

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Public Private Partnership

Předkládá: Bc. Zuzana Kováčová

Vedoucí diplomové práce: Ing. Milan Lindner, Ph.D.

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

V Plzni dne

Bc. Zuzana Kováčová

Poděkování

Touto cestou bych chtěla poděkovat mému vedoucímu práce Ing. Milanovi Lindnerovi, Ph.D. za jeho čas věnovaný mé práci a užitečné podněty, které mi byly velice nápomocné při jejím vytváření.

Bc. Zuzana Kováčová

Obsah

Úvod.....	1
1 Charakteristika PPP projektů.....	3
1.1 Účastníci PPP projektů.....	6
1.1.1 Special purpose vehicle (SPV)	6
1.1.1.1 Schémata smlouvy o PPP.....	7
1.1.2 Veřejný sektor.....	10
1.1.3 Poradci	10
1.1.4 Subjekty zajišťující zdroje	11
1.1.5 Subdodavatelé.....	11
1.1.6 Pojišťovací společnosti a ratingové agentury	12
1.2 Druhy PPP projektů.....	12
1.2.1 Build-Operate-Transfer (BOT).....	12
1.2.2 Design-Bid-Build (DBB).....	13
1.2.3 Operation and Maintenance (OM).....	13
1.2.4 Design-Build-Finance-Operate (DBFO).....	14
1.2.5 Build-Own-Operate (BOO)	14
1.3 Financování PPP projektů.....	15
1.4 Výhody využití PPP projektů.....	18
1.5 Nevýhody využití PPP projektů.....	20
1.6 Vhodné oblasti realizace formou PPP projektů	22
2 PPP projekty v ČR.....	23
2.1 Legislativní zabezpečení PPP v ČR	24
2.1.1 Historický legislativní vývoj v ČR	24
2.1.2 Současná právní úprava	27
2.2 Institucionální zabezpečení PPP v ČR.....	28
2.2.1 PPP Centrum.....	29
2.2.2 Asociace PPP	30

2.2.3	Asociace pro rozvoj infrastruktury	30
2.3	Projekty realizované v ČR	32
2.3.1	Pilotní projekty	32
2.3.2	Příklady PPP projektů v ČR.....	33
2.3.2.1	Depo MHD Plzeň.....	33
2.3.2.2	Parkovací dům Rychtářka v Plzni.....	37
2.3.2.3	Dálnice D3	40
3	PPP v zahraničí	44
3.1	Historie a současnost PPP v zahraničí	44
3.1.1	Velká Británie	44
3.1.2	Nizozemsko	46
3.1.3	Portugalsko	47
3.2	Poznatky získané ze zahraničních projektů.....	49
4	Bariéry bránící realizaci PPP projektů v ČR	51
4.1	Bariéry inovací veřejného sektoru	51
4.2	Bariéry bránící realizaci PPP projektů v ČR.....	54
4.3	Důvody selhání realizace PPP projektu	55
4.3.1	Rizika projektu.....	56
4.3.2	Neflexibilní smluvní vztahy.....	59
4.3.3	Komplikace spojené se zmocněním.....	59
4.3.4	Odlišné cíle smluvních stran.....	61
4.4	Doporučení pro realizaci PPP projektů v ČR.....	62
	Závěr	64
	Použité zdroje	68

Úvod

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (*Public Private Partnership*) se stává v současné době předmětem mnoha diskuzí. Jedná se o alternativní možnost zajišťování veřejných služeb či infrastruktury se zapojením soukromého subjektu, přičemž zajištění těchto záležitostí zpravidla spadá do kompetencí pouze sektoru veřejného. Traduje se, že realizace formou PPP projektů v našem prostředí nefunguje a PPP projekty tudíž nemají v České republice dobrou pověst. Cílem této práce je zjistit, jak to ve skutečnosti s PPP projekty v České republice je, proč realizace touto formou v našem prostředí není vhodná a porovnat zkušenosti a prostředí České republiky se státy, kde jsou projekty touto formou běžně a úspěšně realizovány. Záměrem této diplomové práce je také zjistit případné bariéry, bránící realizaci PPP projektů v České republice, a to jakým způsobem se můžeme v rámci jejich realizace inspirovat v zahraničí.

První část diplomové práce se zabývá definováním pojmu Public Private Partnership neboli PPP projektů a charakteristikou této formy spolupráce, která je velmi specifická zejména svou dlouhodobostí. Za další charakteristický znak je považována složitost a rozsáhlost projektů realizovaných touto formou. Smluvní vztah je sice uzavřen mezi dvěma subjekty konkrétně veřejným a soukromým sektorem, ale přípravy, realizace i provozu samotného projektu se účastní několik dalších subjektů, tudíž je nutné zmínit také účastníky PPP projektů a jejich úlohu. Se složitostí projektů souvisí také možnost vybrat si způsob realizace z několika druhů PPP projektů. Jejich výčet a podstatu je možné dohledat v úvodní kapitole. Stejně jako u ostatních forem, stěžejním bodem je financování projektů, které je u PPP projektů velmi specifické. Vzhledem k rozsáhlosti těchto projektů je nutná nemalá investice finančních prostředků, které jsou poskytovány soukromým partnerem, což je vzhledem k deficitním stavům veřejných rozpočtů považováno za značnou výhodu využití spolupráce v rámci poskytování veřejných služeb či budování veřejné infrastruktury. Z tohoto důvodu obsahuje první část této práce také stručné informace o způsobu a možnostech financování těchto nákladných projektů, výhody a nevýhody jejich využití v rámci poskytování infrastruktury či služeb sloužících veřejnosti. V neposlední řadě jsou zde zmíněny také vhodné oblasti pro využití spolupráce veřejného a soukromého subjektu. Důvodem je nutnost zvážení výhodnosti volby realizace projektu před uskutečněním kroků vedoucích k zahájení jeho realizace.

Druhá část práce je zaměřena na zhodnocení realizace PPP projektů v rámci České republiky, jejich historický vývoj až po současný stav legislativního zakotvení v Právním řádu České republiky a institucionální zabezpečení PPP projektů v České republice, které bývá často

kritizováno. Jsou zde uvedeny také pilotní projekty realizované formou PPP, jejichž většina ztroskotala již v začátcích a nebyla dokončena, a příklady ať už úspěšných projektů, jako je Depo MHD v Plzni nebo Parkovací dům Rychtářka, který se dá i přes nemalou dávku kritiky považovat za úspěšnou spolupráci. Za neúspěšný projekt můžeme považovat výstavbu dálnice D3.

Třetí část se zabývá problematikou PPP projektů v zahraničí, a to konkrétně ve státech, kde je tato forma úspěšně a hojně využívána. Velká Británie je považována za průkopníka v rámci PPP projektů a tímto způsobem je zde úspěšně realizována celá řada projektů. Velká Británie se může pyšnit vyvinutým institucionálním zabezpečením oblasti PPP projektů a je inspirací pro mnoho států, kde tento způsob realizace příliš nefunguje, například v České republice. Mezi další úspěšné státy v oblasti realizace projektů týkajících se zejména dopravní infrastruktury je Nizozemsko. Typickým úspěšným příkladem zde je výstavba vysokorychlostních železničních tratí. Dalším úspěšným státem v budování dopravní infrastruktury prostřednictvím PPP projektů je také Portugalsko, a to především v souvislosti s projektem Beiras Litoral, na jehož základě došlo k vybudování silnice mezi Španělskem a Portugalskem. Informace o PPP projektech v těchto státech a jejich úspěšné i neúspěšné příklady projektů je možné dohledat ve třetí části spolu se shrnutím poznatků, které byly získány na základě informací o PPP projektech a jejich způsobu realizace v zahraničí. Právě ty by mohly sloužit jako případná inspirace pro státy, kde tento způsob není příliš využíván.

Čtvrtá část je stěžejní v rámci záměru, v jehož smyslu byla tato práce zpracována. Řeší se zde bariéry, které brání nejen realizaci PPP projektů v České republice, ale také obecně zavádění inovací do našeho rigidního veřejného prostředí. Věnuje se také problematice častého selhávání PPP projektů v České republice. Zejména pak tomu z jakého důvodu PPP projekty v našem prostředí často selhávají a analýze těchto příčin. V neposlední řadě nabízí i doporučení, jakým způsobem by se dala zlepšit nejen realizace PPP projektů v České republice, ale i jakým způsobem by se dala očistit jejich pověst a celkově zlepšit vnímání a pohled na tuto formu realizace projektů nejen z hlediska politického, ale především veřejnosti.

1 Charakteristika PPP projektů

Termínem PPP projekty (*Public Private Partnership*) se rozumí partnerství veřejného a soukromého sektoru uzavřené na základě smlouvy o formě spolupráce těchto subjektů. Rozdíl mezi PPP projekty a projekty zajišťovanými pouze jedním buď veřejným nebo soukromým subjektem se projevuje zejména ve podobě realizace projektů a jejich dalším pojetím. Forma realizace prostřednictvím PPP projektů se využívá zejména v případech, kdy se jedná o vybudování infrastruktury sloužící veřejnosti nebo poskytování veřejných služeb. V tomto případě spolupráce nekončí pouze vybudováním smlouvené infrastruktury, ale pokračuje i jejím provozem a údržbou po smlouvenou dobu. Ta je závislá hlavně na druhu PPP projektu podle nějž je projekt realizován.

Neexistuje obecná definice pro pojem PPP projekt. Dokonce ani legislativa České republiky tento pojem ani jeho definici neuvádí. PPP Centrum České republiky, které mělo v minulosti na starosti koordinaci PPP projektů ze strany veřejného subjektu tento termín definuje takto: *"PPP je obecný pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru vzniklou za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb."*¹ [1]

PPP projekty jsou hojně využívány v zahraničí a lze sledovat také mezinárodní rozdíly v definování pojmu. Kanadské ministerstvo financí tento druh spolupráce popisuje jako: *"Kooperační podnik realizovaný za účelem zajištění infrastruktury nebo služby, založený na odborných schopnostech každého z partnerů, které nejlépe pokrývají jasně definované veřejné potřeby, a to díky nejvhodnější zvolené alokaci zdrojů, rizik a příjmů."*² [1]

Definic je celá řada Evropská komise pro PPP projekty termín PPP projekty považuje za *"formu spolupráce mezi veřejnými orgány a světem businessu (podnikatelským sektorem), která směřuje k zajištění financování, výstavbě, renovaci, řízení či udržování infrastruktury nebo poskytování služeb."*³ [1]

Uvedené definice PPP projektů mají společné znaky konkrétně to, že se jedná o veřejně-soukromou spolupráci, která je uzavřena za účelem zajištění veřejných služeb či vybudování,

¹OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public PrivatePartnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9 str. 1

²OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public PrivatePartnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9 str. 2

³ OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public PrivatePartnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9 str. 2

obnovy, opravy, údržby nebo správy infrastruktury sloužící veřejnosti. Mezi společné atributy patří také uzavření na základě smlouvy, společná odpovědnost a možnost rozdělení případných rizik, přičemž by rizika měla být rozdělena ideálně tak, aby subjekt nesl ta rizika, která je schopný co nejlépe koordinovat nebo jim v lepším případě úplně předejít. Charakteristické jsou PPP projekty také svou dlouhodobostí. Smluvní vztahy jsou uzavírány na několik desetiletí a zpravidla se jedná o dobu trvání v rozsahu 20 - 30 let. Autor Jan Ostřížek se pokusil na základě všech společných atributů obecně definovat **PPP projekty jako partnerství založené na základě smluvního vztahu mezi veřejným a soukromým sektorem za účelem zprostředkování veřejných služeb či veřejné infrastruktury, kde je využíváno způsobilosti subjektů si mezi sebou co nejlépe rozdělit odpovědnost, rizika a finanční prostředky vyplývající z projektu.** [1]

Zájem o spolupráci ze strany veřejného sektoru spočívá zejména v nedostatku finančních prostředků ve veřejných rozpočtech, ze kterých by mohly být takto velké a velmi nákladné projekty realizovány. Využití realizace projektů formou PPP pomáhá stabilizovat a pozitivně přispívá ke zlepšení schodkového stavu jak státního rozpočtu, tak i ostatních veřejných rozpočtů. Vzhledem k zvyšujícím se požadavkům společnosti na kvalitu a dostupnost veřejných služeb a nepříznivé finanční situaci veřejného subjektu, využití této spolupráce je jedním z řešení, které se v této situaci nabízejí.

V případě realizace formou PPP projektů, jde o specifické smluvní vztahy mezi veřejným a soukromým sektorem, v nichž soukromý subjekt obvykle investuje své finanční prostředky do realizace projektu, který po dokončení realizační fáze, která může spočívat například ve vybudování příslušné infrastruktury, je nadále povinen po smlouvenou dobu spravovat a udržovat či přímo provozovat poskytovanou službu, přičemž veřejný subjekt soukromníkovi pravidelně náklady splácí. Po uplynutí smlouvené doby, která je zpravidla sjednána na několik desetiletí, převede soukromý subjekt za smlouvenou, často pouze symbolickou, cenu do vlastnictví subjektu veřejnému a tím spolupráce končí.

Forma realizace projektů tímto způsobem se v zahraničí uplatňuje velmi často především v rámci výstavby ekonomické či sociální infrastruktury sloužící veřejnosti. Jak již bylo zmíněno, nejčastěji se tímto způsobem uskutečňují projekty týkající se vybudování a následného provozu infrastruktury v různých oborech jedná se o projekty související nejen s vybudováním infrastruktury dopravní (silnice, dálnice, letiště, tunely), i přestože se zde realizace formou PPP projektů uplatňuje nejčastěji, ale také zdravotnických zařízení, školských zařízení, administrativních kapacit a volnočasových například sportovních areálů.

Smyslem PPP projektů je to, aby realizace touto formou byla výhodná pro obě strany a předpokládá se, že jejich spolupráce bude přínosnější vzhledem k tomu, že dojde k rozdělení rizik mezi subjekty takovým způsobem, aby každý z nich byl zodpovědný za ta rizika, která dokáže lépe usměrnit a koordinovat.⁴

Kromě společných charakteristických znaků lze u PPP projektů vymezit také jejich stěžejní dva **cíle**:

➤ První cíl souvisí se schopností dosáhnout vyšší hodnoty za peníze tzv. *Value for Money* pro sektor veřejný. Jedná se o poměr konečné finanční částky, která byla do projektu po celou dobu jeho trvání vložena a přínosu pro veřejnost využívající infrastrukturu či poskytované služby. Dle tohoto faktoru se hodnotí, zda je v konkrétním vhodné použít realizaci formou PPP projektu nebo je lepším řešením zůstat u klasického zadávání formou veřejné zakázky.

➤ Druhým cílem je dosažení vyšší efektivity a kvality vybudované infrastruktury nebo poskytovaných služeb. Smyslem PPP projektů je co nejlépe využít zkušenosti, schopnosti a potenciál každého zúčastněného subjektu a rozdělení pravomocí takovým způsobem, aby zodpovědnost za konkrétní věc či fázi nesl ten subjekt, který se s takovým úkolem dokáže nejlépe vypořádat. Pokud se zodpovědnost a úkoly mezi subjekty rozdělí správně vznikne tak obrovská výhoda pro realizaci, kterou by v případě klasických veřejných zakázek či realizace pouze jedním subjektem nebylo možné využít.

Pro zdárnou realizaci PPP projektu je bezvýhradně nutné těchto dvou cílů dosáhnout.⁵

Nejdůležitější a zcela zásadní je pro celý projekt správné, důkladné, detailní a bezchybné stanovení smluvních podmínek, které určí nejen práva a povinnosti smluvních stran, ale také jejich zodpovědnost za rizika, jednotlivé fáze a pravomoci, které mají oni sami nebo mohou udělovat dalším subjektům. Mimo to je také nutné předpokládat se všemi možnými problémy, které mohou po celou dobu životnosti projektu nastat, a předvídat jejich dopady, případně se uvažovat nad jejich budoucím řešením. Pokud budou naplněny všechny

⁴Tomáš 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

⁵OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public PrivatePartnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9 str. 19

podmínky lze o PPP projektech hovořit jako o vhodném alternativním řešení, na základě něž je do poskytování veřejných služeb zapojen soukromý subjekt.

1.1 Účastníci PPP projektů

Za účastníky PPP projektů lze označit dvě stěžejní smluvní strany zastupující soukromý a veřejný sektor. Důležitou roli v rámci samotné přípravy, financování, realizace, správy a údržby či zajištění samotného projektu mají i ostatní aktéři, které vystihuje následující schéma a jejichž povahou a úlohou v projektech se zabývá tato kapitola.

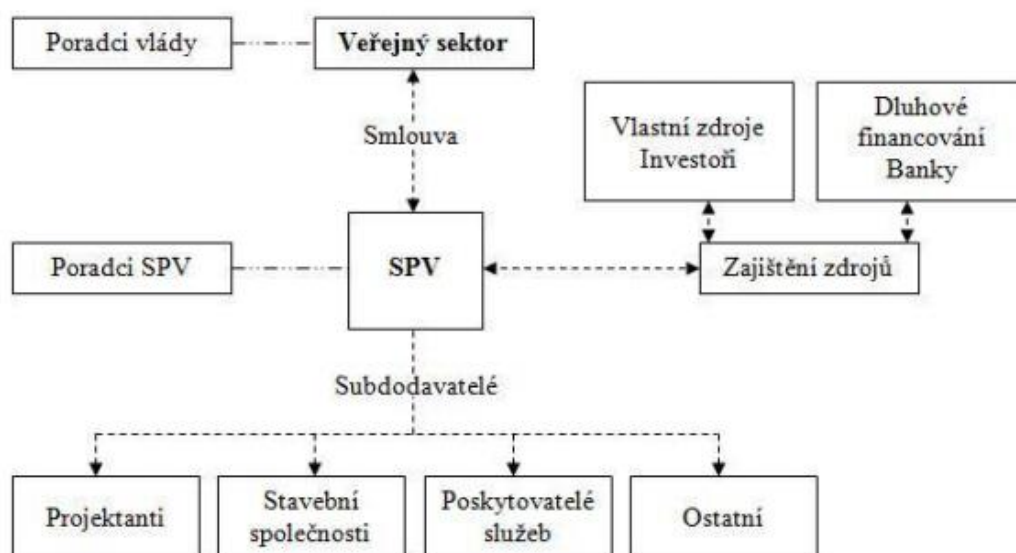


Schéma 1

Zdroj: OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, str. 24

1.1.1 Special purpose vehicle (SPV)

Pod pojmem SPV lze nalézt společnost založenou za účelem zabezpečení realizace

a správného chodu projektu po celou dobu jeho trvání. Co se týče výkladu o SPV, je nutné rozlišovat fakt zda se jedná o projekt či infrastrukturu. Záměnou těchto pojmů se mění obsah samotného SPV. Jedním z rozdílů je, že projekt lze ukončit několika způsoby, přičemž všechny projekty musí být ukončeny na základě smlouvy (smluvní určení ukončení projektu). Problém nastává například označením infrastruktury projektem, v tomto případě by SPV měl

povinnost spravovat infrastrukturu po celou dobu její životnosti nebo ukončení činnosti (zrušení poskytované služby, demolice budovy atd.).

SPV zakládají odborné a finančně dobře zabezpečené společnosti vkládající vlastní finanční prostředky a touto formou se účastní na samotném PPP projektu. Výše částky, kterou společnosti vkládají do SPV souvisí s velikostí projektu, typem projektu a také s tím, jaké jsou požadavky mezi smluvními partnery tedy sektorem veřejným a institucemi poskytujícími zbylé finanční prostředky například formou úvěrů.

Věřitelé poskytující finanční prostředky formou úvěrů u projektů s využitím SPV mají větší jistotu. Pokud by zkrachovala jedna s firem, nebude automaticky zahájeno konkurzní řízení a nedojde tak ke ztrátám věřitele spojených s konkurzním řízením. Samotná struktura SPV vylučuje možnost úpadku.

Kapitál SPV ve většině případů není příliš vysoký. SPV nedisponuje s velkým množstvím vlastních finančních prostředků, tudíž je velmi nízká pravděpodobnost financování projektů z vlastních prostředků a s projektem neprovázaných aktivit. Je nutné podotknout, že SPV nemá ziskový motiv, což znamená, že všechny příjmy se vyplácí prostřednictvím odměn či splátek příslušníkům konsorcia. S neziskovostí SPV souvisí také absence manažerů a zaměstnanců této účelové společnosti. SPV spravuje pověřený správce, jenž je vázaný předem určenými podmínkami spojenými s hospodaření s finančními prostředky SPV.

Dalším kladem využití projektů s účastí SPV je nepochybně rozdělení rizik, za která nese soukromá strana na základě koncesní smlouvy zodpovědnost. Z tohoto důvodu je také větší pravděpodobnost realizace rizikovějších projektů, jež by si jednotlivé firmy neodvážily uskutečnit. V případě rozdělení rizik mezi více společnostmi se obavy snižují a zvyšuje se pravděpodobnost realizace i vysoce rizikových projektů.

1.1.1.1 Schémata smlouvy o PPP

Níže jsou uvedena a popsána schémata, kde nalezneme aktéry a jejich vzájemné vztahy v rámci realizace PPP projektu a výhody či nevýhody zapojení SPV do realizace projektu.

Schéma PPP projektu bez účasti SPV

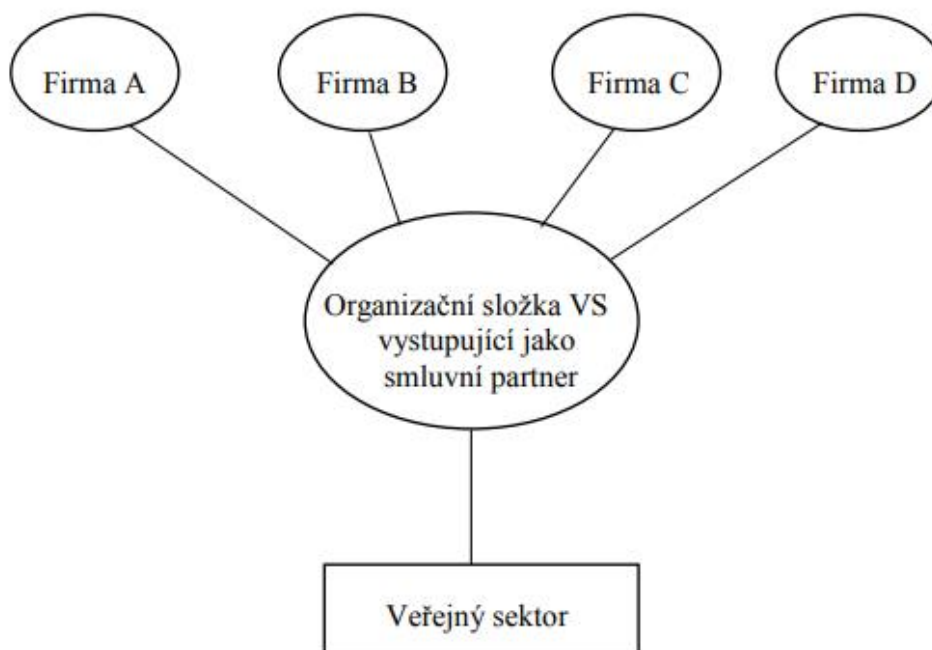


Schéma 2

Zdroj: OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, str. 20

Veřejný sektor pomocí své organizační složky uzavírá mnohostrannou dohodu s představiteli soukromého sektoru, zatímco soukromníci nejsou vzájemně provázáni a vystupují jako samostatné jednotky. To znamená, že Firmy A, B, C, D, uvedené na schématu nejsou vzájemně propojeny a nemají kompletní informace o práci jiných ostatních firem na projektu. To však může vést k určitým problémům, protože firmy, které mají v kompetenci výstavbu nemají zájem na budoucím provozu a chodu infrastruktury, kterou bude provozovat jiná firma či firmy, tudíž může použít levnější materiál na výstavbu s kratší životností či poruchovostí. Provozující firmě se tak zvýší náklady na provoz a údržbu a koncovým uživatelům mohou vzniknout ztráty tím, že bude muset být omezen z důvodu oprav provoz poskytování veřejných služeb či infrastruktury.

Schéma PPP projektu s účastí SPV

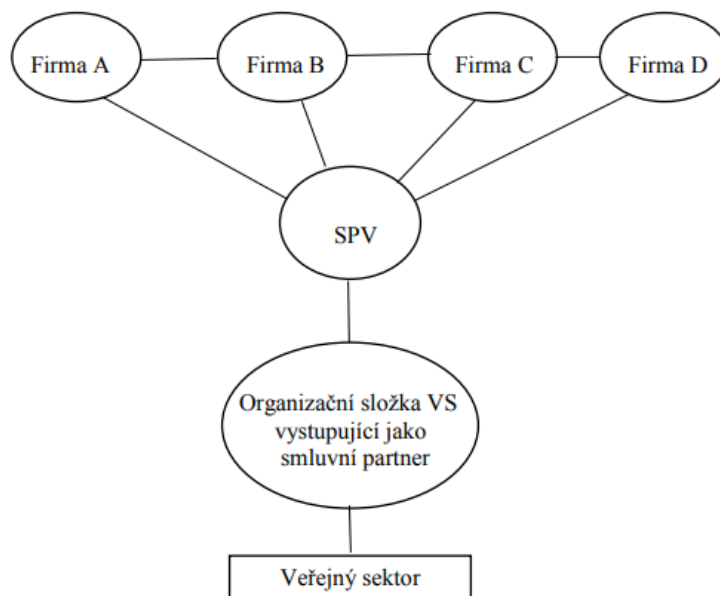


Schéma 3

Zdroj: OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, str. 21

Mezi prvním a druhým schématem lze pozorovat rozdíl ve smyslu zapojení SPV (*Special Purpose Vehicle*). SPV se rozumí samostatně vytvořená speciální projektová společnost. SPV reprezentuje sdružení soukromých společností podílejících se na projektu ze strany privátního sektoru a zastupuje ho při signatuře smluvních závazků s veřejným partnerem. Na rozdíl od prvního schématu zde soukromé firmy A, B, C, D, spolupracují a tvoří jedno sdružení, což umožňuje snižovat celkové náklady, maximalizovat užitek a zefektivňovat spolupráci sektoru soukromého. Využitím realizace PPP projektu se zapojením SPV předchází problémům spojených se subjektivními zájmy každé firmy apod. a tudíž stabilizuje cenu projektu celkově tím, že nepředpokládá zbytečné náklady na provoz a údržbu způsobené využitím nekvalitního materiálu. Mimo jiné tato forma s využitím SPV zjednodušuje práci také sektoru veřejnému a to tím, že se nemusí obracet na každou firmu zvlášť, ale jedná pouze s SPV. Stručně se dá říci, že zde vystupují dva zásadní subjekty, na jedné straně sektor veřejný v zastoupení své organizační složky a na straně druhé soukromý sektor, za nějž jedná, již několikrát zmiňovaný, SPV.

1.1.2 Veřejný sektor

Jak již bylo zmíněno, přestože za realizaci PPP projektu nese zodpovědnost soukromá smluvní strana, veřejný subjekt garantuje poskytnutí infrastruktury a služby veřejnosti. Nastavení cílů je v rukou veřejného sektoru, který také dohlíží samotný na průběh realizace těchto projektů. Veřejný sektor tedy konkretizuje cíle, kterých má být dosaženo, priority a výstupy jednotlivých projektů. Důležitá je také specifikace kýžených služeb a jejich kvality. Plánuje a domlouvá smluvní rámec projektů a v případě nedodržení dohodnutých pravidel chování, jedná se soukromým partnerem a případně dochází ke smluvním pokutám. Jednotlivé změny diskutuje se soukromým partnerem, přičemž navrhované změny se musí shodovat s dohodnutým cílem. V neposlední řadě má na starost režim projektu spočívající v nastavení monitoringu kvality, výkonu a bezpečnosti.

1.1.3 Poradci

V oblasti PPP projektů jsou poradci velmi důležití, a to nejen pro sektor soukromý, ale také pro veřejný sektor. Stěžejní je zde nezávislost poradců, která je důležitá zejména pro objektivní zhodnocení vhodnosti komponentů zapojovaných do realizace projektů. Na nákladech na poradní činnost by se nemělo šetřit, i přestože se nejedná o nejlevnější záležitost, může to ušetřit další náklady spojené s budoucími problémy, kterým lze využitím rad od poradců předejít. Nabízí se několik možností, kde je možné hledat poradce na úrovni splňující kvalitu a požadavky vhodné pro tuto oblast a to konkrétně:

1) Speciální konzultační společnosti

Zejména společnosti se zkušenostmi z oblasti PPP projektů stejného druhu. Vhodné pro sektor soukromý i veřejný.

2) Zvláštní jednotka pro PPP

Jednotka je zřízená organizační složkou veřejného sektoru. Např. PPP Centrum České republiky, jež zřídilo Ministerstvo financí České republiky. Poradní činnost poskytuje složkám subjektu veřejného.

3) Sdružení FO a PO

Sdružení je svou podstatou velmi blízké zvláštní jednotce pro PPP zřízené Ministerstvem financí ČR. Rozdílem je, že sdružení asistuje subjektům ze strany soukromého sektoru, který také iniciuje vznik těchto sdružení. Pro představu je to například Asociace PPP.

4) Individuální poradce

Jedná se o poradce z vlastních zdrojů obou sektorů. V případě soukromého sektoru, poradcem může být například zkušený pracovník společnosti zúčastněné na projektu, který se věnuje této oblasti nebo má zkušenosti s realizací PPP projektů. Veřejnému sektoru v tomto případě poskytuje rady například pracovník zvláštního oboru zabývajícího se veřejnými projekty či přímo zaměstnanec ministerstva financí.

Vybrat nejlepší z těchto variant není snadné, protože každý projekt je jiný a záleží na okolnostech, druhu, velikosti a komplikovanosti konkrétního projektu. Nabízí se možnost také kombinace zmíněných variant a využití většího počtu poradců. Je nutné neopomenout zmínit také právní specialisty a poradce, kteří hrají důležitou roli v oblasti PPP projektů. PPP projekty stojí na kvalitně a detailně zpracovaných koncesních smlouvách, kde není prostor pro chyby, protože se zde jedná o velmi vysoké peněžní částky a zejména veřejný zájem.

1.1.4 Subjekty zajišťující zdroje

Funguje zde princip dvojího druhu. Vzhledem k velké finanční nákladnosti PPP projektů se nejčastěji využívá kombinace variant financování. Jednou možností je financování z vlastních zdrojů prostřednictvím vkladatele zdrojů do SPV. Druhá varianta představuje možnost využít prostředky jiných subjektů, např. od bank či jiných finančních institucí ochotných poskytnout dočasně a úplatně své finance. Jak již bylo zmíněno, ve většině případů se využívá kombinace těchto variant, zejména z důvodu, že pouze vlastní zdroje je vzhledem k nákladnosti projektů téměř nemožné využít. Na druhou stranu pro poskytnutí úvěru je nutné složit, alespoň část peněz ze svých zdrojů. Nejvíce projektů je financováno z 90% z financí poskytnutých bankou či finanční institucí formou úvěru a zbylých 10% tvoří zdroje vlastní.

1.1.5 Subdodavatelé

Roli subdodavatelů představují malé a střední podniky soustředící se na odborné činnosti či práce související s projektem, které tímto způsobem mají asi jedinou možnost podílet se na PPP projektech. Subdodavatelé mají na základě dodavatelské smlouvy povinnost doručit službu či materiál za úplatu, částka a způsob úhrady je předmětem smlouvy a hradí se běžným způsobem.

1.1.6 Pojišťovací společnosti a ratingové agentury

Úloha pojišťovacích společností je zřejmá. Mají předcházet finančním problémům souvisejícím s negativními nahodilými událostmi. Jednání probíhá mezi vkladateli do SPV, pojišťovacími společnostmi a věřiteli a výsledek jednání představuje zřízení samotného pojištění. Ratingové agentury hodnotí projekt a jeho zprostředkovatele z pohledu kreditního rizika a způsobilosti platit své závazky. Ratingová agentura má možnost navrhnout určité změny v projektu umožňující zjednodušení financování či zlevnění projektu. Jedná se například o návrh na změnu velikosti nebo složení vkladu do SPV.⁶

1.2 Druhy PPP projektů

Existuje několik forem PPP projektů, přičemž není možné označit jednu z nich za univerzální. Mají sice některé společné aspekty, ale na druhou stranu i mnoho odlišností. Mezi společné aspekty řadíme například smluvní vztah mezi veřejným a soukromým partnerem. Největší rozdíly jsou v angažovanosti soukromého partnera a v souvislosti s tím také rozvržení rizik mezi soukromé subjekty. Dále jsou stručně popsány nejvyužívanější základní formy PPP projektů, jež se ve společnosti stabilizovaly a lze je nalézt i v komentářích týkajících se legislativy ČR. Zmíněné druhy PPP projektů lze využít i pro budování infrastruktury.⁷

1.2.1 Build-Operate-Transfer (BOT)

Zjednodušeně postav-spravuj-převěz je nejvyužívanější druh PPP projektů. Sdružuje odpovědnost za přípravu, průběh, spravování i péči do partnerského vztahu, kde zodpovědnost náleží pouze jednomu subjektu. Tímto způsobem zjednodušuje a zefektivňuje postup realizace projektu. Subjekt má kompletní informace od počátku až do samotného konce projektu, tím se předchází problémům a rizikům souvisejícím s neočekávanými událostmi. Výhodou je také znalost všech materiálů, postupů a použitých technik k vybudování i správě infrastruktury, což výrazně prodlužuje její životnost a dochází k úspoře nákladů spojených s údržbou a správou.

⁶OSTŘÍŽEK, J. a kol. *Public Private Partnership. Příležitost a výzva*. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9 str. 19-27

⁷JURČÍK,Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 377

Nutné je zdůraznit volbu privátního partnera a zodpovědnost veřejného sektoru za toto rozhodnutí, jejichž vztah je založen na základě smlouvy obsahující podrobné vymezení standardů, kterých je potřeba dosáhnout. S ohledem na dlouhodobost projektů z počátku zřejmě nejvýhodnější nabídka nemusí být v závěru, tak výhodná, jak se zdálo, proto je nutné brát v potaz až třicetiletý časový horizont.

Privátní strana má v kompetenci zajistit finanční prostředky z kapitálových trhů, přičemž od koncových uživatelů poté získává finance formou poplatků. Pokud jsou naplněny všechny smluvně sjednané podmínky veřejný sektor splácí částku na základě splátkového kalendáře. V případě, že nedojde ve smluvně stanovené době ke splacení všech plateb v celé výši, zbývající částku zaplatí veřejný subjekt z pravidla při převodu aktiv do svého majetku.

1.2.2 Design-Bid-Build (DBB)

Tradiční formou navrhni-nabídni-postav veřejný sektor začleňuje do projektu soukromého partnera. V ČR je tato forma projektů podobná zadávání běžných veřejných zakázek. Soukromník na výzvu veřejného subjektu předloží návrh na realizaci projektu, vytvoří nabídku pro zadavatele a následně vystaví sjednanou infrastrukturu. Vybudovaná infrastruktura je od počátku majetkem zadavatele, jenž dostává dohodnutou platbu či splátku dle splátkového kalendáře. Na straně soukromého subjektu tedy zhotovitele stojí i několik privátních společností zajišťujících jim svěřený úkol na projektu, přičemž každý je odpovědný za rizika spojená s konkrétní fází procesu, na které se daný subjekt účastnil.

Strana veřejná v tomto vztahu odpovídá nejen za financování, transparentnost projektu, výběr privátního subjektu, ale má na starost také správu a údržbu infrastruktury. V tomto typu PPP projektu jsou soukromé subjekty vzájemně nepropojené a vystupují jako samostatné jednotky, tudíž zde nelze hovořit o konsorciu nebo podobné organizační struktuře.

1.2.3 Operation and Maintenance (OM)

Typ PPP projektu vykazuje znaky podobné outsourcingu, kde se využívá zaměření firem na určitou činnost a jejich zkušenosti, což zefektivňuje určitou fázi projektu a snižuje náklady. Veřejný subjekt zde stále vlastní aktivum, ale správu a údržbu na základě smlouvy přenechává soukromému partnerovi. Soukromník obdrží za smlouvenou činnost finanční odměnu, a to buď formou fixních splátek s možností připojení tzv. motivační složky platby, kterou firma obdrží, pokud bude služba poskytována v určité kvalitě, v případě inovací nebo

dosažení smluvených cílů. Po ukončení kontraktu často veřejný partner aplikuje privátní firmou ověřené postupy a způsoby správy a údržby.

1.2.4 Design-Build-Finance-Operate (DBFO)

Navrhni-postav-financuj-spravuj forma odpovědnosti soukromého sektoru za všechny uvedené aspekty. Zde hraje soukromý subjekt důležitou a hlavní roli. Nejdůležitější je zmínit oblast financování, kdy se veřejný partner domnívá, že privátní sektor či konsorcium má větší schopnost aplikovat nové formy a možnosti financování. Přestože odpovědnost za financování a rizika nese soukromník, může požádat veřejného partnera o spolufinancování například formou dotací.

Lze hovořit o určité formě koncese, kde o závěrečném udělení koncese rozhodují dle dokumentů Evropské komise tři důležité faktory. Prvním z nich je výše poplatku od konečných uživatelů za zprostředkování služby. Dále se jedná o objem finančních prostředků od zadavatele, jímž je veřejný sektor a způsobilost privátního subjektu úspěšně zrealizovat konkrétní projekt. PPP projekty bývají velice finančně nákladné, proto financování projektů bývá z počátku na dluh, jež je splácen z prostředků získaných od koncových uživatelů poskytovaných služeb, dotací od veřejného partnera, plateb podmíněných mírou využívání či poptávkou, dostupností a výkonem služby a mimo to také dorovnávacích plateb, kdy veřejný partner ručí za smlouvenou velikost výnosů.

1.2.5 Build-Own-Operate (BOO)

Postav-vlastni-spravuj nejsložitější ze všech druhů PPP projektů je velmi blízký privatizaci. Realizace a financování projektu i jeho následná správa a údržba je v rukou soukromého subjektu, který jej mimo to i vlastní. Po uplynutí dohodnuté doby samotného provozu činnosti dochází k převodu vlastnictví do rukou privátního subjektu. Z tohoto důvodu je volba vhodného soukromého partnera, který bude schopný provozovat projekt po celou dobu jeho životnosti, velmi důležitá. Zadavatel, tedy veřejná strana, vyhodnocuje způsobilost soukromého subjektu k provozu infrastruktury po delší časový úsek a rozhoduje o tom, jestli si ponechá alespoň částečný dohled nad správou a chodem projektu. Jestliže se veřejný sektor rozhodne prodat projekt úplně bez dalších pravomocí, po zbytek životnosti projektu bude vystupovat pouze jako kontrolor a regulátor.⁸

⁸OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public PrivatePartnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9 str. 29-33

Výše uvedené druhy vzájemné spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem jsou nejčastěji využívány a liší se v míře pravomocí a odpovědnosti na straně soukromého partnera. Mimo zmíněné typy existuje také nespočet dalších možností zapojení soukromého subjektu do ať už celého či určité fáze projektu, které podrobně popisuje odborná literatura.

1.3 Financování PPP projektů

Oblast financování projektů realizovaných formou PPP projektů je považována za velmi specifickou. Touto formou jsou zpravidla realizovány pouze velké a finančně nákladné projekty, do jejichž realizace je nutné investovat nemalé množství finančních prostředků. Největším rozdílem mezi PPP projekty a klasickým zadáváním veřejných zakázek spočívá právě ve financování. Co se týče PPP projektů finanční prostředky potřebné k realizaci projektu zajišťuje zpravidla soukromník, tudíž sektor veřejný nemusí zpočátku, i přes obrovskou nákladnost projektů, investovat tak velkou sumu.

Zásadní rozdíl mezi financováním projektu realizovaného formou klasické veřejné zakázky a financováním PPP projektu spočívá v rozvržení plateb souvisejících s výsledky. Při financování formou klasické veřejné zakázky obdrží subjekty angažující se na projektu platby dopředu či v určitých předem stanovených fázích. Zpravidla fázové poskytování prostředků se váže k jednotlivým fázím projektu. Rozdělením na určité fáze lze přispět k tomu, že se forma realizace prostřednictvím veřejné zakázky zdá výhodnější a méně nákladná. Musíme ale brát v potaz všechny náklady dohromady a sečíst všechny poskytnuté prostředky za každou fázi, a to náklady přímé i režijní, pak teprve můžeme hodnotit, zda je tento způsob financování výhodnější či nikoli.

Pro PPP projekty na rozdíl od veřejných zakázek se zpracovává studie proveditelnosti projektu, kde jsou zahrnuty všechny předpokládané náklady a lze odhadnout přibližnou konečnou částku. Na základě této studie se pak posuzuje, zda je realizace tímto způsobem vhodná pro určitý projekt. Studie jsou vypracovány zpravidla díky dlouhodobosti projektu, který trvá několik desetiletí a investici do takového projektu a jeho financování je nutné předem dobře zvážit. Výhodné pro sektor veřejný je tento způsob realizace prostřednictvím PPP projektu zejména v tom, že platí až za hotový projekt, který je funkční a na základě nějž vybudovaná infrastruktura či poskytovaná služba odpovídá stanovené kvalitě. Soukromý

subjekt tedy za projekt obdrží první platbu (splátku) až v okamžiku, kdy projekt začne plnit funkci, k jejímuž účelu byl zadán a zrealizován.⁹

Na financování projektu se často podílí více věřitelů, protože je nutné zpočátku investovat opravdu velkou částku a za úvěry u bankovních institucí, které jsou v roli hlavního věřitele, nelze ručit klasickým způsobem, protože nemovitost a ostatní majetek je po celou dobu ve vlastnictví veřejného sektoru. Úvěry je tak možné zajistit jen budoucími příjmy, které v tomto vztahu soukromník získá dle dohody buď od subjektu veřejného ve formě splátek nebo od koncových uživatelů ve formě poplatků. I přes to se bez finančních prostředků poskytovaných na základě úvěrů od bank investice ve většině případů neobejdou.

Vzhledem k velkému rozsahu projektů se v nich angažuje spousta subjektů od poradců až po provozovatele, kteří nemusí mít stejné zájmy a cíle, což může způsobit následné problémy, kterým lze předejít stanovením předem určených pravidel, která by byla svým způsobem výhodná pro všechny zúčastněné strany. Svým způsobem je možné rozdělit financování PPP projektů na tři základní způsoby a to konkrétně:

- **Vlastní kapitál**

Vložení vlastního kapitálu do projektu je velmi důležitým atributem v rámci financování, i přestože se tento způsob financování neobejde bez doplnění o jiné finanční prostředky, zpravidla získané formou úvěrů od bankovních institucí. Je tomu tak zejména z důvodu, že vložený kapitál má fungovat především k zajištění případných škod vytvořených na základě mimořádných událostí, které nejsou smluvně kryty. Mimo to jedním z požadavků kvůli právě nedostatečnému ručení věřitelů je zpravidla financování projektu alespoň z části na základě vložení vlastního kapitálu. Vložením vlastního kapitálu se také zvyšuje celková důvěryhodnost projektu a může snižovat rizikovost. Vlastní kapitál do koncesionářské společnosti mají možnost vložit i ostatní účastníci nejen sektor veřejný například investoři ze strany soukromého sektoru. Vložení finančních prostředků od "technických" subjektů tedy stavitelů či subjektů, kteří následně provozují a udržují projekt pozitivně působí na možné dopady rizik spojených s jejich úlohou v projektu.

- **Úvěry od bankovních nebo jiných institucí**

Nejčastěji se jako zdroj financování projektů využívají vzhledem k obrovské investiční nákladnosti PPP projektů finanční prostředky poskytnuté na základě úvěru od bankovních či

⁹JURČÍK, 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. ISBN 978-80-7380-121-2.str. 429-430

jiných institucí, přičemž prostředky poskytuje zároveň několik bankovních institucí. Z institucí podílejících se na financování projektu se zvolí jeden či více tzv. "aranžérů", kteří tvoří strukturu financování a určují míru zapojení a aktivity všech zúčastněných financujících institucí. Tito aranžéři mimo to spolupracují a jednají se zástupcem veřejného sektoru a ručí za financování projektu. Stejně jako u běžných úvěrů má dodavatel, respektive společnost tvořící projekt, mimo splátek povinnost také hradit úrok ve výši odvíjející se od sazby Euribor, k níž si mohou zúčastněné banky připočítat marži.

Existuje několik druhů úvěrů na základě kterých lze získat prostředky na financování projektu. Forma překlenovacího úvěru je další možností, jak lze mimo výše popsany způsob financovat projekty tímto způsobem. Jeho využití je vhodné pro samotné počátky projektu, kde ziskovost není tak velká, aby bylo možno uhradit veškeré náklady. Zpravidla se na základě těchto prostředků splácí úroky z půjčky od institucí financujících projekt.

V případě neočekávaných nákladů, které mohou být následkem například změn ve stavební fázi projektu či vysoké inflace, je možné využít tzv. standby úvěr, který se s hlavním úvěrem spojí a výše úroků se odvíjí od výše obou úvěrů dohromady.

- **Dluhopisy**

Při financování PPP projektů lze také využít možnost veřejné nebo soukromé emise dluhopisů. Způsob financování na základě emise veřejných dluhopisů má výhodnější úrokové sazby, proto je pro koncesionáře ve většině případů atraktivnější než financování na základě klasických bankovních úvěrů. Soukromé emise jsou neveřejné pro pouze předem určený okruh subjektů, proto nemají takovou hodnotu a když už jsou využívány, tak pouze jako doplňková forma financování projektů.

Financování PPP projektů a jeho způsob závisí na rozsahu projektu a schopnosti koncesionáře financovat projekt. Zpravidla projekty bývají financovány několika různými subjekty a na základě kombinace výše uvedených zdrojů. Nabízí se však možnost, kdy existují společnosti, které mají dostatek prostředků na financování bez podpory výše uvedených možností financování a jsou schopny celý projekt zainvestovat samy. V zahraničí například ve Francii existují speciální investiční fondy, které jsou založeny pouze pro účel investování do realizace PPP projektů. Ale obvykle mají PPP projekty takový rozsah, že je nutná účast na financování několika investorů, aby projekt mohl být realizován úspěšně.¹⁰

¹⁰STĚHLOVÁ, Marie. *Financování PPP projektů* [online]. PPP Centrum [cit. 2020-03-27]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

Kritici PPP projektů ve svých výtkách proti této formě realizace často naráží zejména právě na oblast financování projektů. Neefektivnost financování dle nich souvisí s horší pozicí soukromého subjektu při žádání o úvěr, přičemž by subjekt veřejný byl schopný zajistit úvěry podstatně výhodněji. To se dle jejich mínění projeví na zvýšení celkové nákladovosti projektu. Při uvažování o formě realizace prostřednictvím PPP projektů je tedy vhodné výhodnost zhodnotit na základě těchto třech ukazatelů:

- a) zhodnocení rozdílů ve finanční nákladnosti investování ze strany soukromého a veřejného subjektu,
- b) míra úspor souvisejících s menší potřebou investovat do managementu aktiv soukromého sektoru,
- c) porovnání rozdílů vzniklých na základě efektivity provozu infrastruktury.

Samozřejmě s sebou financování PPP projektů jako každých jiných způsobů realizace ne se určitá rizika, která se zde zdají být vyšší, protože jsou PPP projekty charakteristické svou dlouhodobostí a komplexností. Zahájení realizace projektů formou PPP předchází hodnotící studie a vypracovává se koncepce celého projektu, kde jsou obvykle zahrnuty předpokládané náklady za celou dobu trvání projektu. Jak již bylo zmíněno PPP projekty jsou charakteristické svou dlouhodobostí, proto konečná částka se může zdát enormní a z tohoto důvodu bývají PPP projekty považovány za zbytečně nákladné.¹¹

1.4 Výhody využití PPP projektů

Mnoho autorů vyzdvihuje PPP projekty a hovoří zejména o jejich nemalém počtu výhod, které doplňuje i fakt, že tato forma využití financování projektů se užívá zejména v dobře rozvinutých státech. Téma PPP projektů řeší také Evropská komise, která v dokumentu *Guidelines for succesfull public-private -partnership* zmiňuje například níže popsané výhody.

Jednou z největších výhod je pro veřejný sektor platba ex post. Řeší tak odpověď, jak zajistit určitou službu, infrastrukturu apod., když ve veřejných rozpočtech není dostatek finančních prostředků k realizaci projektů uspokojujících tyto zájmy veřejnosti. Veřejný subjekt tedy nemusí jednorázově vydat obrovskou sumu na realizaci projektu, ale splácí soukromému subjektu částku postupně, což je možné považovat za v podstatě provozní náklady za poskytovanou službu dle stanovených smluvních podmínek.

¹¹OSTŘÍŽEK, J., KOUBA, L. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů = Public private partnership - sometheoretical and practical aspects of its realization: monografie*. Vyd. 1. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. str. 60 - 61.

Další výhodou je výrazné urychlení realizace projektu nebo vybudování infrastruktury tím, že privátní subjekt má zkušenosti s inovacemi a nebojí se je využít. Navíc je soukromý subjekt motivován tím, že získává platby až od konečných uživatelů za poskytnutou službu, což vede k realizaci projektů bez zbytečných průtahů. Mimo to je také při využití realizace formou PPP projektu možné ve stejný čas provádět více fází, protože zde vystupuje na straně soukromníka více subjektů. Souběh například konstrukční a projektové fáze nebo i jiných fázích PPP projektů vede ke zrychlení uskutečnění projektu.¹²

Výhody lze spatřit také v zmenšení finanční prostředků potřebných k realizaci projektu po celou dobu jeho trvání. Ušetřit je zde možné zejména v případech, kdy tentýž subjekt má na starost nejen výstavbu, ale také provoz a údržbu projektu či infrastruktury. V tomto případě je od samotného začátku projektu subjekt motivován k využití kvalitních materiálů a služeb, aby náklady na údržbu a provoz byly co nejnižší. což se později odrazí na vyšší konečné ceny. PPP projekty mohou být také levnější, protože se zde nemusí platit úředníkům veřejného sektoru zodpovídající za financování a provoz infrastruktury. V tomto případě platy úředníků jdou přímo z rozpočtu zajišťujícího výlohy na investice a správu projektu. Při běžné formě realizace projektu např. formou veřejné zakázky jsou platy úředníkům vypláceny ze státního nebo jiných veřejných rozpočtů.¹³

Jeden z podstatných principů v oblasti PPP projektů souvisí s rozdělením hrozících rizik takovým způsobem, aby za rizika byla zodpovědná strana, která je dokáže regulovat či řešit nejlepším a nejméně nákladným způsobem. Privátní sektor má zpravidla více zkušeností s prognózou a vyrovnáváním ses riziky než veřejný partner, tudíž za většinu rizik zodpovídá soukromník. Jak již bylo zmíněno jde o co nejefektivnější dělení rizik mezi jednotlivé strany, a ne se všemi riziky si soukromý subjekt dokáže poradit lépe než subjekt veřejný, proto např. za inflační riziko ponese zodpovědnost veřejný partner, kdežto soukromník bude ručit např. za projektová, koncepční, operační a další rizika.¹⁴

Kvalita veřejné služby, infrastruktury nebo jiného statku, která je na základě partnerství poskytována je podstatně vyšší než u tradičních forem zprostředkovávání těchto služeb a statků. V projektech uskutečněných tradiční formou se často setkáváme, že provedení některých úkonů nedosahuje požadované kvality, což má vliv na další průběh a

¹² AKYINTOYE A., BECK, M., HARDCASTLE, C. *Public PrivatePartnership: Managingrisks and opportunities*.Oxford: Blackwel science, 2004. ISBN 063206465-x.

¹³OSTŘÍŽEK, J. a kol. *Public PrivatePartnership. Příležitost a výzva*. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9

¹⁴ AKYINTOYE A., BECK, M., HARDCASTLE, C. *Public PrivatePartnership: Managingrisks and opportunities*.Oxford: Blackwel science, 2004. ISBN 063206465-x.

životnost projektu. V rámci PPP projektů tento problém řeší zakomponování SPV do projektu či spolupráce konsorcia soukromého subjektu. V neposlední řadě se privátní partner věnuje častěji projektům podobného typu a využívá tak rady od osvědčených kvalifikovaných odborníků a má na rozdíl od veřejného partnera k dispozici přístup k nejmodernějším technologiím a inovacím.

Privátní sektor je nadán schopností získat od subjektů, které nejsou součástí smluvního partnerství další finanční prostředky a eventuální investice např. z pronájmu míst, která nejsou v budově využívány. Veřejný subjekt naproti tomu posiluje svou roli dozorce a regulátora tím, že svěří odpovědnost na poskytované služby na soukromý subjekt, kterého lze označit za dodavatele. Úředníci ze strany veřejného sektoru tak mají možnost se větší míře věnovat politice, tvorbě strategií, monitoringu a kontrole výkonů. Veřejný partner tedy určí to, čeho má být dosaženo a v jaké kvalitě, přičemž volbu postupu a prostředků k dosažení stanovených cílů ponechává partnerovi soukromému.

Za další výhody PPP projektů je možné označit například možnost využití inovačních a kreativních řešení projektů. Přitažlivost projektů realizovaných formou PPP pro větší množství uchazečů o uskutečnění projektu. Soutěžní prostředí je zde velmi konkurenceschopné, a proto se uchazeči snaží stále vylepšovat a inovovat své návrhy a zvyšovat tak hodnotu své nabídky.

Pokud se bavíme o financích je nutné vyzdvihnout také možnost získat část prostředků na financování PPP projektů z fondů Evropské unie. Objem prostředků, které jsou k dispozici v těchto evropských strukturálních fondech, je veliký. Problém spočívá ve vysokých nárocích na institucionální zabezpečení žádostí o evropské dotace kladených na veřejný sektor.

Předpokladem pro výše uvedené výhody je detailní a bezchybné vypracování smluv mezi partnery, kde nalezneme podrobně popsání role smluvních stran a kompetence, pravomoci a odpovědnosti, které jim na základě této smlouvy přísluší.¹⁵

1.5 Nevýhody využití PPP projektů

Všechny výše zmíněné výhody využití realizace formou PPP projektů závisí na kvalitě řízení, dostatečné právní regulaci, technickém zajištění, a především politickém prostředí a vyspělosti státu, ve kterém jsou nebo mají být projekty realizovány. V případě, že některý z

¹⁵OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9

těchto aspektů nebude na vyžadované úrovni, je pravděpodobné, že z výhod se stanou spíše nevýhody.

Nevýhody, na které můžeme v rámci PPP projektů narazit jsou například více nákladné a složitější financování, vysoká nákladovost v počátcích realizace pro soukromý sektor, komplikovanost smluv, často nedostatek zkušeností a větší možnost vyjednávání ze strany soukromého sektoru.

Samotná příprava PPP projektu je nejen z finančního hlediska mnohem náročnější v porovnání s tradičním zadáváním zakázek. Realizaci projektu předchází podrobná analýza, zda je projekt vhodné zrealizovat právě tímto způsobem a mnoho administrativních kroků, nutných k zajištění potřebných mantinelů.

Financování ze strany soukromého subjektu pomáhá ulevit zatíženým veřejným rozpočtům, ale v porovnání s financováním ze strany veřejného subjektu, je většinou nákladnější, což se objeví na celkové výši projektu. Veřejný partner možnost lépe sehnat finanční prostředky nutné k realizaci projektu. Například mu bývá poskytnut úvěr s menšími úroky, získat prostředky může také prostřednictvím emise dluhopisů. Další možností, jak ušetřit je fakt, že veřejný subjekt nemá zájem na velikosti zisku z projektu, tudíž konečná cena projektu může být nižší než u financování ve spolupráci soukromým partnerem. Na druhou stranu je nutné brát v potaz, že to ve většině případů má vliv na včasnost dodávky a kvalitu.

Za nevýhodu se také považuje velmi náročná a detailní příprava smluv a také nedostatek zkušeností s těmito projekty v ČR, kde bychom se mohli inspirovat. Z hlediska dlouhodobé povahy této formy projektů dochází ke snížení flexibility smluv, a to z důvodu velmi finančně náročných a složitých případných změn. V některých formách PPP projektů může dojít až k přirozenému monopolu ze strany soukromého sektoru. Následkem toho je možnost regulovat cenu a nadceňovat poskytované služby či statky a zmenšovat výstup za účelem dosažení většího zisku.¹⁶

Někteří autoři mluví v souvislosti s PPP projekty jako o tzv. "morálním hazardu" a zbytečnému zadlužení budoucích vlád. Spojením morální hazard se zde myslí spíše morální pochybení ze strany úředníků na vyšší úrovni či politiků, pro které odolat pokušení dopustit se například korupce je velmi těžké. (MACH 2003) Omezení vytvoření dluhů pro budoucí vlády se nevyhneme ani v případě realizace takto velkých projektů prostřednictvím například emise

¹⁶OSTŘÍŽEK, J., KOUBA, L. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů = Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization: monografie*. Vyd. 1. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011 s. 39.

dluhopisů. Jediný možný způsob financování projektů, jež by nezatěžoval budoucí vlády je financování z vlastních ušetřených prostředků či z případného přebytku veřejných rozpočtů.

Mimo uvedené nevýhody kritici PPP projektů zejména odbory státních zaměstnanců narážejí na snižování či ztráty pracovních míst ve státní správě z důvodu realizace projektů formou PPP a zapojování soukromého sektoru do poskytování veřejných služeb. Statistiky a studie však neprokázaly velké ztráty pracovních míst z těchto důvodů v sektoru veřejném. K jistým ztrátám samozřejmě došlo, ale není prokázáno, že by se jednalo o ztráty nedobrovolné. Navíc po odchodu zaměstnanců ze státní správy jim ve většině případů soukromý sektor nabízí pracovní pozici či si je najímá, protože mají potřebné zkušenosti a informace.

V neposlední řadě je kritizována také dlouhodobě omezená dispozice veřejného subjektu s vybudovanou infrastrukturou po dobu uvedenou ve smlouvě. Tento fakt je jako ostatní výhody či nevýhody věcí názoru. Stát v době, kdy projekt spravuje soukromý partner a získává tak peníze od třetích osob, netratí, protože jsem z velké části tyto finanční prostředky použity na správu či údržbu daného projektu nebo infrastruktury, a navíc se nabízí možnost smluvně upravit dělení prostředků získaných tímto způsobem mezi smluvní strany.¹⁷

Nutné je zmínit také politické názory na PPP projekty. Stejně jako u většiny politických názorů zde proti sobě stojí názory pravé a levé strany. Pravá strana politického spektra upozorňuje zejména na vysokou možnost selhání lidského faktoru či velkou pravděpodobností korupce nebo klientelismu. Naráží také na možný střed zájmů při výběru uchazeče o realizaci projektu. Negativní pohled na PPP projekty odůvodňuje také dražší realizací projektu formou PPP než v případě klasického zadávání. Na proti tomu levicově zaměřeným stranám se nelíbí podíl soukromého sektoru na veřejných záležitostech. To argumentují horší kvalitou soukromníkem poskytovaných služeb, které dle jejich názoru jsou podstatně dražší, než by tomu bylo v případě, kdyby je zprostředkoval sektor veřejný. Naráží mimo jiné také na výše zmíněné snižování pracovních míst ve státních správě.

1.6 Vhodné oblasti realizace formou PPP projektů

Ačkoliv nejsou projekty typu PPP u nás často realizovány, s nahlédnutím do budoucnosti a inspirací ze zahraničí, kde se těmto projektům poměrně daří je možné určit určité oblasti, kde se forma realizace prostřednictvím PPP projektů hojně a úspěšně využívá.

¹⁷OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9 str. 41-47

Asociace PPP v dokumentu PPP versus Veřejná zakázka vyzdvihuje tyto oblasti vhodné pro realizace PPP projektů:

- a. dopravní infrastruktura (silnice, dálnice, letiště, mosty, parkoviště...),
- b. administrativa (soudy, úřady, administrativní budovy...),
- c. vzdělávání (školy, ubytovací zařízení pro studenty...),
- d. sociální zabezpečení (domovy pro seniory, léčebná zařízení, sociální ubytovny...),
- e. zdravotnictví (nemocnice, zdravotní střediska, laboratoře...),
- f. bezpečnost a obrana státu (věznice...),
- g. životního prostředí (kanalizace, vodovody, recyklace a likvidace odpadu...),
- h. utility (světlo, energie...).

Neznamená to však, že ve všech zmíněných oblastech je nutné realizovat projekty formou PPP. Aplikace této formy realizace souvisí s konkrétním projektem a jeho vlastnostmi. Vhodnost využití PPP projektu ovlivňuje několik faktorů.

Jedná se zejména o prostor, kde je možné využít efektivní správu a zkušenosti soukromého subjektu s možností zapojení inovací. Předpoklad fungování dlouhodobého fungování projektu, dostatek kapitálu a v případě realizace PPP projektu možnost ušetření v investiční a provozní fázi projektu. Důležitá je zde také způsobilost jednoznačně určit výstupy a v neposlední řadě také zájem soukromého subjektu o realizaci projektu.

Před rozhodnutím, jakou formou bude projekt realizován je potřeba zpracovat analýzu hodnot, která porovnává, jaký typ realizace je pro daný projekt vhodnější. Jestli je lepší využít klasickou formu veřejné zakázky či realizaci prostřednictvím PPP projektu.¹⁸

¹⁸*Co je PPP?: PPP versus klasická veřejná zakázka.* [online]. 2009 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <http://docplayer.cz/106562134-Co-je-ppp-ppp-versus-klasicka-verejna-zakazka-typy-projektu-ppp-pilotni-projekty-ppp-v-cr-regionalni-projekty-ppp-v-cr.html>

2 PPP projekty v ČR

V České republice jsme s realizací formou PPP projektů velmi opatrní. Přes popularitu spolupráce soukromého a veřejného sektoru v zahraničí, není v České republice tato možnost realizace projektu obvyklá a upřednostňuje se provedení projektů formou klasických veřejných zakázek. Důvodů, proč máme z těchto projektů respekt je celá řada. Jedná se zejména o nedostatek informací a zkušeností s tímto způsobem realizace projektů a respekt obou sektorů z náročnosti příprav, plánování a dokonalého smluvního zajištění, které je zde nutností. Této situaci nepřidává ani dlouhodobost těchto projektů. *"Neoficiálně se o PPP projektech v Česku dozvíte, že se jich všichni bojí...zdaleka nejviditelnější brzdou pro tuzemské PPP je ovšem nestabilita politického prostředí a folklorní politický zvyk, který nastupujícím velí rušit co možná nejvíce rozhodnutí odcházejících."*¹⁹

2.1 Legislativní zabezpečení PPP v ČR

Český právní řád obsahuje normy, jimiž je regulována spolupráce soukromého a veřejného sektoru neboli PPP projektů. Vzhledem k tomu, že se jedná pouze o jednu z možností veřejného zadávání, dříve byla právní úprava rozdělena na obecnou a speciální. Obecné normy veřejného zadávání bylo možné nalézt v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, přičemž koncesní zákon č. 139/2006 Sb., obsahoval speciální úpravu týkající se koncesních smluv a koncesního řízení. V roce 2016 došlo k novelizaci a došlo ke "spojení" právní úpravy do jednoho předpisu. Normy související s tímto tématem dnes nalezneme v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen zákon o zadávání veřejných zakázek). Zásadním rozdílem mezi starou a novou právní úpravou je včlenění právních norem týkajících se koncesí do obecného zákona o zadávání veřejných zakázek.

2.1.1 Historický legislativní vývoj v ČR

Až začátkem 21. století byla legislativně zakotvena v České republice oblast PPP projektů. Usnesením Vlády ČR č. 7/2004 ze dne 7. ledna 2004 byla schválena Politika Partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR. Na základě tohoto usnesení bylo možné využít při poskytování veřejných služeb a zajištění veřejných infrastruktur spolupráci veřejného a soukromého subjektu a tím zapojit privátní složku do celého procesu.

¹⁹Proč v Česku nefunguje PPP? [online]. 2017 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/proc-v-cesku-nefunguje-ppp/>

Předpokládalo se, že tato forma realizace projektů, jejichž cílem bylo zajišťovat veřejné služby či infrastrukturu bude výhodná zejména v možnosti čerpání dotací z evropských fondů, vzrůstu zahraničních investic, poskytování kvalitnějších veřejných služeb a šetření veřejných rozpočtů od velkých jednorázových plateb.

V praxi však Česká republika nebyla připravená na realizaci projektů prostřednictvím veřejně-soukromé spolupráce. Největší překážkou byla legislativní nepřipravenost, chybějící metodiky a nedostatečně informace a zkušenosti aktérů v této oblasti. Mimo to velkou roli také hrála nedůvěra politiků v realizaci projektů s cílem poskytování veřejných služeb a budování infrastruktury touto formou.

Za první z historie zákonů upravujících problematiku související s PPP projekty lze považovat zákon č. 256/2002 Sb., obsahující normy týkající se koncesních smluv a jímž byl novelizován zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Novela přinesla změny zejména v přidání čtvrté části v souvislosti s neúspěšným pokusem formou PPP projektu dostavit D47. Ve čtvrté části byl upraven převod výkonu práv a povinností státu týkajících se výstavby, správy, provozu a údržby silnic.²⁰

K tomu, aby PPP projekty mohly být v České republice úspěšně realizovány bylo nutné včlenit do legislativy nezbytné instituty stěžejní pro tuto oblast. Pokusem bylo zavést novou právní úpravu, která byla rozdělena do dvou právních předpisů, a to speciálního zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení a obecného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, které doplňovala spousta vyhlášek. Právní normy týkající se tohoto tématu bylo možné nalézt také v ostatních speciálních zákonech např. zákoně o pozemních komunikacích, zákoně o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích aj.

Tyto právní předpisy byly zavedeny také v souvislosti s vývojem evropské legislativy, aby bylo možné transportovat dvě významné evropské směrnice do našeho právního řádu. Jednalo se o směrnice Evropského parlamentu a rady 2004/17/ES *směrnice ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působící v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb* 2004/18/ES *směrnice ze dne 31. března 2004, o koordinaci při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, které provázely další předpisy zabývající se zadáváním veřejných zakázek.*

²⁰KRÁL, Jaroslav. *Koncese a koncesní smlouvy de lege lata et de lege ferenda. Veřejné zakázky a PPP projekty.* Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 3–4/2009, 1. ročník, str. 66–79. ISSN 1803-9953.

Smyslem všech regulací a zásad zakotvených v těchto právních předpisech bylo zaručit efektivní využívání a nakládání s veřejnými prostředky. Z evropských předpisů a dokumentů Evropský soudní dvůr stanovil základní pravidla, jimiž by se měl veřejný zadavatel řídit. Mezi tato pravidla patří zejména zákaz diskriminace a rovné zacházení, vzájemné uznání, volný pohyb zboží a služeb, právo usadit se, proporcionalita a transparentnost.²¹

Tato právní úprava měla nastavit mantinely a formulovat stěžejní pravidla spolupráce. Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení upravoval předpoklady a postup zadavatele ze strany veřejné v rámci smluvního vztahu mezi ním a soukromým sektorem. Tento speciální zákon byl velmi stručný a obsahoval mnoho odkazů na zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Rovněž neobsahoval jasnou definici koncese jako takové, ale zmiňoval pouze koncesní smlouvu.

Již od začátku platnosti obou zmiňovaných zákonů se vedly diskuze, zda je nutné mít takto rozdělenou právní úpravu do dvou právních předpisů. Nevhodnost sjednocení právní úpravy do jednoho zákona byla zmiňována i v důvodové zprávě zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení.²² Naproti tomu existuje řada názorů od odborníků, kteří tvrdí, že není důvod k rozdělení mezi tyto dva zákony a žádoucí je sjednocení úpravy do jednoho obecného zákona.

V několika člancích, které se zabývaly problematikou této právní úpravy, byla tato legislativa označena za velmi nepříznivou pro projekty realizované prostřednictvím spolupráce soukromého a veřejného sektoru. V oblasti využití realizace formou této spolupráce chyběla nejen kvalitní legislativa, ale také metodiky. Dalším problémem bylo matoucí povědomí o eventuálním spojení dotačního titulu a PPP projektů. V případě insolvence soukromého subjektu nebylo stanoveno postavení veřejného zadavatele. Chyběla mimo to také úprava postavení veřejného zadavatele. Právní úprava chyběla mimo to také v oblasti daní konkrétně DPH. Nejasné odpovědi byly také na otázky týkající se podpory z veřejné strany v průběhu

²¹INTERPRETAČNÍ SDĚLENÍ KOMISE: *o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek* [online]. Úřední věstník Evropské unie, 2006 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: http://publications.europa.eu/resource/cellar/8e66af13-b709-4b4e-887e-fa287d18e12c.0001.03/DOC_1

²²VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon): Sněmovní tisk 1078*. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 2020-03-31]. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=14552>. str. 2.

PPP projektu a v neposlední řadě politická reprezentace České republiky příliš nepodporovala tento typ projektů.²³

V roce 2016 došlo k sjednocení právní úpravy do jednoho zákona, a to konkrétně zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, kterým se rušily zákony předešlé obecný zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a speciální zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení. Stěžejní změnou bylo vtažení koncesní právní úpravy do obecného zákona o zadávání veřejných zakázek, a tudíž sjednocení těchto dvou roztržštěných úprav do jednoho předpisu. Dle JUDr. Roberta Krče mělo sjednocení a celkově nová právní úprava na PPP projekty neutrální vliv. Při zadávání PPP projektům je třeba jednat v souladu s normami nového zákona, které poskytují zadavateli flexibilnější postup. Velký význam má v tomto odvětví nejen judikatura Evropské unie, ale také vnitrostátní judikatura České republiky.²⁴

2.1.2 Současná právní úprava

Největším přínosem sjednocení právní úpravy bylo zejména zjednodušení kompletního zadávání projektů. Pojmy, které byly v každém ze zákonů upraveny individuálně se sjednotily do jedné formulace. Současně se zavádí dosud chybějící definice pojmu zadavatel a mimo to zákon obsahuje základní zásady, jež je možné aplikovat i na koncese například. zákaz diskriminace, přiměřenost, rovnost zacházení, transparentnost. Nová právní úprava odráží úpravu směrnice Evropské unie pro koncese 2014/23/EU o udělování koncesí, proto nelze zákon označit za speciální národní úpravu, ale pouze transport této směrnice do Právního řádu České republiky.²⁵

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek obsahuje novou úpravu koncesí, kdy je možné na toto téma aplikovat obecná ustanovení z první části, základní ustanovení týkající se

²³ZUSKA, Karel. Praktické problémy PPP při realizaci projektů obnovy a rozvoje venkova. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 2/2009, 1. ročník, str. 35-52. ISSN 1803-9553.

²⁴Rozhovor: *Koncese a PPP projekty z pohledu nového zákona a aktuální judikatury* [online]. C. H. Beck // Robert Krč, 2017 [cit. 2020-03-15]. Dostupné z: <https://www.beck.cz/blog/rozhovor-koncese-a-ppp-projekty-z-pohledu-noveho-zakona-a-aktualni-judikatury.html>

²⁵SMĚRNICE EVROPSKÉ PARLAMENTU A RADY 2014/24/EU: o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES [online]. 2014 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0024-20180101&from=EN>

a

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2014/25/EU: o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES [online]. 2014 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN>

zadávacích řízení z části druhé, proces pro zadávání zakázek sektorových ze sedmé části, nejdůležitější ustanovení o postupu zadávání koncesí je možné nalézt v části osmé tohoto zákona a neméně důležitá jsou ustanovení z části desáté až třinácté, kde jsou uvedena společná ustanovení. Závěr tedy čtrnáctá a patnáctá část obsahuje přechodná a závěrečná ustanovení a informace o účinnosti zákona.

Koncese po novelizaci spadá pod veřejné zakázky, dá se říci, že je to jakási podkategorie veřejných zakázek nebo jejich zvláštní forma, tudíž koncese jako taková již není na stejné úrovni s pojmem veřejná zakázka. Největší změna spočívá v odstranění institutu koncesní smlouva, kterou dá se říci nahradil nový pojem koncese. Zákon zadávání veřejných zakázek také definuje koncese na stavební práce a koncese na služby. Těmito smlouvami se rozumí smluvní vztah uzavřený zadavatelem a dodavatelem související s poskytováním činnosti, kterou zadá zadavatel za úplatu dodavateli, jehož protiplnění se opírá o právo brát užitek související z poskytovanými službami nebo jsou výsledkem stavebních prací nebo platby za ně. Dodavatel zde nese odpovědnost za provozní riziko vázané na braní užitek z poskytovaných služeb či z provozu stavby.²⁶

Současně ze zákona také vypadl pojem významných koncesních smluv a také koncesního projektu. Vynechání těchto pojmů vede k zproštění povinnosti od zpracování a kvalifikovaného odsouhlasení koncesního projektu. Ovšem analýza vhodnosti celého projektu je i přesto nutná. Nutnost analýzy před samotným uzavřením, ale i v rámci změn koncesních smluv ve svém stanovisku určuje i Ministerstvo financí. Novinkou v této věci však je, že případná absence nevede k neplatnosti smlouvy. Na druhou stranu byla ponechána povinnost provádět zadávací nebo koncesní řízení od částky 20 milionů korun českých. Nový zákon diferencuje nadlimitní koncese a koncese malého rozsahu. Limit je určen nařízením vlády.²⁷

2.2 Institucionální zabezpečení PPP v ČR

PPP projekty by se měly zabývat instituce zejména na centrální úrovni, protože spolupráce veřejného a soukromého sektoru má náročný a zvláštní charakter. Centralizované instituce disponují dostatkem finančních prostředků a mají dost odborných zaměstnanců, kteří mohou zajistit potřebnou administrativu a řádné fungování těchto projektů.

²⁶Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek [online]. 2014 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-134> § 174

²⁷DVOŘÁK, David. Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2017. Velké komentáře. ISBN 9788074006517. str. 914–916.

Nejvýznamnější institucí v rámci realizace rozsáhlých PPP projektů je samotná Vláda České republiky, která může stát buď na straně veřejného zadavatele nebo garanta, co se týče zakotvení nejen právního, ale také institucionálního. Případně je povinna pověřit výkonem této funkce jinou institucí nebo orgán.²⁸

Neméně důležitá je v této oblasti role jednotlivých ministerstev. Zásadní celostátní postavení má nepochybně Ministerstvo financí České republiky, v jehož kompetenci je zejména pojetí přípravy a provedení projektu. Posuzuje dokumenty obsahující návrhy předložené zadavateli. Pečuje o finanční zabezpečení a snaží se o zachování podmínek pro usměrnění rozpočtových dopadů. Účastní se mimo jiné také přípravy právních předpisů a metodik souvisejících s touto problematikou.

Na přípravě legislativy participuje také Ministerstvo pro místní rozvoj, v jehož kompetenci je zejména usměrňování zadávání klasických veřejných zakázek a příprava ostatních předpisů, které s nimi souvisí. Ministerstvo pro místní rozvoj mimo to také vystupuje jako správce informačních systémů.²⁹

Ministerstvo dopravy ČR má možnost zasáhnout v rámci projektů na základě nichž má být vybudována dopravní infrastruktura. Pravomocí zasáhnout disponuje nejen Ministerstvo dopravy ČR, ale také Ředitelství silnic a dálnic a co do finančních záležitostí také Státní fond dopravní infrastruktury.

2.2.1 PPP Centrum

Akciová společnost PPP Centrum byla založena na základě doporučení Světové banky za účelem koordinace PPP projektů ze strany veřejné smluvní strany. Česká republika se v rámci této koncepce inspirovala britským Partnership UK. Společnost vznikla v roce 2004 pod záštitou Ministerstva financí ČR s cílem zajistit a zrychlit přípravu právního prostředí v této oblasti. Pracovníci PPP Centra jsou právníci, finanční odborníci, projektový manažeři, poradci a další, kteří mají zkušenosti z oblasti zvláštního fungování veřejného prostředí.

PPP Centrum by mělo zajišťovat přívětivé podmínky, příležitosti a prostředí pro realizaci PPP projektů. Projektový manažeři zde vykonávají úlohu profesionální a odborné podpory veřejného sektoru. Nabyté zkušenosti, z již úspěšně realizovaných či běžících projektů by

²⁸OSTŘÍŽEK, Jan. *Public privatepartnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 145.

²⁹OSTŘÍŽEK, Jan a KOUBA, Luděk. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public privatepartnership - sometheoretical and practicalaspects of its realization*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. ISBN 9788073755386. str. 29–31

měly být efektivně využity, a to především při přípravě různých metodik či standardů, které budou k dispozici pro další projekty realizované tímto způsobem. Smyslem PPP Centra je vykonávat tzv. veřejnou misi, tím se rozumí, že poskytuje rady a pracuje ve prospěch sektoru veřejného a nemá zmocnění k tomu, aby sloužila či poskytovala poradní služby soukromé sféře za úplatu.

Vzhledem k tomu, že přípravy spojené s tvorbou metodik již skončily a projekty jsou spravovány samotným Ministerstvem financí České republiky nebo Ministerstvem pro místní rozvoj bylo již roku 2012 ukončeno fungování PPP Centra.³⁰

2.2.2 Asociace PPP

Naopak pro podporu soukromého sektoru v oblasti PPP projektů a v rámci zavádění spolupráce veřejného a soukromého sektoru v České republice byla založena roku 2004 Asociace PPP. Jednalo se o sdružení osob, které poskytovalo poradenství ohledně investic a služeb privátnímu subjektu ohledně jeho smluvního vztahu k veřejnému sektoru.

Asociace PPP měla zajišťovat činnosti zejména týkající se poskytování informací vyplývajících z právních předpisů a metodik pro PPP projekty. Aktivně se účastnila přípravování pilotních projektů, které jsou velmi důležité pro získávání zkušeností a možnou inspiraci v rámci realizace budoucích PPP projektů. Poskytovala metodické a koordinační rady ohledně PPP projektů v rámci příprav regionálních a městských či obecních strategií. V neposlední řadě byla důležitá společná podpora zájmů všech členů ve vztahu k institucím ze strany veřejného sektoru, a to nejen vůči národním institucím, ale také vůči mezinárodním orgánům.

Asociace PPP byla na základě rozhodnutí valné hromady z roku 2012 přeměněna na Asociaci pro rozvoj infrastruktury (ARI).³¹

2.2.3 Asociace pro rozvoj infrastruktury

Asociaci pro rozvoj infrastruktury je společnost pro výzkum politiky nebo ekonomiky zabývající se analýzou v oblasti veřejné infrastruktury České republiky. Společnost slouží zejména soukromému sektoru a hájí jeho zájmy. Asociace sdružuje více než 60 institucí a společností, jež se vzájemně podílejí na projednávání možných změn v oblasti infrastruktury.

³⁰OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9. str. 147-148

³¹ tamtéž str. 149

Členové jsou z odborníků z různých oblastí od inženýrských příprav, stavebníků až po osoby spravující, financující či poskytující poradenské služby. Asociace pro rozvoj infrastruktury poskytuje možnost projevit své nestranné názory a snaží se na základě názorů všech zformulovat návrhy na možné systémové a koncepční změny.

PPP projekty jsou pouze jedním z témat, kterým se Asociace pro rozvoj infrastruktury věnuje, mimo to také řeší témata týkající se spolupráce na přípravě Národního investičního plánu, urychlení povolovacích procesů, digitalizace stavebnictví a v neposlední řadě se zabývá konceptem Zelených měst zpracovaným Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Asociace se tedy prostřednictvím návrhů a doporučení od odborníků se snaží prosadit normy pro plánování, zadávání a vedení vztahů založených na základě smluvního vztahu dle všeobecně uznávané praxe. Inspirace pochází také ze zahraničí a zmiňované praxe a měla by zajistit dlouhodobě udržitelný rozvoj a kvalitní výstavbu veřejné infrastruktury a současně posilovat "know-how" v oblasti těchto projektů. Asociace zkoumá i různé možnosti, jak lze financovat či zadávat projekty, tak aby to mělo, co nejlepší dopad na dlouhodobý rozvoj veřejné infrastruktury. Z hlediska dlouhodobých Asociace cílů se snaží o:

- zvýšit efektivitu v rámci obnovy a dlouhodobého rozvoje veřejné infrastruktury v České republice,
- pokusit se o zavedení také alternativních způsobů financování a zadávání projektů v oblasti veřejné infrastruktury,
- snaží se o pomoc v rámci realizace projektů dle mezinárodních kritérií dobré praxe.³²

Jedná se o stěžejní cíle, které jsou smyslem fungování této společnosti. Mimo výše zmíněných dlouhodobých cílů si stanovuje také každoroční dílčí cíle. Pro rok 2020 to je například:

- Podpora PPP projektů a jejich propagace v rámci financování projektů dopravní infrastruktury a sociální péče na regionální a municipální úrovni.
- Pomoc s přípravou plánu projektu vysokorychlostních tratí.
- Navrhnout změny v povolení a urychlení projektů souvisejících s výstavbou veřejné infrastruktury.

³²Asociace pro rozvoj infrastruktury ČR: *O Asociaci* [online]. [cit. 2020-03-18]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/o-ari/>

- Zařazení informačního modelu budovy (BIM) do přípravné a realizační fáze projektů dopravní infrastruktury a vytvoření metodik k zajištění přenosu dobré zahraniční praxe do ČR.
- Vytvoření národního infrastrukturního plánu České republiky s možností využití nástrojů EU zejména z oblasti financování.
- Vytvoření metodik zaměřených na hodnocení kvality k novému zákonu č. 134/2016 sb. o zadávání veřejných zakázek.³³

Asociace pro rozvoj veřejné infrastruktury České republiky je také jedním z členů skupiny specialistů pro PPP projekty Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) a je kontaktním místem České republiky pro spolupráci s touto evropskou komisí v oblasti Spolupráce veřejného a soukromého sektoru neboli PPP projektů. Smyslem Evropské hospodářské komise OSN je zejména prosadit společné zásady pro zadávání a realizaci PPP projektů a přispět tak k většímu využívání této formy realizace projektů nejen v Evropě, ale po celém světě.³⁴

Co se týče klasického zadávání veřejných zakázek za zmínku stojí Asociace pro veřejné zakázky, která byla pod záštitou Ministerstva vnitra ČR registrována v květnu roku 2006.³⁵

2.3 Projekty realizované v ČR

První vlna pilotních projektů realizovaných formou PPP byla zahájena hned po odsouhlasení využití formy PPP projektů pro poskytování veřejných služeb v České republice v roce 2004.

2.3.1 Pilotní projekty

Dle Ministerstva financí České republiky měly pilotní projekty usměrnit, dát řád a možnost předejít chybám reálným projektům. Cílem těchto projektů bylo rovněž nastavit jejich vedení, vyzkoušet fungování metodik, připravenost a způsobilost sektoru veřejného

³³Asociace pro rozvoj infrastruktury ČR: *Cíle pro rok 2020* [online]. [cit. 2020-03-18]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/o-ari/>

³⁴Asociace pro rozvoj infrastruktury ČR: *O asociaci* [online]. [cit. 2020-03-18]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/o-ari/>

³⁵Asociace veřejných zakázek [online]. [cit. 2020-03-18]. Dostupné z: <http://www.asociacevz.cz/o-asociaci>

implementovat koncept PPP projektů do sféry poskytování služeb veřejnosti. Po odstartování první vlny pilotních projektů roku 2004 bylo během dvou let předloženo 14 návrhů projektů. Posuzování návrhů proběhlo dle určitých kritérií, které určila vláda ve svém usnesení č. 791 ze dne 25. srpna 2004 k informaci o stavu systémové implementace Partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Navrhované pilotní projekty byly hodnoceny dle jejich rozpočtového dopadu, přenosu rizik mezi subjekty, složitosti určení výstupů a důležitá byla zejména jejich harmonie s hlavními zásadami vládního prohlášení, které bylo součástí přílohy č. 3 uvedeného vládního usnesení. V níže uvedené tabulce lze dohledat všechny významné uvažované a připravované pilotní projekty v České republice.³⁶

Až na projekt výstavby Ubytovny hotelového typu a parkoviště Ústřední vojenské nemocnice Praha, k jehož dokončení došlo roku 2010 realizace všech ostatních v tabulce zmíněných projektů byla buď zrušena nebo došlo ke změně způsobu realizace na zadání a dokončení projektu formou klasické veřejné zakázky. Změna formy realizace nebyla pro některé projekty úplně vhodná, a i přes to došlo ve většině případů ke zrušení celého projektu, což vedlo ke ztrátám finančních prostředků, které byly poskytnuty jednotlivými subjekty na poradenskou činnost. Je možné, že kvůli takovému neúspěchu většiny pilotních projektů jsme v České republice k realizaci formou PPP projektů trochu skeptičtí.

2.3.2 Příklady PPP projektů v ČR

Kapitola se věnuje jednotlivým příkladům, jak úspěšných projektů jako je výstavba Depa MHD v Plzni nebo Parkovacího domu Rychtářka, který, ačkoliv byl terčem kritiky, se dá považovat za úspěšný, protože slouží k účelu, ke kterému byl zřízen a spolupráce mezi subjekty nadále běží, tak i neúspěšnému projektu výstavby dálnice D3.

2.3.2.1 Depo MHD Plzeň

Jedním z největších a neúspěšnějších projektů realizovaných formou PPP projektu je bezpochyby Depo MHD v Plzni. V roce 2014 nové depo dopravních podniků v Plzni

³⁶HOLEC, Pavel a Karel ZUSKA. *Možnosti uplatnění PPP v Operačním programu Podnikání a inovace 2007 – 2013* [online]. [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/42651/47751/569522/priloha001.pdf> str. 48

nahradilo depo staré, které sloužilo k odstavování a údržbě vozidel plzeňským dopravním podnikům přes 115 let. Staré depo bylo nutné rekonstruovat zejména z důvodu zastaralosti, protože již nesplňovalo nejen technické podmínky, ale také bezpečnostní podmínky pro výkon práce.

PPP projekt realizovaný pro Plzeňské dopravní podniky, a.s., které vystupovaly v roli zadavatele, spočíval v demolici staré stavby a výstavbě nového areálu depa. Tento PPP projekt byl zařazen mezi projekty dopravní infrastruktury, ačkoli se nejednalo o výstavbu silnic či dálnic, jak jsme u projektů dopravní infrastruktury zvyklí. Výhodou celého výběrového řízení bylo zejména to, že se do něj přihlásila firma Škoda Transportation, která má na starost údržbu, úklid vozů a případné opravy pražského metra. Nejen díky těmto zkušenostem s provozem, ale i vzhledem k nabídce Škody Transportation zrealizovat projekt rychleji a levněji, o budoucím garantovi projektu nebylo pochyb. Projekt byl realizován konsorciem firem. Přehled konkrétních dodavatelů podílejících se na projektu nalezneme v tabulce uvedené níže.³⁷

Dodavatelé	
Název	Konsorcium ŠKODA - ŠKODA CITY SERVICE s. r. o. (leader Konsorcia, poskytovatel FS vůči Zadavateli a Městu) - Bammertrade a. s. - ŠKODA TRANSPORTATION a. s. - ŠKODA ELECTRIC a. s. - CIAS HOLDING a. s.
Architekt	Ing. Arch. Halka Pavlíková Gloserová
Projektant	Plzeňský projektový a architektonický atelier s. r. o.
Poradce	BUREAU VERITAS CZECH REPUBLIC, spol. s. r. o.
Stavební společnost	Oprávérenský závod: Metrostav a. s., Odstavný závod: Sdružení CITY (SWIETELSKÝ stavební s. r. o. + ENGADA Europe a. s.)

Tabulka 1

Zdroj: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/projekty/depo-mhd-plzen/#popis>

Jak již víme PPP projekty jsou velmi náročné na přípravu. Perfektní a bezchybná příprava projektu je ale stěžejní pro jeho úspěšnou realizaci. K podpisu smlouvy se zadavatelem došlo v května roku 2012. Podpisu samotné smlouvy přecházela dvou a půl roční příprava. Více než polovinu času zabralo detailní projednání smlouvy zejména s právníky a bankou ČSOB. Za

³⁷ *Plzeňské depo, největší koncesní PPP projekt v ČR, bylo dodáno o rok dříve a levněji.* [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://www.csobpanorama.cz/dokazali-jsme-ze-pppprojekty-mohou-fungovat-i-v-cesku/>

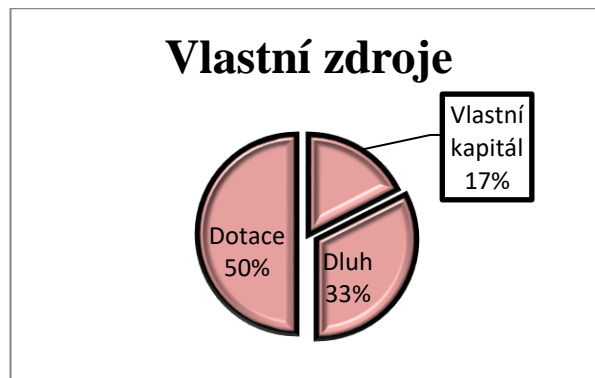
velké pozitivum je považováno zejména to, že bankovní tým ČSOB se účastnil spolupráce od samého počátku a znal detailně všechny fáze a podrobnosti o projektu. Samotná realizace projektu již proběhla bez komplikací a velmi rychle. Měsíc od podpisu smlouvy se začalo s demolicí a následující rok konkrétně v prosinci 2013 došlo ke kolaudaci, což bylo rok a půl před smluvním termínem.

Celková délka projektu je smluvena na 29 let od počátku roku 2013 do konce roku 2041. Přičemž předmětem smlouvy je nejen demolice a vybudování nového areálu depa, ale také provoz a údržba spočívající v poskytování kompletního servisu dodavatelem po celou dobu trvání smlouvy. Zadavatel je povinen postupně splácet oba závody.³⁸

Po uplynutí sjednané doby tj. 29 let dodavatel převede celé depo Plzeňským dopravním podnikům a. s. za symbolickou cenu 1 Kč. Přičemž se dodavatel zavázal, že budova i všechny využívané technologie musí splňovat smluvenou 25% zůstatkovou hodnotu. Zůstatková hodnota souvisí s kvalitou pravidelné údržby a celkovým provozem, ve kterém je potřeba technická zařízení obnovovat dle potřeb. Předpokládá se, že za celou dobu trvání projektu bude třeba provést obnovu zařízení (např. soustruhy, jeřáby, myčky apod.) třikrát až čtyřikrát, přičemž všechny náklady nese dodavatel a na poplatky ani celkovou částku, kterou je zadavatel povinen zaplatit, to nebude mít žádný vliv.

Projekt je financován formou kombinace vlastních a cizích zdrojů. Na realizaci projektu byla poskytnuta dotace ve výši 0,4 miliardy Kč, přičemž 85% z této částky tvořily prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie a zbylých 15% bylo poskytnuto ze státního rozpočtu České republiky. Tyto dotace spadají do financování z vlastních zdrojů a tvořili 50% z celkové částky poskytnuté z vlastních zdrojů, která činila 0,80 miliard Kč. Procentuální zastoupení zdrojů prostředků hrazených ze strany zadavatele je vyobrazeno na následujícím grafu "*Vlastní zdroje*". Zbytek částky ve výši 0,80 miliard Kč byl uhrazen z financí poskytnutých bankou ČSOB a. s., na základě seniorního úvěru.

³⁸*Depo MHD Plzeň: Parametry* [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/projekty/depo-mhd-plzen/#popis>



Tabulka 2

Zdroj: Vlastní zpracování, 2020

V rámci tohoto projektu jsou smluvně jasně definovaná pravidla a to tak, že plzeňské dopravní podniky se starají o provoz městské dopravy a Škoda City Service patřící do koncernu Škoda Transportation zodpovídá provoz, servisní a opravárenské služby vozů městské dopravy a také spravuje celý areál depa. Kompletní údržba ze strany dodavatele je prováděna dle smluvených intervalů a je spojena s kontrolou jejich dodržování.³⁹

Zadavatel má právo na předčasný převod obou závodů, přičemž za finanční závazky ze strany zadavatele tedy Plzeňských dopravních podniků a. s., ručí město Plzeň. Bylo také dohodnuto, že případné ušetřené finanční prostředky si vzájemně rozdělí zadavatel s dodavatelem.

V rámci realizace projektu došlo k ušetření značných finančních prostředků, přičemž úspory vznikly na základě zkušeností vybraného dodavatele konkrétně Škody Transportation, které pomohli optimalizovat procesy realizace a vyvarovat se případným chybám ve fázi správy a údržby a až miliarda korun byla ušetřena při výstavbě. Hned několik měsíců po zprovoznění depa dle smluvených pravidel vrátila Škoda Transportation 50 milionů Kč zadavateli.⁴⁰

Tento příklad realizace PPP projektu prokazuje to, že i v České republice má realizace touto formou smysl. Vzhledem k dlouhodobosti této spolupráce, která stále běží je momentálně vyvozovat závěry předčasné. I přesto lze projekt označit, alespoň co se týče přípravné a realizační fáze, za velmi úspěšný. Podíl na tom má zajisté důkladná příprava smluvních podmínek a zapojení odborníků a specialistů, které byli přítomni od samého počátku projektu

³⁹Třetím rokem je v provozu nejmodernější evropské depo MHD v Plzni [online]. 2017 [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <http://www.buspress.eu/tretim-rokem-je-v-provozu-nejmodernejsi-evropske-depo-mhd-v-plzni/>

⁴⁰Plzeňské depo, největší koncesní PPP projekt v ČR, bylo dodáno o rok dříve a levněji. [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://www.csobpanorama.cz/dokazali-jsme-ze-pppprojekty-mohou-fungovat-i-v-cesku/>

a znali každý krok a detail týkající se projektu. Mimo to tomu také přispělo, že se do výběrového řízení přihlásila firma Škoda Transportation, která měla již zkušenosti s provozem dopravní infrastruktury a díky ní se povedlo ušetřit nemalé množství finančních prostředků. Autorka práce věří, že průběh projektu až do jeho samotného závěru bude pokračovat bez problémů a bude jednou sloužit jako vzorový "ideální" příklad spolupráce veřejného a soukromého sektoru v České republice.

2.3.2.2 Parkovací dům Rychtářka v Plzni

Co se týče PPP projektů město Plzeň patří na stranu jejich příznivců. Prvním dokončeným PPP projektem v České republice byl projekt zaměřený na realizaci parkovacího domu Rychtářka v Plzni.⁴¹

Výběrové řízení na realizaci tohoto projektu vyhrála investiční firma HERMOSA Real Estate, a. s., přičemž smlouva byla uzavřena v květnu 2010.⁴²Firma HERMOSA Real Estate, a. s. jako investor projektu do stavby investovala částku výši 351 milionů Kč. Návrhem projektu se zabývali architekti firmy AVE architekt. Kancelář HELIKA, zabývající se architekturou a projekty, se stala generálním projektantem projektu výstavby parkovacího domu. Důležitým účastníkem projektu byla také firma BAK stavební společnost, a. s., která byla generálním dodavatelem.

Parkovací dům Rychtářka se nachází ve vnitřním městě Plzeň v ulici Truhlářská nedaleko městské památkové zóny. Kvůli tomuto umístění se řešily detaily projektu také se zástupci památkové péče, se kterými bylo dohodnuto řešení spojení přístupu k parkovacím místům s historickým centrem prostřednictvím lávky, která vedla z druhého podlaží parkovacího domu. Parkovací dům s rozlohou obestavěného prostoru 53 500 m³ disponuje celkem 447 parkovacími místy, z nichž 8 slouží pouze rodinám s dětmi a 27 míst je určeno výhradně pro osoby se sníženou schopností pohybu či orientace. Kromě primární funkce – poskytování parkovacích míst, ke kterému byl parkovací dům zřízen, ve spodní části domu jsou komerční

⁴¹*Parkovací dům Rychtářka v Plzni – první dokončený projekt PPP u nás* [online]. 2011 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: https://www.imaterialy.cz/rubriky/aktuality/prumysl-a-obchod/parkovaci-dum-rychtarka-v-plzni-prvni-dokonceny-projekt-ppp-u-nas_103056.html

⁴²*Útvar koncepce a rozvoje města Plzeň: Parkovací dům Rychtářka* [online]. [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: <https://ukr.plzen.eu/rozvoj-mesta/ukoncene-projekty/parkovaci-dum-rychtarka/parkovaci-dum-rychtarka.aspx>

prostory o rozloze 1600 m², jež využívá dodavatel tedy společnost HERMOSA Real Estate, a. s., která objekt postavila.⁴³

Parkovací dům zrealizovaný formou PPP projektu byl otevřen v červnu roku 2011. Smlouva o spolupráci mezi veřejným a soukromým sektorem byla uzavřena na dobu 20 let. Rozdílem oproti předešlému projektu depa MHD v Plzni je město vlastníkem objektu již od samého počátku. Město je zavázáno splácet po dobu trvání smluvního vztahu investorovi za projekt v hodnotě kolem 250 milionů Kč roční částku 18,45 milionů Kč jako poplatek za dostupnost. Výše této částky je pouze označení hranice, jakou nejvyšší částku může město ročně investorovi uhradit. Ing. Martin Král, předseda představenstva společnosti HERMOSA Real Estate podotýká, že: "*Reálné platby, budou totiž záviset na termínu dokončení stavby i kvalitě poskytovaných služeb. Služby se budou průběžně monitorovat a hodnotit podle kritérií ve smlouvě mezi městem a dodavatelem. Při horší kvalitě i kvantitě služeb platby města tedy budou nižší.*"⁴⁴

Úroveň poskytovaných služeb se bude hodnotit na základě obsazenosti parkovacích míst. V případě provedení údržby dle předem odsouhlaseného plánu se místo, jichž se údržba dotkne budou brát za dostupná. Další možné budoucí problémy jsou detailně popsány ve smlouvě. Za parkování platí koncový uživatelé poplatky ve výši 10 Kč/hod v pracovní dny a o polovinu méně 5 Kč/hod o víkendy. Lze řídit také předplatné parkovného. Podrobnější informace je možné najít na webových stránkách parkingplzen.cz. Důležité v tomto případě je zmínit, že poplatky za parkovné od koncových uživatelů přísluší městu Plzeň, které i z těchto finančních prostředků splácí investorovi dohodnutou částku. Firma HERMOSA Real Estate, a. s. v tomto případě nemá právo ovlivňovat výši poplatků za parkovné ani nárok na finance ani jejich část z poplatků od koncových uživatelů.

Na základě smluvní dohody provozovatelem parkovacích míst pro veřejnost je město Plzeň konkrétně městská společnost Parking Plzeň s.r.o., avšak na investora tedy firmu HERMOSA Real Estate, a. s. byla přenesena rizika týkající se výstavby a provozu parkovacího domu celkově. To znamená, že projekt byl celkově zainvestován, realizován i provozován firmou HERMOSA Real Estate, a. s. jako jediným dodavatelem. Firma nese zodpovědnost a záruky

⁴³*Parkovací dům Rychtárka v Plzni – první dokončený projekt PPP u nás* [online]. 2011 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: https://www.imaterialy.cz/rubriky/aktuality/prumysl-a-obchod/parkovaci-dum-rychtarka-v-plzni-prvni-dokonceny-projekt-ppp-u-nas_103056.html

⁴⁴*Veřejný sektor ušetří, soukromý investor neprodělá* [online]. 2010 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/verejny-sektor-usetri-soukromy-investor-neprodela/>

za fungování parkovacího domu po celou smlouvenou dobu trvání projektu. V tomto případě přísluší rizika spojená s dostupností dodavateli, jinak by zpravidla bylo na straně veřejného subjektu (zadavatele).

Po spuštění projektu v roce 2011 byla největším problémem nedostatečná vytiženost parkovacího domu. Dva měsíce od otevření byla kapacita parkovacího domu stále naplněna sotva ze čtvrtiny. Bylo to přisuzováno zejména nedostatečné propagaci parkovacích míst. V průběhu provozu parkovacího domu došlo ke snížení ceny parkovného, které však příliš nepomohlo vyřešit situaci nedostatečné obsazenosti. Spekulovalo se také o tom, že cílem projektu nebylo odstranit auta z centra města, ale v projektu hráli roli i politické důvody. Naznačuje to i fakt, že se firma HERMOSA Real Estate a. s., po získání stavebního povolení přejmenovala na HERMOSA Parking Plzeň, která spadá od roku 2015 pod jedinou firmu se sídlem na Kypru, jenž je v ČR zastoupená advokátní kanceláří lobbisty IvoRittiga.⁴⁵

I přes veškeré spekulace a komplikace okolo tohoto projektu ho lze považovat za úspěšný. Parkovací dům Rychtářka slouží k účelu, ke kterému byl zřízen a přes problémy, které ho z počátku provázeli je dnes poměrně hojně využíván. Krizi spojenou s nedostatečnou obsazeností se podařilo překonat také díky komerčním prostorům, z jejichž nájmu byly získány alespoň nějaké stabilní finanční prostředky.

Tento PPP projekt byl vybudován jako tzv. kvazikoncese, kdy dodavatel nezískává finanční prostředky od koncových uživatelů využívajících služby, ale přímo od veřejného zadavatele. Je tomu tak na rozdíl od koncese, kde dodavatel získává prostředky od koncových uživatelů služeb formou poplatků a nikoli od zadavatele. Je tomu tak především z důvodu, že samotné vybudování a provoz parkovacího domu bez kontinuity na kompletní síť parkování povrchového by samy o sobě nebyly výnosné. Soukromý dodavatel nedisponuje dostatečnými oprávněními k regulaci parkování v celém městě, tudíž by nemohl zajistit potřebné finanční prostředky ke splácení stavby. Z tohoto důvodu má na starost pouze provoz a údržbu, na jejichž kvalita souvisí s výší částky, kterou mu zaplatí zadavatel. Město Plzeň určuje pravidla a organizuje parkování v parkovacím domě, přičemž mu přísluší veškerý příjem z poplatků za parkovné vybrané v parkovacím domě na Rychtářce.

⁴⁵*Lesk a bída parkovacího domu Rychtářka v Plzni* [online]. 2013 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/profily/PhDr-Ing-Mgr-et-Mgr-Jiri-Valenta-DBA-1393/clanek/Lesk-a-bida-parkovaciho-domu-Rychtarka-v-Plzni-15516>

Dle Ing. Martina Krále by *"při obvyklé výši parkovného v dané lokalitě a průměrné obsazenosti placeného stání by se nám náklady na investici a údržbu vrátily až za mnoho desítek let. Proto by takový projekt žádného soukromého investora neoslovil. Jenže v projektu Rychtářka město nepřenáší riziko poptávky po parkování na investora a má plně pod kontrolou nastavení podmínek parkování pro veřejnost. Samo tedy vhodným parkovacím režimem na svém území bude ovlivňovat přímou komerční úspěšnost projektu."*⁴⁶

2.3.2.3 Dálnice D3

Jako příklad PPP projektů je žádoucí zmínit také projekt týkající se výstavby dálnice, protože tento způsob realizace projektů formou PPP je typický. Stavební práce na přístavování dálnice D3 byly s přestávkami prováděny již několik let. Stagnace projektu a pauzy v jeho realizaci byly zapříčiněny nedostatečnými finančními prostředky a také střídáním politické reprezentace. Návrhy tehdy ještě československé dálniční sítě byly roku 1987 doplnila dálniční trasa vedoucí z Prahy do Rakouska přes České Budějovice. Po vzniku samostatné České republiky vláda návrh potvrdila a schválila její výstavbu, která měla začít v roce 2003. V únoru 1997 se tehdejší vláda rozhodla vyjmout výstavbu dálnice D3 ze svých plánů. O dva roky později s však situace ohledně dálnice D3 změnila a návrh na výstavbu byl zařazen zpět do koncepce strategie Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010.

Po roce 1989 se zvýšili nároky na ochranu životního prostředí a územní plánování dálnic bylo mnohem náročnější a pomalejší. Do února 2003 proběhlo zprovoznění pouze několika úseků, potom nastal zlomový okamžik řešení těchto problémů. Výstavba dálnice se stala schválených záměrem, co se týče přijatelnosti dopadů na životní prostředí z hlediska posuzování EIA.

Plánovaná trasa D3 spadá do sítě TEN-T neboli Transevropské dopravní sítě a ve spojení s dálnicí D8 a napojení části úseku na Pražský okruh je součástí významného mezinárodního tahu E55, jež vede přes území České republiky ze švédského města Helsingborg až do Kalamaty, která leží v Řecku.

Realizace dálnice D3 formou PPP projektu začala schválením vládního usnesení č. 1017 k předložení druhé vlny pilotních PPP projektů roku 2005. V oblasti silniční infrastruktury vyhrál úsek Tábor-Bošilec dálnice D3 označený 0307 a 0308. Poradenské konsorcium

⁴⁶*Veřejný sektor ušetří, soukromý investor neprodělá* [online]. 2010 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/verejny-sektor-usetri-soukromy-investor-neprodela/>

Ministerstva dopravy složené ze společností ING a Ashurst a Mott MacDonald ve spolupráci s Ředitelstvím silnic a dálnic a Státním fondem dopravní infrastruktury začaly připravovat materiály ke schválenému koncesnímu projektu. Stěžejním dokumentem byla studie provedení realizace dálnice na 30kilometrovém úseku Tábor-Bošilec prostřednictvím PPP projektu. Na základě auditovaných studií a dokumentů byla proveditelnost prostřednictvím PPP projektu posouzena jako vhodná. Předpokládalo se, že náklady na výstavbu tohoto úseku dálnice se budou pohybovat kolem 11 miliard Kč.

Přesto nebyl již připravený projekt roku 2007 předložen vládě. Bylo to z důvodu, že v té době byly vhodné finanční podmínky a realizace pouze 30 km úseku mezi Tábořem a Bošilem se zdála nedostatečně velká. Proto Ministerstvo dopravy ke konci roku 2007 přehodnotilo rozsah realizace projektu a bylo rozhodnuto o jeho rozšíření. Rozšíření se mělo týkat celého jihočeského úseku dálnice D3 včetně rychlostní silnice R3, která vede až do Rakouska. Vzhledem ke změně rozsahu projektu se počítalo také se zpožděním výstavby, aby se proces urychlil bylo přistoupeno k řešení realizovat projekt obvyklým způsobem, kdy v kompetenci koncesionáře bude nejen výstavba, ale také provoz a údržba. Vzhledem ke změně požadavků smluvních podmínek byla učiněna obměna na straně poradního konsorcia.

Změnu rozsahu projektu schválila vláda na základě usnesení č. 672 ze dne 2. 6. 2008 a v říjnu stejného roku odsouhlasila realizaci koncesního projektu. Zadávacímu řízení však musela předcházet novelizace zákona, aby bylo možné přenést odpovědnost za vyvlastnění a odkoupení pozemků na koncesionáře. Problémy vnikaly také v rámci investorských příprav, které se lišily na konkrétních úsecích. Největší komplikací byla nejednotnost termínů zahájení výstavby. Ještě před nutnou novelizací zákona se začala projevovat hospodářská krize a podmínky pro realizaci PPP projektů nebyly příliš optimistické zejména z hlediska finančního jako tomu bylo pár let zpět.

Na základě doporučení odborníků z řad finančních poradců se vláda tehdejšího premiéra Jana Fischera rozhodla opět změnit rozsah projektu. Poradci doporučili rozdělit na dvě fáze jihočeskou část dálnice, kdy bude nezbytné přizvat k financování multilaterální instituce. Odpovědnost za vyvlastnění a odkup pozemků se převede zpátky na stranu veřejného zadavatele tedy státu. Projekt měl být rozdělen tak, že nejdříve by došlo k výstavbě části 0308/C-0309/III a s ohledem na finanční okolnosti a podmínky by byla zahájena realizace druhé fáze v úseku 0310-0312. Úskalím toho rozdělení na dvě fáze bylo, že by každá fáze byla zadávána zvlášť bez vzájemné návaznosti, tudíž každá fáze by měla svého koncesionáře. Nový návrh, jehož realizace závisela na schválení novely zákona o vyvlastnění, měl být

předložen vládě v srpnu 2009, ale novela zákona o vyvlastnění však nebyla vládou schválena. Nadějí pro realizaci projektu se stal zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Projekt byl v závěru roku 2009 znovu předložen vládě, přičemž tento návrh nebyl vládou projednán z důvodu nedostatečného mandátu a úřednické vůli.

Formou usnesení o projektovém záměru PPP projektu D3 v Jihočeském kraji z června roku 2012 schválila vláda znovu obnovení a aktualizování PPP projektu, jež byl schválen usnesením č. 1304 v roce 2008 a to v úseku mezi Bošilem a Borkem. V konečné fázi využití této formy realizace Ministerstvo dopravy České republiky nedoporučilo tento projekt realizovat tímto způsobem a upřednostňovalo využít způsob klasické veřejné zakázky, která umožní čerpat více finančních prostředků z dotací Evropské Unie.⁴⁷

Od samého začátku projednávání realizace projektu doprovázelo značné nemalé množství problémů. Konečné rozhodnutí o tom, že projekt nebude realizovaný formou PPP projektu učinil roku 2013 ministr dopravy Zbyněk Stanjura, který byl do funkce nově jmenován. Ohledně toho, jakou formou má být projekt realizován, došlo k neshodě názorů zejména v řadách politické reprezentace. Tehdejší bývalý ministr dopravy Pavel Dobeš hájil výhodnost realizace formou PPP projektu, která byla určena také dle analýzy poradních firem. Výhodnost realizace formou PPP měla spočívat zejména v ušetření finančních prostředků nejen na výstavbě, ale zejména na správě a údržbě, která by byla v kompetenci soukromého subjektu po plánovanou dobu 30 let. Naopak jeho následník oponoval možností využít evropské finanční prostředky, pokud by byl projekt realizován formou klasické veřejné zakázky.⁴⁸

Autorka diplomové práce spatřuje za zásadní v rámci neúspěchu realizace projektu výstavby dálnice D3 formou PPP projektu zejména časté změny rozsahu projektu a jeho závislost na novelizaci zákonů. Problémům by se dalo předejít, pokud by příprava projektu byla kvalitní, důkladná a vztahovala se k aktuálnímu politickému dění a legislativním normám. Dle jejího názoru byl projekt plánovaný do příliš do budoucna a chybělo možné řešení problémů, které v budoucnu komplikovaly začátek realizace například finanční krize či neschválení vázaného zákona, přičemž se tomu dalo předejít kvalitně zpracovanou dopravní strategií.

⁴⁷*Dálnice D3: Praha – Tábor – České Budějovice – Rakousko* [online]. 2016 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: http://www.dalniced3.cz/public/files/documents/d3-2016-web_1.pdf

⁴⁸*Vzkříšení metody PPP se nekoná, dálnici do Budějovic chce stavět stát* Zdroj: https://ceskapozice.lidovky.cz/tema/vzkriseni-metody-ppp-se-nekona-dalnici-do-budejovic-chce-stavet-stat.A130310_232933_pozice_102294 [online]. 2013 [cit. 2020-03-25]. Dostupné z: https://ceskapozice.lidovky.cz/tema/vzkriseni-metody-ppp-se-nekona-dalnici-do-budejovic-chce-stavet-stat.A130310_232933_pozice_102294

Dle názorůle vyjádření v dokumentech vydaných Ministerstvem dopravy a novinových článků lze shrnout, že realizace formou PPP neuspěla z následujících důvodů:

- První problém byl spatřován stejně jako u autorčina názoru v absenci koncepčních strategií, které by řešily případné problémy a díky nim by šlo o dosažení jednoho cíle a tudíž by nebyla realizace projektu tolik závislá na politickém dění a legislativě jako tomu bylo v tomto případě.
- Další komplikace způsobily časté změny nejen rozsahu, ale také formy realizace projektu. V rámci PPP projektů, které jsou charakteristické svou dlouhodobostí je žádoucí stabilní nejen politické prostředí a jasně určené zadání, jež by nemělo být předmětem častých změn a už vůbec ne ve stěžejních záležitostech.
- V neposlední řadě byl problém spojen s doháněním čerpání dotací z Evropské unie, což se politická reprezentace České republiky snažila dohnat tímto způsobem. S odvahou lze říci, že hlavním cílem se v rámci tohoto projektu nebyla samotná výstavba dálnice, ale hledání co nejvhodnější formy projektu, která by splňovala podmínky pro spolufinancování z evropských fondů a vyčerpání dotací.⁴⁹

⁴⁹*Dálnice D3: Praha –Tábor –České Budějovice – Rakousko* [online]. 2016 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: http://www.dalniced3.cz/public/files/documents/d3-2016-web_1.pdf

3 PPP v zahraničí

Celosvětově ani v rámci Evropské unie není koncept PPP projektů jednoznačně právně definován. Na jednu absence legislativní úpravy může vést k nedostatečné přehlednosti, jak je možné projekty tohoto typu zadávat a využívat. Druhá strana věci souvisí s tím, že je nutné brát v potaz, že sociální, kulturní, politické a ekonomické prostředí se v každém státě liší. Z tohoto důvodu je obtížné a téměř nemožné vytvořit jednotný koncept a způsob aplikace pro všechny státy. V rámci realizace PPP projektů je možné se inspirovat, využívat informace, zkušenosti a rady od vyspělých států, kde tento typ spolupráce velmi dobře funguje. Přičemž je potřeba uvědomit si výše uvedené rozdíly prostředí v jednotlivých státech a že není možné označovat určitý přístup za dobrý či špatný. Protože, co v jednom státě může perfektně fungovat, co se týče institucionálního zabezpečení, druhů PPP projektů, způsobu zadávání a realizace atd., nemusí z pravidla fungovat ve státě jiném.

3.1 Historie a současnost PPP v zahraničí

Princip spolupráce soukromého a veřejného sektoru při poskytování veřejných služeb se začíná využívat až v minulém století. Součástí poskytování těchto služeb začíná být soukromý sektor v 80. letech 20. století, kdy se tímto způsobem začínají realizovat projekty ve Velké Británii. Kladnými zkušenostmi se zapojením privátního subjektu do financování, budování a provozu veřejné infrastruktury se nechaly inspirovat další země, pro které byla Velká Británie vzorem v oblasti této spolupráce. Způsob spolupráce soukromého a veřejného sektoru začaly využívat nejen rozvinuté evropské státy, ale inspirovat se nechaly také země rozvíjející např. Jihoafrická republika, Brazílie či Chile a mimoevropské Kanada, Austrálie.

3.1.1 Velká Británie

Na konci 20. století začalo ministerstvo financí Velké Británie s přípravou legislativy pro zapojení privátního sektoru do projektů v oblastech, kde jsou poskytovány veřejné služby. Oficiálně došlo k formálnímu zakotvení této spolupráce ve Velké Británii roku 1992, kdy byl zveřejněn program PFI (Private Finance Initiative). Zveřejnění programu PFI nevyvolalo větší zájem o formu této spolupráce, z tohoto důvodu došlo k navržení změn, jejichž podkladem byla Bayesova zpráva z roku 1997. Jednotlivá ministerstva účastníci se těchto projektů začala být centrálně podporovaná.

Došlo k vytvoření týmu pracovníků PFI podílejícího se současně se sektorovými ministerstvy na projektech. Členové týmu PFI byli právníci, bankéři, investoři, projektový experti, ekonomičtí a finanční odborníci atd., kteří měli zájem získat zkušenosti z této oblasti. Fungování pracovního týmu PFI, jehož jedním z úkolů bylo hodnocení konkurenceschopnosti a porovnávání životnosti těchto projektů vůči klasickému zadávání veřejných zakázek, přispělo k zjištění celé řady aspektů, kterými bylo možné ušetřit, omezit časovou náročnost a vytvořit směrnici k sjednocené smluvní dohody mezi partnery ze strany soukromého a veřejného sektoru.

Vytvoření pracovního týmu bylo pouze dočasným řešením, a i přes dobré fungování tohoto konceptu byl nahrazen roku 2000 dvěma nově vytvořenými institucemi, jimiž byly Partnership UK (PUK) a Office of Government Commerce (OCG). Přičemž akciová společnost PUK má podobnou úlohu jako nahrazený pracovní tým PFI, tudíž pracuje pro sektorová ministerstva, ale především pro ministerstvo financí, pro nově zřízenou OCG, zejména v politické sféře realizace PPP projektů. PUK vykonává činnost zejména pro sektor veřejný, který má však v této akciové společnosti minimální zastoupení. Hlavním úkoly PUK souvisí s zajišťováním veřejných služeb, tím, že dbá na kvalitu poskytovaných veřejných služeb, připívá k urychlení opravy či vybudování potřebné infrastruktury a dohlíží na účelné čerpání z veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky v rámci těchto projektů. PUK spolupracuje s organizacemi ze strany veřejného sektoru, a to na všech úrovních, tedy nejen s ministerstvy, ale také s místní samosprávou. Spolupracuje na hodnocení jednotlivých projektů, jejich realizaci a pomáhá s projekty, u kterých nastaly problémy právní či finanční povahy a snaží se je efektivně řešit. OCG je naopak složkou ministerstva financí a zodpovídá za politiku týkající se státních zakázek.⁵⁰

S pohledem do historie PPP projektů realizovaných ve Velké Británii mezi první takto zrealizované velké projekty patří bezesporu společnost Eurotunnel Group realizovaný Eurotunnel pod kanálem La Manche, jehož k jehož vybudování daly svolení vlády Francie a Velké Británie roku 1986. Ačkoliv tento projekt nebyl příliš úspěšný a společnost Eurotunnel Group byla nucena roku 2006 vyhlásit bankrot, a to z důvodu neschopnosti splácet pohledávky, funguje tento podmořský způsob dopravy mezi Francií a Anglií dodnes. Chyby provedené v rámci realizace projektu jsou považovány za jakési poučení pro budoucí projekty. Největší chyba dle mého názoru spočívala v neprovedení dostatečného zvažování

⁵⁰*BusinessInfo.cz* : Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru.[online]. 28. 6. 2004 [cit. 2020-24-03]. Dostupné z WWW: < <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html>>.

nutnosti realizace tohoto způsobu dopravy a její konkurence schopnost vůči nízkonákladovým leteckým společnostem.

Naproti tomu velmi úspěšným PPP projektem realizovaným ve Velké Británii je projekt společnosti Capital Group PLC, jehož podstatou bylo zpoplatnění vjezdu vozidel do centra hlavního města Londýna. Za vjezd do samotného centra hlavního města byla od roku 2003 účtována částka 5 GBP na den, přičemž k dnešnímu dni je denní poplatek ještě o něco vyšší. Úspěch tohoto projektu je spatřován zejména ve snížení počtu vozidel v samotném centru města cca o 30 % a růstu uživatelů městské hromadné dopravy. Tato situace má mimo jiné i velmi příznivý vliv na ovzduší, což přispívá ke zlepšení životního prostředí. Mimo to lze projekt označit za úspěšný i z hlediska ekonomického, neboť příjmy z poplatků přesahují částku 200 mi. GBP ročně. Vzhledem k tomu, že projekt sklídl velký úspěch byly zahájeny přípravy podobných projektů i v dalších větších britských městech.⁵¹

3.1.2 Nizozemsko

Za dalšího průkopníka v oblasti spolupráce soukromého a veřejného sektoru jednoznačně patří Nizozemsko. Problematikou PPP projektů se zde zabývá instituce ministerstva financí tzv. *Kenniscentrum*. Tato instituce má postavení podobné výše zmíněnému britskému pracovnímu týmu PFI. Hlavním úkolem tohoto meziministerského útvaru je koordinace připravovaných projektů během celého roku, na jehož konci předkládá parlamentu k projednání všechny plánované projekty. Typicky jsou PPP projekty v Nizozemsku realizovány dle modelu DBFO neboli "navrhni-postav-financuj-spravuj", kde hraje velmi důležitou roli soukromý subjekt a využívá se především externích zdrojů pro financování.⁵²

Nizozemsko patří mezi neúspěšnější státy v realizaci projektů formou PPP. V současnosti jsou takto realizovány projekty zejména v oblasti dopravní infrastruktury, kde se za jeden z nejúspěšnějších projektů považuje projekt pod záštitou společnosti KLM a DutchRailway, jehož smyslem bylo zajistit dodávku a údržbu železniční tratě a signalizace pro vysokorychlostní koridory. Pokud zůstaneme u železniční dopravy je důležité zmínit také vybudování a následný provoz a údržbu vysokorychlostní dopravy společností Infrasppeed. Nesmíme zapomenout také na silniční dopravu a velmi zajímavý projekt výstavby tunelu

⁵¹EKONOM, Public PrivatePartnership: Co se děje v zahraničí. *Ekonom*, 2005, č. 51-52

⁵²*BusinessInfo.cz* : Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru.[online]. 28. 6. 2004 [cit. 2020-24-03]. Dostupné z WWW: < <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html>>.

Wijkertunnel, kdy se výběrového řízení účastnila pouze jedna společnost ING Bank. V tomto případě nebylo tak možné splnit všechny podmínky stanovené pro tento projekt. Nešlo posoudit, zda nabídka ING je ekonomicky nejvýhodnější, i přes to banka projekt získala. Tyto drobné nedokonalosti se nakonec přece jen odrazily zejména ve náročnosti při stanovování Valuefor Money, což vedlo k větší finanční nákladnosti projektu. Projekt reálně nebyl pro veřejnou stranu tak výhodný, jak se předpokládalo, neboť nebyla smluvně stanovena maximální hranice pro krytí ztrát ze strany veřejného sektoru, který v tomto případě nesl zodpovědnost i za rizika spojená s poptávkou. Tento příklad potvrzuje obrovskou důležitost smluvního kontraktu, kde by měly být upraveny všechny podmínky a rizika, která mohou nastat během celé životnosti projektu.⁵³

Formou PPP projektů se v Nizozemsku mimo dopravní infrastrukturu realizují také projekty týkající se výstavby administrativních budov nejen pro složky veřejné správy, ale úspěch také sklídl například projekt výstavby kancelářského komplexu KromhoutBarracks. Zajímavostí je, že do kompetencí *Kanniescentras* padá také rodinných bytů.

O hojnosti využívání této formy spolupráce v Nizozemsku není pochyb. Mimo výše zmíněné oblasti se také zadávají projekty týkající se zdravotnických zařízení, vzdělávacích zařízení a v neposlední řadě také vodohospodářství, kdy jako příklad lze uvést projekt výstavby čističky odpadů v Delflandu.⁵⁴

3.1.3 Portugalsko

Pokud hovoříme o zemích, kde je realizace formou PPP projektů ve velké míře využívána, musíme zmínit i Portugalsko, kde se na základě konceptu PPP projektů buduje zejména dopravní infrastruktura. Zpočátku se zde k užívání této formy provádění projektů přistupovalo decentralizovaně. Příčinou tohoto přístupu byla zejména absence institucionálního zabezpečení v této oblasti a koordinačního mechanismu. Nutnost řízení projektů ze strany veřejného subjektu vyřešilo ministerstvo veřejných prací, jež začalo s uskutečňováním vládního programu projektem "SCUT" (Sem Cobrancao Utilizador), jehož obsahem byla výstavba silnic ve spolupráci s privátním sektorem. Realizaci PPP projektů v Portugalsku často iniciují odvětvová ministerstva. I přes počátečné chybějící institucionální

⁵³RESOURCE BOOK ON PPP CASE STUDIES [online]. EUROPEAN COMMISSION [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf

⁵⁴Asociácia pre podporu projektov spolupráce verejného a súkromného sektora: PPP v zahraničí. [online]. [cit. 2020-24-03]. Dostupné z WWW: <<http://www.asociaciappp.sk/?a=pppzahr>

zajištění ze strany státu je vláda PPP projektům velmi nakloněna a podporuje nejen velké a nákladné projekty například v oblasti dopravní infrastruktury, ale také finančně méně náročné projekty střední a malé velikosti například vytvoření a provoz parkovacích míst či výstavba muzeí.⁵⁵

Jak již bylo uvedeno Portugalsko je známé zejména realizací projektů formou PPP v oblasti budování dopravní infrastruktury. Jako jeden z významných projektů lze uvést projekt Vasco da Gama spočívající ve vybudování silničního mostu v hlavním městě Lisabonu přes řeku Tagus. Spolupráce mezi partnery, a to společností Lusoponte a veřejným sektorem byla smluvně stanovena na dobu 30 let. Tento projekt, jehož výsledkem je nejdelší most v jižní Evropě, byl realizován formou DBFO. Most byl otevřen po 4 letech stavebních prací roku 1988. Smluvně byla sjednána obrovská pokuta za zpoždění dodávky stavby, přičemž za všechna rizika týkající se výstavby nesl zodpovědnost soukromý subjekt. Zajímavý na tom byl zejména fakt, že v případě zpoždění o více než tři měsíce by byl most zdarma převeden do vlastnictví státu. Další kuriozitou v tomto smluvním souvisí s výběrem mýtného. Příjem společnost Lusoponte tvoří nejen výběr mýtného z vybudovaného mostu, ale také mýtné z mostu "25. dubna" z roku 1966. Možná i to byl důvod, proč měla společnost zájem o realizaci tohoto velmi nákladného projektu, jehož cena se vyšplhala až na 1,06 mld. EUR.⁵⁶

Za zmínku stojí také PPP projekt BeirasLitoral, na jehož základě došlo k vybudování silnice mezi Španělskem a Portugalskem. Konkrétně mezi portugalským Aveiem a 167 km vzdáleným VilarFormoso nacházejícího se na území Španělska. Iniciativa pro realizaci projektu přišla ze strany Portugalska, tudíž v tomto smluvním vztahu mezi sektorem veřejným a soukromým portugalský stát představoval stranu veřejnou a soukromý sektor zde zastupovalo konsorcium společností, jež reprezentovala firma Lusoscut. Smluvní vztah byl v tomto případě sjednán na období 30 let. Vzhledem k velké finanční nákladnosti projektu byl financován z části z prostředků Evropské investiční banky a také z úvěrů od komerčních bank. Soukromý subjekt zde vydělává systémem "*shallowtoll*" v překladu stínového mýtného. Jedná se o platby soukromému subjektu ne přímo od koncových uživatelů, ale od veřejného sektoru, jejichž výše i tak závisí na tom, v jakém množství je komunikace využívána (počtu

⁵⁵OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public PrivatePartnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9. str.179

⁵⁶ tamtéž

automobilů). V tomto případě je riziko poptávky na straně veřejného sektoru, z tohoto důvodu je forma plateb prostřednictvím systému stínového mýtného velmi výhodná.⁵⁷

3.2 Poznatky získané ze zahraničních projektů

Ze zahraničních zkušeností s realizací PPP lze sledovat, že většina problémů souvisí zejména s transparentností v rámci hledání vhodného soukromého partnera. Vzhledem k tomu, že se tento problém vyskytuje většinou v počáteční fázi projektu lze mu poměrně snadno předejít. A to zejména určení důležitých kritérií, které by měl soukromý subjekt ucházející se o spolupráci splňovat, přičemž nejdůležitějším kritériem je zde splnění veřejného zájmu. Už samotné výběrové řízení by mělo probíhat formou otevřené veřejné soutěže. Po zkušenosti s výše zmiňovanou výstavbou tunelu Wijkertunnel v Nizozemsku lze usoudit, že je také vhodné, aby se jednalo o dokonalou soutěž, kde bude možné vybrat jednoho z více uchazečů. Při nedokonalosti výběrového řízení, která byla v tomto případě způsobena zájmem o spolupráci pouze jedné společnosti, vznikly problémy zejména s financováním, kdy došlo k velkému prodražení celého projektu.

Podrobné studie zahraničních PPP projektů nám přinesly tyto poznatky:

- Důležitou součástí přípravné fáze projektů je určení a rozdělení rizik. Špatné určení možných rizik či jejich nevhodné rozložení mezi partnery může mít vliv zejména na finanční nákladnost projektu. Mimo to může dojít také k neúplnému využití silných stránek ze strany jak soukromého, tak veřejného subjektu. Za případná rizika by měla nést zodpovědnost ta smluvní strana, která je způsobilá se s nimi lépe a levněji vypořádat.
- Vzhledem k tomu, že každý projekt je jiný a rozdělení rizik se u projektů liší, lze určit několik společných znaků. Například v případě finančně nákladných projektů je větší zájem na tom, aby za riziko nesl zodpovědnost partner soukromý. Zmíněný postup lze využít v případě, že se předpokládá, že soukromý subjekt bude mít dostatek příjmů na to, aby byl schopný finanční riziko zvládnout.

⁵⁷ *RESOURCE BOOK ON PPP CASE STUDIES* [online]. EUROPEAN COMMISSION [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf

- Mělo by dojít k rozdělení rizik, která vždy ponese pouze konkrétní strana. Pro příklad veřejný sektor by měl vždy zodpovídat za riziko řízení, kdežto rizika spojená s výstavbou a kvalitou je schopná lépe regulovat soukromá strana.
- Nutné je také, aby veřejný sektor byl schopný určit, čeho se má realizací projektů dosáhnout a jasně a přesně specifikovat podmínky, okolnosti, a především cíle projektu.
- U pilotních projektů, jež jsou první projekty realizované formou PPP a mohou být velmi prospěšné, co se týče dalšího vývoje PPP projektů v ČR a velkých finančně nákladných projektů je nutná podpora vlády.
- Hodnocení, zda je vhodnější při zajišťování infrastruktury či veřejných služeb využít realizaci formou klasického zadávání veřejných zakázek nebo PPP projektů souvisí se správným stanovením *Value for Money (VfM)*, jímž se určuje také nejefektivnější způsob provedení projektu a pomáhá hledat, kde jsou jeho přednosti a slabiny.
- Zásadní záležitostí je určení a definování vhodného právního rámce PPP projektů. Právní předpisy udávají pravidla pro uzavírání smluv a určují hranice jejich působení, mimo to také zpřehledňují celkově oblast PPP projektů. Smluvní rámec je pro PPP projekty jedním z nejdůležitějších aspektů, protože v případě mezer ve smluvním vztahu může dojít k prodražení a zvýšení rizik souvisejících s projektem.
- Nemělo by se mimo jiné zapomínat na účast obou stran na projektové analýze, na základě které je možné zpřehlednit parametry diskutovaného projektu. Analýza je velmi důležitá zejména u projektů dopravní infrastruktury, kde v mnoha případech došlo k ztroskotání projektu z důvodu nesprávného odhadu nákladů či poptávky.⁵⁸

⁵⁸OSTŘÍŽEK, J. a kol. Public Private Partnership. Příležitost a výzva. Praha :C.H.Beck, 2007, s. 284 ISBN 978-80-7179-744-9. str.189

4 Bariéry bránící realizaci PPP projektů v ČR

Nejen v České republice, ale také v zahraničí je běžné, že poskytovatelem veřejných služeb je zpravidla veřejný sektor, přesto se tato pravidla s dobou začínají měnit a do popředí se dostává možnost zapojení i sektoru soukromého. Jednou z možností, jak zapojit soukromý do poskytování veřejných služeb je prostřednictvím využití spolupráce sektoru veřejného a soukromého.

Jedná se o alternativní metodu inovací veřejného sektoru, u níž je možné financovat veřejné služby ze soukromých finančních prostředků. Partnerství veřejného a soukromého sektoru je poměrně novou metodou a je možné tento způsob uplatnit ve spoustě odvětví, kde jsou nějakým způsobem poskytovány veřejné služby. Největší úspěch mají PPP projekty v anglosaských zemích. Vypovídá o tom také fakt, že první projekty byly realizované ve Velké Británii. Jejich popularita stoupá a souvisí se zavedením inovační koncepce New Public Managementu, která přichází v devadesátých letech 20. století a zabývá se řízením veřejných služeb a dochází k delegaci pravomocí na regionální a lokální úrovně.

4.1 Bariéry inovací veřejného sektoru

Veřejný sektor jako takový je považován za byrokratický, nepružný, hierarchicky organizovaný systém se specifickými sekcemi orientovanými na konkrétní cíle. Jsou v něm nejednoznačně určeny mantinely pravomocí, což část společnosti kritizuje stejně jako jeho byrokratičnost, která je vnímána jako časově náročná, zbytečně velmi rozsáhlá a finančně nákladná.

Při provádění studií v zavádění inovací ve veřejném sektoru byly nalezeny různé druhy překážek bránících inovování činností a fungování veřejného sektoru. Byly vymezeny skupiny překážek, které se zřídka navzájem vylučují. Jedna konkrétní překážka může způsobit další nebo dokonce několik dalších překážek. Odborná literatura jako nejvýznamnější bariéry zaváděná inovací do veřejného sektoru uvádí:

a) Rozsáhlost a komplikovanost veřejného sektoru

Veřejný sektor je složený z navzájem propojených systémů, které jsou složeny z velkých a složitých organizačních jednotek. Velká náročnost a komplikovanost brání inovování prostředí, a to zejména z hlediska komunikačních problémů, nemožnosti dohody při zjištěných problémech, v přístupu k nich a jejich řešení. Ve velkých organizacích také často vznikají vnitřní překážky a paralelní systémy, jež mají svá organizační pravidla, zásady

a způsoby a často mezi nimi dochází k nedostatečné komunikaci. V takových strukturách je velmi nízká pravděpodobnost, že by měly zájem o zavádění inovací, zpravidla je tomu spíše naopak.

b) Tradice a zvyky

Uspořádání ve veřejném sektoru je většinou organizované dle zavedených tradic a zvyklostí dané kultury nebo státu. Často jsou zavedené a osvědčené postupy z minulosti považovány za jedinou správnou možnost a eventuální inovace či změny pro mnoho struktur vnímány jako nepotřebné a dokonce nežádoucí.

c) Odpor zaměstnanců

Ve veřejném sektoru vznikají skupiny zaměstnanců, které spojuje společný zájem. Mají sklony zachovávat své zajeté koleje a role týkající se politických programů. Určitý úsek veřejného sektoru se může řídit dle jiných řídicích pravidel a ucelených struktur a tím pádem nemají zájem o zavádění inovací. Nedostatečná komunikace mezi jednotlivými úseky veřejného sektoru a jejich profesními skupinami má podíl na nezájmu o inovování systému. Mimo to se problém nachází také v tom, že není možné si přivlastnit určitou myšlenku a v případě zveřejnění nějakého nápadu, si ho může přisuzovat za vlastní někdo jiný.

d) Neochota risku

Jedním z důvodů, proč nejsou veřejné organizace ochotni příliš riskovat je, že jsou pod dohledem nejen politiků, ale i médií. Ve veřejném sektoru neexistuje systém odměn za převzetí rizika, ale v případě selhání při jeho převzetí jsou tresty velmi tvrdé. Jinak řečeno, zisky z úspěchu jsou zde zanedbatelné oproti trestům v případě neúspěchu, proto se většinou do těchto kroků veřejné organizace nepouští.

e) Nutnost projednání

Důsledkem velkého množství subjektů účastnících se na inovacích v rámci veřejného sektoru je nutnost projednávat a přezkoumávat všechny naplánované změny a co nejlépe odhadnout všechny možné následky plynoucí z těchto změn. Problém nastává také z důvodu systémové povahy inovací, což znamená, že inovací v jedné části systému se případný problém může projevit v jeho úplně jiné části nebo můžou vzniknout náhlé nevyžádané důsledky této inovace. Proto by mělo schválení inovace předcházet její vyhodnocení a zejména její budoucí dopady na celý systém.

f) Rychlost a rozsah změn

Z hlediska ekonomických, ale zejména politických důvodů se veřejný sektor několikrát radikálně měnil. Souvisí s tím zejména zavedení New public managementu, který přispěl k rozvoji PPP projektů. Velká rychlost změn vedla k nemožnosti objektivního zhodnocení aktuální situace a důsledků těchto změn. I přesto, že se může zdát, že politici mají zájem o zavádění inovací, jsou ke změnám spíše skeptičtí.

g) Neschopnost vzdělání a poučení se

Veřejný sektor nedisponuje dostatkem soustav a mechanismů sloužících ke zvýšení vzdělání či kvalifikace. Celý tento problém ještě zhoršuje velikost a složitost celého systému. Nejdůležitější je zde z hlediska řešení problémů, zavádění dobré praxe a změn do systému komunikace, která bohužel není na nejlepší úrovni.

h) Nedostatečný zájem veřejnosti a konečných uživatelů ke změnám

Samotná veřejnost často nesouhlasí s reorganizací či zaváděním změn ve formě poskytování veřejných služeb. I z tohoto důvodu může mít veřejnost negativní pohled na zavádění inovací celkově. Má se za to, že veřejnost je ve většině případů koncový uživatel služeb, tudíž se na věc nahlíží z obecnějšího hlediska.

i) Nedostatek zdrojů

Ve smyslu nejen nedostatku finančních zdrojů na podporu inovací, ale také absenci odpovídajících dovedností či jiných podpůrných prostředků nutných pro zavádění inovací. Je logické, že abychom měli kvalitnější veřejné služby, je potřeba zavádění změn do současného systému, k čemuž jsou potřeba dostatečné nejen finanční prostředky.

j) Technologické komplikace

Využití nových způsobů je impulzem pro technologie dostat se až za hranice schopností a stimulovat vývojáře k dalším technologickým inovacím. Tato překážka souvisí se zaváděním inovací a všemi ostatními bariérami celkově. Vzhledem k negativnímu postoji k inovacím obecně je logické, že k technologickým inovacím bude společnost přistupovat obdobně. Přitom vývoj a zavedení nových technologií může sloužit nejen k dalšímu inovování systému, ale ke zkvalitnění poskytovaných služeb celkově.⁵⁹

⁵⁹ČERNOHORSKÁ, Liběna. *Vybrané aspekty projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2009. ISBN 978-80-7395-169-6. str. 33-35

4.2 Bariéry bránící realizaci PPP projektů v ČR

Smutnou realitou je, že už jen dohledat relevantní informace o PPP projektech realizovaných v České republice, natož konkrétní data je téměř nemožné. Jak bylo zmíněno v České republice se touto formou realizace zabývá Ministerstvo financí a Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Asociací pro rozvoj infrastruktury, které nahradila tehdejší PPP centrum a Asociací PPP. Žádná z těchto institucí ovšem nevede evidenci ani statistiky o realizaci PPP projektů v České republice. Tudíž je nesnadné zjistit relevantní data a informace o těchto projektech v ČR, natož hodnotit jejich vhodnost v našem prostředí. Právě nestabilita prostředí zejména z polického hlediska je považováno za největší bariéru, která brání realizaci projektů formou PPP v České republice. Obecně lze říci, že to že se PPP projektům v České republice nedaří, je dáváno za vinu polické reprezentaci a často měnícímu se vládnoucímu prostředí. I přesto, že i v zahraničí se politické vedení mění ve stejných nebo podobných intervalech, problém České republiky spočívá ve zvyku, nové vlády rušit, co nejvíce opatření a rozhodnutí jejich předchůdců.

Další překážkou, která brání rozvoji realizace projektů formou PPP je nedostatečný zájem ze strany privátního sektoru. Ten považuje realizaci touto formou za zbytečně rizikovou, což je zapříčiněno nedostatečnou legislativou, která by stanovila jasná pravidla pro projekty tohoto typu, zejména oblast způsobu vymahatelnosti vzniklých závazků. Zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2016, který zahrnuje nově i normy týkající se koncesí, jež s PPP projekty přímo souvisí, dle expertů zadávání a realizaci formou PPP projektů ještě více upozadil. Možným řešením je opětovné rozdělení sféry zadávání klasických veřejných zakázek a koncesí, jako tomu bylo do provedení této novelizace, přičemž by se podrobněji upravili podmínky a pravidla pro nejen zadávání, ale celkově realizaci a provoz koncesí (PPP projektů).

Výkonná ředitelka Asociace pro veřejné vyhlášky paní Natálie Polášková spatřuje bariéry pro realizaci PPP projektů v České republice zejména ve velkém rozsahu a složitosti těchto projektů, nutnosti investovat velkou částku a v neposlední řadě dlouhodobost nejen trvání projektu, ale i jeho přípravy. Samotná příprava projektu je vzhledem k její náročnosti velmi dlouhá a nákladná, protože se nejprve v zadávacím řízení vybírá poradní společnost, která má na starost zpracování studií a podkladů pro přípravu projektu a dokumentů pro následující koncesní řízení. Už samotné přípravné řízení pro realizaci PPP projektů je velmi finančně nákladné a komplikované, přičemž tato fáze teprve předchází koncesnímu řízení, kde se vybírá soukromý partner pro spolupráci na realizaci projektu.

V rámci příprav se řeší podmínky pro dlouhodobou spolupráci například jakým způsobem se bude uspokojovat veřejný zájem, jakou formou bude projekt realizován a financován, jak se rozdělí rizika, výnosy a provozní náklady mezi subjekty apod. Nutný je tedy konsenzus napříč politickou scénou, což je nesnadné v politickém prostředí České republiky, protože délka volebního období je až několikanásobně kratší než trvání PPP projektu. Z tohoto důvodu není pro politiky atraktivní investovat úsilí a čas do realizace PPP projektů. Jejich úsilí a pokusy o zadání projektu tímto způsobem bývá často kritizováno nejen ze strany opozice, ale také veřejnosti. Největším terčem nářeků je celková hodnota a vysoká nákladovost projektů, která bývá často přezkoumávaná zda poskytnutých finančních prostředků nebylo jinak zneužito. Paní ředitelka podotýká, že ušetření financí na straně veřejného subjektu v tomto případě není obvykle cílem a otázka je diskutabilní. Primární zájem má veřejný sektor o přístup k prostředkům, které nemusí být jednorázově čerpány z deficitních veřejných rozpočtů a umožňuje to tak realizaci projektu v podstatně kratší době, než by tomu bylo u financování pouze veřejným sektorem.⁶⁰

Přes výše uvedené překážky, které brání dle paní ředitelky Poláškové realizaci PPP projektů v České republice je přesvědčena, že: *"jejich čas určitě ještě přijde, a to díky tlaku na veřejné rozpočty, v nichž se kvůli rostoucím mandatorním výdajům stále méně prostředků dostává na investice. Nebude než se snažit přivést peníze na investice ze soukromé sféry."*⁶¹

Možným řešením, jak zlepšit reputaci a zvýšit hojnost využívání této formy realizace projektu v České republice je dle jejího názoru, částečné odpolitizování a zvýšení profesionality úředníků veřejné správy a upřesnění zákonných podmínek a pravidel pro zadávání koncesí. Sjednocení zadávání koncesí a veřejných zakázek do jednoho právního předpisu, a to zákona o zadávání veřejných zakázek přineslo do jejího názoru nespočet zjednodušení spočívající například v upuštění od institutu koncesního projektu a koncesní smlouvy, což přináší možnost zadat koncesi i jiným způsobem a v jiné formě, než tomu bylo doposud.⁶²

4.3 Důvody selhání realizace PPP projektu

Příčiny, kvůli kterým většinou dochází k selhání buď realizace projektu nebo již záměru před samotnou realizací vyplývají z obecné povahy PPP projektů a je nutno počítat s tím, že je pravděpodobně nějaký z těchto problémů nastane. Obě strany by už při uzavírání kontraktu této spolupráce měli zamýšlet jaká rizika v projektu mohou nastat a

⁶⁰POLÁŠKOVÁ, Natálie. Proč v Česku nefunguje PPP? [online]. 2017 [cit. 2020-03-27]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/proc-v-cesku-nefunguje-ppp/>

⁶¹tamtéž

⁶² tamtéž

jak se s nimi případně vypořádají. Jak již bylo několikrát zmíněno každý subjekt by měl nést nejlépe odpovědnost za ta rizika, která dokáže nejlépe korigovat, aby se předešlo budoucím problémům, je vhodné si zodpovědnost za případná rizika ujednat již v rámci sjednávání smluvních podmínek.

4.3.1 Rizika projektu

Nejčastěji realizace PPP projektů selhává, pokud se objeví riziko, se kterým se předem nepočítalo nebo jeho míru nedokáže zodpovědný subjekt zvládnout. O jaká rizika se může jednat si uvedeme v následující tabulce:

Rizika	Zdroj rizika
Rizika lokality	Terénní podmínky, inženýrské sítě, kulturní památky, chyby v tendru či projektové dokumentaci...
Stavební rizika	Absence stavebních povolení, neekonomický provoz, problémy s kolaudací, chyby v konstrukci, problémy při zavádění do provozu...
Operační rizika	Pracovní vztahy, ochrana zdraví a bezpečnosti při práci, změny ze strany veřejného sektoru, změny požadavků projektové společnosti...
Příjmová rizika	Porušení smlouvy jedním ze subjektů, zmenšená poptávka, snížení výnosů...
Finanční rizika	Velikost úroků, cena úvěru, vysoká míra inflace...
Politická rizika	Změna politické reprezentace, nástup nové vlády, změny politických zájmů v zemi...
Technologická rizika	Kvalita pořízených materiálů, vady zařízení, špatná funkce vybudované infrastruktury...
Ekonomická rizika	Step-in právo bank, kreditní selhání soukromého subjektu, neschopnost splácet úvěry...
Tržní rizika	Nízká poptávka, vliv konkurence, změna směnných kurzů, znehodnocení měny...
Právní rizika	Porušení/zrušení smlouvy, porušení zákona, neobnovení osvědčení/povolení, neudělení licence/povolení...
Rizika spojená se životním prostředím	Povodně, zemětřesení, tornádo...
Rizika spojená s vyšší mocí	Stávky, politické nepokoje, reformy...
Rizika změny daní	Diskriminační sazby daním, změna cel, dovozní restrikce...

Rizika hodnoty majetku	Technické zastarávání, zůstatková hodnota majetku při převodu...
Riziko selhání projektu	Kombinace všech rizik

Tabulka 3

Zdroj: Vlastní zpracování, 2020

Pokud narazíme na některé z možných rizik, projeví se to zejména na zvýšení nákladů, způsobí to časové prodlení, dojde ke ztrátě výnosů a může to mít negativní vliv na kvalitu dodávané služby. Snižít míru negativních dopadů těchto rizik lze na základě procesu řízení rizik, který pomáhá rizika identifikovat, předvídat a poskytuje možnost zamyslet se nad jejich budoucím řešením. Proces řízení rizik popisuje následující schéma.

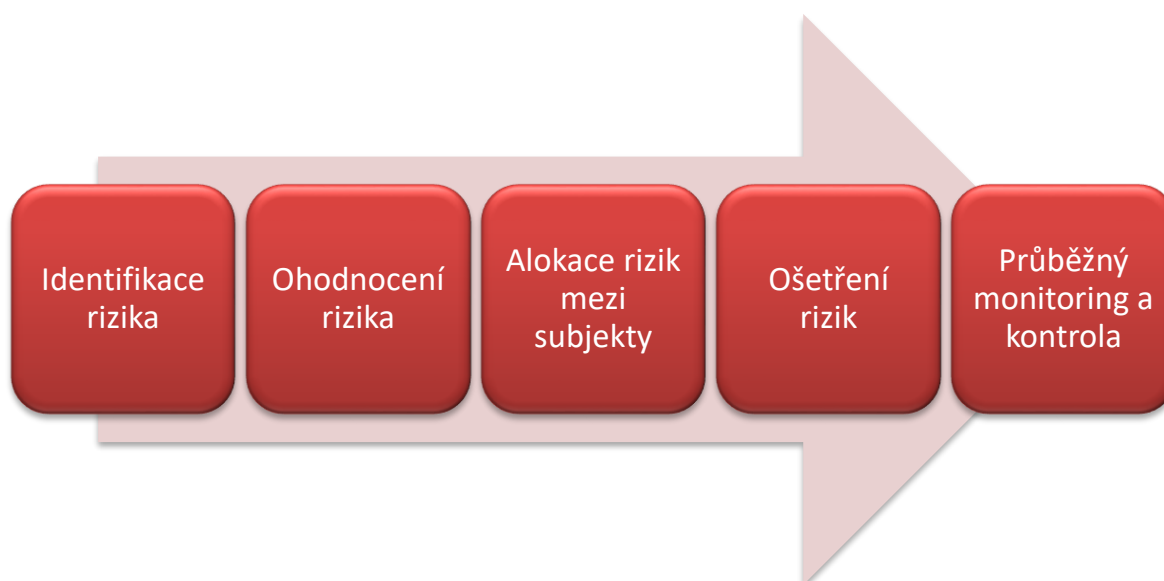


Schéma 4

Zdroj: Vlastní zpracování 2020

V rámci identifikace případných rizik se hledají všechny možné hrozící problémy v konkrétním projektu. Identifikaci provádějí odborníci a specialisti, kteří případná rizika nejen hledají, ale také hodnotí jejich dopady v případě, že se vyskytnou, pravděpodobnost, že k jejich výskytu dojde a k jaké ztrátě může v tom případě dojít. Musí se brát v potaz skutečnost, že každý projekt je jiný, proto je nutné případná rizika a jejich dopady zjišťovat a hodnotit subjektivně.

Stěžejní je alokační fáze, kde je potřeba rozdělit rizika mezi subjekty, tak aby jejich koordinace a usměrnění bylo, co nejlepší a nejméně nákladné. Důležitá je zde trvalá udržitelnost převodu rizika a co nejmenší dopad na celkovou cenu projektu. Po alokační fázi následuje zaopatření rizik subjektem, který nese za konkrétní riziko zodpovědnost. Pro

zabezpečení rizik je možné využít formu pojištění, nástroje, které nabízí finanční trh například zaopatření rizik prostřednictvím valutových forwardů, využívá se v rámci zajištění při nepříznivém pohybu směnného kurzu dvou měn či swapů, což jsou smlouvy, na základě kterých se směňují aktiva za finanční prostředky dle předem stanovených pravidel. Nejlepším řešením však je vytvořit si rezervy, které by mohli sloužit k případnému pokrytí nečekaných nákladů spojených s výskytem některých z rizik.

Problémem v České republice je zejména absence dostatečných materiálů a podkladů pro komplexní zhodnocení rizik a následné možnosti jejich řešení či zajištění. Souvisí to také s tím, že nejsou vedeny žádné statistiky a údaje o projektech celkově, ze kterých by se dal zpracovat strategický dokument, který by analyzoval možná a nejčastější rizika, na základě nichž PPP projekty často ztroskotávají.

Řešení: Jednou z možností, která se dle inspirace v zahraničí, kde je tato forma realizace projektů hojně využívána, je vytvoření poradenské společnosti, která bude sledovat veřejný zájem, přičemž bude tvořena z odborníků a profesionálů, kteří mají pracovní zkušenosti z privátního sektoru. Poradní společnost se pak zapojuje přímo do projektů, poskytuje poradní činnost veřejnému zadavateli a věnuje se tvorbě metodických podkladů, jejichž absence v rámci České republiky je zásadním problémem. Ve většině zemí, kde jsou PPP projekty úspěšně realizovány například i ve Velké Británii, která je považována za průkopníka této formy realizace projektů, jsou metodiky k těmto projektům závazné a dodržování v nich stanovených pravidel je rozhodující pro poskytnutí finančních prostředků nutných pro přípravné řízení projektu.

Se zavedením určitých závazných pravidel by bylo vhodné také, aby na jejich základě byla ukládána povinnost zpracovat ještě před rozhodnutím o realizaci projektu studii proveditelnosti, jejíž výsledek bude muset zhodnotit a schválit konkrétní instituce dle zaměření projektu. Ve Velké Británii musí výsledky studie schválit instituce, která je určena dle sektoru, jehož se týká záměr projektu. Obsahem těchto zpráv není jen upozorňování na případné rozpory s právními předpisy, ale jejich součástí jsou mimo to také analýzy a studie, které zahrnují také průzkumy veřejného mínění.⁶³

⁶³KUBIŠTOVÁ, Michaela. *Příčiny selhání PPP projektů*. Praha, 2007. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce PhDr. Tomáš Sedláček.

4.3.2 Neflexibilní smluvní vztahy

Smluvní vztahy uzavírané v rámci PPP projektů mají dlouhodobý charakter až v řádu několika desetiletí. Předpokládá se, že za tak dlouhou dobu budou smluvní strany řešit případné změny smluvních podmínek. Legislativa České republiky až na typové znaky koncesní smlouvy neupravuje její obsah, tudíž mají smluvní strany určitou volnost, jak si smluvní podmínky mezi sebou upraví. Ve smlouvě by měli být uvedeny nejen práva a povinnosti jednotlivých stran, ale také by se měli objevit ustanovení týkající se rozdělení odpovědnosti za případná rizika, podmínky a způsob případných změn smluvních podmínek či formu a možnost ukončení spolupráce. Autorka diplomové práce se domnívá, že detailní zpracování smlouvy je jako základní kámen, na němž stojí celý projekt a jeho budoucnost, nejpodstatnějším atributem celé spolupráce. Dle jejího názoru by se realizace projektů usnadnila tím, že by byly obecně stanoveny konkrétní ustanovení, která musí smlouva obsahovat a jaké případné záležitosti musí řešit. Tyto podmínky a pravidla by se mohla zákonně zakotvit a jejichž dodržování by tak bylo povinné a vynutitelné.

V současné době existuje sice vzorová koncesní smlouva pro zadávání PPP projektů z roku 2006, kterou vypracovalo PPP centrum a je dostupná na stránkách Ministerstva financí České republiky. Tato smlouva má však pouze inspirativní charakter a není závazná. Na těchto stránkách můžeme najít také metodiku ze stejného roku s názvem *Manuál PPP*, jež byl naposledy aktualizován v roce 2011 ještě před zavedením nové právní úpravy, respektive sloučení právní úpravy veřejných zakázek a koncesí do jednoho zákona o zadávání veřejných zakázek účinného od roku 2016.⁶⁴

4.3.3 Komplikace spojené se zmocněním

S komplikacemi souvisejícími se zmocněním například korupcí se potýká v rámci PPP projektů celý svět. Problémem je zejména to, že se jedná o zmocnění ze strany veřejného sektoru, protože v privátním sektoru existují tržní nástroje, jak podobné záležitosti řešit a předcházet, tak problémům. Jedná se například o zachování konkurenceschopnosti, strukturované platy managementu, trh práce manažerů apod. Tyto nástroje však nejde ve veřejném sektoru aplikovat, což bývá v boji s těmito překážkami zásadní. Rozhodující je pro řešení problémů zmocnění politické prostředí státu, způsob odměňování státních zaměstnanců a srozumitelnost a vynutitelnost zákonů.

⁶⁴KUBIŠTOVÁ, Michaela. *Příčiny selhání PPP projektů*. Praha, 2007. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce PhDr. Tomáš Sedláček.

Kromě tradičních způsobů, jak předcházet korupci se v rámci PPP projektů ve světě konkrétně ve Velké Británii využívají také tyto nástroje.⁶⁵

- **Všeobecná závaznost metodických dokumentů**

Funguje to tím způsobem, že pokud zadavatel požaduje finanční prostředky na přípravu projektu je povinen řídit se dle závazných pravidel obsažených v závazném metodickém dokumentu, který vydává příslušný orgán veřejné správy zpravidla Ministerstvo financí. Tímto způsobem lze předcházet tomu, že zadavatel zneužije poskytnuté finance ve svůj prospěch a přípravu projektu zanedbá.

- **Transparentnost a publikace informací o realizovaných PPP projektech**

Zajištění transparentnosti o jednání a informacích týkajících se konkrétních záměrů, příprav či samotné realizace PPP projektů by mohlo pomoci vzbudit zejména důvěru ze strany veřejnosti. Občané si tak budou moc udělat samy obrázek o krocích a zájmech jednotlivých politiků a mohou na to reagovat prosazením svého názoru v následujících volbách. Ve Velké Británii tuto funkci plní "NAO" = *National Audit Office*, což je Nejvyšší kontrolní úřad, který se zabývá také publikací detailních zpráv, které souvisejí se záměry, smyslem, přípravnou fází, průběhem realizace i samotného provozu realizovaných nebo uvažovaných PPP projektů ve Velké Británii.⁶⁶

- Systém Gateways neboli kontrolní proces se využívá již od roku 1999 britskou "OGC" (*Office of Government Commerce*) působící nezávisle pod záštitou Ministerstva financí, která má na starost zvýšit úroveň zadávání PPP projektů i klasických veřejných zakázek ve smyslu "Value for Money". Systém Gateways má celkem šest fází, přičemž čtyři z nich předcházejí uzavření kontraktu a dvě jsou prováděny během realizace projektu. Jednotlivé fáze jsou nazývány *Gates* (česky brány), proto hovoříme o Gateways systému, který spočívá v realizaci projektů na základě "dobré praxe" a využívá se pouze v rámci realizace nákladných projektů, jejichž hodnota přesahuje částku 42 miliard GBP. Ve vedení PPP projektů je vždy tzv. *Senior responsible owner*, který nese zodpovědnost za řádnou implementaci projektu. Systém Gateways pouze mu poskytuje informace o tom, zda se projekt vyvíjí správným směrem. Dalším důležitým subjektem je kontrolní tým, který je zvolen na základě kategorie rizikovosti projektu. Rizikovost projektu se hodnotí dle tří skupin červené, žluté a zelené.

⁶⁵KUBIŠTOVÁ, Michaela. *Příčiny selhání PPP projektů*. Praha, 2007. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce PhDr. Tomáš Sedláček.

⁶⁶ NAO, 2003: PFI: Construction Performance, [online], National Audit Office Press Office, Londýn, HC 371, [cit. 2020-03-29], URL: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/02-03/0203371.pdf

Červené jsou nejrizikovější projekty, které kontroluje zpravidla čtyř členný tým, který nemá žádnou návaznost na zadavatele projektu. Smyslem využití tohoto systému je v každé bráně odpovědět na konkrétní otázky související s průběhem projektu.⁶⁷

Dle studia dohledaných materiálů o realizovaných projektech lze soudit, že právě problémy se zmocněním jsou v České republice nejčastějším důvodem, proč dochází k selhávání PPP projektů. Lze to soudit i z hlediska toho, že míra korupce v České republice je dle CPI (index vnímání korupce) hodnocena jako velmi vysoká. Pro zlepšení situace ohledně vnímání a realizace projektů je nutné zaměřit se a provést opatření v tomto směru a vymyslet adekvátní řešení pro problémy týkající se zmocnění a kontrolní činnosti.

4.3.4 Odlišné cíle smluvních stran

Efektivita veřejně-soukromá forma spolupráce stejně jako její úspěšnost se odvíjí od cílů a zájmů obou zúčastněných subjektů. Je žádoucí, aby pohled na efektivitu projektu, kvalitu vybudované infrastruktury či poskytovaných služeb měli obě strany stejný nebo podobný.⁶⁸

Konsenzu cílů veřejného a soukromého subjektu lze dosáhnout prostřednictvím opatření, která mají zmenšit vliv různých cílů a názorů veřejného a soukromého subjektu. Prvním opatřením, jak omezit tento vliv, je uzavírat smlouvy o realizaci projektů formou PPP jen u určitých druhů veřejných služeb, u nichž není pochyb o jejich vhodnosti poskytování tímto způsobem. Další možností je založit spolupráci na základě dobrých vzájemných obchodních vztahů, kde je však nutné vytvořit podmínky pro tento způsob spolupráce. Inspirací pro to, jak se s tímto problémem vypořádat může být i zajímavý výzkum dle dokumentu *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects*, který vydala NAO roku 2001.⁶⁹ Z tohoto výzkumu vyplývá, že úspěšné partnerství veřejného a soukromého sektoru

⁶⁷OGC *GatewayReviewforProgrammes&Projects* [online]. [cit. 2020-03-28]. Dostupné z: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131337/http://www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp

⁶⁸Hammami M, Ruhashyankiko J.F., Yehoue E.B., 2006: Determinantsof Public PrivatePartnerships in Infrastructure, [online]. [cit. 2020-03-29]. Dostupné z: imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0699.pdf

⁶⁹NAO, 2001 (National Audit Office): *Managingtherelationship to secure a successfulpartnership in PFI projects* [online], National Audit Office Press Office, Londýn, HC 375, [online]. [cit. 2020-03-29]. Dostupné z: https://dera.ioe.ac.uk/10110/1/Managing_the_relationship_to_secure_a_successful_partnership_in_PFI_projects.pdf

lze postavit na dobrých vztazích obou subjektů. Pak je možné zajistit, aby každá strana naplňovala své zájmy a dosahovala svých cílů a zároveň to bylo vzájemně prospěšné. Pro veřejný partner bude stěžejní získat poskytování veřejné služby v určité kvalitě a v mezích kritéria *Valuefor Money*, přičemž soukromý partner za poskytované služby či vybudovanou infrastrukturu obdrží finanční odměnu. Z dokumentu vyplývá, že pro úspěšnou formu spolupráce je potřeba vzájemně pochopit a respektovat zájmy a cíle druhého, správně stanovit smluvní podmínky, na veřejný sektor je také kladen důraz, co se týče vzdělání svých zvyšeny zaměstnanců a stěžejní je zde požadavek na otevřenou komunikaci mezi partnery.⁷⁰

4.4 Doporučení pro realizaci PPP projektů v ČR

Aktuálně se všeobecně zvyšuje nátlak na zavádění inovací, a to také ve veřejném sektoru. PPP projekty jsou jedním z nástrojů, jak inovovat veřejné prostředí, a to zejména poskytování veřejných služeb. Na základě spolupráce veřejného a soukromého sektoru může docházet ke zlepšení způsobu a zkvalitnění poskytovaných služeb veřejnosti. PPP projekty v České republice ovšem nemají příliš dobrou pověst. Jedním z hlavních problémů je nedostatečná komunikace mezi sektory navzájem. Zlepšení situace může přispět zdokonalení komunikace mezi soukromým a veřejným sektorem a jejich společné úsilí odstranit bariéry bránící inovování prostředí například realizaci PPP projektů v České republice.

Dle výzkumu provedeného Liběnou Černoorskou v Pardubickém kraji bylo zřejmé, že subjekty soukromého sektoru viděli problém v nedostatečné iniciativě ze strany veřejného sektoru k realizaci projektů formou PPP a na druhou stranu subjekty veřejného sektoru se odvolávali na nezáměr ze strany soukromé o tuto formu realizace projektů.⁷¹

V současnosti PPP projekty v České republice teprve získávají důvěru veřejnosti a politickou podporu. Podpora ze strany veřejného sektoru je ale pro budoucí vývoj PPP projektů v České republice stěžejní. V případě, že spojíme podstatu PPP projektů, jejichž smyslem je zefektivnění financování z veřejných zdrojů a zlepšení dostupnosti a kvality poskytovaných veřejných služeb, se zlepšením transparentnosti zadávání, může dojít k větší důvěře a zájmu o realizaci projektů formou PPP.

⁷⁰KUBIŠTOVÁ, Michaela. *Příčiny selhání PPP projektů*. Praha, 2007. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce PhDr. Tomáš Sedláček.

⁷¹ČERNOHORSKÁ, Liběna. *Vybrané aspekty projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2009. ISBN 978-80-7395-169-6. str. 36-39

Nabízí se několik variant řešení, které by přispělo ke zlepšení situace a prostředí PPP projektů v České republice. Stěžejním problémem je nedostatečné legislativní a institucionální zabezpečení této oblasti. Jak již bylo zmíněno v České republice v této oblasti působí Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj a Asociace pro rozvoj infrastruktury ani jedna z těchto institucí však nevede evidenci záměrů o realizaci formou PPP, již zrealizovaných projektů či neúspěšných projektů. Absence této evidence vede k velkým otázkám ohledně PPP projektů v České republice, protože o nich nelze dohledat adekvátní informace. Jako řešení se nabízí stanovení instituce, která by se zabývala pouze PPP projekty, vedla jejich evidenci, zveřejňovala zprávy o plánovaných případně zrealizovaných projektech, jejich statistika a na základě nich by bylo možné zhodnotit úspěšnost/neúspěšnost těchto projektů.

Statistiky by byly podkladem k vypracování nové Metodiky pro realizaci PPP projektů v České republice, která by se stala právně závazným dokumentem pro realizaci projektů tohoto typu. Ministerstvo financí sice vydalo Manuál PPP a Vzorovou koncesní smlouvu pro projekty realizované PPP v České republice. Tyto dokumenty však postrádají právní závaznost a vynutitelnost jejich dodržování. Navíc jsou dokumenty již zastaralé, poslední aktualizace byla provedena v květnu roku 2011 a od té doby se nejen politické, ale i ekonomické prostředí podstatně změnilo.⁷²

Jako u všech mechanismů, které jsou ze strany veřejného subjektu zavedeny je nutné stanovit i jejich kontrolní systém. V současnosti se kontrolní činností nad hospodařením státu, plněním státního rozpočtu a nakládání se státním majetkem zabývá nezávislý orgán konkrétně Nejvyšší kontrolní úřad, přičemž zprávy o provedených kontrolách jsou publikovány v úředním věstníku, který je veřejně přístupný na webu. Zprávy však nejsou příliš rozsáhlé jako je tomu v zahraničí a vzhledem k nedostatečné evidenci projektů toho typu je nemožné zkontrolovat všechny případně plánované či zrealizované projekty.⁷³

⁷²*Manuál PPP a Vzorová koncesní smlouva* [online]. 2006 [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2006/manual-ppp-a-vzorova-koncesni-smlouva-22822>

⁷³*Věstník NKÚ* [online]. [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/scripts/rka/vestnik.asp>

Závěr

O složitosti problematiky PPP projektů není pochyb, i přesto lze na základě zahraničních zkušeností říci, že se tato alternativní metoda poskytování veřejných služeb či infrastruktury osvědčila. Cílem této diplomové práce bylo zjistit proč v Českém prostředí PPP projekty nefungují a zda tomu tak opravdu je. Případně definovat příčiny, které brání úspěšné realizaci PPP projektů v České republice a vyhledat možná řešení, jak odstranit bariéry bránící realizaci projektů a způsobující negativní pohled naší společnosti na spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Inspirací pro zhodnocení byly zejména poznatky převzaté ze zahraničí, kde je tato forma spolupráce hojně a úspěšně využívána.

*"Oficiálně jako by se k PPP projektům v Česku nechtěl nikdo znát. Když už se objeví zprávy, které se jich týkají, jde až na zanedbatelné výjimky o projekty dopravní – dálnice, metro."*⁷⁴ Obecně v České republice panuje přesvědčení, že PPP projekty nejsou pro naše prostředí perspektivní a realizace touto formou nefunguje. Autorka diplomové práce se však na základě získaných poznatků domnívá, že je tomu spíše z důvodu, že neexistuje žádná jednotná evidence zrealizovaných projektů formou PPP v České republice. Tudíž informace o všech již zrealizovaných projektech, ať úspěšných či neúspěšných, je téměř nemožné dohledat. Vladimír Soukup jako bývalý výkonný ředitel Asociace PPP, která v České republice fungovala jako poradní instituce ohledně problematiky PPP projektů, v rozhovoru zmínil jeho zajímavý názor na realizaci PPP projektů v České republice. *Kdybych měl stav PPP u nás stručně shrnout, tak lze říci, že složitá situace je jen v oblasti velkých centrálních zakázek. Pokud jde ale o menší projekty, tak těch už dnes fungují desítky.*⁷⁵ Pravdou je, že municipálních projektů realizovaných touto formou je značné množství, jedná se například o vodárny, které se realizují jako čistě koncesní projekty, projekty jejichž smyslem je zajistit veřejné osvětlení (např. veřejné osvětlení v Praze), sportovní areály (např. fotbalový stadion v Tachově) a další, ale na rozdíl od velkých centrálních projektů se o nich zejména v médiích příliš nemluví a informace o nich je těžké dohledat. Otázkou tedy zůstává, zda-li v České republice je problém s realizací a fungováním PPP projektů jako takových nebo pouze v absenci komplexní evidence a dostupných informací o všech projektech realizovaných touto formou.

⁷⁴KARBAN, Petr. *Proč v Česku nefunguje PPP?* [online]. 2017 [cit. 2020-03-27]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/proc-v-cesku-nefunguje-ppp/>

⁷⁵*Úspěšně fungujících PPP projektů jsou v ČR desítky, jen se jim tak neříká* [online]. 2010 [cit. 2020-04-01]. Dostupné z: <https://cfoworld.cz/financni-sluzby/uspesne-fungujicich-ppp-projektu-jsou-v-cr-desitky-jen-se-jim-tak-nerika-531>

Jako vhodné řešení této situace se nabízí zřízení instituce, která se bude věnovat výhradně problematice PPP projektů, povede jejich evidenci a statistiky o úspěšných i neúspěšných projektech. V současné době v České republice funguje pouze Asociace pro rozvoj infrastruktury, která funguje jako společnost pro výzkum politiky a ekonomiky zabývající se analýzou oblasti veřejné infrastruktury v České republice a PPP projekty jsou pouze jedním z témat, kterým se Asociace pro rozvoj infrastruktury věnuje. Realizaci PPP projektů institucionálně zastřešuje Ministerstvo financí ČR a Ministerstvo pro místní rozvoj, které se však vzhledem k jejich širokému okruhu kompetencí nemohou věnovat PPP projektům a státním zakázkám jako takovým v míře, kterou tato problematika vyžaduje. Po vzoru průkopníka v oblasti PPP projektů, Velké Británie, by bylo vhodné zřídit instituci jako je *Office of Government Commerce* (OCG), která je složkou ministerstva financí a zodpovídá za politiku týkající se státních zakázek. Nově zřízená instituce ze strany veřejného sektoru by pak spolupracovala právě s Asociací pro rozvoj infrastruktury stejně jako britská OCG s akciovou společností Partnership UK (PUK), vedla by evidenci PPP projektů a poskytovala veřejné informace o jejich realizaci.

Bariérám bránícím realizaci PPP projektů v České republice je věnována celá čtvrtá část diplomové práce. Řeší se zde nejen bariéry bránící přímo realizaci PPP projektů, ale také obecné překážky pro zavádění inovací do nepružného veřejného sektoru v České republice. Největší problém v zavádění inovací obecně je zejména rozsáhlost, komplikovanost a byrokratičnost našeho veřejného sektoru, který je velmi rigidní s konzervativní, co se týče zavádění nových postupů či inovací. Kultura České republiky si zakládá na dodržování tradic a zvyků ani v tomto případě, to není výjimkou. Další komplikace mohou nastat zejména v nedostatku financí ve veřejných rozpočtech, což by sice využití realizace projektů v rámci zajišťování veřejné infrastruktury a služeb prostřednictvím PPP projektů částečně vyřešilo, ale ve spojení s dalším problémem, kterým je neochota politické reprezentace riskovat, tato snaha přijde vniveč.

Co se týče bariér souvisejících konkrétně s realizací PPP projektů nejpodstatnější z nich je zejména nezáměr o realizaci tímto způsobem ze strany jak veřejného, tak soukromého sektoru. *Neoficiálně se o PPP projektech v Česku dozvíte, že se jich všichni bojí.*⁷⁶ Obavy z jejich realizace jsou způsobeny zejména charakteristickými vlastnostmi těchto projektů jako je rozsáhlost, dlouhodobost, finanční nákladnost nejen samotných projektů, ale již samotná příprava projektu se neobejde bez investice většího množství finančních prostředků. Částečně

⁷⁶Proč v Česku nefunguje PPP? [online]. 2017 [cit. 2020-03-27]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/proc-v-cesku-nefunguje-ppp/>

je tento zájem také způsoben negativním pohledem společnosti na spolupráci soukromého a veřejného sektoru a nedůvěře ze strany veřejnosti politické reprezentaci v rámci zadávání veřejných projektů či zakázek. Což je z jedné strany pochopitelné, protože míra korupce v České republice je dle CPI (index vnímání korupce) hodnocena jako velmi vysoká. Na druhou stranu je nutné na řešení tohoto problému zapracovat, protože bez důvěry veřejnosti a zájmu politiků pověst PPP projektů v České republice nelze zlepšit.

Autorka práce vidí východisko této situace v legislativním zakotvení podrobných ustanovení o této formě spolupráce, přičemž se domnívá, že spojení právní úpravy koncesí a klasických veřejných zakázek do jednoho zákonného předpisu a to zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, nebyla vhodným krokem. Problematika veřejně-soukromé spolupráce vyžaduje mnohem větší legislativní zabezpečení, co se týče nejen právních norem, ale i vypracování závazných metodik, kterými bude povinné se řídit při zadávání i realizaci projektů. Stavebním kamenem a nejdůležitějším bodem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru je bez pochyb smluvní rámec. Důležité je tedy mimo jiné, aby byly stanoveny závazné smluvní podmínky a ustanovení, které musí smlouva o uzavření spolupráce veřejného sektoru obsahovat a jejich dodržení bude podmíněno platností této smlouvy. V rámci zlepšení reputace PPP projektů je nutné nejen zlepšit legislativní a institucionální zabezpečení, ale také zavést vhodný kontrolní mechanismus. V současnosti se kontrolou zadávání PPP projektů zabývá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad a Nejvyšší kontrolní úřad, přičemž zprávy o provedených kontrolách jsou publikovány v úředním věstníku. Zprávy však nejsou příliš rozsáhlé jako je tomu v zahraničí a vzhledem k nedostatečné evidenci projektů toho typu je nemožné zkontrolovat všechny případně plánované či zrealizované projekty. Pro zvýšení důvěry veřejnosti v rámci realizace projektů by bylo vhodné nejen vést evidenci všech PPP projektů, ale také zveřejňovat rozsáhlejší zprávy o jejich průběhu a případných kontrolách.

PPP projekty v České republice určitě mají budoucnost, autorka práce se domnívá, že jejich čas ještě přijde, vzhledem k deficitním veřejným rozpočtům a nátlaku společnosti na kvalitnější poskytování služeb se realizace projektů formou PPP jeví jako ideální řešení. Navržená řešení by měla podpořit zlepšení pověsti PPP projektů v České republice a zvýšení zájmu o jejich realizaci, protože právě nedostatečný zájem o realizaci ze strany jak veřejného, tak soukromého sektoru byl jedním z největších problémů v rámci spolupráce veřejného a soukromého sektoru v našem prostředí.

Resumé

The thesis deals with the issue of public-private-partnerships (PPP projects). It characterizes the concept of PPP projects and their properties, describes different types of projects and also focuses on their financing. The aim of this thesis was to find out why the PPP projects don't work very well in the Czech environment and whether this is indeed the case. Alternatively, define the causes that prevent the successful implementation of PPP projects in the Czech Republic and look for possible solutions that would remove barriers to the implementation of said projects and causes of a negative view of our society on public-private cooperation. The inspiration for the evaluation was mainly the knowledge taken from abroad, where this form of cooperation is widely and successfully used.

The biggest barrier preventing the successful implementation of PPP projects in the Czech Republic is the lack of interest from both the public and private sectors in implementing projects in this way. The concerns are mainly caused by the characteristics of these projects, such as their extensiveness, long-term, financial cost not only of the projects, but also of their preparation. In part, this lack of interest is also due to society's negative view of cooperation between the private and public sectors and public distrust of political representation in the context of public projects or contracts.

The author sees the starting point of this situation in the legislative enshrinement of detailed provisions on this form of cooperation. In particular, contractual terms and conditions should be laid down in law, as the contractual frame work is crucial for this type of project implementation. The issue of public-private cooperation requires much greater legislative security, not only with regard to legal standards, but also with the development of binding methodologies that will be mandatory to follow in the implementation and realization of projects. In order to improve the reputation of PPP projects, it is necessary not only to improve the legislative and institutional arrangements, but also to establish an appropriate control mechanism. To increase public trust in the implementation of projects, it would be appropriate not only to keep records of all PPP projects, but also to publish more extensive reports on their progress and possible checks.

Použité zdroje

Odborná literatura:

AKYINTOYE A., BECK, M., HARDCASTLE, C. *Public PrivatePartnership: Managingrisks and opportunities*.Oxford: Blackwel science, 2004. ISBN 063206465-x.

ČERNOHORSKÁ, Liběna. *Vybrané aspekty projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2009. ISBN 978-80-7395-169-6.

DVOŘÁK, David. Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2017. Velké komentáře. ISBN 9788074006517. str. 914–916.

EKONOM, Public PrivatePartnership: Co se děje v zahraničí. *Ekonom*, 2005, č. 51-52

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

KRÁL, Jaroslav. Koncese a koncesní smlouvy de lege lata et de lege ferenda. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 3–4/2009, 1. ročník, str. 66–79. ISSN 1803-9953.

KUBIŠTOVÁ, Michaela. *Příčiny selhání PPP projektů*. Praha, 2007. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce PhDr. Tomáš Sedláček

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

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

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

OSTŘÍŽEK, J., KOUBA, L. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů = Public private part-nership - sometheoretical and practicalaspectsofitsrealization: monografie*. Vyd. 1. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011.

ZUSKA, Karel. Praktické problémy PPP při realizaci projektů obnovy a rozvoje venkova. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 2/2009, 1. ročník, str. 35-52. ISSN 1803-9553.

Internetové zdroje:

Asociace veřejných zakázek [online]. [cit. 2020-03-18]. Dostupné z: <http://www.asociacevz.cz/o-asociaci>

Asociace pro rozvoj infrastruktury ČR: O Asociaci [online]. [cit. 2020-03-18]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/o-ari/>

Asociace pro rozvoj infrastruktury ČR: Cíle pro rok 2020 [online]. [cit. 2020-03-18]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/o-ari/>

BusinessInfo.cz : Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru.[online]. 28. 6. 2004 [cit. 2020-24-03]. Dostupné z WWW: < <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html>>.

Co je PPP?: PPP versus klasická veřejná zakázka. [online]. 2009 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <http://docplayer.cz/106562134-Co-je-ppp-ppp-versus-klasicka-verejna-zakazka-typy-projektu-ppp-pilotni-projekty-ppp-v-cr-regionalni-projekty-ppp-v-cr.html>

Dálnice D3: Praha –Tábor –České Budějovice – Rakousko [online]. 2016 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: http://www.dalniced3.cz/public/files/documents/d3-2016-web_1.pdf

Depo MHD Plzeň: Parametry [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/projekty/depo-mhd-plzen/#popis>

Hammami M, Ruhashyankiko J.F., Yehoue E.B., 2006: Determinants of Public Private Partnerships in Infrastructure, [online]. [cit. 2020-03-29]. Dostupné z: imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0699.pdf

HOLEC, Pavel a Karel ZUSKA. *Možnosti uplatnění PPP v Operačním programu Podnikání a inovace 2007 – 2013* [online]. [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/42651/47751/569522/priloha001.pdf>

INTERPRETAČNÍ SDĚLENÍ KOMISE: o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek [online]. Úřední věstník Evropské unie, 2006 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: http://publications.europa.eu/resource/cellar/8e66af13-b709-4b4e-887e-fa287d18e12c.0001.03/DOC_1

KARBAN, Petr. *Proč v Česku nefunguje PPP?* [online]. 2017 [cit. 2020-03-27]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/proc-v-cesku-nefunguje-ppp/>

Lesk a bída parkovacího domu Rychtářka v Plzni [online]. 2013 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/profil/PhDr-Ing-Mgr-et-Mgr-Jiri-Valenta-DBA-1393/clanek/Lesk-a-bida-parkovaciho-domu-Rychtarka-v-Plzni-15516>

Manuál PPP a Vzorová koncesní smlouva [online]. 2006 [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2006/manual-ppp-a-vzorova-koncesni-smlouva-22822>

NAO, 2001 (National Audit Office): *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects* [online], National Audit Office Press Office, Londýn, HC 375, [online]. [cit. 2020-03-29]. Dostupné z:

https://dera.ioe.ac.uk/10110/1/Managing_the_relationship_to_secure_a_successful_partnership_in_PFI_projects.pdf

NAO, 2003: PFI: Construction Performance, [online], National Audit Office Press Office, Londýn, HC 371, [cit. 2020-03-29], URL: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/02-03/0203371.pdf

OGC Gateway Review for Programmes & Projects [online]. [cit. 2020-03-28]. Dostupné z: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131337/http://www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp

Parkovací dům Rychtářka v Plzni – první dokončený projekt PPP u nás [online]. 2011 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: https://www.imaterialy.cz/rubriky/aktuality/prumysl-a-obchod/parkovaci-dum-rychtarka-v-plzni-prvni-dokonceny-projekt-ppp-u-nas_103056.html

Plzeňské depo, největší koncesní PPP projekt v ČR, bylo dodáno o rok dříve a levněji. [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://www.csobpanorama.cz/dokazali-jsme-ze-ppp-projekty-mohou-fungovat-i-v-cesku/>

POLÁŠKOVÁ, Natálie. Proč v Česku nefunguje PPP? [online]. 2017 [cit. 2020-03-27]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/proc-v-cesku-nefunguje-ppp/>

Proč v Česku nefunguje PPP? [online]. 2017 [cit. 2020-03-27]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/proc-v-cesku-nefunguje-ppp/>

RESOURCE BOOK ON PPP CASE STUDIES [online]. EUROPEAN COMMISSION [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf

Rozhovor: Koncese a PPP projekty z pohledu nového zákona a aktuální judikatury [online]. C. H. Beck // Robert Krč, 2017 [cit. 2020-03-15]. Dostupné z: <https://www.beck.cz/blog/rozhovor-koncese-a-ppp-projekty-z-pohledu-noveho-zakona-a-aktualni-judikatury.html>

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2014/25/EU: o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES [online]. 2014 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN>

SMĚRNICE EVROPSKÉ PARLAMENTU A RADY 2014/24/EU: o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES [online]. 2014 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0024-20180101&from=EN>

STĚHLOVÁ, Marie. *Financování PPP projektů* [online]. PPP Centrum [cit. 2020-03-27]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

Třetím rokem je v provozu nejmodernější evropské depo MHD v Plzni [online]. 2017 [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <http://www.buspress.eu/tretim-rokem-je-v-provozu-nejmodernejsi-evropske-depo-mhd-v-plzni/>

Úspěšně fungujících PPP projektů jsou v ČR desítky, jen se jim tak neříká [online]. 2010 [cit. 2020-04-01]. Dostupné z: <https://cfoworld.cz/financni-sluzby/uspesne-fungujicich-ppp-projektu-jsou-v-cr-desitky-jen-se-jim-tak-nerika-531>

Útvar koncepce a rozvoje města Plzeň: Parkovací dům Rychtářka [online]. [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: <https://ukr.plzen.eu/rozvoj-mesta/ukoncene-projekty/parkovaci-dum-rychtarka/parkovaci-dum-rychtarka.aspx>

Veřejný sektor ušetří, soukromý investor neprodělá [online]. 2010 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/verejny-sektor-usetri-soukromy-investor-neprodela/>

Věstník NKÚ [online]. [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/scripts/rka/vestnik.asp>

Vzkříšení metody PPP se nekoná, dálnici do Budějovic chce stavět stát Zdroj: https://ceskapozice.lidovky.cz/tema/vzkriseni-metody-ppp-se-nekona-dalnici-do-budejovic-chce-stavet-stat.A130310_232933_pozice_102294 [online]. 2013 [cit. 2020-03-25]. Dostupné z: https://ceskapozice.lidovky.cz/tema/vzkriseni-metody-ppp-se-nekona-dalnici-do-budejovic-chce-stavet-stat.A130310_232933_pozice_102294

Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek [online]. 2014 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-134>