovídajícím stavu, kvalitě a hodnotě. Toto riziko nesouvisí s poskytovanou službou, ale konkrétně se zařízením, která vlivem času podléhají technologickému zastarávání. Tento stav je odvislý od délky, po kterou soukromý subjekt má ve svých rukou danou infrastrukturu. Někdy je obtížné dosáhnout stejných standardů a výkonů, jako na jeho počátku. Je tedy na soukromém partneru, aby zajistil odpovídající stav při předání, aniž by musel veřejný sektor vynakládat další investice. Tento druh rizika se vztahuje pouze ke službě či stavbě, která přechází do rukou veřejného sektoru.

Ekonomická rizika

Ekonomických rizik je poměrně široká škála a můžeme mezi ně zahrnout například finanční riziko, riziko ztráty, riziko nákladů, úvěrová rizika, tržní rizika apod. Schopnost financování projektu je spojena s úvěrovým rizikem, neboť veškeré subjekty, které se na výstavbě podílejí, se také podílejí na výsledném obrazu subjektu, který žádá o úvěr u banky nebo jiné finanční instituce. Tato fáze je velice důležitá pro samotnou realizaci, neboť pokud poskytovatel úvěru bude mít pochybnosti o tom, zda je žadatel schopen splácet úvěr a hradit své závazky, může dojít k jeho neposkytnutí a tím ukončení celého projektu. Je tedy na obou partnerech, aby vytvořili co nejlepší podmínky pro financování a poskytnutí přijatelného úvěru. Vedle úvěrového rizika stojí také riziko kreditní, které spočívá v možné neschopnosti soukromého subjektu dostát svým závazkům, a to finanční nesolventností, nebo neplněním podmínek smlouvy z hlediska objektu smlouvy.

Jedním ze zvláštních ekonomických rizik, je změna vlastnictví infrastruktury. Jedná se tedy o případy, kdy je infrastruktura vlastněná státem, ale o správu, údržbu nebo výstavbu se stará soukromý subjekt. Pokud by tedy došlo ke změně vlastnictví na straně státu, například pokud by došlo v případě nemocnice k jejímu převedení ze státu na kraj, může mít změna velký dopad na celý smluvní vztah, protože se mohou rozcházet představy nového majitele oproti původnímu, jakým způsobem má privátní partner provádět správu a údržbu nebo jiné s projektem související práce a do jaké míry může zasahovat do rozhodování vlastníka. Toto riziko převodu nese veřejný partner, neboť vychází z jeho iniciativy.⁷⁵

⁷⁵ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 134-136. ISBN 978-80-7179-744-9

Tržní rizika

Tržní rizika závisejí na oblasti působení projektu. Je to dáno tím, že každý druh projektu sebou nese jiná tržní rizika. Jiná rizika bude mít projekt nemocnice, dálnice, vězení, ubytování atd. Je to závislé na daném trhu, ve kterém se infrastruktura pohybuje.

Jedním z klíčových rizik je riziko nízké poptávky. Tato rizika si můžeme, jednoduše představit na příklad, kdy danou silnici bude využívat málo aut, nemocnice nebude mít dostatek pacientů, ubytovací prostory nebudou využity pro nezáměstnané atd. To tedy úzce souvisí s dobrým průzkumem trhu a přípravou se na možné situace.

Konkurenční riziko je spjato s předchozím rizikem a je do velké míry limitováno povahou PPP projektů, které jsou vhodné pro přirozené monopoly. Zde by mohlo dojít k zásahům ze strany státu, které by mohly zájem o danou službu snížit, ale bylo by to dosti kontraproduktivní, neboť toto riziko bývá právě často přeneseno na veřejného partnera.

Měnové riziko spočívá v nebezpečí změny směnných kurzů a změny potřeby peněžních prostředků. Tím by došlo ke zdražení služeb subdodavatelů. I tento druh rizika se dá zajistit finančními nástroji.

Právní rizika

Právní rizika představují velice obsáhlou skupinu rizik s velkým stupněm nebezpečí. V PPP projektech můžeme právní rizika rozdělit do tří obsáhlých skupin. První skupinu představuje porušení obecně závazných právních norem, zákonů, vyhlášek, apod. Druhou skupinu představují rizika plynoucí z uzavírání smluv a třetí tvoří rizika nevhodných interních právních norem.

- riziko porušení obecně závazných právních norem

Tento druh rizika není specifický pro projekty PPP, je však nutné s možností jeho výskytu počítat, protože je součástí každodenního života. O těchto rizicích můžeme také hovořit, jako o rizicích bezpečnostních. Jedním z možných problémů, které můžeme zařadit do této kategorie je korupce a jiná podobná jednání, která mohou narušit průběh projektu již od počátku, tím, že mohou ovlivnit průběh veřejné soutěže. V takovém případě je veřejný subjekt vystaven hned dvěma závažným rizikům, nezákonnost tohoto jednání a možnost výběru špatného partnera. Obě tato rizika mohou ovlivnit projekt natolik, že může dojít k jeho naprostému selhání.⁷⁶

⁷⁶ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 138-139. ISBN 978-80-7179-744-9

- **rizika plynoucí ze smluv**

Smlouvy a jejich náležitosti jsou určeny právními předpisy, zákonem o obchodních korporacích a občanským zákoníkem, dále pak ustanoveními v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Smlouvy představují nejdůležitější právní úkony, jedná se o základní právní skutečnosti. Smlouva je dvou či vícestranný právní úkon, se kterým je spojen vznik práv a povinností pro smluvní strany. Může zakládat i práva třetím stranám, pokud je smlouva tak uzavřena. Ve smlouvách můžeme rozlišit tři fáze jednání. První fází je předmluvní jednání, zde jsou definovány důležité podstatné náležitosti pro formální platnost i reálnou funkčnost smlouvy, jako předmět plnění, termíny plnění atd. Druhá fáze je samotné smluvní jednání, v tom se na základě dohody obou stran zavazují účastníci k plnění ujednání ve smlouvě a potvrdí podpisem. Pak nastává fáze plnění smlouvy a to buď bezproblémová nebo se vzniklými problémy, které musí být podle smluvních ujednání vhodně řešeny. Jedná se o smluvní pokuty, reklamační řízení atd. Na poslední fázi musí být zaměřena pozornost při vyhodnocování rizik a jejich prevenci.

Ve smluvní úpravě PPP projektů, tedy koncesních smluv, můžeme nalézt podle mnoha právníků typické problémy. Jedním z těchto problémů bývá nedostatečná definice předmětu plnění. To znamená, že je nutné jasně a přesně specifikovat co, v jakém množství, kvalitě, za jakých podmínek a kdy je třeba dodat. To bývá označováno jako výstupní ukazatelé. Další problém může být v nevhodně nastaveném platebním mechanismu. Tyto problémy se dají eliminovat, pokud máme dostatečnou znalost práva a odvětvové problematiky. Doporučuje se tedy využít poradenství odborníků na tuto oblast, kteří mají dostatečné zkušenosti.

Také se můžeme setkat s problémem dělení dodatečných výnosů. K těm může dojít, pokud projekt funguje lépe, než se počítalo - např. vyšší poptávka nebo reinvestováním.

Oba partneři budou chtít participovat na těchto výnosech a nebudou se jich chtít vzdát. Je tedy dobré mít nastavený vhodný režim dělení těchto výnosů. Také mohou nastat kompetenční problémy. U soukromého partnera je jasně zákonem určeno, kdo je oprávněn za společnost uzavírat kontrakty. U veřejného partnera jsou sice kompetence pro podpis smluv také určeny, ale otázka je u mandátu, který takto oprávněný subjekt má. Jde o oprávněnost představitelů územně samosprávného celku nebo státu zadlužit budoucí generace.

Dalším problémem je vypověditelnost smlouvy. Podle konstrukce smluv má veřejný partner právo kdykoliv odstoupit od smlouvy. To je ovšem vzhledem k rozsáhlosti a časové, finanční i organizační náročnosti jen těžko přijatelné.

Jednou z překážek, která provází takto rozsáhlé projekty, je nepřehlednost a mnohdy i neplatnost, způsobená mnoho dokumentovou strukturou smlouvy. Může dojít k tomu, že

jednotlivé části smlouvy, její dodatky, společná ustanovení, licenční smlouvy, všeobecné podmínky apod. si protirečí a způsobují zbytečnou složitost smluv. Je tedy lepší využití typizovaných smluv a dosáhnout jednoduší funkční smluvní uspořádání.

- **riziko spojené s nevhodně zvolenými interními právními normami.**

Pokud jsou špatně nastavené interní právní normy, mohou působit potíže oproti zamýšlenému účelu a zvýšit riziko v projektu. Většinou se jedná o organizační a pracovní řád a množství jednotlivých směrnic.⁷⁷ „Chyby, které IPN obsahují, jsou následující: rozpor s platným právním řádem, neaktuálnost IPN vzhledem ke změnám ve společnosti/projektu, absence tvorby, uplatňování a kontroly dodržování IPN. Týkají se především jednotlivých subjektů - organizací, v jejichž kompetenci se nacházejí a nejsou součástí smlouvy o partnerství či jiných smluv.“⁷⁸

- **legislativní změny**

Legislativní změny souvisejí s právními riziky. Legislativa vytváří prostor, ve kterém se subjekty pohybují a v jehož rámci mohou tvořit právní vztahy. Toto riziko spočívá ve změně práva, nařízení, směrnic, vyhlášek apod. Soukromý partner pochopitelně nemá žádný vliv na tyto změny, za předpokladu, že nedochází k provázání politiků s velkými korporátními subjekty. Většinou se jedná o změny práva související s novou nastupující vládní garniturou, tím se pak spojuje legislativní riziko s politickým rizikem. Může se také jednat o nutnost implementace nadřazených právních norem do tuzemské legislativy. Toto riziko se nedá eliminovat, musí se s ním počítat.⁷⁹

Jak jsem již zmiňoval na začátku této kapitoly, rizik je celá řada. Vybral jsem některá a pokusil se je stručně definovat. Jen pro upřesnění další rizika, se kterými se můžeme, v PPP projektech setkat jsou: riziko změny daní, politická rizika, rizika spojená se životním prostředím, vyšší moc, operační rizika. Každý projekt sebou nese rizika. PPP projekty jsou specifické svou rozsáhlostí časovou a finanční náročností a tím se míra možných rizik zvedá. Je tedy zapotřebí, aby celému procesu analýzy možných rizik byla věnována maximální pozornost a nedošlo tedy k jejich podcenění. Mnohé projekty i u nás ztroskotaly právě na nesprávné analýze nebo prostě jen nebylo věnováno dostatek pozornosti jednotlivým rizikům. Proto beru kapitolu rizik za velice podstatnou a v projektech PPP neopomenutelnou.

⁷⁷ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 139-141. ISBN 978-80-7179-744-9

⁷⁸ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s.142. ISBN 978-80-7179-744-9

⁷⁹ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 142. ISBN 978-80-7179-744-9

6 Praktické příklady PPP projektů

V poslední kapitole jsem se rozhodl uvést pár konkrétních příkladů realizovaných na bázi PPP projektů. Některé, které jsou velice úspěšné a dopadly dokonce až nad očekávání dobře, ale také projekty, které z různých důvodů nebyly realizovány, nebo nedopadly tak jak bylo zamýšleno.

6.1 Plzeňské depo MHD

Jedním z příkladů velice úspěšného PPP projektu je bezpochyby nové depo plzeňských dopravních podniků. Jedná se o jeden z největších projektů realizovaných v České republice. V roce 2014 bylo v Plzni úspěšně otevřeno nové depo, které nahradilo depo staré více než 115 let. To byl také jeden z důvodů pořízení nového, staré depo nesplňovalo požadavky na bezpečnost práce a celkové technické zázemí.

Příprava projektu začala v roce 2011, samotná realizace byla velice rychlá a provoz k užívání byl připravený v srpnu 2014. V květnu 2012 byla podepsána smlouva a v červnu téhož roku začaly bourací a poté stavební práce. Následující rok již byla kolaudace, což bylo o rok a půl dříve, než byl smluvní termín. Což je považováno za veliký úspěch.

Základní informace o projektu. Jednalo se o PPP projekt výstavby opravárenského a odstavného závodu a poskytování full service pro Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.

Zařazené do sektoru dopravní infrastruktury. Náklady na stavbu depa 1.6 mld CZK, jedná se o novou stavbu a demolice předešlé. Jednalo se o výstavbu opravárenského a odstavného závodu. Celková délka projektu 29 let od 2013 – 2041. Po celou dobu smlouvy bude poskytován full service ze strany dodavatele. Po dobu projektu bude docházet ke splácení obou závodů ze strany zadavatele a na konci projektu dojde k převedení na zadavatele za symbolickou 1 korunu. Zadavatel má opce na předčasný převod obou závodů a za finanční závazky zadavatele ručí město Plzeň.

Údaje k financování projektu

Jedná se o kombinaci vlastních a cizích zdrojů.

Dotace poskytnutá ze strukturálních fondů EU ve výši 0.34 mld CZK, 0.06 mld ze státního rozpočtu.

Celková výše vlastních zdrojů vlastní kapitál 0.14 mld CZK, podřízený dluh 0.26 mld CZK, Dotace 0.40 mld CZK, celkem tedy 0.80 mld CZK. Zbytek byl financován za podpory ČSOB a to poskytnutím Seniorního úvěru ČSOB a.s. ve výši 0.80mld CZK.

Dodavatelé projektu:

- Architekt Ing. arch. Halka Pavlíková Gloserová
- Projektant Plzeňský projektový a architektonický atelier s.r.o.
- Stavební společnost Opravárenský závod: Metrostav a.s.; Odstavný závod: Sdružení CITY (SWIETELSKY stavební s.r.o. + ENGADA Europe a.s.)
- Konsorcium ŠKODA - ŠKODA CITY SERVICE s.r.o. (leader Konsorcia, poskytovatel FS vůči Zadavateli a Městu, vlastní odstavný závod) • Bammer trade a.s. (vlastní opravárenský závod a provádí FS) • ŠKODA TRANSPORTATION a.s. (garant projektu, know-how) • ŠKODA ELECTRIC a.s. (dodavatel materiálu T-BUS, know-how) • CIAS HOLDING a.s. (projektový inženýring a TDI)⁸⁰

Když se město Plzeň rozhodovalo, jak vyřešit výstavbu a provoz nového depa prostřednictvím PPP, Škoda Transportation neváhala a přihlásila se do výběrového řízení. Tato firma má zkušenosti s údržbou, opravou a úklidem vozů pražského metra, mimo samozřejmě jiné její prioritní aktivity. Město Plzeň zpracovalo analýzu, podle které by projekt, při kterém by postavilo depo a po dobu 29 let ho provozovalo, vyšel zhruba na 14 miliard korun. Firma Škoda Transportation nabídla, že výstavbu zrealizuje o 2 miliardy levněji a jednu miliardu ušetří na servisu, neboť s ním, má zkušenosti a ví jak optimalizovat jednotlivé procesy a další miliardu uspoří na samotné výstavbě. Dále také vlastnila výhodný pozemek v areálu Škody v Plzni. Příznivě se k projektu postavilo také vedení města a jeho politická reprezentace.

Samotná výstavba proběhla rychle a bez komplikací, ale ukázala se velická náročnost samotné přípravy projektu. Zadávací dokumentace obsahovala tisíce stran. Nejdůležitějším bodem je projektová smlouva, neboť v té se musí předvídat a definovat, co se bude dít v každém okamžiku projektu, který bude trvat 29 let.

Rozdělení kompetencí a rizik

U toho projektu jsou jasně nastavená pravidla. Dopravní podniky zajišťují provoz dopravy ve městě, Škoda City Service, která patří do koncernu Škoda Transportation se stará o vše ostatní, servis, opravy vozového parku a také o správu celého areálu. Což je naprosto vyhovující, neboť PMDP odpadá starost s organizováním oprav, údržby a ostatními věcmi, které jsou s tím spojené, a může se tedy naplno soustředit na provozování vlastní dopravy.

⁸⁰ DEPO MHD PLZEŇ [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://www.ceskainfrastruktura.cz/projekty/depo-mhd-plzen/>

Údržba je prováděna podle předepsaných intervalů. PMDP provoz a jednotlivé procesy řídí a kontrolují.⁸¹

Přípravy na projekt trvaly déle než samotné stavební práce, zhruba 2.5 roku. Rok a půl se projednávaly detaily smlouvy, hlavně s právníky a bankou. Což koresponduje se vším, co jsem v předchozích částech práce uváděl, jako je dobré zvolení poradenství a důležitá příprava smlouvy. ČSOB spolupracovala na projektu od samého začátku a to se osvědčilo. Úspora, které bylo dosaženo, je i díky nastavení financování, kdy byly získány ještě výhodnější podmínky úvěru, nežli se předpokládalo. Je také důležité zmínit, že několik měsíců po spuštění provozu vrátila Škoda Transportation městu 50 milionů korun, neboť podle pravidel PPP projektu se případné úspory nákladů dělí mezi zadavatele a dodavatele.⁸²

Tento případ mi připadá jako ukázková spolupráce. Plzeň získala jedno z nejmodernějších dep městské dopravy pro autobusy a trolejbusy alespoň ve střední Evropě. A to za nižší cenu kvalitního servisu a rychlé realizace. Zajisté v tom hrálo více faktorů, proč vše dobře dopadlo, jistě je zatím předčasné hodnotit takto dlouhodobou spolupráci pouze po pár letech. Ale zatím se jedná o velice úspěšný projekt, na kterém se podílela řada odborníků renomovaných firem, a bylo naplněno výstupní očekávání. Je to jeden z příkladů, že tato spolupráce má smysl a dá se realizovat úspěšně i v našich podmínkách.



Obrázek č. 7 Plzeňské depo dopravních podniků

Zdroj: www.plzen.idnes.cz/nove-depo-vozovna-pmdp-doparvni-podniky-plzen

⁸¹ Třetím rokem je v provozu nejmodernější evropské depo MHD v Plzni [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://www.buspress.eu/tretim-rokem-je-v-provozu-nejmodernejsi-evropske-depo-mhd-v-plzni/>

⁸² Plzeňské depo, největší koncesní PPP projekt v ČR, bylo dodáno o rok dříve a levněji. [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.csobpanorama.cz/dokazali-jsme-ze-pppprojekty-mohou-fungovat-i-v-cesku/>



Obrázek č. 7 Plzeňské depo dopravních podniků

Zdroj: www.plzen.idnes.cz/nove-depo-vozovna-pmdp-doparvni-podniky-plzen



Obrázek č. 8 Plzeňské depo dopravních podniků

Zdroj: www.plzen.idnes.cz/nove-depo-vozovna-pmdp-doparvni-podniky-plzen

6.2 Ústřední vojenská nemocnice

Bohužel tento případ, nedopadl zdaleka tak zdárně jako projekt Plzeňského depa. Jednalo se o plánovanou výstavbu ubytovny pro personál, hotel a parkoviště v Ústřední vojenské

nemocnici (ÚVN). Mělo se jednat o pilotní PPP projekt a ukázkovou spolupráci státu a soukromého investora.

Původní záměr postavit léčebnu pro dlouhodobě nemocné, hotel a podzemní garáže měl stát cca 800 milionů korun. V průběhu let se ale tato cena neustále zvedala.

Do výběrového řízení se přihlásili čtyři zájemci, tři z nich byli vyloučení a ministerstvo obrany se nakonec dohodlo s konsorciem Prague Military Hospital Concession. Šlo tedy o výstavbu a následný provoz ubytovny a ostatních kapacit po dobu 25 let. Původní cena se však neustále navyšovala, projektanti zdůvodňovali navyšování ceny tím, že kromě ubytovny pro 240 sester a dalšího personálu postaví ještě tříhvězdičkový hotel s 240 lůžky pro návštěvy pacientů a jiné hosty například vědeckých konferencí. Projekt byl však od samého začátku provázen potížemi. Po několika úpravách ceny projektu se cena staveb nových budov měla dostat na 2.6 miliardy korun a po započítání provozu po dobu 25 let dokonce na 6.4 miliardy korun. Úspora, která tak byla v první fázi počítána až na 30% z celkových nákladů, klesla podle nového posouzení na 10%, neboť se realizace měla několikanásobně prodražit.

Vláda tedy projekt ukončila, jako jedno z odůvodnění konce projektu byl napjatý rozpočet ministerstva obrany, pod které ÚVN spadá. Dalším důvodem bylo to, že antimonopolní úřad varoval před možným napadením veřejné soutěže na projekt ze strany neúspěšných uchazečů kdyby, došlo k pozměnění projektu kvůli úsporám.

Pozdějším šetřením nejvyššího kontrolního úřadu bylo zjištěno, že by plánovaná výstavba byla pro ministerstvo obrany drahá a nevýhodná. I přesto, že nedošlo k neuskutečnění projektu, stát musel zaplatit nemalé peníze. Jen poradenské služby vyšly na 42 milionů korun. Nemocnice se také zavázala zaplatit soukromému partnerovi dosavadní náklady ve výši 130 milionu korun a další nové náklady do maximální výše 45 milionu korun. Hrozila miliardová arbitráž, smlouva s vítězným konsorciem Prague Military Hospital Concession byla konstruována tak, že v případě zrušení projektu by stát měl firmě zaplatit až jednu miliardu korun jako pokutu. Naštěstí se stát s konsorciem dohodl na finančním vyrovnání.

Jedním z faktorů proč daný projekt tak dopadl, bylo, že návrhy ÚVN na realizaci projektu PPP, které ministerstvo obrany schvalovalo a předkládalo vládě ke schválení, nevycházely z řádně odůvodněných potřeb ani z finančních možností státního rozpočtu a ÚVN. To je konstatování nejvyššího kontrolního úřadu.⁸³

⁸³ PPP projekt v Ústřední vojenské nemocnici byl krajně nevýhodný, upozornil NKÚ [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/tema/detail/ppp-projekt-v-ustredni-vojenske-nemocnici-byl-krajne-708791.html>

NKÚ také konstatoval, že vedení ministerstva pochybilo, když nepředložilo projekt po jeho několikanásobném navýšení jeho finanční náročnosti vládě k opětovnému schválení.

Existuje mnoho dalších teorií, proč tento projekt dopadl tak, jak dopadl. Objevily se různé spekulace a podezření mířená jak na politiky, tak na jednotlivé aktéry, kteří figurovali v projektu. Bohužel musím konstatovat, že tento projekt byl naprostý propadák, který rozhodně nevrhá dobré světlo na PPP projekty ani na politickou situaci u nás. Je však také dobré říci, že ne všechny projekty jsou vhodně realizovatelné formou PPP a je tedy namístě dobře zvažovat formu zadávání takovýchto projektů.

6.3 Parkovací dům Rychtářka

Město Plzeň, jako jedno z prvních v naší republice schválilo v květnu roku 2010 projekt partnerství veřejného a soukromého sektoru. Zastupitelé města se rozhodli na principu Public Private Partnership (PPP) spolupracovat se společností HERMOSA Real Estate, a.s. při výstavbě a provozu parkovacího domu Rychtářka. Ta byla vybrána v řádném výběrovém řízení. Magistrát města Plzně o projektu na principu PPP uvažoval delší dobu. Ideální příležitost pro využití partnerství veřejného a soukromého sektoru se objevila v případě hledání řešení nedostatečné kapacity parkovacích míst v centru města formou výstavby nového parkovacího domu. Nejprve se zastupitelé seznámili se všemi výhodami a potenciálními riziky. Přizvali odborníky s mezinárodními zkušenostmi, advokátní kancelář a architektonickou kancelář. Jejich konečné doporučení bylo projekt parkovacího domu na principu PPP vybudovat a provozovat.



Obrázek č. 9 Parkovací dům Rychtářka

Zdroj: <https://www.plzen.eu/obcan/>

Parkovací dům Rychtářka byl otevřen na konci června 2011 a stal se prvním realizovaným projektem PPP v České republice. Leží v těsném sousedství ulic Tyršovy, Truhlářské a Rooseveltova mostu. Je v něm 447 parkovacích stání a 1600 m² komerčních ploch, které bude využívat firma Hermosa Real Estate, a.s., která dům za zhruba čtvrt miliardy postavila.⁸⁴

V přízemí domu proto vznikla prodejna automobilů. Jedná se o formu tzv. kvazikoncese, kdy provoz parkovacích stání ve vztahu k veřejnosti zajišťuje město, které ale přeneslo na investora významný objem rizik souvisejících s výstavbou a provozem parkovacího domu. Smlouva o spolupráci je podepsána na 20 let a objekt je od počátku ve vlastnictví města. Na základě monitoringu poskytovaných služeb a dostupnosti parkovacího domu je placen tzv. poplatek za dostupnost.⁸⁵

Tento projekt můžeme tedy hodnotit jako úspěšný. Parkoviště stále slouží svému účelu a je hojně využíváno i díky problematické situaci s parkováním v centru města. Město Plzeň zvedalo poplatky za parkování v centru města a tím se parkoviště Rychtářka stalo ještě využívanější, došlo ke zlevnění pro držitele karet na dlouhodobé stání.

6.4 Nový Klimentov

Tento konkrétní projekt jsem si vybral z několika důvodů. V obci Velká Hleďsebe v části Klimentov, jsem od svých pěti do patnácti let vyrůstal. Zním tedy dobře místní poměry a objekt bývalých kasáren a to ještě za doby kdy byl využíván Armádou České republiky. Byl jsem tedy svědkem opuštění kasáren a jejich postupného chátrání, které ovšem pokračovalo dále i poté, co jsem se přestěhoval do nedalekých Mariánských Lázní. Dále je také tento projekt bohužel smutným příkladem, kdy spolupráce nedopadla tak, jak bylo zamýšleno. Pokusím se tedy tento projekt popsat a poukázat na možné problémy při spolupráci veřejného a soukromého sektoru, pouze dobrá myšlenka nestačí.

Obec Velká Hleďsebe, která se nachází 3 km západně od Mariánských Lázní, začala již v roce 2006 připravovat velkolepý projekt, založený na spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Obec Velká Hleďsebe má tři místní části, jimiž jsou Velká Hleďsebe, Klimentov a Malá Hleďsebe. Součástí obce Velká Hleďsebe je rozsáhlý areál bývalých kasáren Klimentov,

⁸⁴ Parkovací dům Na Rychtářce už funguje. Podívejte se, jak vypadá uvnitř Zdroj: https://plzen.idnes.cz/parkovaci-dum-na-rychtarce-uz-zacali-vyuzivat-prvni-ridici-po9-/plzen-zpravy.aspx?c=A110623_183500_plzen-zpravy_pp [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: https://plzen.idnes.cz/parkovaci-dum-na-rychtarce-uz-zacali-vyuzivat-prvni-ridici-po9-/plzen-zpravy.aspx?c=A110623_183500_plzen-zpravy_pp

⁸⁵ Parkovací dům Rychtářka [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <https://ukr.plzen.eu/rozvoj-mesta/ukoncene-projekty/parkovaci-dum-rychtarka/parkovaci-dum-rychtarka.aspx>

vybudovaný v padesátých letech a vojáky opuštěný v roce 2004. Ministerstvo obrany areál v roce 2006 bezúplatně převedlo obci Velká Hleďsebe.

Velkolepá vize

Na základě projektu nazvaného „Opravdu Nový Klimentov“ měla být v části obce – v Klimentově - na místě bývalých vojenských kasáren vybudována moderní část obce, slibující kvalitní, příjemné a zdravé prostředí pro své obyvatele. Projekt představila obec Velká Hleďsebe na Mezinárodní konferenci s názvem „Opravdu nový Klimentov“ v březnu 2008 v prostoru bývalých vojenských kasáren ve Velké Hleďsebi. Za účasti desítek hostů z celé České republiky a dalších pěti evropských států na ní vedení obce představilo studii přeměny brownfieldu na zcela novou městskou strukturu. Právě na příkladu klimentovského areálu se zástupci samospráv a veřejnoprávních institucí měli seznámit s jednou z možností dalšího využití zanedbaných nemovitostí ve vlastnictví českých měst a obcí. Areál vojenských kasáren Klimentov byl ve Velké Hleďsebi vybudován v 50. letech minulého století a až do roku 2004 sloužil jako výcvikové a ubytovací středisko Československé lidové a později České armády. V dobách jeho největší slávy v něm bylo umístěno až dva a půl tisíce vojáků převážně motostřeleckých a tankových jednotek. Část uzavřeného a přísně střeženého objektu využívalo i raketové vojsko. Dva roky poté, co armáda kasárna definitivně opustila, byl areál v roce 2006 bezúplatně převeden na obec Velká Hleďsebe. Některé budovy byly dočasně pronajaty ke skladovacím účelům, ale jinak byl areál z větší části nevyužívaný. Prostory po armádě měly být přeměněny na obytnou čtvrť s obchody, zdravotnickým zařízením, střední a později snad i vysokou školou. Po dokončení přestavby se měl počet obyvatel obce zdvojnásobit. Nové bydlení v nové čtvrti měli najít především aktivní senioři, ale také mladší lidé, kteří najdou uplatnění v chystané průmyslové zóně. Zahájení prací bylo v březnu roku 2008 plánováno na rok 2009 a podle vypracované studie byla přeměna kasáren rozložena do několika na sobě navzájem nezávislých etap. V areálu s rozlohou 55 hektarů postupně mělo vzniknout přes 170 rodinných domků, bytové domy pro 560 rodin, ale také ubytování pro více než tisícovku studentů. Projekt počítal i s výstavbou rezidenčního bydlení pro movitější klienty. Do Klimentova chtěla obec také přestěhovat svou základní školu. Zvýšení počtu obyvatel mělo dát šanci i podnikatelům, pro které je zatím obec příliš malá. V závěrečných etapách bylo plánováno vybudování průmyslové zóny, a to na ploše přes 12 tisíc metrů čtverečních. Podle některých expertů mohl areál v budoucnu pojmout až deset tisíc obyvatel. Cíle vedení obce byly ale mnohem střízlivější. Projekt počítal s maximálně zdvojnásobením počtu obyvatel Velké Hleďsebe, dále se zachováním naprosté většiny stávající zeleně a více jak poloviny budov. Velká Hleďsebe nechala zpracovat nejprve dvě studie využití bývalých kasáren. Návrh

počítal s bydlením, sportovišti i dvěma průmyslovými zónami. V době, kdy se celý Karlovarský kraj potýkal s úbytkem obyvatel, bylo naprosto klíčové, zda se do financování projektu podaří zapojit veřejné zdroje a také privátní partnery.⁸⁶

Součástí revitalizace kasáren byla také připravovaná výstavba vědecko-technického parku s názvem „Technopark Klimentov“, která měla být zahájena přibližně v polovině roku 2010. Nově vybudovaný technopark měl přeměnit obec ve významné centrum výzkumu, vývoje a inovativního podnikání v Karlovarském kraji. Převodem majetku bývalých kasáren v Klimentově na obec byla Velká Hleďsebe postavena před náročný úkol poradit si s rozsáhlým areálem, jehož revitalizace bude vyžadovat značné úsilí a nemalé prostředky. Během několika let intenzivních příprav vznikaly kvalitní podklady, které měly umožnit zahájení stavebních prací na vědecko-technickém parku a nastartovat přerod starých kasáren na novou část obce. V rámci přípravy revitalizace vojenského areálu a myšlenkového naplnění celé koncepce se obec Velká Hleďsebe účastnila v letech 2006–2008 mezinárodního projektu MISTER (Military and Industrial SiTEs Reuse) spolufinancovaného z iniciativy Evropského společenství programu Interreg IIIB CADSES. V rámci tohoto projektu vznikly studie komplexně řešící předpoklady a aktivity přeměny celého území. Další zcela zásadní krok učinila obec Velká Hleďsebe založením své vlastní rozvojové společnosti Klimentovské a. s., která soustřeďuje svoji činnost na aktivity spojené s projektem „Opravdu Nový Klimentov“. Území o rozloze 55,2 hektaru mělo být postupně přeměněno v novou část obce s kapacitou až pro 2600 obyvatel. Noví obyvatelé měli v areálu bydlet, podnikat, pracovat, vzdělávat se i využívat služby ve zdravotnictví, lázeňství a dalších navazujících oborech. Iniciační fází přeměny celého území měla být výstavba Technoparku Klimentov. Příprava první etapy tohoto projektu byla zahájena v červnu roku 2009. Ukončení výstavby a zahájení provozu technoparku bylo plánováno na červen roku 2012. Cílem výstavby Technoparku Klimentov bylo přivést do území perspektivní ekonomické činnosti. Ty nastartovaly poptávku po navazujících službách a bydlení, a tím posílily atraktivitu zbytku území pro soukromé investice. Bez nich měla být celková revitalizace bývalých kasáren nereálná. Technopark Klimentov měl být oborově zaměřen na výzkum a vývoj nových materiálů založených na využití anorganických koloidních částic. Vytvořily by se tak podmínky a infrastruktura pro výzkum, vývoj a inovace. V rámci budovaného areálu měly vzniknout podnikatelský inkubátor se zázemím, které mělo umožnit aktivní a praktickou podporu začínajících podnikatelů a také vznik a zakládání nových

⁸⁶ archiv Televize Mariánské Lázně 2008- <http://www.tvml.cz/>

inovativních firem. Odhady nákladů na výstavbu první etapy se pohybovaly kolem 423 milionů korun.

Pracovní tým společnosti Klimentovská a. s. podal žádost o dotaci z Operačního programu Podnikání a inovace, programu Prosperita, v celkové výši 300 milionů korun. Vybudovaný vědecko-technický park měl být v majetku Klimentovské a. s., jejímž jediným vlastníkem je obec Velká Hleďsebe. Záměr vybudování vědecko-technického parku měl být realizován s využitím dalších dotačních programů Evropské unie. Například Projekt FREE (From REsearch to Enterprise – Od výzkumu k podnikání) realizovaný v letech 2008–2011 v rámci Operačního programu Nadnárodní spolupráce Střední Evropa. Projektu FREE se společnost Klimentovská a. s. účastnila spolu s dalšími šesti zahraničními partnery. Dotace měla činit 85 procent. Strategickým cílem projektu Opravdu Nový Klimentov bylo zajištění životaschopnosti a prosperity revitalizovaného území cestou vytváření příznivých podmínek pro rozvoj hospodářských aktivit spojených s inovativním podnikáním zaměřeným na uplatňování nejnovějších vědecko-technických poznatků a na výrobu a služby s vysokou přidanou hodnotou. Nově vybudovaný vědecko-technický park měl pomoci zatraktivnit území, resp. celý region, nejen pro místní obyvatele a podnikatele, ale přispět i k přílivu nových obyvatel a podnikatelských subjektů do blízkého okolí. Na území bývalých kasáren měla dále vyrůst moderní obytná čtvrť se 173 rodinnými domy a 560 novými byty. Součástí projektu byla mimo jiné komplexní veřejná infrastruktura zahrnující obchody, administrativu, sociální služby, školství, kulturu i sport.⁸⁷

Jak může tak náročný projekt financovat malá obec?

Na území ČR snad není obec, v jejímž okolí by se nenacházela alespoň jedna lokalita, která ztratila své původní určení, a stala se hospodářsky nevyužívanou a ekologicky mnohdy nevyhovující zátěží. Je to brownfield a obec, jako územně samosprávný celek zodpovědný za rozvoj svého území, nemůže zůstat v této situaci lhostejná.

K tomu se velmi často přidružuje i role vlastníka, ke které se obec dostává mnohdy náhodou, např. když stát usoudí, že je výhodné tento danajský dar obci věnovat. Potom na sebe dlouho nenechá čekat další role: obec tak vystupuje coby iniciátor a manažer projektu revitalizace, příjemce možné dotace, provozovatel určitých činností vázaných na municipalitu, veřejný zadavatel a konečně i možný kapitálový podílník. Ale má na to všechno obec časové, odborné, finanční a jiné kapacity?

⁸⁷ Ve Velké Hleďsebi se chystá výstavba nové části obce [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://magazin.e15.cz/bydleni/projekty-a-realizace/ve-velke-hledsebi-se-chysta-vystavba-nove-casti-obce-978986>

Při projektu takového rozsahu nebylo myslitelné, aby obec převzala veškerou roli pouze do svých rukou. Obec uvážila celkový záměr a jeho dílčí částí, uvažované činnosti, požadavky svého maximálního vlivu a kontroly, oddělení rizik od majetku, vysoké odbornosti a dostatečné míry operativnosti řízení. Zhodnotila nutnost flexibility při řešení dílčích částí projektu v závislosti na způsobech jejich financování a požadavek účtně a daňově optimalizovaných modelů řešení.

Uvedenými kritérii obec otestovala možné formy uspořádání v podobě organizační složky obce, obecně prospěšné společnosti, příspěvkové organizace, společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti. Vyhodnotila, že pro daný typ projektu se jako nejvhodnější jeví založení akciové společnosti, která bude za řízení projektu v dané lokalitě odpovědná. Svůj rozhodující vliv a kontrolu bude obec Velká Hleďsebe ve společnosti uplatňovat coby jediný akcionář prostřednictvím valné hromady, jejíž působnost byla maximalizována, jakož i prostřednictvím svých zástupců v dozorčí radě a představenstvu.

Financování z dotací

Žádný starosta obce ani manažer projektu by nebyl dobrým hospodářem, kdyby nejprve nevyhodnotil, zda by mu na realizaci jeho projektu někdo nepřispěl. K tomu se musí samozřejmě ujistit, že jeho projekt či projekty jsou nejen proveditelné, ale především dlouhodobě udržitelné. Zjednodušeně řečeno, projekt musí následně vydělat na vlastní provoz, případně na krytí závazků spojených s realizací záměru. Taková ujištění získala Velká Hleďsebe již dávno na základě četných odborných analýz a studií. Rozvojová společnost Klimentovská, a. s., tak může přistoupit k analýze možné využitelnosti dotačních titulů ke spolufinancování jednotlivých investičních celků. Získání části finančních prostředků z veřejných zdrojů tak rozhodně napomůže i celkové úspěšnosti projektu.

Kde však vzít potřebné prostředky nejen k dofinancování záměrů, ale především k jejich předfinancování?

Pilotní PPP "Nový Klimentov"

Zastáváme názor, že aplikaci metody PPP (partnerství veřejného a soukromého sektoru neboli Public Private Partnership) je třeba v rámci projektů obnovy a rozvoje venkova vzít opravdu vážně a s plnou odpovědností. Rozhodli jsme se ji ve Velké Hleďsebi pořádně otestovat a vyhlásit projekt tak trochu nadneseně jako první pilotní PPP obec Nový Klimentov. Podle usnesení vlády č. 536/2007, k analýze pilotních projektů veřejného a soukromého sektoru, hodláme každý z investičních celků podrobit srovnání, zda a jaký přínos může aplikace

metody PPP znamenat oproti jinému způsobu reálného financování. A tam, kde metoda PPP uspěje, bude také realizována.

Jednotlivé investiční a funkční celky v rámci výstavby Nového Klimentova se z pohledu možného způsobu financování výrazně odlišují. Metoda PPP není aplikovatelná všude ve stejné míře a závisí na celkovém pojetí a organizačně právním uspořádání. Možnosti uplatnění PPP metod bude analyzováno u následujících záměrů: bydlení, vzdělávání, sociální služby, služby pro zdraví a podnikání.

Bydlení

Při řešení bydlení může být využito současně několik variant. Klasický developerský způsob bude převládat zřejmě tam, kde cílovým vlastníkem rodinného domu či bytové jednotky má být jeho uživatel -- občan. Odlišná situace nastane u obecních nájemních bytů, dočasnému bydlení či ubytování pracovníků, frekventantů vzdělávacího centra, pacientů zdravotního a lázeňského komplexu nebo seniorů (seniorská vesnička), jimž je projekt Nového Klimentova zejména určen.

Pro tyto případy bude zvažováno využití metody PPP formou B-F-O-T, při které by vybraný privátní koncesionář bytové jednotky postavil (B) z vlastních prostředků (F), poté je po sjednanou dobu vlastním nákladem provozoval (O) a následně je bezúplatně převedl na obec či rozvojovou společnost (T). Samozřejmě budou zváženy i jiné možné formy PPP a vybrána ta nejvhodnější. Důležité zde bude odlišení jednotek poskytovaných uživatelům za tržních podmínek od těch, kde bude zájem obce na "regulaci" z důvodu dostupnosti poskytovaných služeb (uživatelé ze strany pacientů, sociální domy apod.).

Vzdělávací centrum

Vzdělávací centrum tvoří jeden z pilířů rozvoje Nového Klimentova, který nabízí celou škálu forem a zapojení nejrůznějších typů subjektů od vysoké školy až po soukromá vzdělávací zařízení. I v tomto případě může být metoda PPP shledána jako výhodná, a to jak pro vlastní investici, tak i vlastní vzdělávací proces. I zde bude aplikace PPP odvislá od vhodné kombinace s některými dotačními tituly.

Sociální služby

Existence seniorské vesničky předpokládá i určitý systém poskytování sociálních služeb. Jak ukázaly některé dostupné studie zpracované na půdě Asociace PPP, vhodným provozovatelem domova pro seniory může být např. nezisková příspěvková organizace zřízená obcí. Ta

zajišťuje seniorům sociální a zdravotní služby, které vyplývají ze zákona pro poskytovatele pobytových služeb. Privátní partner -- koncesionář na vlastní náklady vybuduje infrastrukturu do vlastnictví obce, která mu po dobu trvání koncese platí za dostupnost služeb typu facility management (správa budov a majetku, dodávky energií, zajištění úklidu a odpadového hospodářství, praní prádla, telekomunikační služby, logistika, stravování a další služby "aktivizující" seniory).

Služby pro zdraví

Projekt Nového Klimentova nabízí vedle vybudování polyfunkčního zdravotnického střediska se specializací na seniory také možnost zřízení centra netradičních metod léčení a rehabilitace, jakož i centra lázeňsko - léčebných procedur. S ohledem na rozsah plánovaných aktivit zde nutno počítat se zapojením jak státních, resp. veřejných zdravotnických zřízení, tak i nestátních. Podoba možné aplikace PPP pak bude v obou případech pravděpodobně odlišná. Zatímco u státních zařízení může privátní partner s některými odlišnostmi fungovat obdobně jako ve výše zmíněném případě poskytování sociálních služeb, u nestátního zařízení se jeho role podstatně zvyšuje. Koncesionář může takové zařízení na vlastní náklady postavit a následně provozovat s tím, že otázka vlastnictví k investici je již věcí konkrétního způsobu řešení.

Podnikatelský inkubátor

"Pro-seniorská" myšlenka Nového Klimentova našla své zhmotnění i v části obce pracovně nazývané "technopark". Zde by mělo být vytvořeno dokonalé zázemí pro vznik a rozvoj malých firem s orientací na lehký průmysl zaměřený na výrobky, potřeby a služby pro seniory (od těch neaktivnějších až po ty nepohyblivé). Tady se metoda PPP přímo nabízí, a to jak ve smluvní, tak i institucionální podobě. I zde je místo pro investora, který by ve spolupráci s rozvojovou společností investici realizoval a v dlouhodobém horizontu i provozoval.

Ať již tedy budou ve Velké Hleďsebi formy a způsob spolupráce veřejného a soukromého sektoru jakékoli, již dnes je jasné, že duchovní otcové a lodivodi projektu Nový Klimentov se se ctí vypořádali s myšlenkou, že aplikace metody PPP při obnově a rozvoji venkova je opravdu "Příležitostí Pro Připravené".⁸⁸

⁸⁸ Financování veřejnoprávních projektů [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6325611>, JUDr. Karel Zuska, Advokátní kancelář Holec, Zuska & Partneři

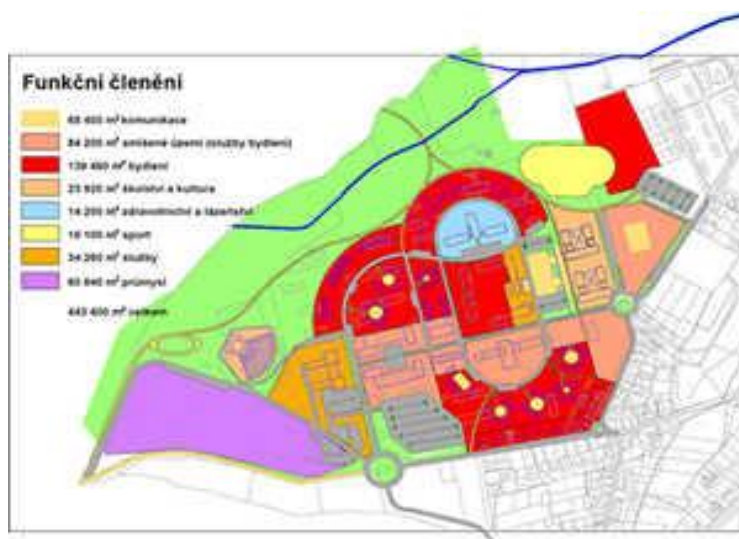
Začátkem března roku 2010 informoval tehdejší starosta obce, že po několika letech příprav jsou shromážděny podklady, které v nejbližší době umožní zahájení stavebních prací na vědeckotechnickém parku a nastartují přerod starých kasáren na novou část obce - Nový Klimentov.

Náklady na výstavbu první etapy projektu byly odhadovány na 423 milionů korun. Obec proto založila společnost Klimentovská a.s., jejímž prostřednictvím požádala o dotaci ve výši 300 milionů korun z ministerského Operačního programu Podnikání a inovace. Pokud se by se podařilo dotaci získat, stavební práce by po všech přípravách mohly být zahájeny v červnu. První fázi přeměny celého území měla být výstavba Technoparku Klimentov.

Příprava první etapy tohoto projektu byla zahájena v červnu roku 2009, zahájení provozu technoparku bylo plánováno na červen 2012. Technopark měl být oborově zaměřen na výzkum a vývoj nových materiálů založených na využití anorganických koloidních částic a na nanotechnologie. Vytvořil by tak podmínky a infrastrukturu pro výzkum, vývoj a inovace. V rámci budovaného areálu měl vzniknout i podnikatelský inkubátor, který měl umožnit aktivní a praktickou podporu začínajících podnikatelů a nastartovat vznik nových firem. Hodnota Technoparku Klimentov je po vybudování jeho první etapy odhadována na 600 milionů korun a pro realizaci druhé etapy by měla přesáhnout celkem 900 milionů. Záměr vybudování vědeckotechnického parku měl být realizován s využitím dalších dotačních programů Evropské unie. Součástí projektu „Nový Klimentov“ měla být komplexní veřejná infrastruktura zahrnující obchody, administrativu, sociální služby, školství, kulturu i sport. Výstavba nové čtvrti by byla příležitostí pro soukromé investory, kterým se nabízí zajímavá stavební lokalita. Její atraktivita není dána jen krásnou okolní přírodou a blízkostí významného lázeňského města – Mariánských Lázní, ale také nabídkou zajímavých pracovních příležitostí i promyšleným urbanistickým řešením celého území.⁸⁹

Společnost Klimentovská a. s. projekt na vybudování vědeckotechnického parku, jako součásti revitalizace bývalých kasáren v Klimentově prezentovala v té době vedení Karlovarského kraje. Společnost, kterou vlastní obec Velká Hleďsebe, získala řadu partnerů. Zda do projektu vstoupí i kraj ale při prezentaci nezaznělo. Plány na vybudování technoparku uvítala také Západočeská univerzita v Plzni, s tím, že případná spolupráce by jistě byla přínosem. Projekt vybudování vědeckotechnického parku byl rozdělen do tří částí. V první etapě mělo vzniknout středisko sdílených služeb s potřebným zázemím pro pracovníky i podnikatele, dále špičková laboratoř a podnikatelský inkubátor.

⁸⁹ Ve Velké Hleďsebi vyroste Nový Klimentov [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: http://www.kr-karlovarsky.cz/krajske_listy/Stranky/100317_novyklimentov.aspx



Obrázek č. 10 návrh funkčního členění bývalých kasáren VH

Zdroj: http://www.kr-karlovarsky.cz/krajske_listy/Stranky/100317_novyklimentov.aspx

Firmy a podnikatelé, kteří měli prostory technoparku využívat, měly přinést stovky nových pracovních míst.

Rozpočet první etapy projektu činil 400 milionů korun, přičemž Klimentovská a. s. získala z Operačního programu Podnikání a inovace dotaci ve výši 300 milionů korun. O tom, zda projekt podpoří i kraj, ale zatím nebylo rozhodnuto.⁹⁰

Rada Karlovarského kraje schválila v červnu 2010 uzavření smlouvy o partnerství, vzájemné spolupráci a podpoře projektu Vědeckotechnický park – Technopark Klimentov mezi obchodní společností Klimentovská a.s. a Karlovarským krajem, jejímž předmětem měla být dohoda o formě vzájemné spolupráce smluvních stran, která by odpovídajícím způsobem a odpovídající měrou umožnila rozvoj partnerství, zejména pak v rámci projektu Vybudování vědeckotechnického parku – Technopark Klimentov. Smlouva ale nakonec zřejmě Karlovarským krajem uzavřena nebyla a Karlovarský kraj následně dotaci na projekt neposkytl. Ze zpráv a informací z médií, hlavně z internetu, mohl člověk lehce nabýt dojmu, že se již v areálu staví. Například v říjnu 2010 přinesly webové stránky serveru IDNES.CZ informaci, že bývalá klimentovská kasárna ve Velké Hleďsebi se začnou výrazně měnit. Do dvou let zde mělo vzniknout laboratorní centrum, které mělo nabídnout uplatnění vysokoškolsky vzdělaným odborníkům.

⁹⁰ O podpoře kraje technoparku zatím nerozhodnuto [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: http://www.kr-karlovarsky.cz/krajske_listy/Stranky/110310_prezentace.aspx

Současně s laboratořemi vybavenými nejmodernější technikou měl vyrůst v bývalých motostřeleckých kasárnách i podnikatelský inkubátor a středisko sdílených služeb, které nabídne kancelářské prostory a zázemí pro pracovníky Technoparku a podnikatele. Připravovala se i výstavba obytné čtvrti s rodinnými domky a byty.

Proč se vize nenaplnila?

Při hledání informací o důvodech, proč se ale projekt nezrealizoval, jsem objevil studii Společnosti vědeckotechnických parků ČR, nazvanou „Možnosti využití dotačních prostředků programu Prosperita v Karlovarském kraji“, z níž lze dohledat informaci o tom, že realizace projektu Vědeckotechnický park – Technopark Klimentov byla zastavena. Nositelem projektu byla Klimentovská a.s. 100% vlastněná obcí Velká Hleďsebe. Realizace projektu revitalizace opuštěného vojenského areálu byla naplánována do 4 let ve dvou investičních etapách s plánovanými náklady 400 a 330 mil. Kč. Realizace projektu byla zastavena po získání dotace 300 mil Kč na první etapu a před zahájením stavebních prací z důvodu nezískání finančních prostředků na předfinancování projektu. V současnosti se jedná o převedení výzkumných aktivit jinému investorovi do jiné lokality – mimo Karlovarský kraj.⁹¹

V polovině roku 2011 ale velkorysý projekt za 300 milionů korun vedení hleďsebské radnice vzdalo. Přestože obecní společnost Klimentovská, a.s. získala příslib téměř 300 milionové dotace Karlovarský kraj do projektu s obcí nevstoupil. Obec neměla sama dost peněz, aby zajistila provozní náklady 10 až 15 milionů korun ročně,“

Současnost kasáren Klimentov

Kasárna jsou pro obec jakási „těžká koule na obecní noze“. Doslova danajský dar. Tak by se dala označit klimentovská kasárna, která už několik let patří obci Velká Hleďsebe. Léta už hledá pro rozlehlý areál smysluplné využití. Zatím marně. To by se však brzy mohlo změnit. Oslovila s žádostí o pomoc agenturu pro podporu podnikání Czechinvest. A už jedná s několika zájemci, kteří by mohli opuštěné lokalitě opět vdechnout život. „Část nevyužitých kasáren v Klimentově bychom rádi přeměnili na podnikatelskou zónu, část využili na bydlení a sportovní vyžití našich obyvatel. Jde o to získat takové investory, kteří by zde vytvořili pracovní místa pro zdejší obyvatele. Chceme tu ale pouze provozy, které nebudou lidi v okolí obtěžovat odpadem, zplodinami, nadměrnou dopravou nebo hlukem. Zatím se nám to nedaří. Na kasárna jen doplácí.

⁹¹ Možnosti využití dotačních prostředků programu Prosperita v Karlovarském kraji, zprac. Společnost vědeckotechnických parků ČR, 29. 11. 2011

Některé budovy sice pronajímá a přibližně milion korun vyinkasuje na nájemném, ale stejnou sumu zaplatíme za ostrahu areálu a další milion nás stojí údržba,“ řekla starostka obce, paní Jaroslava Brožová Lampertová. V rozlehlých kasárnách stojí víc než třicet staveb. Z nich se však využívá jen zlomek. Chátrající areál přitom zabírá téměř čtvrtinu obce. Starostka jej označuje za jeden z problémů, který by měla Velká Hleďsebe co nejdříve vyřešit. Většina pronajatých nemovitostí slouží jako sklady, jedna z budov je zrekonstruovaná na tělocvičnu. Zacvičit si sem chodí děti ze základní školy i z mateřinky. Tělocvičnu využívají také nejrůznější sportovní kluby, které zde pořádají tréninky a soutěže. Od té doby zde vybuodovala obec za pomoci dotací základní infrastrukturu sítí, plynu, vody a splaškové kanalizace. Nápadů, jak kasárna oživit, bylo v minulosti několik. Například v roce 2010 se zde chystal megalomanský projekt výstavby moderního technoparku s laboratořemi. V sousedství měly stát obytné čtvrti s desítkami rodinných domků a stovkami bytů. Přestože obecní společnost Klimentovská získala příslib téměř 300 milionové dotace, projekt nakonec zkrachoval.⁹²

S dotazem, proč velkolepý projekt nebyl nakonec nezrealizován, jsem se obrátil na současnou starostku obce, paní Ing. Brožovou – Lampertovou. Nejprve předeslala, že od doby, kdy projekt vznikl, je v Hleďsebi už čtvrté vedení obce. Potom sdělila svůj názor na věc. Projekt dnes považuje za nereálnou vizi bez ekonomického zajištění, do jejíž realizace by dnes nikdo nešel. Karlovarský kraj měl přispět 350 miliony, ale nakonec projekt nepodpořil. Několik případů projektů, které byly realizovány, ale později zkrachovaly a nefungovaly (např. Technopark v Pardubicích), bylo varováním pro nové zastupitelstvo obce, které přišlo po volbách v roce 2010 a v přípravě projektu již dále nepokračovalo.⁹³

Příčinou nezdaru tohoto vpravdě vizionářského projektu byla podle mě souhra mnoha nepříznivých faktorů. Jedním z důvodů, proč k realizaci nedošlo, byl nedostatek financí, nedostatek pracovních sil a jejich nedostatečná vzdělanost a nejistá návratnost. Důvodem může být také skutečnost, že v roce 2010 byla vydána nová územně plánovací dokumentace Karlovarského kraje – Zásady územního rozvoje Karlovarského kraje, ve které byly určeny významné plochy nadmístního významu pro komerční, hospodářské a výrobní aktivity. Mezi nimi byl i Průmyslový park Cheb, umístěný na severovýchodním okraji města Chebu v těsné blízkosti severního obchvatu města komunikací R6 s dobrou dostupností jak z hlavního tahu nové rychlostní komunikace, tak i z vlastního města a s dostatkem pracovních sil. Při poskytování podpory průmyslových zón byl pak ze strany Karlovarského kraje důraz kladen

⁹² Týdeník Chebsko 5+2, 8.1.2016

⁹³ Vlastní rozhovor se současnou starostkou obce

především na rozvoj této perspektivnější lokality, nikoliv do projektu v Klimentově. Možná také jednou z příčin bylo, že po volbách přišlo nové zastupitelstvo, které vizi nepodporovalo. Navíc se nepodařilo sehnat soukromé investory, kteří by formou koncese projekt zafinancovali. Dnes už se dá těžko posoudit, zda to byl projekt reálný či příliš vizionářský. Není ani jisté, zda v případě realizace, by se těmto soukromým subjektům i obci jejich investice někdy vrátily.

7 Závěr

Jak jsem ve své práci několikrát uváděl, spolupráce veřejného a soukromého sektoru je velice důležitá pro další rozvoj státu. Jedná se však o značně složité téma, a to jak z pohledu legislativního, tak z pohledu mezilidských vztahů. Já osobně věřím a pevně doufám, že PPP projekty mají své místo a smysl. To nám jasně vyplývá z bohatých zkušeností ze zahraničí, kde se PPP projektů realizuje velké množství. Země, které byly téměř vždy v novodobé historii ryze kapitalisticky založené, pochopily, že s pomocí soukromého partnera s dostatkem zkušeností a finančních prostředků mohou realizovat velké projekty, které by si jinak nemohly dovolit nebo by je nedokázaly tak dobře spravovat. Nyní je však velký potenciál pro tuto formu spolupráce i v zemích, kde to dříve nebylo uskutečnitelné, například kvůli politické situaci. Ve značné míře je dnes toto partnerství uplatňované v zemích bývalého sovětského svazu a v zemích ležících na balkánském poloostrově, například při výstavbě dopravní infrastruktury. Česká republika je v tomto druhu spolupráce sice ještě nováčkem, ale i u nás jsou úspěšné případy spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Za jeden z velice úspěšných projektů považuji plzeňské depo pro MHD. Tento projekt je velice krásnou ukázkou zapojení všech prvků popisovaných v mé práci. Od správně zpracované projektové dokumentace, správný výběr partnera, zajištění financování a bezproblémový průběh stavby. Bohužel další uváděné případy již nebyly tak zdárné, například projekt Opravdu nový Klimentov, kde došlo k selhání více faktorů, ale hlavně dle mého názoru nebyl projekt již od počátku reálný, vzhledem k parametrům obce a celkové situaci Karlovarského kraje.

PPP projekty mají spousty výhod, jak jsem již nastínil ve stejnojmenné kapitole, ale také mnoho nevýhod. Největší problém při uskutečňování těchto projektů můžeme bezpochyby najít ve veliké složitosti a celkové náročnosti přípravy a realizace. Dále se v našem právním prostoru setkáváme s častým novelizováním zákonů nebo dochází k nahrazování zaběhnutých zákonů novými. Další překážkou pro tyto projekty je politická situace a celková úroveň politického prostředí. Pro možný vznik této spolupráce je důležitá podpora jak ze strany veřejného sektoru,

tak ochota soukromého partnera do takového vztahu vstupovat, a proto musí být vytvořeno vhodné prostředí.

Jedna z hlavních věcí, kterou je třeba jasně definovat, je vlastně samotné PPP. Jistě je uvedeno několik znaků, které nám dávají vysvětlení, co to znamená, ale musíme si uvědomit, že PPP nemá žádnou zákonnou definici. Jedná se tedy o ekonomický výraz a ani mnozí experti vlastně nedokáží s určitostí říci, zda se jedná o PPP projekt, nebo veřejnou zakázku. Z toho co jsem se o PPP dozvěděl, to není jasně definované, jistě PPP sebou nese podstatné znaky, jako je sdílení rizik, dlouhodobost, činnost v oblasti správy a údržby. Ale tyto znaky můžeme najít u veřejných zakázek. Nastává tedy otázka, zda je PPP jen nový název, nebo skutečně přináší něco nového. Podle některých kritiků se může také jednat jen o jeden velký obchod a to obchod s poradenstvím. V České republice vzniklo, spousta firem, které nabízejí poradenství v této problematice.

Na tom jak spolupráci pojmenujeme, vlastně tolik nezáleží. Záleží na tom, aby byla přínosná pro všechny zúčastněné a pro uživatele jejich výstupů. O tom, že spolupráce veřejného a soukromého sektoru je důležitá, není pochyb. Oba sektory se navzájem potřebují a jde tedy o nalezení nejlepšího možného východiska. Právě teď, kdy naše ekonomika zažívá vrchol, je toto téma velice aktuální. Nezaměstnanost máme na nejnižší úrovni v celé EU a celková ekonomika sílí. Soukromý sektor má tedy prostředky na investování a je vhodná doba pro realizaci velkých projektů, ve kterých může být využita spolupráce soukromého a veřejného sektoru.

Z mého pohledu je spolupráce obou sektorů velice přínosná, a pokud se správně uchopí, nese ovoce. Také považuji za pozitivní vznik nového zákona o zadávání veřejných zakázek, který zjednodušuje některé postupy a možnosti při zadávání. Je však nutné mít dobře školené odborníky, kteří se budou umět v těchto projektech pohybovat, a to jak na straně veřejného sektoru, tak ze strany soukromého partnera.

Předložená diplomová práce nám tedy může dát stručný přehled o partnerství veřejného a soukromého sektoru, definici základních pojmů vztahujících se k této spolupráci, zhodnocení výhod a nevýhod, stručný přehled etap, rizika PPP projektů a nakonec praktické příklady spolupráce.

8 Cizojazyčné resumé

As I previously mentioned in my work, the cooperation of Public- and Private Sector is very important for the further development of the state. However as you can see, it is a very complex thema. Namely from the point of view of the legislative- and also from the point of view of interpersonal relations. My personal opinion is, that the PPP projects have their place and also their purpose. We can clearly see it from the rich experience from foreing countries, where large-scale PPP projects are being carried out. Countries, that were in our modern age almost purely capitalist, have understood, that with the help of a private partner with plenty of experience and financial resources, they can realize big projects that they would not otherwise have been able to afford or could not manage to maintain. Right now, there is great potential for this form of cooperation also in countries, where it wasn't achievable before, for example due to the political situation there. To a large extent, this partnership is now being applied in the countries of the former Soviet Union and also in the countries lying on the Balkan peninsula, for example in the construction of transport infrastructure. The Czech Republic is still a newcomer in this kind of cooperation, however we can also see there a successful cooperations between the public and the private sector. I personally think that one of the most successful projects is in Pilsen, it is the depo for the urban public transport called plzeňské depo MHD. This project is also a very good example of the involvement of all the elements that I previously described in my work. From properly designed project documentation, correct partner selection, financing and trouble-free construction. Unfortunately, the other reported cases have not been so successful, such as the Opravdu nový Klimentov project, where several factors have failed, and I think, the project has not been realistic since the beginning, due to the parameters of the municipality and the overall situation of the Karlovy Vary Region.

PPP projects have many advantages, as I have already outlined in the chapter Výhody PPP projektů, but they have also naturally many disadvantages. The biggest problem with the implementation of these projects can undoubtedly be found in the great complexity, for example the complexity of preparation and implementation. Furthermore, in our legal area, we encounter frequent amendments to the laws or replacements of new laws. Another impediment to these projects is the political situation and the overall level of the political environment. In order for this cooperation to take place, the support from both the public sector and the willingness of a private partner to enter such a relationship is important, and therefore an appropriate environment must be created.

One of the main things that needs to be clearly defined is actually PPP itself. Surely there are several characters, that can give us an explanation what PPP means, but we need to

realize that PPP has no legal definition. Therefore it is an economic term. Of what I learned about PPP is that it is not clearly defined, and also many experts are unable to certainly say if it is a PPP project or a public contract. PPP certainly carries essential features such as risk sharing, long-term, management and maintenance. But these characters can be found in public contracts too. According to some critics, it can also be just one big business, namely a consulting shop. In the Czech Republic, many companies have been offering advice on this issue.

How we name the co-operation, doesn't matter. What matters are the benefits to all involved parties and to the users' outputs. There is no doubt that public-private cooperation is important. Both sectors need each other and it is then about finding the best possible starting point. Right now, when our economy is at its peak, this topic is very relevant. Unemployment is at the lowest level in the whole EU and the overall economy is growing. The private sector therefore has the means to invest and it is a good time for the implementation of major projects, where private and public sector cooperation can be used.

In the end I would like to say that from my point of view, the cooperation between the two sectors is very beneficial and if it is right, it can be very successful. I also consider the creation of the new Public Procurement Act to be a positive one, which simplifies some procedures and opportunities in awarding contracts. However, it is necessary to have well-trained professionals who will be able to move in both these projects, from the side of the public- and also from the side of the private sector.

The presented diploma thesis can give us a brief overview of public-private partnerships, it gives us definitions of basic concepts related to this cooperation, the appreciation of advantages and disadvantages, a brief overview of stages, risk of PPP projects and finally practical examples of cooperation.

Klíčová slova:

veřejný sektor, soukromý sektor, PPP projekt, spolupráce, partner, rizika

Keywords:

public sektor, private sector, PPP projects, cooperation, partner, risks

Seznam použité literatury

Knižní publikace:

FRIČ, P., GOULLI, R. Neziskový sektor v ČR. Praha, Eurolex Bohemia 2001

JURČÍK, Radek a Lenka KRUTÁKOVÁ, ed. Veřejné zakázky a PPP projekty: potřeba změny právní úpravy v EU a v ČR. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 506. ISBN 978-80-7380-121-2

LEGO, Jan a Tomáš LOUDA, ed. Partnerství veřejného a soukromého sektoru. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2008. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. s. 200 ISBN 978-80-904024-4-7

Tomáš Louda a Jiří GROSPÍČ. Partnerství veřejného a soukromého sektoru: právní a ekonomické aspekty. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. 460 s. 18 ISBN 978-80-904024-8-5

OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9

PODEŠVA, Vilém. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 1108 ISBN 978-80-7552-102-6

Právní předpisy

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, §183

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích

Kvalifikační práce:

Pestová, Barbora. Partnerství veřejného a soukromého sektoru Publice Private Partnership. Plzeň Západočeská univerzita, Fakulta právnická, 2014. s. 80

Internetové zdroje:

www.bulletin-advokacie.cz

www.buspress.eu

www.csobpanorama.cz

www.ceskainfrastruktura.cz

www.dvs.cz

www.euro.cz

www.isvz.cz

www.kr-karlovarsky.cz

www.kurzy.cz

www.magazin.e15.cz

www.mfcr.cz

www.plzen.idnes.cz

www.transparency.cz

www.tvml.cz

Týdeník Chebsko 5+2

www.ukr.plzen.eu

www.vary.idnes.cz

Seznam tabulek a obrázků:

Tabulka č. 1 Typy infrastruktury

Obrázek č. 1 zjednodušené schéma projektu bez zapojení zvláštní projektové společnosti

Obrázek č. 2 zjednodušené schéma projektu se zapojením SPV

Obrázek č. 3 Schéma smlouvy o PPP (koncesní smlouva)

Obrázek č. 4 Cash flow projektu

Obrázek č. 5 schéma procesu PPP Procesní postup při přípravě a realizaci PPP

Obrázek č. 6 Plzeňské depo dopravních podniků

Obrázek č. 7 Plzeňské depo dopravních podniků

Obrázek č. 8 Plzeňské depo dopravních podniků

Obrázek č. 9 Parkovací dům Rychtářka

Obrázek č. 10 Funkční členění bývalých kasáren VH