

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

Diplomová práce

Spolupráce soukromého a veřejného sektoru

(PPP projekty)

Zpracovala: Bc. Vendula Baxová

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

Plzeň 2019

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Vendula BAXOVÁ**
Osobní číslo: **R17N0001P**
Studijní program: **N6807 Veřejná správa**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Název tématu: **Spolupráce veřejného a soukromého sektoru. (PPP projekty)**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Definování základních pojmů a vztahů PPP
3. Implementace PPP projektů v ČR
4. Analýza a hodnocení pilotních projektů
5. Komparace se zahraničím (VB, Slovensko)
6. Identifikace nedostatků a problémových oblastí
7. Závěr

Rozsah grafických prací:
Rozsah kvalifikační práce: **cca 60 stran**
Forma zpracování diplomové práce: **tisková**
Seznam odborné literatury:
viz zvláštní seznam

Vedoucí diplomové práce: **Ing. Milan Lindner, Ph.D.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2018**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2019**



Doc. JUDr. Jan Kouly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 12. listopadu 2018

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Spolupráce soukromého a veřejného sektoru (PPP projekty)“ zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni dne 31. března 2019

.....

Vendula Baxová

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce Ing. Milanu Lindnerovi, Ph.D. za jeho vstřícný a trpělivý přístup, především však za velmi cenné rady, podněty a připomínky, které mi pomohly zpracovat tuto práci.

OBSAH

Úvod	9
1 Definování základních pojmů a vztahů PPP	11
1.1 Veřejný sektor	11
1.1.1 Veřejné služby	13
1.1 Soukromý sektor.....	16
1.2 Veřejné zakázky	16
1.3 Public-Private Partnerships (PPP).....	18
1.3.1 Účastníci PPP projektů	23
1.3.2 Typy partnerství PPP	26
2 Implementace PPP projektů v ČR.....	34
2.1 Právní zakotvení PPP projektů v EU.....	34
2.2 Legislativní rámec PPP projektů v ČR.....	35
2.2.1 Zákon o zadávání veřejných zakázek	37
2.2.2 Koncesní řízení	39
2.3 Institucionální zabezpečení PPP projektů	41
2.3.1 Podporující a regulující instituce	42
3 Analýza a hodnocení úspěšných projektů	47
3.1 Parkovací dům Rychtářka	48
3.1.1 Situace před realizací projektu.....	48
3.1.2 Účastníci projektu	51
3.1.3 Forma projektu.....	51
3.1.4 Shrnutí výhod projektu	52

3.2	Plzeňské depo	53
3.2.1	Situace před realizací	54
3.2.2	Účastníci projektu	55
3.2.3	Forma projektu.....	56
3.2.4	Shrnutí výhod projektu a technická data	56
4	Komparace se zahraničím	59
4.1	PPP projekty - Velké Británie	59
4.1.1	Institucionální a legislativní rámec PPP projektů	59
4.1.2	Zrealizované projekty	60
4.2	PPP projekty – Slovensko	64
4.2.1	Institucionální a legislativní rámec PPP projektů	64
4.2.2	Zrealizované projekty	65
4.2.3	Srovnání s ČR.....	67
5	Identifikace nedostatků a problémových oblastí.....	69
5.1	Výhody a nevýhody veřejně-soukromých partnerství.....	69
5.2	Rizika PPP projektů.....	74
5.2.1	Rizika brzdící implementaci PPP projektů v ČR.....	77
5.2.2	Identifikace rizik v analyzovaných projektech	79
	Závěr	81
	Resume	83
	Seznam použitých pramenů a literatury	84
	Bibliografie	84
	Právní předpisy	86
	Internetové prameny	87

Seznam obrázků.....	91
Seznam schémat	92
Seznam tabulek.....	93

ÚVOD

Téma spolupráce veřejného a soukromého sektoru formou PPP projektů je v českém prostředí poměrně kontroverzní. Pojem PPP sám o sobě je mediálně zdiskreditovaný a málokdo má odvalu tuto formu veřejně-soukromé spolupráce opravdu využít. Ačkoliv tento typ partnerství je v ČR novodobě diskutován již po dobu 15 let, za celé toto období se nepodařilo úspěšně zrealizovat žádný projekt celonárodního rozsahu. Naopak neúspěšné pilotní projekty měly pravděpodobně spíše odrazující vliv na případné zájemce o takovou formu spolupráce, ať už z řad soukromých investorů nebo veřejných zadavatelů. Nicméně čas je neúprosný, a jelikož se blíží konec programovacího období, a tím možnosti čerpat finanční podporu z evropských fondů, patrně právě tento tlak nutí zejména aktéry z veřejné sféry znovu zvážit možnost využití této spolupráce k zajištění veřejných služeb či infrastruktury. Aktuálně je ve fázi výběru investora k dostavě 32 kilometrového úseku dálnice D4 mezi Příbramí a Pískem, kdy by se mělo jednat o historicky první dopravní PPP projekt v ČR, když původně zamýšlené projekty o dostavbu D3 a R47 se nakonec tímto způsobem spolupráce nerealizovaly, právě z důvodu možnosti využití evropských dotací. Dobrou inspirací mohou být úspěšně realizované projekty na municipální úrovni, ač co do rozsahu se pochopitelně národním nemohou vyrovnat.

Ve vztahu k této problematice byla již vydána celá řada publikací, zpracováno značné množství odborných analýz a zabývalo se jí i poměrně velké množství studentů ve svých závěrečných pracích napříč různými obory přes ekonomiku, právo, veřejnou správu, životní prostředí. S ohledem na relativně novou právní úpravu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek je předmětem části této práce také porovnání rozdílů s původní právní úpravou, tedy zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Zejména pak ve vztahu k tomu, že aktuálně platná norma pohltila jinou, konkrétně zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, který se vlastně jako jediný zabýval PPP projekty v pravém slova smyslu. Hlavním přínosem této práce je ucelený popis zpracovávané problematiky s důrazem na analýzu a zhodnocení úspěšně zrealizovaných projektů, jako příkladů dobré praxe. Zároveň si práce, s rizikem nezískání zcela jednoznačných odpovědí, klade za cíl zauvažovat nad tím, proč se

do současné doby nepodařilo v České republice zrealizovat žádný PPP projekt s celostátní působností. Hraje roli rivalitní politické prostředí, když je již jakýmsi trendem nových vlád rušit rozhodnutí těch předchozích? Proč ale na municipální úrovni jsou projekty PPP úspěšné? Vždyť i tady se většinou vládnoucí strana mění a často opozice tak dědí povinnosti vyplývající z rozhodnutí předchozí vlády. Hraje v tomto případě roli fakt, že politici na regionální úrovni jsou blíže reálnému životu občanů a je jim tedy bližší i veřejný zájem nebo i znalost soukromého investora a tudíž větší důvěra ve spolupráci s ním? Nepochybně může hrát klíčovou roli i skutečnost, že na municipální úrovni je snazší monitorování a kontrola dostupnosti veřejné služby či infrastruktury veřejným sektorem, jelikož je vlastně součástí každodenního života jeho zástupců. K zodpovězení těchto a celé řady dalších otázek, které v průběhu bádání vyvstávaly, práce směřovala.

Práce je rozdělena do pěti kapitol, které na sebe navazují a mají mírně eskalující tendenci. První kapitola ozřejmuje základní pojmy, jejichž pochopení je nezbytné pro porozumění dalšímu textu. Kapitola týkající se implementace je z velké části věnována legislativnímu a institucionálnímu zabezpečení veřejně-soukromých partnerství. Ve třetí kapitole jsou představeny úspěšné PPP projekty v České republice, bohužel pouze na municipální úrovni, jelikož projekt s celonárodní působností nebyl dosud zrealizován žádný. Další kapitola se věnuje komparaci PPP projektů v kolébce této koncepce, tedy Velké Británii, a s ohledem na nám podobnou historii a kulturní prostředí, s projekty realizovanými na Slovensku. Poslední kapitola popisuje výhody a nevýhody PPP projektů a zabývá se riziky a problémovými oblastmi spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

Při práci byla použita zejména metoda rešerše, dále pak analýza, syntéza a komparace ve vztahu ke konkrétním projektům a zahraničním zkušenostem. Jako zdroj byla použita zejména bibliografie týkající se zpracovávané problematiky, ta především pro ujasnění základních pojmů, dále pak články v odborných časopisech, publikované kvalifikační práce a veřejně dostupné informace z webových stránek institucí zabývajících se problematikou PPP projektů.

1 DEFINOVÁNÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A VZTAHŮ PPP

Aby se čtenář dobře orientoval ve zpracovávané problematice, je zapotřebí v úvodu vysvětlit základní pojmy, které budou celým materiálem prostupovat. Ačkoliv některé z nich mohou být notoricky známé nejen odborné, ale i laické veřejnosti, ve vztahu k problematice spolupráce veřejného a soukromého sektoru (PPP projektů) může být vnímání jednotlivých pojmů specifické. Z tohoto důvodu budou vysvětleny rozdíly mezi veřejným a soukromým sektorem, rozdíl mezi klasickou veřejnou zakázkou a PPP projektem a v neposlední řadě nejpodrobněji pojem Public-Private Partnership.

1.1 Veřejný sektor

Veřejným sektorem, jako významnou součástí moderní společnosti se zabývá mnoho vědních oborů, a to příkladně ekonomie, sociologie, politologie či správní právo. Z hlediska různých oborů je pak odlišně vymezený i tento pojem. Ochraňa definuje veřejný sektor jako *„tu oblast společenské reality, resp. podsystém jednotlivých sfér společenského života, která se nachází ve veřejném vlastnictví, v níž se z politického hlediska rozhoduje veřejnou volbou a uplatňuje se v ní veřejná kontrola, přičemž účelem fungování veřejného sektoru je naplňování veřejného zájmu a správa věcí veřejných.“*¹

Z ekonomického hlediska je tedy veřejný sektor významnou částí národního hospodářství, v němž jsou realizovány veřejné služby ve veřejném zájmu, která je financována z veřejných rozpočtů, a jejímž smyslem je efektivní alokování finančních prostředků a tím přispění k ekonomickému růstu. Tato definice velice zjednodušeně zahrnuje ekonomickou i alokační funkci veřejného sektoru. Cílem veřejného sektoru by mělo být vytvoření podmínek pro kvalitní žití členů společnosti a zajištění co nejvyšší spravedlnosti v rozdělování tak, aby i nižší příjmové skupiny obyvatel mohly využívat statky produkované např. ve školství, zdravotnictví a sociálních službách bezplatně, tady lze hovořit o sociální funkci veřejného sektoru.

Bez vysvětlení by neměl zůstat ani termín veřejný zájem. Ač obsah pojmu veřejný zájem je normativní, český právní řád jeho definici neobsahuje

¹ OCHRANA, František, *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*, Praha: Management Press, 2001, s. 246.

a vymezení přenechává právní teorii, resp. výkladu soudní praxe.² Jedná se o tzv. neurčitý právní pojem. Obecně lze říci, že zájem je zájmem veřejným, jestliže je zájmem alespoň podstatné části společnosti a směřuje k všeobecnému blahu a dobru. Podle judikatury ESD jsou označeny příklady těchto činností ve veřejném zájmu: svoz odpadů, činnosti státní tiskárny, vydávání oficiálních dokumentů (řidičské průkazy, pasy), činnost věznice, příprava průmyslových zón, výstavba sociálních bytů, správa lesů a lesní průmysl, vzdělávání (provozování univerzity). Typicky se bude jednat o činnosti, které jsou svěřeny územním samosprávným celkům zvláštními zákony do jejich samostatné působnosti.

Od soukromého se veřejný sektor liší především tím, že není založen na ziskovém principu. Společně s privátním sektorem vytváří veřejný sektor systém smíšené ekonomiky. Žádná ze současných ekonomik neexistuje v čisté formě. Smíšená ekonomika představuje kompromis a koexistenci mezi tržním a netržním fungováním ekonomiky. Vzájemná symbióza veřejného a soukromého sektoru tkví především v tom, že v případě selhávání jednoho z nich v zajištění potřeb, nastupuje druhý. Jelikož tato součást ekonomiky je spravována veřejnou správou, podléhá veřejné kontrole. V České republice upravují povinnost kontroly zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů; vyhláška MF ČR č. 41/2002 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

V naší společnosti má veřejný sektor významnou roli především proto, že smyslem fungování organizací veřejného sektoru je zejména uspokojování potřeb cizích, nikoli vlastních, přičemž nad ekonomickými cíli by měly převážet cíle společenské. Veřejný sektor má povinnost zajišťovat veřejně potřebnou infrastrukturu, zabezpečovat její bezproblémový chod a poskytovat ve veřejném zájmu potřebné služby, aby mohlo docházet k naplňování základních funkcí státu. Základní funkce státu definuje ministerstvo vnitra ČR jako „*Činnosti státních orgánů, které jsou nutné k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, demokratických základů a mezinárodních závazků státu, práv a svobod občanů,*

² VALEŠ, Lukáš, *Politologické aspekty veřejné správy*, Plzeň, Nakladatelství Čeněk, 2006, str. 11.

*jejich životů a zdraví, vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, majetkových hodnot a životního prostředí.“*³ Role, kterou veřejný sektor v partnerství PPP projektů sehrává, je role veřejného zadavatele, která je definována zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, konkrétně v jeho ustanovení § 4. Stručně může být veřejným zadavatelem Česká republika nebo její organizační složky, Česká národní banka, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky nebo jejich příspěvkové organizace, jiné právnické osoby (školy, nemocnice, muzea apod.).

1.1.1 Veřejné služby

Výstupem veřejného sektoru jsou tedy veřejné služby (statky), které lze definovat jako služby kolektivní a nedělitelné spotřeby. Při nadměrné spotřebě však může docházet ke snížení kvality pro všechny (přetížení dálnice vede ke zpomalení provozu, vyšší spotřebě pohonných hmot, znečištění životního prostředí...). Nedělitelnost vede k nevyločitelnosti jednotlivce ze spotřeby, a to i za předpokladu, že za ni nezaplatil, Špalek (2011) uvádí jako příklad veřejné osvětlení, které nezhasne ani v případě, že prochází neplaticí subjekt.⁴ Z nevyločitelnosti následně vyplývá nerivalitnost, což znamená, že využití statku jednou osobou nesnižuje jeho dostupnost pro ostatní. Pro potřeby této práce se nejlépe hodí definice veřejných statků, která vychází z definice Ochrany (2007) v kombinaci s definicí Vlády ČR. Veřejný statek je služba poskytovaná veřejnou správou, jejímž uživatelem je veřejnost jako sociální subjekt, a která by měla vést k uspokojení společenských potřeb. Veřejné služby jsou financovány z veřejných peněz, občané je pak hradí nepřímo prostřednictvím daní. Odpovědností veřejného sektoru je zajištění veřejných služeb ve všech oblastech veřejného života.

Stát může v rámci decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity přenést poskytování veřejných služeb na orgány státní správy na centrální úrovni (týká se zejména obrany, bezpečnosti) či územní samosprávy, která poskytuje veřejné služby např. v oblasti veřejné dopravy, odvozu komunálního odpadu apod.

³ KOVAŘOVICOVÁ Eva, *Partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR*. Disertační práce. [online] Praha, 2014 [cit. 2019-02-19] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/zaverecna_prace.pdf. 2014.

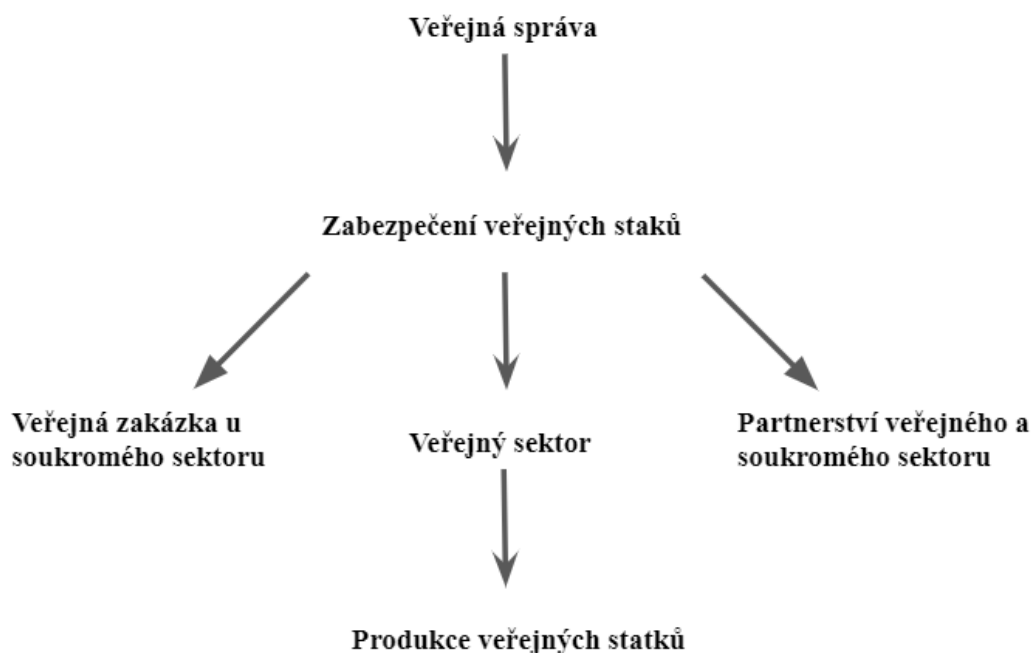
⁴ ŠPALEK, Jiří. *Veřejné statky: teorie a experiment*. V Praze: C.H. Beck, Beckova edice ekonomie, 2011, s. 204.

Veřejné služby mohou být ze strany státu zajišťovány několika způsoby, a to buď přímo veřejným sektorem, ve většině případů prostřednictvím jím zřízených (vládních či veřejnoprávních) neziskových organizací. Formou veřejných zakázek u soukromého sektoru a v neposlední řadě, a pro tuto práci klíčových, partnerství veřejného a soukromého sektoru. Při rozhodování o konkrétním způsobu veřejného obstarávání je nutné se zabírat otázkou hospodárnosti při vynakládání veřejných finančních prostředků a užitku pro občany z hlediska krátkodobého i dlouhodobého, tedy tzv. hodnoty za peníze. Podle metodiky Ministerstva financí ČR hodnota za peníze (z anglického termínu „Value for Money“, dále též „VfM“) znamená, že veřejný sektor získává nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané veřejné prostředky.⁵ Jelikož zabezpečování veřejných statků sebou nese nutné investice, které obvykle převyšují možnosti veřejného sektoru, je nutné vyhodnotit možné varianty řešení a vybrat tu nejefektivnější.⁶

⁵ Metodika byla zpracována v prosinci 2008 PPP Centrem a. s. podle zadání Ministerstva financí na základě usnesení vlády ze dne 23. května 2007 č. 536 k Analýze pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru

⁶ PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 37-39

Schéma č. 1 Veřejná správa



Zdroj: zpracováno dle PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012.

Všechny organizační složky státu, případně další subjekty, jež stanoví zákon, mají pak při zajišťování veřejných služeb za současného vynakládání jim svěřených veřejných prostředků povinnost postupovat v souladu s platným a účinným zákonem č.134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen zákon o zadávání veřejných zakázek nebo také ZZVZ), který dne 19. dubna 2016 pohltit dva předchozí předpisy a to, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen zákon o veřejných zakázkách nebo také ZVZ) a zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (dále jen koncesní zákon nebo také KZ).⁷ Ačkoliv tyto dvě právní normy jsou v současné době již zrušené, s ohledem na údaje v této práci uváděné, budou i tyto dva právní předpisy často zmiňovány v souvislosti s jejich dřívějším využitím a prakticky budou postupovat celým dokumentem. Z tohoto důvodu budou dále v textu uváděny ve zkrácené podobě uvedené v závorkách.

⁷ LOUDA Tomáš, Jiří GROSPÍČ a kol. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru Právní a ekonomické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2010, s. 56-60.

1.1 Soukromý sektor

Oproti sektoru veřejnému se soukromý vyznačuje v obecné rovině jednoznačně definovaným vlastnickým právem fyzické či právnické osoby, ta má právo se svým vlastnictvím nakládat, spravovat jej a rozhodovat o něm. Hlavním cílem soukromého sektoru je zisk, prioritou soukromého sektoru jsou tedy vlastní ekonomické zájmy. Nicméně ani tato definice soukromého sektoru nevylučuje jeho působení v neziskové části systému, vždy však za předpokladu určité formy saturace ze strany sektoru veřejného, a to buď v podobě daňových úlev či dotací.⁸ Zájmy veřejného sektoru jsou logicky širší než zájmy soukromého sektoru, který nebude prostřednictvím procesu PPP rozdávat „dárky“ zdarma.

1.2 Veřejné zakázky

Aby mohla být patřičná pozornost věnována PPP projektům, je zapotřebí vymezit i další pojmy, které s projekty spolupráce veřejného a soukromého sektoru souvisí. Jak bylo řečeno výše, stát může zajistit veřejné statky nákupem služeb nebo zboží od soukromého sektoru, a to právě prostřednictvím veřejných zakázek. Zákon o zadávání veřejných zakázek tyto definuje jako uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce, toto vymezení lze chápat jako právní hledisko.

Z ekonomického hlediska se jedná o účelnou alokaci zdrojů při sledování ekonomicko-sociálních cílů, veřejné zakázky jsou financovány ze státního rozpočtu, státních fondů či rozpočtů jednotlivých subjektů územní samosprávy. Zdroje financování přichází i ve formě příspěvků z nadnárodních rozpočtů (v rámci Evropské unie se jedná o strukturální fondy a Fond soudržnosti). Evropské společenství stanovilo směrnice k zadávání veřejných zakázek a prosazuje jejich dodržování ze strany členských států.

Zákon o zadávání veřejných zakázek, jako norma procesní, upravuje postup veřejných zadavatelů při úplném pořízení dodávek. Tento zákon kategorizuje veřejné zakázky podle jejich předmětu na veřejné zakázky na dodávky, služby, stavební práce, na koncese na služby a koncese na stavební práce. Dalším kritériem dělení na nadlimitní, podlimitní a zakázky malého

⁸ OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 4.

rozsahu, je předpokládána hodnota zakázky. Hodnota veřejné zakázky malého rozsahu je definována konkrétně v ustanovení § 27 zákona o zadávání veřejných zakázek, a to tak, že v případě zakázky na dodávky nebo služby nepřesáhne částku 2 miliony a v případě zakázky na stavební práce milionů 6, a to bez daně z přidané hodnoty. Hodnota podlimitních veřejných zakázek logicky osciluje mezi částkami uvedenými výše a na druhé straně hodnotou nadlimitních veřejných zakázek. Hodnota naposledy zmíněných je definována relativně obecně v zákoně o zadávání veřejných zakázek, přesně pak v zákonem odkazovaném Nařízení vlády⁹.

Zejména u malých obcí¹⁰ jsou nejfrekventovanější právě zakázky malého rozsahu, u kterých zákonodárce nevynucuje postup podle zákona o zadávání veřejných zakázek, nicméně trvá na dodržení základních zásad obsažených v ustanovení § 6 tohoto zákona, tedy zásady transparentnosti a přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, zákazu omezování účasti dodavatelů ze států EU nebo jiných států, které mají s Českou republikou nebo EU uzavřeny příslušné smlouvy.¹¹ Zadavateli přesto nic nebrání v tom, aby prostřednictvím interního předpisu upravil pravidla zadávání zakázek malého rozsahu podrobněji, například formou směrnice, kterou uveřejní na internetu.

K zajišťování veřejných statků prostřednictvím veřejných zakázek přistupuje stát zejména v případě, kdy si zajištění veřejné služby nemůže nebo nechce zabezpečit svými prostředky.¹² Cílem právní úpravy veřejných zakázek by měla být zejména úspora veřejných prostředků, když jedním z hodnotících kritérií je vždy nabídková cena uchazeče.¹³ Ačkoliv legislativní úprava procesu zadávání veřejných zakázek by měla zajistit efektivní a hospodárné vynakládání veřejných prostředků, jak uvádí Kroupová,¹⁴ v očích veřejnosti je spojeno zadávání veřejných zakázek s vysokým rizikem korupce, která zcela jistě patří k velmi diskutovaným problémům veřejné správy v České republice. Ačkoliv by se mohlo

⁹ Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., ze dne 11. května 2016 o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

¹⁰ Obce obecně jsou, jak vyplývá z důvodové zprávy nového zákona o veřejných zakázkách, jedním z největších zadavatelů veřejných zakázek, a to jak dle celkové hodnoty zakázek, tak dle jejich počtu v letech 2010 – 2014.

¹¹ Jedná se o smlouvy zaručující přístup dodavatelům z těchto států k zadávané veřejné zakázce.

¹² JURČÍK, Radek a Jan OSTŘÍŽEK. *Veřejné zakázky a veřejně-soukromá partnerství: učebnice - cvičebnice s příklady do cvičení*. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita. 2008. s. 237.

¹³ Viz zejména ustanovení § 114 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách.

¹⁴ ŽÁKOVÁ KROUPOVÁ, Zdeňka. *Ekonomické aspekty veřejného sektoru*. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2014. s. 146.

zdát, že se jedná o novodobý problém, opak je pravdou. Již za doby první republiky, která je mnohými považována za vzorovou demokracii, korupce existovala. Transparency International¹⁵ definuje korupci jako „zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu.“¹⁶ Více se touto problematikou zabývá publikace *Ekonomika veřejné správy* v kapitole Korupce.¹⁷ Obecně lze ke korupci poznamenat, že její obraz ve společnosti může být zkreslený, jelikož se jedná o negativní jev ve společnosti, který je věcí každého občana. V žádném případě se nejedná o jev izolovaný, lze ho nalézt na všech úrovních veřejné správy v linii obec – kraj – stát, stejně jako v dalších oblastech. K dosažení snížení korupčního jednání na minimum je potřeba bojovat s ním a eliminovat na minimum již na nejnižších úrovních, což by mohlo zabránit jeho přesah do úrovní vyšších. To je však na osobní zodpovědnosti každého občana a jím volených zástupců.¹⁸

1.3 Public-Private Partnerships (PPP)

Ačkoliv i zadávání veřejného obstarávání prostřednictvím veřejných zakázek by mohlo být zahrnuto pod formu spolupráce veřejného a soukromého sektoru s označením PPP, pro projekty pojmenované touto zkratkou jsou specifické určité charakteristické prvky, které budou blíže definovány v závěru této kapitoly, resp. v následující podkapitole.

Původ PPP projektů lze najít ve Velké Británii, a to na přelomu osmdesátých a devadesátých let minulého století, kde v rámci reformy hospodářské politiky, jejíž nejdůležitější složkou byla privatizace,¹⁹ došlo k nabídnutí zestátněného majetku efektivnějšímu soukromému sektoru. Privatizaci

¹⁵ Nevládní nezisková organizace, jejímž posláním je mapovat stav korupce a aktivně přispívat k jejímu omezení.

¹⁶ Transparency International [online] [cit. 2019-02-19] Dostupné z: <https://www.transparency.cz/co-je-to-korupce/>

¹⁷ BLAŽEK, Jiří, Alena KERLINOVA a Eva TOMÁŠKOVÁ. *Ekonomika veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s.

¹⁸ Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2012 [online] [cit. 2019-02-19] Dostupné z: https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocnizpravy/2012-vz-cz.pdf?fbclid=IwAR21zxZlcvTMOByj5O_U8s-84SuVImDrFJnN2GhxN4Mv0hSXzu4LwQUonpA

¹⁹ Privatizace byla využívána především v oblastech, kde hrál veřejný sektor významnou roli při zajišťování zboží a služeb soukromým osobám a firmám a v oblastech, které hospodářskou soutěž umožňovaly, ale zároveň i potřebovaly. V důsledku omezení možností privatizace velkých státních podniků, které se zabývaly klíčovými odvětvími infrastruktury - jako jsou dodávky elektrické energie, plynu a vody; ropné společnosti či aerolinie – nikdy nedosáhla velkých rozměrů, a to především vzhledem k monopolnímu postavení a/nebo strategickému významu těchto společností.

označují Ostrřížek a Kouba za počátek konceptu PPP.²⁰ Když koncem 90. let 20. století začala privatizace ztrácet na své dřívější síle, jevíly se PPP projekty vhodnou alternativou zdroje soukromého kapitálu a odborných manažerských znalostí v oblasti infrastruktury, kde nebyla privatizace možná nebo úspěšná.

V České republice se koncept PPP projektů objevil ještě později, když v roce 2003 byla provedena analýza právního prostředí za účelem implementace partnerství soukromého a veřejného sektoru, nicméně i v dřívější době se zde tento koncept objevoval, neznamenal však příliš pozitivní zkušenosti, které dle Pavla korespondují s problematickým využitím tohoto institutu v existujícím institucionálním prostředí. Důvody, které vedly k uvažování o tomto konceptu, byly zejména fiskální, tedy nedostatek veřejných prostředků na investice.²¹

Doslovným překladem anglického public private partnership, tedy veřejně-soukromého partnerství, se označuje druh ujednání, v rámci něhož soukromý sektor zajišťuje infrastrukturu a služby spojené s touto infrastrukturou, které jsou jinak tradičně obstarávány vládním sektorem. Definice PPP však není jednotná, resp. neexistuje shoda v tom, co už je PPP a co ještě není.

Hned v rámci těchto prvních odstavců je využíváno k definování projektů PPP dvojího označení, a to partnerství veřejného a soukromého sektoru, nebo jejich spolupráce. Pakliže bude užíván doslovný překlad anglického pojmu, nepochybně bude používáno označení partnerství, nicméně v praxi je běžné v souvislosti s PPP projekty hovořit i o partnerství. Marek Jetmar ve svém příspěvku v publikaci Lega a Loudy²² uvažuje nad tím, že tyto dva pojmy je nutné rozlišit, když rozdíl vnímá především v tom, že spolupráce představuje širší pojem, jenž partnerství vždy zahrnuje. Partnerství lze podle Jetmara vymezit jako „*dlouhodobý strategický kooperační svazek partnerů, kteří jasně a zřetelně definovali oblast společného zájmu,...*“²³ Oproti partnerství, které je dlouhodobě uzavřeným vztahem, jenž má pro zúčastněné strategický charakter, je spolupráce navazována pouze za účelem konkrétního úkolu.

²⁰ OSTRŘÍŽEK, Jan a Luděk KOUBA. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization : monografie*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. s. 15.

²¹ PAVEL, J. *PPP projekty v ČR – šance nebo riziko?* Praha: Transparency International - Česká republika, 2007, s. 47. [online] [cit. 2019-02-18] Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/vz_analyza_ppp_implementation.pdf

²² 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

²³ více tamtéž s. 33

Pavel popisuje partnerství soukromého a veřejného sektoru jako určitou nadstavbu veřejných zakázek s tím, rozdílem, že „oproti klasickým veřejným zakázkám se jedná o dlouhodobější kontrakty, v rámci kterých soukromý sektor přebírá část funkcí sektoru veřejného, resp. se zavazuje dlouhodobě poskytovat veřejnosti zboží a služby, které by měl zajišťovat sektor veřejný. Odměnou za tuto činnost jsou soukromým subjektům buď příjmy z veřejných rozpočtů, nebo předání práv vybírat určité platby od veřejnosti.“²⁴

Evropskou komisí bylo PPP vymezeno jako „ujednání, v rámci něhož soukromý sektor převezme investiční projekty, které byly tradičně realizovány a financovány veřejným sektorem“²⁵

Januška převzal definici metodik MFČR „Obecný pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru, který vzniká za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užítky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je možnost sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit. Ve většině případů veřejný sektor svěřuje výkon určité služby soukromému sektoru, a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí, které jsou stimulovány nejen výnosem vloženého kapitálu, ale také rizikem jeho ztráty.“²⁶

Konečně definice okruhu PPP projektů z pohledu Ministerstva financí České republiky, které podléhají jeho regulaci, „*jsou takové smluvní vztahy mezi veřejným a soukromým sektorem, kterými se soukromý sektor zavazuje k zajištění veřejných služeb nebo infrastrukturních projektů, které bývají typicky dodávány nebo provozovány veřejným sektorem. Bude se zejména jednat o projekty nebo poskytování služeb, které splňují některé z následujících charakteristik. Sdílená odpovědnost za dodávku služeb nebo infrastruktury, při které dochází ve vyšší*

²⁴ Srov. PAVEL, J. *PPP projekty v ČR – šance nebo riziko?* Praha: Transparency International - Česká republika, 2007, s. 5. [online] [cit. 2019-02-18] Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/vz_analyza_ppp_implementation.pdf.

²⁵ Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích [online] [cit. 2019-02-18] dostupné z: < http://www.portal-vz.cz/getmedia/3566b6d1-b2ce-4a9d-bfcd-aa29859b5dac/03_Zelena_kniha_o_PPP s. 22.

²⁶ JANUŠKA, Martin. *Public private partnership - možnosti využití konceptu PPP v praxi: budování pokrytí širokopásmovým signálem v jihovýchodní Evropě - projekt PPP4Broadband*. Plzeň: Nava, 2016, s. 43.

míře k převzetí rizik ze strany privátního sektoru, a to zejména spojením některých činností jako je projektová, stavební, finanční, provozní a údržbová. Dlouhodobý závazek (min. na 3 roky) privátního sektoru zajišťovat kvalitní veřejné služby definované veřejným sektorem Sdílení zkušeností a schopností mezi privátním a veřejným sektorem tak, aby veřejný sektor mohl optimalizovat rozložení rizik, zajistit vyšší hodnotu uplatnění veřejných výdajů a to zejména využitím kvalit privátního sektoru v oblasti technické, finanční, manažerské a inovační.“²⁷

PPP se využívá pro realizaci široké škály projektů ekonomické a sociální infrastruktury, ale nejčastěji se uplatňuje při výstavbě a provozování silnic, mostů či tunelů, rychlodrah, letišť a systémů řízení letového provozu, věznic, vodovodů a kanalizací, nemocnic, škol a veřejných budov.

Charakteristickým rysem PPP projektů by měla být zejména jejich dlouhodobost, neproblematičnost spolupráce a rozdělení rizik mezi veřejnoprávního a soukromého partnera. Dalším znakem PPP projektů je podmínka výhodnosti projektu pro oba partnery. Pro PPP projekty by měla být rovněž charakteristická rovnost obou partnerů, tedy žádný z nich by neměl být v pozici nadřazenosti, na rozdíl od běžné praxe zadávání veřejných zakázek, ani získávat neoprávněné výhody. Podle Loudy „*Je zvykem považovat v partnerství veřejného a soukromého sektoru pozici veřejného sektoru za výraznější z pohledu právního a pozici soukromého sektoru z pohledu ekonomického.*“ Nicméně ve skutečnosti tomu tak nemusí být.²⁸

Jak bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, někteří badatelé mají za to, že i veřejné zakázky jsou PPP projekty v širším slova smyslu, jedná se tady rovněž o spolupráci veřejného a soukromého sektoru, nikoliv však ve formě rovnocenného partnerství, jak ho vyzdvihují Jurčík a Ostřížek.²⁹ Jaký je tedy základní rozdíl mezi klasickou veřejnou zakázkou a konceptem PPP? Jde především o to, že u veřejné zakázky nese tíhu přípravy projektu právě zadavatel, tedy veřejný sektor, který následně dozoruje probíhající práce, aby měl jistotu, že

²⁷ Ministerstvo financí ČR, *Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online] 2004 [cit. 2019-03-05] <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/zakladni-informace>

²⁸ LOUDA Tomáš, Jirí GROSPÍČ a kol. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru Právní a ekonomické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2010, s. 49.

²⁹ JURČÍK, Radek a Jan OSTŘÍŽEK. *Veřejné zakázky a veřejně-soukromá partnerství: učebnice - cvičebnice s příklady do cvičení*. V Brně: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2008. s. 197.

všechny výstupy budou odpovídat jeho zadání. Oproti tomu u PPP projektů v užším slova smyslu přechází již přípravná fáze projektu na dodavatele, a to na základě definování požadované služby ze strany zadavatele. Takto vymezuje rozdíl mezi veřejnými zakázkami a PPP projekty i OECD, když „*zatímco v případě tradičního poskytování veřejný subjekt zpravidla definuje vstupy, tedy stanoví parametry požadovaného zařízení sloužícího pro poskytování služeb, v případě PPP veřejný subjekt definuje požadované výstupy – kvalitu a množství služby, která má být poskytována.*“³⁰

Další rozdíly jsou v dlouhodobosti spolupráce, zatímco u klasické veřejné zakázky se jedná o jednorázovou záležitost nepřesahující většinou jeden rok, u PPP projektů se smlouva uzavírá na podstatně delší období, v mnoha případech přesahující několik desítek let. Zásadní rozdíly jsou i ve vlastnictví, kdy u veřejné zakázky se vlastníkem po dokončení zakázky stává veřejný sektor, u PPP projektů vlastníkem zůstává soukromý sektor, který následně může zařízení provozovat. U veřejné zakázky je platba ze strany veřejného zadavatele v plné výši v peněžní formě v okamžiku dodání infrastruktury. U PPP projektů je platba odvislá od dostupnosti infrastruktury a především dodržení stanovených standardů. Veškerá rizika u veřejné zakázky leží na veřejném sektoru, v případě PPP projektů se rizika dělí mezi veřejného a soukromého partnera podle jejich schopnosti rizika lépe řídit. Pro přehlednění rozdílů mezi veřejnou zakázkou a konceptem PPP může posloužit následující tabulka.

³⁰ OECD 2008 in ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. *Fenomén Public-private Partnerships a poskytování veřejných služeb*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 23.

Tabulka č. 1 Rozdíl mezi veřejnou zakázkou a PPP

	Veřejná zakázka	PPP
Příprava projektu	Nižší administrativní náročnost přípravy projektu.	Vyšší náklady spojené s přípravou projektu a procesem výběru soukromého partnera (na straně veřejného i soukromého sektoru).
Vlastnictví	Vlastníkem je po dokončení zakázky veřejný sektor.	Vlastníkem aktiva může zůstat soukromý partner po dobu provozování infrastruktury do doby jejího převedení na veřejný sektor.
Financování	Potřeba disponovat rozpočtovými prostředky pro pokrytí investičních nákladů v úvodu projektu.	Rozložení investičních nákladů v čase (není třeba disponovat rozpočtovými prostředky na pokrytí investičních nákladů v úvodu projektu).
Rozložení rizik	Veškerá rizika spojená s provozem jsou na straně veřejného sektoru.	Hlavní rizika spojená s výstavbou a provozem projektu jsou převedena na soukromého partnera.
Realizace projektu	Často dochází k překročení rozpočtovaných nákladů na výstavbu a provoz a k prodloužení výstavby vůči plánu.	Zajištění výstavby a provozu projektu jedním soukromým partnerem přináší úspory. Platba za dostupnost motivuje dodavatele k dodání služby v termínu.

Zdroj: vlastní zpracování

1.3.1 Účastníci PPP projektů

Ačkoliv účastníků PPP projektů je pochopitelně více a jejich počet se odvíjí od typu partnerství, které je uzavíráno, hlavními účastníky jsou vždy dva subjekty, a to veřejný sektor prostřednictvím svých organizačních složek na centrální či municipální úrovni na straně zadavatele a soukromý partner jako dodavatel služby či infrastruktury. Je pochopitelné, že různí účastníci v projektech PPP mají rozdílné cíle a požadavky, které pro fungování efektivního partnerství musí být splněny. Některé cíle se navzájem doplňují, ovšem u dalších to platit nemusí a se zvyšujícím se počtem partnerů se komplikuje i tvorba rovného

prostoru pro různé účastníky. Logicky s větší účastí soukromého sektoru narůstá i počet účastníků partnerství a požadavky jednotlivých partnerů. Nicméně všichni musí být schopni dohody k dosažení společného cíle.

Zadavatel identifikuje své potřeby a cíle a je zodpovědný za přípravu projektu, výběr soukromého partnera na základě nejvýhodnější nabídky, monitorování projektu po dobu jeho realizace a pochopitelně za závazky plnění dle smlouvy.³¹

Zásadním požadavkem soukromého partnera je pochopitelně rozumný zisk, který je veřejný sektor ochoten soukromému dopřát výměnou za zlepšení služby, doplnění veřejných zdrojů a rychlejší implementaci projektu. Za vynakládaná rizika soukromý partner očekává také možnost přiměřeného navýšení ziskového potenciálu. V převážné většině se na straně soukromého partnera jedná o účelově založenou společnost, lépe řečeno konsorcium společností nazývané zvláštní projektová společnost SPV (Special Purpose Vehicle). Založení takového konsorcia je zejména u velkých projektů žádoucí z několika důvodů. Umožňuje využití vědomostí a odborné kvality zúčastněných firem, kapitálové vybavení společností je možné použít na financování projektu, věřitelé v podobě finančních institucí půjčují s menším rizikem, jelikož případné finanční potíže jedné ze společností konsorcia neznamena ještě automatickou ztrátu věřitele a v neposlední řadě SPV umožňuje lépe diverzifikovat riziko, jež je na soukromého partnera převáděno veřejným sektorem.³²

V případě, že se na financování projektu podílí i Evropská komise prostřednictvím svých fondů, i ona má požadavky, a to zejména na plnění evropských standardů a vyšší efektivitu. Jelikož je však dárce finančních prostředků, je jejím zájmem i eliminace nadměrných zisků pro soukromý sektor a kontrola nad prostředky, které byly pro příjemce uvolněny.

V neposlední řadě jsou účastníky veřejně-soukromých partnerství finanční instituce, které za svoji účast požadují přesnou finanční analýzu, důkaz o odborné způsobilosti soukromého partnera a zároveň schopnost zadavatele dohlédnout

³¹ VYSKOČIL, Vlastimil K., Ondřej ŠTRUP a Marek PAVLÍK. *Facility management a Public private partnership*. Praha: Professional Publishing, 2007. s. 139.

³² OSTRÍŽEK, Jan a Luděk KOUBA. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization : monografie*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. s. 23.

na implementaci a provoz projektu. Před definitivním zapojením se do PPP projektu bude finanční instituce mapovat i politickou stabilitu prostředí.³³

Mezi dalšími, nikoliv však povinnými účastníky PPP projektů, je možné jmenovat poradce, kteří fungují jak na straně veřejného tak soukromého sektoru. V jejich případě je klíčové, aby byli skutečně nezávislí a mohli tak nestranně posoudit vhodnost realizace a možnosti zapojení do PPP projektu. Ve vztahu k soukromému partnerovi se ještě jedná o subdodavatele, dle nové právní úpravy ZZVZ poddodavatele, což je šance pro malé a střední podniky, které mají asi jedinou příležitost, jak se do PPP projektů zapojit.

Tabulka č. 2 **Požadavky jednotlivých účastníků PPP**

Soukromý partner (dodavatel)	Veřejný partner (zadavatel)
<ul style="list-style-type: none"> - přiměřený zisk - odměna za převzetí rizik - jasné právní a regulatorní podmínky - možnosti růstu rozsahu činnosti - politická podpora - politická stabilita 	<ul style="list-style-type: none"> - výhodné a rozšířené financování - urychlená realizace projektu - zlepšená kvalita služeb - větší rozsah služeb - přínosy z efektivity - jednodušší realizace
Evropská komise (v případě financování z Fondu soudržnosti)	Věřitelé finanční instituce
<ul style="list-style-type: none"> - dosažení standardů EU - maximalizace společenských přínosů - průhlednost a otevřená soutěž - přiměřená kontrola poskytnutých prostředků - zamezení nepřiměřenému soukromému zisku - přínosy z efektivity - jednodušší realizace 	<ul style="list-style-type: none"> - přísná finanční analýza - konzervativní odhad nákladů a příjmů - jistota veřejných dotací a financování - jasné právní a regulatorní podmínky - technická způsobilost vlastníka/provozovatele - politická stabilita

Zdroj: vlastní zpracování dle MMR ČR, *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti*, 2005.

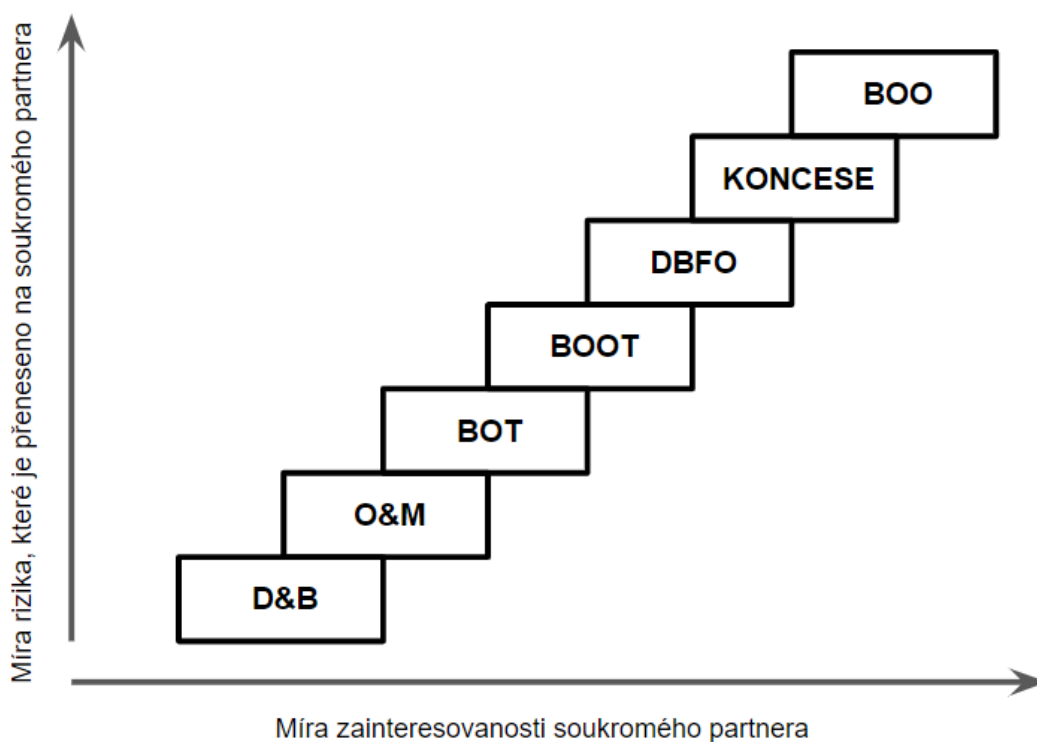
³³ Portál veřejné správy ČR, *Pravidla (návod) pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online] 2004 [cit. 2019-03-02] Dostupné z: [file:///C:/Users/user/Downloads/2004-03_Guidelines-for-successful-Public-Private-Partnership-ceska-verze%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/2004-03_Guidelines-for-successful-Public-Private-Partnership-ceska-verze%20(1).pdf)

Tyto obecné požadavky se budou logicky také lišit podle typů PPP, které můžeme definovat podle míry participace soukromého sektoru.

1.3.2 Typy partnerství PPP

Typů a forem PPP projektů je poměrně velké množství podle toho jaké činnosti a s nimi spojená rizika jsou přeneseny na soukromého partnera, ne každý typ spolupráce se hodí na všechny typy projektů infrastruktury a služeb. Ačkoliv všechny projekty PPP mají několik základních společných atributů, „při bližším zkoumání náležitostí smlouvy, upravující role jednotlivých partnerů najdeme řadu odlišností.“³⁴ Je potřeba mít na paměti, že proces PPP je velmi dynamický a že podrobnosti většiny dohod jsou na míru ušity specifickým okolnostem.

Schéma č. 2 Typologie partnerství veřejného a soukromého sektoru podle činností zajišťovaných soukromým partnerem



Zdroj: vlastní zpracování dle KOVAŘOVICOVÁ Eva. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR*. Disertační práce. Praha: [online] [cit. 2019-03-02] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/zaverecna_prace.pdf s. 2014.

D&B - Design & Build (návrh a výstavba) – tento typ spolupráce je nejlépe přirovnatelný ke klasickým veřejným zakázkám, neboť soukromý partner na základě zadání veřejného sektoru navrhne projekt a následně vybuduje požadovaný veřejný statek, který je od samého počátku ve vlastnictví zadavatele.

³⁴ OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 29

Platba, kterou soukromý partner vyinkasuje, je předem stanovená. Případná rizika spojená s realizačním procesem nese soukromý sektor, v případě zapojení více subdodavatelů, což se v tomto případě přímo předpokládá, odpovídají za rizika soukromí partneři zodpovědní za danou fázi projektu.

Oproti tomu odpovědnost za investiční realizaci nese sektor veřejný, nicméně s ohledem na to, že cena, jak bylo uvedeno výše, je pevná, soukromý partner nese riziko případně překročených nákladů. Veřejný sektor je rovněž zodpovědný za správu a údržbu a logicky se také podílí na monitorování celého procesu a stejně tak zabezpečuje průhlednost procesu výběru privátního partnera. Výhodou tohoto způsobu partnerství může být přenesení konstrukčních a stavebních rizik na soukromého partnera, ten však v této spolupráci nemůže ani zdaleka využít celý svůj potenciál. Na druhé straně nevýhodou může být nízká motivace soukromého partnera k navržení co nejnižších provozních nákladů, když je nese sektor veřejný.³⁵

O&M - Operation & Maintenance (Správa a Údržba) – oproti předchozímu typu se tento vyznačuje tím, že soukromý partner infrastrukturu nejen vybuduje, ale také ji spravuje a udržuje, nicméně ta stále zůstává ve vlastnictví sektoru veřejného. Spolupráce musí být smluvně ošetřena. Při tomto typu kooperace již může soukromý partner využít plně svůj potenciál a zkušenosti, zejména při správě a údržbě veřejného statku s nižšími provozními náklady. Platba za tento typ spolupráce je zpravidla dvojího druhu, a to formou klasických fixních splátek nebo prostřednictvím motivační složky platby, která může být k fixní platbě připojena za předpokladu, že privátní sektor dosáhne v navrhované infrastruktuře určité úrovně nebo zavede inovační procesy či technologie. Tento typ partnerství může pomoci budování důvěry mezi veřejným a soukromým sektorem na trzích, které mají jen malou zkušenost s PPP a do budoucna povzbudit k větší zapojení soukromého sektoru.³⁶

BOT – Build-Operate-Transfer (Výstavba-Provoz-Převod) – jedná se o velmi rozšířený typ spolupráce, který spojuje zodpovědnost za přípravu, realizaci, správu a údržbu v jedné množině, což umožňuje účelné a efektivní naplánování celého procesu. Znalost předchozích fází projektu ze strany

³⁵ Podrobněji bude výhodám a rizikům partnerství PPP věnována samostatná kapitola.

³⁶ Portál veřejné správy ČR, *Pravidla (návod) pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online] 2004 [cit. 2019-03-02] Dostupné z: [file:///C:/Users/user/Downloads/2004-03_Guidelines-for-successful-Public-Private-Partnership-ceska-verze%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/2004-03_Guidelines-for-successful-Public-Private-Partnership-ceska-verze%20(1).pdf)

soukromého partnera snižuje riziko neočekávaných událostí, může být opravdu šitý na míru například konstrukčním postupům a zvoleným materiálům, a tím do budoucna ovlivnit případné náklady během životního cyklu a zmenšit rizika související se správou a údržbou. Ostatně dodavatel musí předem vytvořit dlouhodobý program údržby, spolu s odhadem souvisejících nákladů. Veřejný sektor uděluje smlouvy BOT prostřednictvím konkurenční nabídky následující po transparentním procesu veřejné soutěže. Smlouva, která se v souvislosti s touto spoluprací uzavírá, nutně musí obsahovat i standardy, jichž musí být dosaženo.³⁷ Ty jsou ostatně obvykle již součástí dokumentace, jež je složkou tendru při výběru vhodného soukromého partnera. Výběr partnera v tomto případě je velmi složitý, výhodnost nabídky nelze usuzovat pouze z hlediska nízké ceny na počátku, jelikož v průběhu mnoha let, po která může partnerství trvat, se tato nejnižší nabídka na vstupu může prodražit.³⁸ Po dobu trvání projektu se aktivum nachází na straně soukromého dodavatele.

Jak uvádí Kovařovicová *„projekt je financován z veřejných zdrojů, po dobu trvání smlouvy zůstává infrastruktura ve vlastnictví veřejného partnera.“*³⁹ Tento zdánlivý rozpor je velmi výstižně vysvětlen v dokumentu Mezinárodního měnového fondu z roku 2006. *„Aktivum PPP bývá postaveno a z právního hlediska vlastněno soukromým provozovatelem. Nicméně při prozkoumání podstaty PPP transakcí lze dojít k závěru, že většinu rizik spojených s vlastnictvím ve skutečnosti nese vláda, nikoli soukromý vlastník. Pak je možné zaujmout názor, že aktivum ve skutečnosti pořizuje vláda skrze finanční leasing, a je tak ekonomickým, nikoli právním vlastníkem PPP aktiva“*⁴⁰ Financování probíhá formou splátek, ovšem pouze za splnění všech ve smlouvě definovaných podmínek, např. platba za dostupnost – *„v tomto případě nese riziko poptávky zadavatel, který platí partnerovi ze soukromého sektoru za to, že požadovaná infrastruktura je dostupná v danou dobu a v požadované kvalitě, kdy nedostatky jsou sankcionovány formou srážek z pravidelných plateb, a to*

³⁷ U přístupu BOT se veřejný sektor vzdává značné části kontroly, kterou obvykle má u tradičnějších dodávek projektů, a pokud nejsou potřeby předem identifikovány ve formě specifikace celkového projektu, zpravidla nebudou naplněny.

³⁸ OSTRÍŽEK, Jan. *Public private partnership příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 32

³⁹ KOVAŘOVICOVÁ Eva. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR*. Disertační práce. Praha: [online] [cit. 2019-03-02] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/zaverecna_prace.pdf s. 2014. 34.

⁴⁰ Mezinárodní měnový fond, *Partnerství veřejného a soukromého sektoru, státní záruky a fiskální rizika*, [online] 2006 [cit. 2019-03-09] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/Partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sektoru-statni-zaruky-a-fiskalni-rizika%20(1).pdf.

bez ohledu na její aktuální míru využití.⁴¹ Po ukončení splácení přechází aktívum na stranu zadavatele, případně k převodu dojde až po uhrazení zbylé částky plateb ze strany veřejného sektoru. Lze nalézt i modifikace tohoto konceptu, a to ve formě BTO, kde je rozdíl zejména v odlišeném účtování a zdanění příjmů a výdajů, tedy vlastně rozdíl ve vlastnických vztazích. U konceptu DBOT je zase určitou nadstavbou ještě projekční část.

BOOT – Build Own Operate Transfer (Výstavba-Vlastnictví-Provoz-Převod) – oproti předchozímu konceptu, v tomto případě uspořádání soukromý sektor veřejnou službu buduje, vlastní, spravuje a následně převede na veřejný sektor.

DBFO – Design Build Finance Operate (Návrh-Výstavba-Financování-Provoz) – v tomto případě spolupráce se vlastně jedná o určitý typ koncese. Vlastnictví zařízení po dobu trvání smlouvy může být jak v kompetenci veřejného tak soukromého sektoru. S ohledem na přenos rizika financování na privátního partnera, je důležitý jeho pečlivý výběr a zároveň nutnost vybudování účinného monitorovacího systému veřejného sektoru, když si soukromý sektor často musí brát na nákladný projekt půjčky od veřejného subjektu za méně výhodných podmínek, než které by dostal veřejný sektor. Partnerství je uzavíráno na dlouhou dobu, a to na 20 – 30 let, soukromý partner je vybírán na základě tendru, k němuž je velmi podrobná dokumentace. Pozitivně je zde hodnocena právě schopnost soukromého subjektu zajistit si vlastní financování takového projektu efektivní cestou, a to případně i za finanční podpory veřejného partnera. Hlavním kritériem pro uzavření kontraktu touto formou je podle Evropské komise konečná cena za služby, kterou budou platit její koncoví uživatelé. S ohledem na to, že nejčastěji bývá touto formou spolupráce řešena výstavba silnic a dálnic, koncovou cenou za službu je například mýtné.⁴² Nicméně v jedné z následujících kapitol budou představeny dva konkrétní projekty tohoto typu partnerství, které nejsou ani dálnicí či silnicí, ale v prvním případě se bude jednat o parkovací dům a ve druhém o základnu pro odstavování a opravu autobusů a trolejbusů, v obou případech v Plzni.

⁴¹ STRELIČKA, Jan. *PPP Projekty v ČR zatím ztěžuje legislativa i další překážky* Silnice Železnice [online] [cit. 2019-03-06] dostupné z: <http://www.silnice-zeleznice.cz/clanek/ppp-projekty-v-cr-zatim-ztezuje-legislativa-i-dalsi-prekazky/>

⁴² OSTŘÍŽEK, Jan a Luděk KOUBA. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization : monografie.* Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. s. 42

KONCESE - jedná se o jednu z nejstarších, tradičních a historicky osvědčených forem PPP⁴³, kdy soukromý partner získává právo prosperovat (na popud veřejného sektoru) z vybudované infrastruktury nebo vykonávaných služeb a toto právo zpravidla uplatňuje tak, že zpoplatní službu koncovým uživateli. Návrh, údržba, výstavba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého partnera. Koncesionář tak odpovídá za to, že daná infrastruktura bude po celou dobu v řádném stavu a funkční, a nese riziko nákladů z toho vyplývajících. Rovněž nese riziko, bude-li projekt nakonec ziskový. Soukromý partner získává náklady zpět přímo z uživatelských poplatků, jeho velkou motivací tedy je poptávka po dodání služby, kterou by měl dodat co největšímu množství uživatelů v co nejlepší kvalitě. „Po ukončení koncesní smlouvy se samozřejmě může zadavatel rozhodnout, že bude zajišťovat určitou službu či provoz infrastruktury nadále formou koncesní smlouvy. Výběr koncesionáře pro uzavření koncesní smlouvy na toto další období však bude muset být předmětem nového koncesního řízení.“⁴⁴

Koncese lze udělit na výstavbu nových aktiv, modernizaci, zlepšení nebo rozšíření stávajícího zařízení. Smlouvy jsou uzavírány na dobu 25-30 let za podmínek konkurujících nabídek ve veřejné soutěži. Při koncesním přístupu zůstává vlastnictví všech aktiv, stávajících i nových, ve veřejném sektoru. On nese odpovědnost za to, aby se aktiva řádně používala a udržovala během období koncese a po jeho skončení byla vrácena v dobrém stavu. Zadavatel je v těchto případech mnohem více chráněn proti různým nepředvídatelným situacím, neboť podstatnou část rizik přebírá koncesionář. U vhodně nastaveného koncesního modelu (projektu PPP) nemůže dojít k tomu, že celkové náklady budou nakonec dosahovat násobků původně předpokládaných nákladů – vícenásobky totiž zaplatí koncesionář, a nikoliv zadavatel.⁴⁵

BOO – Build Own Operate (Výstavba-Vlastnictví-Provoz) – Tento způsob partnerství lze nejlépe přirovnat k privatizaci, neboť se jedná o nejužší zapojení soukromého sektoru, který má infrastrukturu po celou dobu trvání projektu ve svém vlastnictví. Velmi důležitým kritériem výběru je tedy posouzení,

⁴³ LOUDA Tomáš, Jiří GROSPÍČ a kol. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru Právní a ekonomické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2010, s. 20

⁴⁴ KRUTÁK, Tomáš. *Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení: komentář*. 2., dopl. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy komentáře. s. 143

⁴⁵ RYŠAVÝ, Jan. *Veřejné zakázky vs koncese*. Moderní obec. 2010. [on-line] [cit. 2019-03-07] Dostupné z: <https://moderniobec.cz/verejne-zakazky-versus-koncese/>

zda bude dodavatel v podobě soukromého subjektu schopen obstát v celém cyklu životnosti projektu. Pokud by si chtěl veřejný sektor ponechat alespoň nějakou kontrolu nad řízením a provozem projektu, musel by část majetku po dobu spolupráce ponechat ve svém vlastnictví, v opačném případě vystupuje v celém procesu pouze s funkcí regulační a kontrolní.⁴⁶

Odborná literatura obsahuje celou řadu dalších typů projektů PPP, mezi něž patří např. **joint ventures** – v němž soukromý i veřejný sektor společně financují, spravují i vlastní veřejné aktivum, bližší specifikace zapojení jednotlivých partnerů je pak upraveno ve smlouvě. Jde v podstatě o založení obchodní společnosti, jejímž vlastníkem je soukromý subjekt i veřejný sektor a vlastnické podíly ve společnosti jsou rozděleny podle podílu na majetku, stejně tak se podílí oba sektory na řízení společnosti, rizika, výnosy a ztráty jsou sdíleny rovněž oběma partnery. Ačkoliv zájmy obou partnerů nemusí být totožné, spojuje je společný cíl a to dodání služby, kvůli níž bylo partnerství uzavřeno.⁴⁷ Není bez zajímavosti, že Prof. JUDr. Martin Boháček, CSc., který v roce 2015 oponoval disertační práci Evě Kovařovicové⁴⁸, se ohradil proti definici Ostřížka, která uvádí, že joint venture je forma spolupráce veřejného a soukromého sektoru – Boháček konkrétně, že „*tento pojem označuje původní institut anglo-amerického práva s obecnějším využitím, zdaleka ne jen v oblasti PPP.*“⁴⁹ Jeho stanovisko se nevyklučuje s tvrzením JUDr. Gabriel Achour v článku „*Založení Joint Venture z pohledu zadávání veřejných zakázek, kde je uvedeno, že založení korporátní joint venture mezi veřejným zadavatelem a soukromým investorem není cokoli neobvyklého, a může přinést mnoho pozitivních synergických efektů.*“⁵⁰ Jelikož tato práce se tímto typem spolupráce veřejného a soukromého sektoru nebude podrobněji zabývat, není ani tato polemika předmětem dalšího rozboru. Dalším ze zmiňovaných typů PPP projektů je **finanční pronájem** – při němž veřejně vlastněná aktiva jsou pronajata soukromému subjektu, který se po dobu jeho správy snaží dosáhnout zisku.

⁴⁶ OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 33

⁴⁷ ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. *Fenomén Public-private Partnerships a poskytování veřejných služeb*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 35

⁴⁸ KOVAŘOVICOVÁ Eva, *Partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR*. Disertační práce. Praha: [on-line] [cit. 2019-02-19] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/zaverecna_prace.pdf s. 2014.

⁴⁹ BOHÁČEK, Martin. [online] [cit. 2019-02-28] *Posudek oponenta na disertační práci Ing. Evy Kovařovicové „Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice“* 2015. s. 4.

⁵⁰ ACHOUR, Gabriel. *Založení Joint Venture z pohledu zadávání veřejných zakázek*. 2018. s. 3. [on-line] [cit. 2019-02-19] Dostupné z: <http://www.achourpartners.com/upload/publikace/5abd0c6f6bb78.pdf>

K názornému zřehlednění jednotlivých typů partnerství veřejného a soukromého sektoru může sloužit tabulka níže, která se, vyjma typů spolupráce, zaměřuje na dlouhodobost jednotlivých projektů, zdroje jejich financování a vlastnictví aktiv. Je z ní dobře patrné, jak s mírou zainteresovanosti soukromého partnera rostou požadavky na jeho finanční zdroje a zvyšuje se i míra jím podstupovaného rizika.

Tabulka č. 3 Různé typy partnerství veřejného a soukromého sektoru podle role veřejného a soukromého subjektu

Označení	Typ plateb	Doba trvání smlouvy (roky)	Projekt a stavba	Financování	Provoz a údržba	Kontakty se zákazníky	Vlastnictví aktiv
D&B	pevná cena		S	V	V	V	V
O&M	paušální platby nebo přírůžka k nákladům	5-10	V	V	S	V	V
BOT nebo DBFO (s komerč. riziky)	platby vázané na technickou výkonnost	20-30	S	S	S	V	V
Koncese (s komerč. riziky)	uživatelské poplatky, stínové mýtné	30-50 (až 80)	S	S	S	S	V
BOOT, BOO	platby vázané na technickou výkonnost	20-30 perpetuita	S	S	S	S	S (dočas.)
Koncese na specializované zařízení	uživatelské poplatky	15-25	V/S	V/S	S	S	V/S
Joint-ventures	uživatelské poplatky	perpetuita	V/S	V/S	V/S	V/S	V/S
BOOT (s komerč. riziky), privatizace	uživatelské poplatky	20-30 perpetuita	S	S	S	S	S (dočas.)

Zdroj: zpracováno dle Pavla in KOVAŘOVICOVÁ Eva. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR*. Disertační práce. Praha: [online] [cit. 2019-03-02] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/zaverecna_prace.pdf s. 2014.

Legenda: S – soukromý sektor; V – veřejný sektor

Aby mohl být v našich podmínkách v praxi uplatněn kterýkoliv z výše uvedených typů partnerství, je potřeba se zabývat otázkou jeho vhodnosti v konkrétním případě, čemuž může napomoci i obecné posouzení výhod a nevýhod tohoto konceptu, tato problematika bude podrobněji rozebrána v poslední kapitole této práce.

2 IMPLEMENTACE PPP PROJEKTŮ V ČR

Úspěšná implementace PPP projektů závisí na efektivnosti národních a obecních legislativních a regulačních struktur, na politické podpoře, odborných kompetencích vlády. Zároveň musí být integrovány směrnice EU. „*Vláda České republiky, reprezentující veřejný sektor, se musí kromě role zadavatele v některých projektech typu PPP, vypořádat i s rolí garanta institucionálního a právního zakotvení PPP do národního prostředí, popř. musí zabezpečit zajištění této funkce jiným orgánem či institucí.*“⁵¹

2.1 Právní zakotvení PPP projektů v EU

Problematiku PPP na úrovni Evropské unie upravuje Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích ze dne 30. 4. 2004. „*Zelená kniha popisuje pravidla a principy vycházející z práva společenství o veřejných zakázkách a koncesích, která se uplatňují při výběru partnera, stanovení délky kontraktu, výběru formy PPP. Dále obsahuje soubor otázek na téma funkce těchto principů a pravidel.*“⁵² Přestože právo Společenství neobsahuje zvláštní právní úpravu, která by se týkala PPP, je nutné zkoumat veškeré úkony, jimiž svěřuje veřejný sektor poskytování ekonomické činnosti třetí straně z hlediska pravidel a principů vyplývajících ze Smlouvy o založení ES jako primárního pramene práva Evropského společenství. Jedná se zejména o princip transparentnosti, nediskriminace, princip volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, rovného zacházení a uznávání.

Z pohledu sekundárního práva jsou klíčové směrnice upravující postupy při zadávání nadlimitních veřejných zakázek a koncesí. Původně se jednalo o dnes již zrušenou Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění pozdějších předpisů, zrušena byla směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek

⁵¹ OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 145

⁵² Ministerstvo financí ČR, *Zpráva o veřejné diskusi k Zelené knize – o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích*, [online] 2005 [cit. 2019-03-05] Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/spoluprace-s-evropskou-unii>

a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Další klíčové směrnice jsou č. 2014/25/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014, o udělování koncesí.⁵³ Dne 28. března 2014 byly tyto směrnice publikovány v Úředním věstníku Evropské unie. Směrnice měly být transponovány do českého vnitrostátního práva ve lhůtě do 18. 4. 2016. Jak bude v samostatné kapitole podrobněji vysvětleno, k transpozici skutečně došlo a díky tomu proběhla i zásadní změna právní úpravy v oblasti zadávání veřejných zakázek, která se dotkla i PPP projektů, a to zrušení koncesního zákona. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek transponuje i další právní normy, jako je např. tzv. dohledová směrnice, která však na unijní úrovni nebyla spolu se třemi uvedenými směrnicemi měněna.

2.2 Legislativní rámec PPP projektů v ČR

Problematika související s PPP je upravena v řadě právních předpisů, upravujících např. zadávání veřejných zakázek, pravomoc ministerstev, pravomoc územních samosprávných celků, ochranu věřitelů, konkurs apod.⁵⁴ V důsledku zvyšování ekonomické úrovně země a plnění Maastrichtských kritérií⁵⁵ se využívání PPP projektů jevílo jako způsob, díky němuž by se dalo ušetřit na náročných infrastrukturních projektech. Vláda vycházela z přesvědčení, že systémové a programové použití metody PPP přispěje k:

- efektivnější alokaci veřejných prostředků
- zajištění kvalitních veřejných služeb
- ekonomickému růstu a růstu přímých zahraničních investic stimulováním soukromých investic do veřejné infrastruktury a veřejných služeb
- účinné kontrole vytváření dlouhodobých závazků veřejným sektorem

⁵³Směrnice jsou dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:L:2014:094:TOC>

⁵⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj *Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)* Právní analýza proveditelnosti v České republice, [online] říjen 2003 [cit. 2019-03-05] Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/d7a944bd-0594-40c7-8c19-644c99ea2e66/01_ravni_analyza_proveditelnosti_v_

⁵⁵ Maastrichtská konvergenční kritéria jsou souborem pěti ekonomických ukazatelů, která musí splnit stát usilující o zavedení jednotné evropské měny Euro. Mezi kritéria patří: Kritérium cenové stability, dlouhodobých úrokových sazeb, veřejného deficitu, hrubého veřejného dluhu, stability kurzu měny. Splnění Maastrichtských kritérií znamená udržení celkového veřejného dluhu do výše 60% HDP a ročního deficitu státního rozpočtu do výše 3% HDP.

- omezení negativních dopadů nesystémově prováděných projektů v oblasti PPP
- posílení možností čerpání fondů Evropské unie zvýšením podílu spolufinancování soukromým sektorem na projektech veřejného zájmu.⁵⁶

Zavedení systémové aplikace konceptu PPP vláda považovala za nutné v souvislosti se zajištěním dlouhodobého ekonomického růstu a sociální stability země. „*Vláda ČR schválila využití PPP při poskytování veřejných služeb usnesením č. 7 ze dne 7. ledna 2004. Cílem tohoto usnesení bylo zavést metodu PPP jako standardní nástroj k zajišťování veřejných služeb a veřejné infrastruktury. Garanti veřejných služeb na národní i lokální úrovni by měli využít PPP tam, kde je to pro ně ekonomicky výhodné, jinými slovy tam, kde PPP může přinést tzv. better value for money. To znamená, že v porovnání s jinými způsoby poskytování lze prostřednictvím PPP poskytovat veřejnou službu nebo realizovat projekty s nižšími náklady, rychleji, s vyšší nebo alespoň srovnatelnou kvalitou.*“⁵⁷

Tento dokument deklaruje partnerství veřejného a soukromého sektoru jako standardní nástroj při zajišťování veřejných služeb a veřejné infrastruktury. Stejný dokument v bodu 2 nařizoval zřídit Centrum pro implementaci partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP Centrum), o němž bude podrobněji pojednáno v následující podkapitole. Současně vláda odsouhlasila Usnesení č. 791, kterým schválila návrhy legislativních změn, nezbytných pro systémovou implementaci PPP, a to především návrh koncesního zákona, návrh novely zákona o veřejných zakázkách a návrh zákona, kterým se mění zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Usnesení dále stanovilo časový harmonogram řízení pilotních projektů PPP a kritéria pro předkládání jejich návrhů a ustavilo meziresortní tým pro jejich posuzování.

Vládní politikou mělo být podporováno využívání PPP projektů tam, kde je to pro veřejný sektor výhodné při zajištění veřejných služeb a infrastruktury, jak na úrovni centrální státní správy, tak na úrovni samosprávných územních celků. Na národní úrovni se však dosud nepodařilo dokončit žádný ze zamýšlených PPP projektů.

⁵⁶ Ministerstvo financí ČR, *Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online] 2004 [cit. 2019-03-05] <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/zakladni-informace>
⁵⁷ ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. *Fenomén Public-private Partnerships a poskytování veřejných služeb*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 111.

2.2.1 Zákon o zadávání veřejných zakázek

Nový zákon o zadávání veřejných zakázek č. 134/2016 Sb., nabyt účinnosti dne 1. října 2016. V souvislosti s přijetím tohoto zákona byla vydána celá řada prováděcích předpisů, a to:

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

Poslední z uváděných vyhlášek se týká vydávání stanovisek Ministerstva financí ČR k uzavírání smluv na koncese na stavební práce a služby a dále jejich následné změny, pokud se navrhovaná změna závazku týká vlivu na výši finančních závazků veřejného zadavatele.

Ač relativně nová právní úprava, byla již několikrát novelizována, a to zákony č. 147/2017 Sb., účinný od 22. 5. 2017, č. 183/2017 Sb., účinný od 1. 7. 2017, zákon č. 368/2016 Sb., účinný od 1. 1. 2018. Oproti původní právní úpravě je v novém zákoně značně změněna terminologie a zákon je jinak rozčleněn, přibývá zde nová zásada přiměřenosti, tedy povinnost zadavatele

nastavit všechny zadávací podmínky tak, aby byly přiměřené účelu, který je jimi sledován. Byly zavedeny nové druhy řízení, a to řízení o inovačním partnerství a zjednodušený režim.

Úvahu o tom, zda je nutné upravovat veřejné zadávání dvěma samostatnými normami, vedl již v roce 2008 Radek Jurčík v publikaci Lega a Loudy s tím, že dle jeho názoru „*existence koncesního zákona jako samostatné zákona není opodstatněná a de lege ferenda by jej bylo vhodné zařadit do zákona o veřejných zakázkách.*“⁵⁸ Jurčíkovy úvahy jsou opírány mimo jiné také o fakt, že těžištěm koncesního zákona byla právní úprava udělování koncesí, které bylo i v minulosti součástí zákona o veřejných zakázkách, a to z roku 2004. V minulosti platný koncesní zákon z velké části odkazoval na procesní postupy upravené v zákoně o veřejných zakázkách, často se na něj zapomínalo i v případě novelizací, a tím pádem se původně totožná úprava v těchto dvou normách začala postupem času výrazně lišit.

K roztříštění právní úpravy veřejného investování došlo díky snaze České republiky transponovat do českého právního řádu dnes již zrušenou Směrnicí 2004/18/ES, a to vytvořením dvou samostatných právních norem. Takový stav, kdy existovaly dva různé procesní postupy, nebyl pochopitelně žádoucí a jako nejvhodnější varianta se jevilo právě upravení koncesí a koncesních smluv společně s veřejnými zakázkami jako samostatná část zákona o zadávání veřejných zakázek. Naopak transpozicí směrnice 2014/23/EU došlo ke zrušení koncesního zákona a zakotvení regulace koncesí do samostatné části zákona o zadávání veřejných zakázek, konkrétně do části osmé. Zákonodárce sledoval tímto postupem zjednodušení zadávání veřejných zakázek, když pravidla pro zadávání koncesí jsou v četných institutech totožná jako pro VZ.⁵⁹

Dle důvodové zprávy byli důvodem novelty původního zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona tyto obecně stanovené cíle:

- zajištění souladu s evropskou právní úpravou;
- nastavení jasných pravidel, které by v míře dovolující předmětem zákona zabránily korupci, garantovaly hospodárné nakládání s veřejnými

⁵⁸ 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. 76.

⁵⁹ HERMAN, Pavel. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 404.

prostředky, rychlou realizaci potřebných veřejných projektů a férovou soutěž dodavatelů;

- maximálně možné snížení administrativní náročnosti procesu zadávání veřejných zakázek při současném zajištění dostatečné transparentnosti tohoto procesu.⁶⁰

Dílčích cílů bylo pochopitelně mnohem víc a týkaly se především snížení délky a administrativní náročnosti zadávání veřejných zakázek, snížení počtu zrušených zakázek, námitek k zadavateli a počtů případů k řešení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, atd. Obecně lze tedy říci, že důležitým faktorem, kterým se zákonodárci měli zabývat, bylo zjednodušení procesu zadávání veřejných zakázek a koncesí.

2.2.2 Koncesní řízení

V českém právním prostředí jsou PPP projekty realizovány na základě koncesních smluv. Koncesní smlouva byla podle původní právní úpravy, tedy zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, specifikována v ustanovení § 16 a byla chápána jako jakákoliv smlouva, na jejímž základě měl koncesionář právo vybírat platby od uživatelů jím poskytovaných veřejných služeb. Stanoveny byly velmi detailně i náležitosti, které musí koncesní smlouva obsahovat. Oproti tomu nová právní úprava ZZVZ náležitosti koncesní smlouvy ponechává pouze na zadavateli. Naopak nově je stanovena limitace délky smluv s tím, že obecně přípustnou hranicí jejich délky je pět let, delší trvání smlouvy musí být odůvodněno. Současná právní úprava oproti té předchozí také odstranila často kritizovaný nedostatek v podobě absence přesnější definice pojmu koncese.

Zákon o zadávání veřejných zakázek definuje koncesi na stavební práce a koncesi na služby, a to konkrétně v ustanovení § 174 odst. 2 a 3. *„Z hlediska nové koncepce ZZVZ je koncese považována za jeden z druhů veřejných zakázek, pojem koncese je používán jako podkategorie pojmu veřejná zakázka, a to zejména z důvodu snazší formulace obecných pravidel pro zadávání veřejných*

⁶⁰ Důvodová zpráva k novému zákonu o veřejných zakázkách [online] [cit. 2019-03-05] Dostupné z: <http://www.indoc.cz/soubory/Duvodova-zprava-noveho-zakona-o-verejnych-zakazkach-ZVZ.pdf>

*zakázek a sjednocení pravidel pro koncese a ostatní veřejné zakázky*⁶¹ Samotné koncesní řízení je považováno za jeden z druhů zadávacího řízení s tím, že jeho postup je oproti běžným druhům zadávacího řízení výrazně zjednodušen.

Převážná většina již existujících PPP projektů byla zaslavněna v době účinnosti staré právní úpravy, a to často ještě v době užívání termínu **kvazikoncese**, který byl tzv. velkou novelou zákona o veřejných zakázkách zrušen, když zákonem č. 179/2010 Sb., byla zrušena možnost propojení ZVZ a KZ. Právě kvazikoncesní smlouvy měly náležitosti dle zákona o veřejných zakázkách a z čistě právně formálního hlediska se také jednalo o veřejnou zakázku dle ZVZ. Byly to vlastně specifické smíšené právní instituty, které v sobě zahrnovaly aspekty klasické veřejné zakázky i koncese, tedy určitých pravidel obsažených v koncesním zákoně. Uzavírány byly podle ustanovení § 156 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů a § 1 odst. 2 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení.

V případě kvazikoncese se jednalo tedy o nadlimitní veřejnou zakázku, jejíž předpokládaná hodnota přesáhla 500 milionů korun bez DPH a smlouva byla uzavírána na dobu určitou, nejméně na dobu 5 let. Dodavatel u ní nesl určitá rizika spojená s realizací, jež obvykle nese zadavatel. Podstatou kvazikoncesí byla skutečnost, že dodavatel nabýval právo na budoucí příjem z realizované zakázky formou pravidelných plateb od zadavatele, vyplývajících z poskytování dohodnuté služby. Nikoliv jako u koncese formou poplatků přímo od uživatelů.

Z kvazikoncesní smlouvy vyplývaly pro zadavatele další povinnosti nad rámec ZVZ. Mimo např. odděleného vedení účetnictví se jednalo především o vypracování a následné schválení kvazikoncesního projektu a kvazikoncesní smlouvy ze strany Ministerstva financí ČR, což pochopitelně značně prodlužovalo zadávací řízení, a to především v jeho počáteční a konečné fázi. Zhruba rok může trvat koncesní řízení (včetně případného použití koncesního dialogu) a opět zhruba další rok může pohlit vyjednávání o poměrně složité koncesní smlouvě s vybraným koncesionářem. *„PPP obecně patří mezi projekty náročné na přípravu. Míra přípravy odpovídá dlouhodobému charakteru PPP, jejich značné investiční náročnosti a vyšší míře rizika přeneseného na soukromý sektor.*

⁶¹ HERMAN, Pavel. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 404.

*Projekty PPP jsou ve své podstatě založeny na existenci dlouhodobě spokojeného, oboustranně výhodného partnerství mezi veřejným a soukromým partnerem.*⁶² Ačkoliv tento časový faktor mohl být vnímán z počátku negativně, zejména z důvodu vyšší právní a organizační náročnost výběru dodavatele, v konečném důsledku přinesl nespornou kompenzaci v podobě ušetřených nákladů za samostatná výběrová řízení v případě postupu tradičním způsobem.⁶³

2.3 Institucionální zabezpečení PPP projektů

Úspěch PPP závisí na vhodném institucionálním rámci. S ohledem na složitost procesu PPP projektů je zapotřebí, aby pro jejich správné fungování v každém státě, který má se zavedením PPP projektů zkušenosti, byla zajištěna regulace a podpora. Vhodné je, aby se struktura těchto vztahů dala ještě před jejich zavedením do praxe. Navíc zahraniční zkušenosti ukázaly, že je užitečné dát veřejnému a soukromému sektoru k dispozici specializovaný tým odborníků, kteří se problematikou PPP zabývají a zajišťují teoretickou i praktickou podporu pro realizaci PPP projektů. V souladu s těmito doporučeními Evropského společenství byl vytvořen v České republice meziřesortní tým, který zahájil práci na podzim roku 2003 a který byl tvořen zástupci ministerstev, Fondu národního majetku, Asociace krajů a Svazu měst a obcí.

V rámci podpory implementace PPP projektů hrají důležitou úlohu jednotlivá ministerstva. Úkolem ministerstev je umožnit bezproblémovou realizaci koncesních smluv. Jako regulátor PPP projektů bylo určeno Vládou ČR Ministerstvo financí a Ministerstvo pro místní rozvoj, které má ve své kompetenci tvorbu legislativy, má také zásadní roli týkající se regulace. Oborová ministerstva se do implementace PPP projektů také zapojila, např. Ministerstvo dopravy ČR vytvořilo Řídící výbor pro výstavby dopravní infrastruktury systémů PPP a Pracovní skupinu pro výstavbu dopravní infrastruktury systémům PPP.⁶⁴

⁶² Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti*, 2005 [online] [cit. 2019-03-02] Dostupné z: <https://anzdoc.com/projekty-p-ppp-v-v-o-oblasti-f-fondu-ssoudrnosti-emanuel-ip.html> s. 81

⁶³ SOMMER, Lukáš, Jiří VOTRUBEC, *Kvazikoncese a praktické aspekty jejich zadávání*, Epravo.cz, [online] 2009 [cit. 2019-03-05], Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/kvazikoncese-a-prakticke-aspekty-jejich-zadavani-58149.html>

⁶⁴ ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. *Fenomén Public-private Partnerships a poskytování veřejných služeb*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 116

Vyjma státních působí nebo působila v České republice řada organizací, jejichž činnost se bezprostředně problematiky PPP projektů dotýká. Mezi nimi lze jmenovat Asociaci pro rozvoj infrastruktury (dále ARI), Asociaci pro veřejné zakázky (dále AZV) nebo dnes již neexistující Centrum pro implementaci a realizaci PPP projektů.

2.3.1 Podporující a regulující instituce

Ministerstvo financí ČR – na základě usnesení č. 7 ze dne 7. ledna 2004 bylo 1. května 2004 ministrem financí zřízeno samostatné oddělení pro regulaci a metodiku projektů PPP. Tato organizační složka ministerstva měla za úkol regulovat rozpočtové dopady veřejně soukromých partnerství PPP a usnadňovat jejich realizaci. Mimo jiné měla vytvořit celostátní koncepci přípravy a realizace projektů PPP. V rámci projektu „Zavádění systému partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v ČR si slibovalo, že pomůže zjednodušit realizaci PPP projektů v České republice. Cílem projektu bylo zvýšit efektivitu veřejného investování při pořizování veřejné infrastruktury a provozování veřejných služeb. Ministerstvo financí vydalo soubor nových metodik doporučeného postupu při přípravě projektů formou PPP, jednalo se o metodiku vypracování koncesního projektu, metodiku hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP, metodiku řízení rizik v projektech PPP. Metodiky měly odrážet nejlepší zahraniční zkušenosti s projekty PPP a byly přizpůsobeny českému právnímu prostředí.⁶⁵

Součástí přípravy procesu PPP projektů je i schvalování smluv, z nichž vznikají subjektům veřejného sektoru (včetně krajů a obcí) závazky nad stanovenou mez právě tímto ministerstvem. Toto opatření, byť může být vnímáno jako určitý zásah do samostatnosti územních samosprávných celků, kterou jim zaručuje Ústava ČR, je velmi důležité pro ochranu fiskálních zájmů České republiky a zájmů krajů a obcí před fiskálně nezodpovědnými kroky ostatních krajů a obcí.⁶⁶ Ministerstvo vede každoročně aktualizovaný přehled municipálních koncesních projektů v ČR.

⁶⁵ Ministerstvo financí ČR, *Nové metodické standardy v oblasti implementace PPP v České republice* [online] 2008 [cit. 2019-03-05] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/TZ_2008-10_Zavadeni-systemu-partnerstvi-PPP%20(4).pdf

⁶⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj *Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)* Právní analýza proveditelnosti v České republice, [online] říjen 2003 [cit. 2019-03-

Ministerstvo pro místní rozvoj – bylo zodpovědné za implementaci zákona o zadávání veřejných zakázek, jako jeho gestor. Zabývá se i metodickou činností, jejíž součástí je pořádání odborných seminářů. Sleduje změny předpisů Evropského společenství a rozhodnutí Evropského soudního dvora ve vztahu k veřejnému zadávání a zajišťuje harmonizaci české právní úpravy s právními předpisy ES. Provozuje Portál o veřejných zakázkách a koncesích (www.portal-vz.cz), který obsahuje podrobné informace o veřejných zakázkách a koncesích včetně „Informačního systému o veřejných zakázkách“, kde se nachází seznamy kvalifikovaných dodavatelů, rejstříku koncesních smluv a statistických výstupů o veřejných zakázkách.

Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI) - Tato organizace byla založena v souladu se záměry vlády v roce 2004 za podmínek stanovených zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, a to jako sdružení fyzických a právnických osob působících v oblasti investic a služeb poskytovaných veřejnému sektoru. V souladu s novou právní úpravou, tedy ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, se od účinnosti tohoto zákona ke dni 1. 1. 2014 přetransformovala do zapsaného spolku. Hlavní činnost asociace spočívá v hájení zájmů soukromého sektoru ve vztahu k sektoru veřejnému v oblasti rozvoje a obnovy veřejné infrastruktury, ve vedení věcné a odborné diskuze se zástupci a subjekty veřejného sektoru napříč politickým spektrem, prosazování legislativních a procesních změn vedoucích k zefektivnění a zrychlení přípravy a realizace infrastruktury v ČR. Členskou základnu společnosti tvoří více jak 55 společností a institucí, k nimž patří velké stavební firmy, advokátní kanceláře, banky, projektantské kanceláře, ale např. i univerzity.

Asociace pro veřejné zakázky (AVZ) – je platforma pro subjekty, které spojuje společný zájem na rozvoji prostředí veřejných zakázek a na prosazování kvalifikovaného a zodpovědného přístupu k jejich zadávání a realizaci byl dne 17. 5. 2006 Ministerstvem vnitra ČR registrován tento zapsaný spolek. Aktuálně čítá 63 členů z řad zadavatelů veřejných zakázek, zájemců a uchazečů o veřejné zakázky a poradce v oblasti veřejných zakázek. Hlavním cíli tohoto spolku je otevřená komunikace, propagace, aplikace nejlepší praxe, vzdělávání, definování

05] Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/d7a944bd-0594-40c7-8c19644c99ea2e66/01_ravni_analyza_proveditelnosti_v_

standardů a možnost komunikace s autoritami, to vše v oblasti veřejných zakázek.⁶⁷

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže - Úřad dohlíží na zadávání veřejných zakázek a koncesí, čímž zajišťuje větší transparentnost při vynakládání veřejných prostředků, přezkoumává úkony zadavatelů veřejných zakázek, provádí kontroly u zadavatelů, podílí se na tvorbě a úpravách legislativy týkající se veřejných zakázek a koncesí. Monitoruje a poskytuje poradenství v otázkách veřejné podpory v ČR, aby její poskytování bylo v souladu s platnými pravidly Evropského společenství. Posláním Úřadu je rovněž zajistit takové fungování trhů, které bude v souladu s pravidly hospodářské soutěže a bude přinášet prospěch spotřebitelům.⁶⁸

PPP Centrum – lze zahrnout mezi jiné orgány či instituce. Zmiňována jako poslední, zejména z toho důvodu, že se jedná o dnes již neexistující akciovou společnost, která byla založena za účelem propagování a řízení projektů, do nichž vstoupí soukromí investoři společně s veřejnými financemi. S ohledem na to, že do roku 2012, kdy byla společnost zrušena, se nepodařilo zrealizovat na celostátní úrovni žádný projekt tohoto charakteru, skončilo PPP Centrum v mnohamilionové ztrátě, jeho zrušení tak bylo již jen pouhou formalitou. Původním úkolem Centra byla podpora veřejného sektoru v oblasti PPP projektů, metodická a vzdělávací činnost, investiční poradenství. V konkrétní podobě se jednalo o pomoc při vypracování úvodní dokumentace projektů, při výběru odborných poradců pro veřejný sektor, aby mohl být soukromému rovnocenným partnerem, při zpracování finančních analýz. V průběhu řízení pak fungovalo jako asistent při projektovém řízení a vyhodnocení nabídek. Jeho činnost byla směřována výhradně veřejnému sektoru, a to jak na národní úrovni, tak na úrovni místních samospráv. Postupem času se společnost vyprofilovala do role komerční organizace a tuto funkci neplnila.

V průběhu fungování PPP Centra bylo schváleno devět pilotních projektů, které budou zpřehledněny v následující tabulce, z níž je mimo jiné evidentní, že ani jeden z nich se nepodařilo úspěšně zrealizovat.

⁶⁷ Asociace pro veřejné zakázky, asociacevz.cz [online] nedatováno [cit. 2019-03-18] Dostupné z: <http://www.asociacevz.cz/o-asociaci>

⁶⁸ Asociace pro veřejné zakázky, asociacevz.cz [online] nedatováno [cit. 2019-03-18] Dostupné z: <http://www.asociacevz.cz/partneri-asociace/27-uohs>

Tabulka č. 4 Pilotní projekty podporované PPP Centrem

Projekt	Zadavatel	Náklady	Forma a délka kontraktu	Realizace
AirCon – spojení letiště Ruzyně s centrem Prahy včetně provozu a údržby	Ministerstvo dopravy, Správa železniční cesty, s.o. (SŽDC) – Středočeský Kraj, ČD, a.s.	Předpokládané investiční náklady 20 mld	BOT nebo DBFO, Délka 30 – 40 let	Projekt pozastaven 6/2009
PPP projekt D3/R3	Ministerstvo dopravy	Investiční náklady jsou odhadovány na 28,4 mld. Kč.	DBOT Provoz dálnice koncesionářem. 30 let.	Nedokončeno/stavba uskutečněna prostřednictvím klasické VZ
ÚVN Praha – ubytovna personálu ÚVN, ubytovna hotelového typu a parkoviště	Ústřední vojenská nemocnice Praha, p.o.	1 mld. (očekávané)	DBFO, 25 let. Od počátku bude infrastruktura vlastněna zadavatelem.	Projekt zrušen před zahájením realizace 8/2011
Výstavba a provoz věznic typu s ostrahou	Ministerstvo spravedlnosti, vězeňská služba	Investiční náklady 1,1 mld. Kč	DBFO s převodem do majetku státu, 25 let	Projekt je zrušen 5/2011
Optimalizace provozu nemovitostí vlastněných ČR – projekt “Kulový blesk“	Ministerstvo průmyslu	X	DBFO, koncese na dobu 30 let	Projekt zrušen 12/2010

Výstavba justičního areálu v Ústí nad Labem	Ministerstvo spravedlnosti	Předpokládané investiční náklady 1,4 mld. Kč	DBFO, na konci převod do vlastnictví státu. Délka 25 – 30 let	Projekt zrušen 2011/2012?
Revitalizace autobusového nádraží Třebíč	Město Třebíč	349 mil Kč	DBFO, 25 let	Projekt zrušen ve stádiu úvah
Centrální zásobování teplem v Kopřivnici	Město Kopřivnice	Investiční náklady 250 mil Kč. Spolufinancování z EU, 40 mil Kč	DBFO, 15 let	Projekt zrušen 5/2010
Rekonstrukce a zajištění provozu sportovně – relaxačního areálu „Pod Červeným kamenem“	Město Kopřivnice	Investiční náklady 150 – 400 mil Kč podle zvažovaných variant	DBFO 25 – 30 let	Projekt zrušen 2009

Zdroj: zpracováno dle ŘEŽUCHOVÁ, Markéta. *Fenomén Public-private Partnerships a poskytování veřejných služeb*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 118-119

3 ANALÝZA A HODNOCENÍ ÚSPĚŠNÝCH PROJEKTŮ

Při uvažování nad osnovou práce bylo původně zamýšleno provést analýzu a hodnocení pilotních projektů PPP, tedy těch, které byly v České republice zrealizovány. Ovšem označení pilotní projekty se dostalo devíti státním projektům schváleným Ministerstvem financí a podporovaným dnes již neexistujícím PPP Centrem. Tyto se však nepodařilo dovést do zdárného konce, respektive se je nepodařilo vůbec zrealizovat. Z tohoto důvodu bude v následující kapitole provedena analýza nikoliv pilotních projektů, jak bylo původně zamýšleno, ale projektů úspěšně zrealizovaných. Důvodem pro toto rozhodnutí je skutečnost, že analýza neúspěšných projektů by nepochybně nepřinesla žádnou přidanou hodnotu pro čtenáře, který by tak mohl navíc získat mylný dojem, že koncept spolupráce veřejného a soukromého sektoru formou PPP projektů je v českých podmínkách vlastně pouhou myšlenkou a nikoliv fungujícím způsobem zajišťování veřejných služeb a infrastruktury. Projekty v této analýze hodnocené by se daly označit jistě také jako pilotní, tím spíše, že se v jejich případě jedná o projekty, které byly úspěšně zrealizovány jako jedny z prvních v českém prostředí, a je tedy možné je bez nadsázky označit za projekty průlomové, tedy význam slova pilotní nepochybně naplňující. Jako vhodnější označení těchto projektů bylo použito právě termínu úspěšné, aby nedošlo k pomýlení zejména u odborné veřejnosti, která si v případě užití termínu pilotní ve vztahu k PPP projektům představí v prvním okamžiku shora zmiňované státní pilotní projekty.

3.1 Parkovací dům Rychtářka

S ohledem na to, že se v případě stavby parkovacího domu v Plzni jednalo fakticky o první projekt z okruhu veřejně-soukromých partnerství na území ČR, je pochopitelné, že se jím ve svých pracích zabývala již celá řada studentů. Jak zhodnotil sám tehdejší technický náměstek primátora, Ing. Petr Rund, k realizaci veřejných služeb a infrastruktury formou PPP projektů byla Česká republika spíše pasivní, Město Plzeň tak v té době přišlo s prvním a unikátním projektem.

Obrázek č. 1 Parkovací dům Rychtářka



Zdroj: Plzeň, cz, *Parkovací dům Rychtářka sníží ceny předplatného za parkování, není o něj takový zájem* Plzen.cz [online] 3. 7. 2017 [cit. 2019-03-17] Dostupné z: <https://www.plzen.cz/parkovaci-dum-rychtarka-snizi-ceny-predplatneho-za-parkovani-neni-o-nej-takovy-zajem/>

3.1.1 Situace před realizací projektu

Projekt byl realizován na základě dlouhodobě neuspokojivé dopravní situace v centru města Plzně, kde problémy z důvodu nadměrného množství aut spolu s nedostatečnou parkovací kapacitou způsobovaly rozhořčení řidičů. Ti také díky nedostatku parkovacích míst nechávali stát automobily mimo místa tomu určená, což způsobovalo komplikace i ostatním obyvatelům Plzně. Řešení nepřineslo ani vytvoření záchytných zón, protože ty byly umístěné mimo centrum města a pro podnikatele, pracovníky a návštěvníky v centru města byly prakticky nepoužitelné. Pro vedení města bylo dalším důvodem pro nalézání rychlého řešení

neutěšené parkovací situace v centru Plzně i občany kritizovaná narůstající kriminalita spočívající v často vykradených automobilech nebo přímo v jejich odcizení.

V první fázi úředníci Magistrátu města Plzně přizvali jako odborné poradce s mezinárodními zkušenostmi skupinu zastřešující investiční, strategické a manažerské poradenství NEWTON Business Development, advokátní kancelář ROWAN LEGAL, architektonickou kancelář HELIKA a auditorskou společnost Grant Thornton UK LLP, jimi si nechali vypracovat několik odborných posudků, v rámci kterých se řešily dvě zásadní otázky – forma financování a výstavba komerčních prostor.

Tabulka č. 5 Shrnutí analýzy výhodnosti PPP formy projektu oproti klasické variantě

Čistá současná hodnota peněžních toků města	Diskontované průměrné roční výdaje	Čistá současná hodnota projektu
PPP	-12,6 mil. Kč	-251 mil. Kč
Klasická forma	-13 mil. Kč	-264 mil. Kč

Zdroj: SALAJ, Tomáš, *Aplikace metodiky projektového managementu na projektu v podniku*, Brno: Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská, 2011. 137 s. Vedoucí diplomové práce Ing. Lenka Niebauerová, Ph.D. [online] [cit. 2019-03-10] Dostupné z: https://www.vutbr.cz/www_base/zav_prace_soubor_verejne.php?file_id=40747&fbclid=IwAR14hMHOKdrZQ7CZH94hBFPsemhSdp52k67yheMSTMegFpI_DMcGm9Nk

Tabulka č. 6 Rozdíly ve výhodnosti variant řešení

Rozdíly ve výhodnosti variant řešení	Rozdíl v celkových výdajích proti levnější variantě	Procentní rozdíl ve výdajích proti levnější variantě
PPP	0	0%
Klasická forma	13 mil. Kč	4,91%

Zdroj: SALAJ, Tomáš, *Aplikace metodiky projektového managementu na projektu v podniku*, Brno: Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská, 2011. 137 s. Vedoucí diplomové práce Ing. Lenka Niebauerová, Ph.D. [online] [cit. 2019-03-10] Dostupné z: https://www.vutbr.cz/www_base/zav_prace_soubor_verejne.php?file_id=40747&fbclid=IwAR14hMHOKdrZQ7CZH94hBFPsemhSdp52k67yheMSTMegFpI_DMcGm9Nk

Z výše uvedených tabulek je odvoditelné, že odborníci po vypracování analýzy doporučili městu projekt formou veřejně-soukromého partnerství zrealizovat. Tato přípravná fáze trvala zhruba rok a půl, od počátku roku 2009 do poloviny roku 2010.

Pro rozhodnutí mezi variantou s komerčními prostorami a bez komerčních prostor posloužilo ocenění dle Dokumentace pro územní rozhodnutí. I přes to, že se jednalo o předběžné ocenění, bylo patrné, že díky komerčním prostorám má projekt mnohem vyšší výnosnost. Model partnerství soukromého a veřejného sektoru zaručoval, že parkovací dům je od počátku ve vlastnictví města Plzně. Přitom dodavatel, společnost HERMOSA Real Estate (jelikož vytvoření této společnosti bylo účelové pro vybudování a provoz parkovacího domu, byl její název účelově změněn dne 25.8.2010 na HERMOSA Parking Plzeň) zajistil výstavbu, její financování a údržbu bez účasti města. Bylo předpokládáno, že v tomto případě spolupráce bude realizace a provoz parkovacího domu celkově o 7 % výhodnější, než kdyby město řešilo problém samo.

Dle většinového vlastníka NEWTON Business Development Michala Tesaře „nebyl projekt super ideální ve smyslu toho, jakou hodnotu za peníze přinášel, když původně předpokládaná částka nebyla naplněna, nakonec byla pouze 6% výhodnost oproti tomu, kdyby si město realizovalo stavbu samo. Nicméně výhodnost spočívala zejména v tom, že se město chová jako zákazník a může si řídit kapacitu ve městě jako celek.“⁶⁹

Ve prospěch města také byla možnost transformace rizik na soukromý sektor. Účast soukromého sektoru také přináší další využití parkovacího domu, neboť se v projektu počítalo s 1600 m² komerčními prostory v objektu (obchodní pasáž, kanceláře), které se nakonec navýšily na 1950 m². Ty měly pomoci snížit investiční náklady o 57 milionů. Kč a naopak zvýšit roční výnos projektu o 2,8 milionů. Kč. Nutno podotknout, že příjem z pronájmu komerčních prostor není příjmem města, ale soukromého investora.

⁶⁹ TROJÁK, Jan, *PPP pro dopravní infrastrukturu v ČR v kontextu pilotního PPP projektu dálnice D4*, 27. 11. 2018, Konference ARI, [online] Praha, 27. 11. 2018, [cit. 2019-03-12] Dostupné z: https://www.ceskainfrastruktura.cz/wp-content/uploads/2018/09/Jan-Tojak_CSOb.pdf

3.1.2 Účastníci projektu

Mezi účastníky byl na straně zadavatele **Magistrát města Plzně**, který byl zodpovědný za vytváření koncepce a požadavků, které musí budoucí projekt splňovat. Po dokončení projektu se stal vlastníkem parkovacího domu, přičemž výstavba a provoz spolu s tím spojenými riziky přešla na jiný subjekt. Vítězem výběrového řízení se stala **HERMOSA parking Plzeň a.s.**, jako generální dodavatel stavby a budoucí provozovatel parkovacího domu na dobu 20 let. Ta zajišťovala veškerou developerskou činnost, určovala výběr subdodavatelů (podle nové právní úpravy ZZVZ poddodavatelů) firem a financování stavby. Developer oslovil jako dodavatelkou firmu **BAK stavební společnost a.s.**, která patří mezi největší stavební společnosti v ČR, jako skutečného realizátora celé stavby. Na kooperaci s Magistrátem města Plzně jako dodavatel veškeré technické a výkresové dokumentace se podílela **Helika a.s.**, architektonická kancelář s bohatou historií sahající v ČR až do roku 1990, zaměřující se na zpracování technicky velmi složitých projektů velkého rozsahu.

3.1.3 Forma projektu

V případě výstavby parkovacího domu se jednalo o stavební projekt formou PPP, a to konkrétně typ DBFO, tedy navrhni, postav, financuj, provozuj. Užití otevřeného řízení bylo zpracovateli koncesního projektu zadavateli doporučeno v rámci kvazikoncesního řízení, které oproti klasické koncesi vylučuje možnost soukromého partnera vybírat poplatky, v tomto případě za parkovné, od koncového uživatele. Návrh smlouvy, který byl součástí zadávací dokumentace, byl v případě parkovacího domu závazný. Tyto závěry schválilo zastupitelstvo Statutárního města Plzeň dne 18. 6. 2009. Stavební povolení bylo pak vydáno 7. dubna 2010. Smlouva, kterou svým pozitivním vyjádřením posvětilo Ministerstvo financí ČR, byla zastupitelstvem města schválena dne 8. 4. 2010⁷⁰ a byla uzavřená na 1 rok výstavby a 19 let provozu. Samotná výstavba trvala jeden rok, když v červnu 2011 byl parkovací dům otevřen pro veřejnost.

⁷⁰ SEDLÁK, Michal, Jakub STRÁNSKÝ, *Bariéry rozvoje projektů PPP v dopravní infrastruktuře ČR – Parkovací dům Rychtárka v Plzni* PPP Bulletin [online] ročník 6 II./2010 [cit. 2019-03-16] Dostupné z: http://docplayer.cz/4167351-Bariery-rozvoje-projektu-ppp-v-dopravni-infrastrukture-cr.html?fbclid=IwAR3WWaxURRG7xfZqJ-SC9911AV-4gEP1kCYj-B9bufdyTEhpmO02I1WIOPc#show_full_text

Z velmi obsáhlé Smlouvy sepsané mezi Statutárním městem Plzeň a tehdy ještě společností Hermosa Real Estate a.s., vyplývá mimo jiné závazek města hradit poskytovateli roční poplatek ve výši 18.450.000,- Kč, který lze překročit pouze v souvislosti se změnou daňových předpisů týkajících se DPH, a to nejvýše o částku odpovídající této legislativní změně a dalšími podmínkami vyplývajícími ze Smlouvy. Stanoveny byly i sankce pro případ nedodržení plánovaného dne otevření, a to formou jednorázové smluvní pokuty ve výši 5 milionů. Město si dále vymínilo zákaz provozování heren, kasina, zastaváren, a podobných druhů činnosti v komerčních prostorech parkovacího domu. Součástí smlouvy je pak celá řada příloh, které obsahovaly požadavky zadavatele na technické řešení parkovacího domu s detailním popisem tohoto řešení ze strany uchazeče, specifikace služeb a možnosti jejich monitoringu, výše uvedený platební mechanismus a případné sankce za nedodržení smlouvy.⁷¹

3.1.4 Shrnutí výhod projektu

Město v současné době vlastní parkovací dům s počtem 430 parkovacími místy a 1950m² komerční plochy. Prostřednictvím PPP projektu přeneslo stavební rizika a rizika dostupnosti na soukromého partnera. Poplatek za dostupnost začalo platit až po otevření parkovacího domu. Celý systém parkování ve městě, včetně Rychtářky, řídí i nadále samo město. Příjmy z parkování v parkovacím domě jsou rovněž příjmem města. Nabídkou možnosti parkování plní závazek z generelu.⁷²

Zastánci PPP projektů vnímaná stavba parkovacího domu Rychtářka jako úspěšný unikátní projekt takového charakteru má pochopitelně i své kritiky, a to zejména z řad vládní opozice. Ta příkladně v podobě názoru zástupce KSČM Jiřího Valenty vytýká městu zejména stavbu parkovacího domu na místě, kde do té doby byla občany hojně využívaná bezplatná parkovací místa, znalci poměrů kritizované nepřiměřené náklady, výhrady památkářů, a především nedostatečnou vytíženost parkovacího domu, která osciluje na kritické hranici 20 %, což vyžaduje další dotaci města investorovi, která by nutná nebyla až při obsazenosti

⁷¹ Smlouva o poskytování služeb a dostupnosti parkovacího domu Rychtářka, [online] nedatováno [cit. 2019-03-10] dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/10_0130_p4.pdf

⁷² SALAJ, Tomáš, *Aplikace metodiky projektového managementu na projektu v podniku*, Brno: Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská, 2011. 137 s. Vedoucí diplomové práce Ing. Lenka Niebauerová, Ph.D. [online] [cit. 2019-03-10] Dostupné z: https://www.vutbr.cz/www_base/zav_prace_soubor_verejne.php?file_id=40747&fbclid=IwAR14hMHOKdrZQ7CZH94hBFPsemmhSdp52k67yheMSTMegFpI_DMcGm9Nk

30%, a to navíc při zvolení parkovací taxy 30 Kč za hodinu.⁷³ Další výhrady týkající se provázanosti firmy Hermosa parking Plzeň s dalšími firmami podezřelými z podivných finančních transakcí, nebudou v této práci jakkoliv hodnoceny, když se může jednat pouze o politický boj a informace potvrzující tyto spekulace nejsou logicky veřejně dostupné.

Parkovací dům není ani podle aktuálních informací zdaleka využíván v rozsahu své kapacity, zaparkovat v centru města je i po jeho výstavbě téměř nadlidský úkol, od 1. 10. 2017 dokonce radní města schválili snížení cen předplatného za parkování. Nicméně to, zda se výstavbou parkovacího domu podařila vyřešit neutěšená parkovací situace ve městě, nebylo předmětem této analýzy. Naopak pozitivně lze hodnotit rozhodnutí zástupců vedení města zapojit do výstavby soukromý sektor formou PPP projektu, když možná i díky této odvaze a kladné zkušenosti došlo krátce po výstavbě Rychtářky k uzavření další smlouvy o spolupráci formou PPP u projektu mnohem většího rozsahu, a to základny pro autobusy a trolejbusy Plzeňských městských dopravních podniků.

3.2 Plzeňské depo

Dalším úspěšně zrealizovaným projektem veřejně-soukromého partnerství, shodou okolností rovněž na území města Plzně, je základna pro odstav a opravy autobusů a trolejbusů městské hromadné dopravy a zajišťování jejich oprav, údržby a odstavu pro Plzeňské městské hromadné podniky. Co do rozsahu se jedná o největší PPP projekt zrealizovaný na území České republiky. Pravděpodobně s ohledem na relativně krátkou dobu od ukončení výstavby a otevření odstavné základny PMDP nebylo úplně snadné získat informace týkající se zejména přípravy projektu. Proto byly k analýze projektu využívány veřejně dostupné informace. Oslovení zástupci zadavatele i jeho garanta, tedy Statutárního města Plzně, nebyli ke sdělení informací ochotni.

⁷³ VALENTA, Jiří, *Leska a bída parkovacího domu Rychtářka v Plzni*, 2013, [online] [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/profilu/PhDr-Ing-Mgr-et-Mgr-Jiri-Valenta-1393/clanek/Leska-a-bida-parkovaciho-domu-Rychtarka-v-Plzni-15516>

Obrázek č. 2 Plzeňské depo



Zdroj: TROJÁK, Ivan, *Vybudování základny na odstav a opravy autobusů a trolejbusů hromadné dopravy na území města Plzeň a zajišťování jejich oprav, údržby a odstavu pro Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.* ČSOB, Konference ARI, Praha [online] 27. 11. 2018 [cit. 2019-03-17] Dostupné z: https://www.ceskainfrastruktura.cz/wp-content/uploads/2018/09/Jan-Tojak_CSOB.pdf

3.2.1 Situace před realizací

Technická základna v Cukrovarské ulici zabezpečovala zázemí pro vozy MHD po dobu 115 let a logicky již nesplňovala požadavky dostatečně bezpečného parkování vozů a možnosti rozvoje technologického zázemí pro jejich servis. Bylo nutné řešit otázku nových prostor odpovídajících aktuálním potřebám. Při volbě formy projektu radila městu renomovaná firma Deloitte⁷⁴, která zpracovala studii proveditelnosti, podle níž vyšlo výhodněji výstavbu základny zadat, oproti možnosti zajistit si jí vlastními silami. Za předpokladu, že by si město postavilo základnu a provádělo servis samo, stálo by ho to o 2 miliardy více.

V době diskusí o nutnosti nové depo postavit, byla ve hře lokalita v Zátíší, tedy pozemky bývalých kasárna ve vlastnictví města. Nakonec byl vybrán areál bývalé Škodovky, který byl ve vlastnictví firmy, jež byla pro spolupráci vybrána

⁷⁴ Společnost Deloitte poskytuje služby v oblasti auditu, daní, poradenství a finančního a právního poradenství klientům v celé řadě odvětví veřejného a soukromého sektoru.

za pomoci odborných poradců Grant Thornton Advisory s.r.o. Ačkoliv se do soutěže přihlásila pouze jedna firma, a to Škoda Transportation, zastupitelé města nakonec, přes značné výhrady opozice, dne 26. 4. 2012 schválili jednu z největších regionálních zakázek v historii.⁷⁵ Z přítomných 40 zastupitelů hlasovalo pro 30, hlavně z ODS a ČSSD. Výhrady zaznívaly nikoliv pouze k jediné soutěžící firmě, ale i k dluhu, k němuž se město zaváže na více než sedm volebních období a na jehož splácení nejsou, dle opozice, v městském rozpočtu dostatečné rezervy.

Ani Ministerstvo financí v tomto případě nedalo kladné stanovisko, když ministerští úředníci nemohli zhodnotit, zda je výstavba depa prostřednictvím veřejně-soukromého partnerství výhodnější oproti klasickému zadávání a označili zakázku za rizikovou. Ačkoliv negativní stanovisko není pro zadavatele v případě rozhodování se o verzi projektu závazné, sám ministr financí Miroslav Kalousek doporučil jeho respektování.⁷⁶ Přesto příprava projektu začala, a to v roce 2011 a město za něj zaplatilo 12 miliard korun.

3.2.2 Účastníci projektu

Zadavatelem projektu bylo **Statutární město Plzeň**, resp. jím stoprocentně vlastněná příspěvková organizace **Plzeňské městské dopravní podniky a.s.**, město pak stálo v pozici garanta. Za finanční závazky zadavatele ručí město Plzeň. Konsorcium Škoda složené ze společností **Škoda City Service s.r.o.**, jako leader Konsorcia, poskytovatel FS vůči Zadavateli a Městu, vlastníci odstavný závod, **Bammer trade a.s.**, která vlastní opravárenský závod a provádí FS, **Škoda Transportation a.s.**, která byla garantem projektu, **Škoda Electric a.s.**, jako dodavatel materiálu T-BUS a **CIAS Holding a.s.**, který dodal projektový inženýring a technický dozor investora (TDI), financuje výstavbu nové základny částečně z vlastních zdrojů, částečně za pomoci bankovního úvěru od ČSOB a dotace EU. Hlavními dodavateli stavby byly firmy Metrostav a Swietelsky.

⁷⁵ Povinností zastupitelstva kraje či obce je rovněž schválit samotnou koncesní smlouvu ještě před jejím uzavřením.

⁷⁶ ČTK, *Ministerstvo financí varuje Plzeň před zakázkou na depo MHD*, vz24cz. Denní zpravodajství o veřejných zakázkách, [online] 23. 2. 2012 [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <http://www.vz24.cz/clanky/ministerstvo-financi-varuje-plzen-pred-zakazkou-na-depo-mhd/>

3.2.3 Forma projektu

Veřejně-soukromé partnerství v případě výstavby odstavného závodu bylo v podobě BDFO. Dne 23. 5. 2012 podepsal primátor města, zástupci PMDP a zástupci Konsorcia Škoda, které zahrnovalo společnosti Škoda City Service, v čele s generálním ředitelem Markem Herbstem, CIAS Holding, Škoda Transportation, Škoda Electric a Bammer trade smlouvu. Realizace celého projektu byla naplánována na období od září 2012 do června 2014. Smlouva byla sjednána na 29 let údržby a oprav, tedy do roku 2041. Hned v září 2012 byla zahájena demolice stávajícího objektu v Cukrovarské ulici, která byla rovněž součástí projektu. Výstavba odstavného závodu Opravárenské základny PMDP vyšla město na 1,2 miliardy korun a trvala do srpna 2014. Do nové základny, která je umístěna v části škodovického areálu u Karlova, směřují z Borské ulice dva nově vybudované vjezdy, jeden pro trolejbusy, druhý pro autobusy.

3.2.4 Shrnutí výhod projektu a technická data

Plzeň, resp. Plzeňské městské dopravní podniky tak získali zázemí pro vozy MHD v areálu o velikosti plochy 116 000 m², z čehož je zastavěná plocha 44 600 m². Součástí areálu je krytá zkušební dráha, která je jediná svého druhu ve střední Evropě o rozloze 250 m. Jak vysvětlil v den slavnostního otevření depa bývalý ředitel Škody Transportation a nynější hejtman Plzeňského kraje Josef Bernard, „v pravidelných servisních intervalech je třeba zkoušet brzdou dráhu trolejbusů i autobusů. Když byly špatné klimatické podmínky, muselo se čekat na lepší počasí, prodlužovalo to dobu oprav. Proto je velmi dobré mít krytou zkušební drah.“⁷⁷ Kapacita pro vozy MHD je 350 s propočtem 30% navýšení do budoucna. V době otevření sloužila 112 autobusům a 86 trolejbusům.

V nové dopravní základně jsou umístěny haly pro provádění servisu vozidel, strojní myčky, lakovací boxy, skladovací prostory a čerpací stanice. Součástí areálu jsou zastřešená stání pro trolejbusy a parkoviště pro autobusy včetně zařízení pro předehřevy motorů. Celý provoz se řídí z budovy v centrální části tzv. výpravny. Dispečeri – výpravčí mají k dispozici kamerový systém pro sledování pohybu vozidel. Kompletní technické zázemí je umístěno

⁷⁷ BENEŠ, Richard, *Historický okamžik v novodobých dějinách Plzně, nové obří depo PMDP zahájilo provoz*, ZAK, Plzeň, [online] 29.8.2014 [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <https://www.zaktv.cz/zpravy/3217-historicky-okamzik-v-novodobych-dejinach-plzne-nove-obri-depo-pmdp-zahajilo-provoz.html>

do administrativní čtyřpodlažní budovy. Zde jsou i školící prostory, šatny a sociální zařízení. Nechybí zde ani stravovací zařízení a archivy.⁷⁸ Součástí smlouvy bylo i převzetí 240 původních zaměstnanců PMDP ze strany Konsorcia Škoda.⁷⁹ PMDP odpadla starost s organizováním oprav, údržby a vším, co je s tím spojené a může se tak stoprocentně soustředit na provozování vlastní dopravy.⁸⁰

Zadavatel hradí dodavateli měsíční platby dle přepravních kilometrů. Dodavatel kromě výstavby zajišťuje i běžnou údržbu, tankování, mytí vozů nebo odstraňování následků havárií. Město vydá ročně 260 milionů za opravy vozů MHD. Je zde určitým koeficientem zohledněný věk a technický stav vozidel, plus se připočítává částka za mimořádné opravy a havárie, ta je stanovená v pevné hodinové sazbě.⁸¹ Podle vedení města je to o deset až 15 procent méně než je dlouhodobý průměr nákladů. Dále hradí zadavatel od roku 2016 splátky za stavbu depa, které činí 95 milionů korun ročně, formou nájmu bude areál splácet a po uplynutí této doby ho převezme do svého majetku.

Na závěr je nutné zmínit, že zakázku zkoumala řada státních úřadů mimo jiné Bezpečnostní informační služba, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) nebo protikorupční policie, která dokonce prověřovala projekt hned ve třech případech. Jak Policie ČR, tak ÚOHS neshledali ve výběrovém řízení žádné nedostatky, policie všechny případy odložila. Ze zprávy BIS jsou zřejmé pochybnosti o výhodnosti takové spolupráce, jež je považována za problematickou. Nicméně jak zástupci města Plzně, tak bývalé vedení Škody Transportation se vůči závěrům zprávy z roku 2012 tvrdě ohradili.

Ačkoliv se projekty uskutečněné v Plzni mohly zdát jako minimálně kontroverzní, jako úspěšné je hodnotí například i odborník na problematiku PPP JUDr. Robert Krč, Ph.D., ve své přednášce konané dne 19. 4. 2017 na téma

⁷⁸ tamtéž

⁷⁹ Zaměstnanci PMDP v době schvalování projektu prostřednictvím svých odborů vyhlásili v březnu 2012 stávkovou pohotovost proti výstavbě základny formou PPP z důvodu obavy o zaměstnání. Konsorcium se naopak zaručilo, že stávající zaměstnance minimálně po dobu dvou let nepropustí, dojde spíše k jejich navýšení. Stejně tak na dobu dvou let zaručili dodržet kolektivní smlouvu ve vztahu k navýšení platů.

⁸⁰ Určitý objem starostí ve vztahu k organizování oprav přesto PMDP má, jak je vysvětleno v předposlední kapitole 5.2 rizika.

⁸¹ NESVEDA, Zdeněk, *Třetím rokem je v provozu nejmodernější evropské depo MHD v Plzni*, Bus Press, zpravodaj autobusové dopravy, Buspress.eu [online] 20. 3. 2017 [cit. 2019-03-18] Dostupné z: <http://www.buspress.eu/tretim-rokem-je-v-provozu-nejmodernejsi-evropske-depo-mhd-v-plzni/?fbclid=IwAR3ez0wM1dJBxarIXtygO5ATBjUZqVEGXOEjQ67pmUA5DN53I2xXbczDAeM>

Koncese a PPP projekty z pohledu nového zákona a aktuální judikatury. Ten ve své přednášce uvedl, „že rozvoj PPP projektů byl střídavý. Za úspěšné projekty lze považovat například depo městské dopravy a parkovací dům Rychtářka v Plzni.“⁸²

⁸² Odborné informace C.H.Beck, beck.cz, [online] 27. 3. 2017 [cit. 2019-03-18] Dostupné z: <https://www.beck.cz/blog/rozhovor-koncese-a-ppp-projekty-z-pohledu-noveho-zakona-a-aktualni-judikatury.html>

4 KOMPARACE SE ZAHRANIČÍM

Proč se v českých podmínkách doposud nepodařilo zrealizovat žádný PPP projekt na národní úrovni je otázkou visící na rtech odborné i laické veřejnosti, zvláště pak, když forma spolupráce veřejného a soukromého sektoru formou PPP projektů je zcela běžnou součástí veřejného zadávání ve všech zemích nejen Evropské unie. Jako argument nelze brát ani fakt, že se v našem případě jedná o zemi bývalého východního bloku, když úspěšné projekty byly realizovány v Chorvatsku, Polsku, Maďarsku a nám nejbližším Slovensku, kde poslední realizovaný projekt, obchvat Bratislavy, dokonce získal mezinárodní cenu.

4.1 PPP projekty - Velké Británie

Bylo by téměř nelogické, kdyby v kolébce PPP projektů tento koncept nefungoval. Spojené království patří k neaktivnějším v oblasti PPP projektů z hlediska objemu i počtu projektů na trhu Evropy. Program soukromého financování Private Finance Initiative (PFI) je velmi dobře propracovaný, funguje od roku 1992 a tvoří 14 % veřejných investic, přičemž projekty probíhají v nejvýznamnějších oblastech infrastruktury, včetně zdravotnictví, ubytovacích a rekreačních služeb, vzdělávání, nakládání s odpady, obrany, IT, hasičské a záchranářské služby a vězeňství. Prostřednictvím PPP spolupráce je ve Velké Británii postavena většina škol a institucí.

4.1.1 Institucionální a legislativní rámec PPP projektů

Po realizaci pilotních projektů byl v roce 1997 vytvořen odborný pracovní tým, jehož úkolem bylo posuzovat životaschopnost projektů ještě před zveřejněním. Součástí pracovní skupiny byli investiční a bankovní poradci. V roce 2000 tuto pracovní skupinu nahradily dvě instituce. Jednalo se o Úřad pro státní obchod Office of Government Commerce (GOC), jež je součástí Ministerstva financí a je zodpovědný za vládní politiku v oblasti veřejného zadávání a za její legislativní rámec. Další organizací byla Partnership UK (PUK), jako akciová společnost s menšinovým podílem veřejného sektoru.⁸³ Mezi úkoly

⁸³ *Veřejné zakázky a PPP projekty - potřeba změny právní úpravy v EU a v ČR: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference.* V Brně: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2007-.

PUK patřila podpora projektů a poradenství, spolufinancování některých vládních projektů, tvorba metodiky.

Velká Británie má největší zkušenosti s realizací PPP projektů, přesto nepovažovala za nutné žádnou specifickou právní úpravu, v nezbytných případech aplikuje evropské právo veřejného zadávání. Je však nutné si uvědomit, že jde o zemi se zcela odlišnými právně-kulturními tradicemi a nepřerušenuo kontinuitou právního vývoje. Implementaci PPP nahrává právě flexibilní právní řád založený na precedentu, kdy anglosaský systém práva důrazněji vymáhá závazky z existujících smluv.⁸⁴ Státu tedy nebrání nic v tom, aby se při zajišťování veřejných potřeb smluvně zavazoval (uděloval „koncese“ cestou smluvní, nikoliv veskrze administrativně-autoritativní, jako je tomu doposud u nás).⁸⁵ V souvislosti s implementací PPP/PFI však došlo například ke změnám legislativy tak, aby i místní samosprávy, nemocnice a sdružení mohly uzavírat některé druhy PFI kontraktů.

4.1.2 Zrealizované projekty

Jelikož ve Velké Británii bylo již zrealizováno velké množství projektů, budou zde zmíněny nejznámější z nich, a to nemocnic Barts and the Royal London a modernizace londýnského metra.

V případě **Nemocnic Barts and the Royal London** se nejedná o ojedinělý projekt v oblasti zdravotnictví, naopak v Anglii je formou veřejně-soukromého partnerství postaveno přes 70 nemocnic. Projekt nemocnic je nedílnou součástí širších plánů modernizace zdravotnických služeb napříč městem a východním Londýnem, s podporou nejmodernějších technologií a zařízení. Nezávislým poradcem projektu byla společnost Mott MacDonald, která průběh celé realizace monitorovala a uskutečňovala pravidelné schůzky se všemi zapojenými subjekty, což se ukázalo jako velmi přínosné z důvodu dodržení lhůt předání jednotlivých fází. Ani u jedné z nemocnic nešlo úplně o stavbu na zelené louce, ale

⁸⁴CHOVANEC, Pavel. *Public Private Partnership jako alternativní možnost financování dálniční infrastruktury v České republice*, Praha: Vysoká škola ekonomická, fakulta národohospodářská, Vedoucí diplomové práce: Ing. Miroslav Ševčík, CSs., 2006 [online] [cit. 2019-03-20] Dostupné z: <file:///C:/Users/user/Downloads/chovanec%20pavel%20-%20diplomova%20prace.pdf>

⁸⁵HOLEC, Pavel, Petr Holec, „Odstraňování překážek u Projektů veřejně soukromého partnerství (projekty „PPP“)“ *Epravo.cz*, [online] 2005 [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/odstranovani-prekazek-u-projektu-verejne-soukromeho-partnerstvi-projekty-ppp-36012.html>

rekonstrukci, přesněji transformaci, již stojících objektů, v prvním případě dokonce od roku 1123, ve druhém od roku 1740. Původně projekt zahrnoval pouze nemocnici Royal, ale v roce 2002 byl schválen na obě nemocnice ze strany ministerstva zdravotnictví i britské vlády.⁸⁶ Projekt zahrnoval demolici 13 historických budov Nemocnice Barts, na jejichž místě byla vystavěna nová nemocnice, která se stala nadstandardním zařízením na léčbu rakoviny a karcinomu. Royal London se změnila na přední traumatologické centrum a centrum první pomoci, své sídlo zde má i Londýnská letecká záchranná služba. Došlo k navýšení lůžkové kapacity a celkově přibýlo 30 nových operačních sálů. Předmětem koncese je i zajišťování technických služeb chodu nemocnice, jako je stravování, úklid, zajištění správce budov, provozu parkoviště, odpadového hospodářství a podobně.

Obrázek č. 3 **Barts and the Royal London**



Zdroj: Mott Mac Donald, mottmac.com [online] nedatováno [cit. 2019-03-20] Dostupné z: <https://www.mottmac.com/article/2506/barts-and-royal-london-hospital-redevelopment>

Koncesní smlouva typu BDFO byla uzavřena na období 42 let, a to od roku 2006 do roku 2048. Konsorcium Capital Hospitals bylo složené z firem Skanska s 37% podílem, Innisfree s podílem 50 % a DIF, který se podílel 12 %.

⁸⁶ Skanska, *Capital Hospitals and Barts and the Royal London*, [online] nedatováno [cit. 2019-03-20] Dostupné z: <https://www.skanska.se/4929c6/siteassets/om-skanska/press/nks-i-media/barts-white-paper-single-pages-brochure-format.pdf>

Celková hodnota zakázky byla ve výši 9,42 miliard dolarů, s tím, že úvěr ve výši 87 % celkových nákladů poskytla Evropská investiční banka. Samotná transformace původních nemocnic trvala deset let od roku 2006 do roku 2016. Stavba byla velmi náročná, a jelikož se odehrávala za plného provozu nemocnic, byla rozdělena do třech fází. První fáze v podobě demolice a stavby nových budov v rozsahu 148 500 m² byla dokončena v roce 2011. Druhá fáze renovace 15 600 m² byla dokončena v roce 2014. Paralelně na to probíhaly rekonstrukce budov zjišťujících stravování, spojení budov pod jednu střechu. Ve třetí fázi došlo ke konečné demolici a výstavbě parkoviště, tato fáze byla dokončena v roce 2016. Stavba a renovace stávajících budov vyšla na 1,94 miliardy dolarů. Celkové náklady na trvání koncese, která spočívá ve správě a údržbě projektu, jsou 7,48 miliard dolarů. Stoprocentním dodavatelem stavby byla firma Skanska. Londýnská nemocnice patří mezi největší PPP projekty v Evropě, Londýn tak získal nemocnici, která je schopná poskytnout péči 2,5 miliónům pacientům.

Další z PPP projektů, které jsou známé i laické veřejnosti, je **modernizace londýnského metra**. Již koncem devadesátých let panovala obecná shoda o tom, že prioritou je investovat do modernizace londýnského metra, aby byly maximalizovány služby pro cestující v souladu s moderními standardy. Spory byly o tom, zda využít formu spolupráce PPP nebo tradičního zadávání, tehdejší starosta Londýna Livingstone se konceptu PPP bránil, nicméně jeho argumenty nebyly vyslyšeny a v roce 2003 koncept pokračoval. V březnu 1998 oznámil tehdejší místopředseda vlády John Prescott návrh vlády na řešení rekonstrukce londýnského metra, jež měl tři hlavní prvky, a to rekonstruovat metro formou veřejně-soukromé spolupráce, metro zůstane ve vlastnictví veřejného sektoru a dodavatel se stane vlastníkem systému metra a bude zodpovědný za bezpečnost a personální zabezpečení metra. Po uplynutí doby koncese by vrátil dodavatel aktivum zpět do rukou veřejného sektoru v bezvadném stavu.

Předpokládaná výše investice byla 7 miliard liber. Již za první dva roky přípravné fáze bylo vynaloženo celkem 325 miliónů liber, mezi jinými náklady se jednalo i o náklady na poradenské služby. Většina poslanců se k Prescottovo návrhu vyjádřila kladně. Plánování rekonstrukce metra se neobešlo bez výměny názorů na parlamentní úrovni, odlišných stanovisek výborů a dalších institucí, návrhů jiných vhodnějších řešení apod. Zejména pravidla státní pokladny nutila

k volbě konceptu PPP, nicméně jeho volba byla vnímána jako určitý kompromis, kdy ostatní finanční řešení mohla být nákladově výhodnější.

V průběhu přípravného procesu se veřejně-soukromým partnerstvím, jako variantou řešení modernizace londýnského metra, zabývalo i několik soudů. Mnohastránkového návrhy smluv byly několikrát revidovány v souvislosti s námitkami rozhodujících osob. Národní kontrolní úřad, který měl prozkoumat návrhy smluv z hlediska jejich transparentnosti, potvrdil, že byly připraveny s velkou pečlivostí, avšak ani on se netajil tím, že projekt považuje za rizikový. Smlouva tehdy měla podobu spolupráce na 30 let s revizními obdobími každých 7,5 roku.

Zásah ministerstva financí zbrzdil zahájení projektu negativním postojem k němu. Ministerští úředníci argumentovali tím, že hodnota za peníze, kterou by měl koncept PPP přinést, není v případě londýnského metra větší, než jiná forma veřejného zadávání. Koncept PPP se jim v tomto případě zdál rizikový. Test hodnoty za peníze komparoval PPP spolupráci s tradičními modely financování, tedy kombinaci veřejných dotací a příjmů z jízdného nebo veřejné dotace a dluhopisy. Velkým argumentem ve prospěch veřejně-soukromého partnerství byla vyšší efektivita a odborné znalosti soukromého sektoru. Předpokládané úspory pro veřejný sektor byly odhadovány na 20 %.⁸⁷ Celkově se projekt metra zdržel o tři roky proti původnímu plánu.

Vítězná konsorcia, a to Metronet a Tube Lines si mezi sebou rozdělila modernizaci metra dvou a jedno třetinovým podílem ve prospěch Meronetu. Pro dohled nad PPP byl stanoven nezávislý arbitr. Z důvodu zpoždění prací ze strany Metronetu, který později zbankrotoval, však došlo k navýšení předpokládané ceny o 2 miliardy. Vláda byla nucena převzít 95 % dluhu, k čemuž se pod tlakem nesouhlasných postojů před podpisem smlouvy zavázala. V době podepisování smluv navíc vláda udělala několik dalších ústupků, které se projeví v nadprůměrných ziscích pro soukromé partnery, a přitom na ně bylo převedeno minimální riziko. Platby soukromému sektoru tak měly za celou dobu trvání koncese dosáhnout 16 miliard liber. Ve výsledku byla tedy forma PPP

⁸⁷Library house of commons, London Underground PPP: background, [online] 16. 1. 2012 [cit. 2019-03-20] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/SN01307.pdf

spolupráce při modernizaci londýnského metra mnohem dražší, než by bylo řešení konvenčními metodami.⁸⁸

4.2 PPP projekty – Slovensko

Slovenská republika začala věnovat pozornost tématu PPP projektů v roce 2002 a již v roce 2004 začalo Ministerstvo dopravy SR připravovat první projekt veřejně-soukromého partnerství na výstavbu dopravní infrastruktury, nicméně k jeho realizaci nedošlo. Přesto oproti České republice si již východní sousedé vyzkoušeli formu veřejně-soukromého partnerství ve více případech na národní úrovni a za jeden projekt se jim dostalo i mezinárodního ocenění.

4.2.1 Institucionální a legislativní rámec PPP projektů

Vývoj implementace PPP projektů do institucionálního i legislativního prostředí je na Slovensku srovnatelný s ČR. I zde vznikaly postupně instituce podporující koncept PPP a v souvislosti s nutností transponovat do právního řádu SR evropské směrnice, docházelo k legislativním změnám.

Vláda SR se v programovém prohlášení v roce 2006 zavázala určit pravidla a podporovat vznik veřejně-soukromých partnerství v oblasti zadávání a spravování veřejných statků a zabezpečování veřejných služeb. Téhož roku vznikl na Ministerstvu financí SR odbor partnerských projektů, který měl PPP projekty na starosti. Nyní je z odboru pouze oddělení, které vydává metodiky týkající se veřejně-soukromé spolupráce a poskytuje konzultace veřejnému sektoru. V tomto směru je vývoj institucionálního zabezpečení obdobný jako v České republice, kde se PPP projekty zabývá také pouze jedna organizační složka MF v podobě oddělení. Naopak oproti slovenskému ministerstvu financí je české poněkud zkosnatělé, když metodické pokyny týkající se veřejně-soukromých partnerství vydávané ministerstvem jsou na Slovensku aktualizovány nejméně k roku 2016. Metodické pokyny MFČR jsou na stránkách ministerstva dostupné ve svých původních zněních bez jakékoliv aktualizace.

Ministerstvo financí SR sehrává v projektech PPP důležitou úlohu právě zejména s ohledem na rizika pro rozpočty veřejné správy, pro každý vznikající

⁸⁸WITZ, Petr. *Prísľiby a limity Public Private Partnership v pojetí New Labour*, Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, 2009. 51 s., Vedoucí bakalářské práce Mgr. Jan Váška. [online] [cit. 2019-03-20] Dostupné z:file:///C:/Users/user/Downloads/BPTX_D880088585.pdf

projekt je nezbytné jeho schválení ze strany MF SR. Dalším úkolem je následné monitorování projektu až do konce trvání koncese. Ministerstvo financí SR společně se statistickým úřadem vydává stanoviska k návrhům smluv PPP projektů mimo jiného i z hlediska jejich vlivu na vykazování dluhu veřejné správy.

Dohled vykonává **Úrad pre verejné obstarávanie**, který byl zřízený dne 1. 1. 2000 jako nezávislý ústřední orgán státní správy. Jeho úkolem, mimo zastupování Slovenské republiky ve věci veřejného obstarávání navenek, je dohlížení na dodržování zásad transparentnosti, rovného zacházení, nediskriminace uchazečů, principů hospodárnosti a efektivnosti při zacházení s veřejnými finančními prostředky.

V roce 2007 vznikla **Asociace PPP**, která jako zájmové sdružení soukromého sektoru působí jako partner veřejného sektoru v oblasti PPP. Jejím hlavním cílem je podporovat vznik veřejně-soukromých partnerství na Slovensku a být kompetentním partnerem veřejného sektoru v této oblasti.

Z postoje Vlády SR je patrná podpora veřejně-soukromých partnerství, a to po několik volebních období, když současný premiér Brecely prohlásil, že chce závazek svého předchůdce Fica v podobě limitu 260 milionů eur jako splátek za projekty PPP dodržet.

Na Slovensku platí zákon č. 25/2006 Z. z., o verejnom obstarávaní (ZVO), tento zákon mimo jiného upravuje koncesi na stavební práce. Dalšími důležitými předpisy jsou zákon č. 523/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení zákona 611/2005 Z. z. zákon č. 278/1993, Z.z. o správe majetku štátu. V souvislosti s implementací PPP projektů do legislativy byly v roce 2010 schváleny i novely dalších zákonů, a to stavebního zákona, katastrálního zákona a zákona o konkurzu a restrukturalizaci.

4.2.2 Zrealizované projekty

Největší oblast veřejných služeb zabezpečovaných prostřednictvím PPP projektů je dopravní infrastruktura, PPP projekty byly využity například i v oblasti školství. Všechny PPP projekty jsou na Slovensku realizované ve formě koncesí na služby nebo koncesí na stavební práce.

Mezi úspěšně zrealizované projekty na Slovensku patří PPP projekt typu BDFO, tedy projektování, výstavba, financování, provoz a údržba 51,6 kilometrového úseku **rychlostní silnice R1** mezi Nitrou a Banskou Bystricou, který byl realizován na základě smlouvy uzavřené mezi Ministerstvem dopravy a výstavby SR a společností GRANVIA a.s. Koncesní smlouva s rizikem dostupnosti na straně soukromého sektoru byla uzavřena dne 23. 3. 2009 na dobu 30 let, tedy do května 2040. Rychlostní silnice byla postavena v rekordním čase 26 měsíců, stavba započala 16. 10. 2009 a pro užívání byla silnice otevřena v říjnu 2011. Platby za dostupnost jsou ve výši necelých 125 milionů eur ročně. V roce 2013 došlo k refinancování původního úvěru u bank, kdy tento byl nahrazen projektovými dluhopisy s pevnou úrokovou sazbou a splatností do roku 2039. Slovenská republika díky tomuto refinancování ušetří 145 milionů eur. Původní celkové náklady projektu byly vyčísleny na částku 1,2 miliardy eur.⁸⁹

Dále se jedná o projekt stejného typu tedy BDFO na 59 kilometrů **dálnice D4 a rychlostní silnice R7**, který je považován za jeden z největších projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru (PPP) v oblasti infrastruktury ve střední Evropě. Smlouva na tuto veřejně-soukromou spolupráci byla uzavřena dne 20. 5. 2016 mezi společností Zero Bypass Limited a Ministerstvem dopravy, výstavby a regionálního rozvoje SR. Koncesní smlouva byla uzavřena na období 30 let, stejně jako v prvním případě je i v této smlouvě riziko za dostupnost přeneseno na soukromého partnera. Veřejné soutěže se účastnila čtyři konsorcia, vítězné, v čele se španělskou společností Cintra, jehož součástí jsou také společnosti Porr a Macquarie Capital Group, bude dostávat od státu každoročně splátky ve výši 56,72 milionů eur. Celková hodnota zakázky činí 1,89 miliard eur. Po skončení smlouvy investor odevzdá infrastrukturu v bezvadném stavu do rukou státu.⁹⁰ Tento projekt vyhrál v únoru 2017 prestižní cenu, kterou vyhlašuje magazín Project Finance International za nejlepší transakci roku. V Londýně převzal ocenění státní tajemník ministerstva dopravy a výstavby SR s vyjádřením, že právě toto ocenění potvrdilo, že dobře řízená spolupráce mezi

⁸⁹ Ministerstvo financií Slovenskej republiky, *Zoznam verejno-súkromných partnerstiev*, [online] nedatováno [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/ppp-projekty/zoznam-verejno-sukromnych-partnerstiev/>

⁹⁰ tamtéž

veřejným a soukromým sektorem je rychlým a výhodným způsobem financování infrastruktury.⁹¹

Obrázek č. 4 Vizualizace vítězného uchazeče Cintra



Zdroj: Obecné noviny, *Obchvat Bratislavy potrebujeme čo najrychlejšie*, obecne-noviny.sk, [online] 12. 5. 2016 [cit. 2019-03-23] Dostupné z: <http://www.obecne-noviny.sk/clanky/obchvat-bratislavy-potrebujeme-co-najrychlejsie>

Dalším úspěšným projektem na národní úrovni je elektronické mýto, i v tom to případě se jedná o model typu BDFO a kontrakt byl uzavřen na dobu 13 let s možností prodloužení o dalších 5 let. V rámci celého Slovenska je umístěno 6 mýtných bran na dálnicích a rychlostních silnicích a 40 kontrolních zařízení na silnicích první třídy. Na regionální pak například oprava a údržba Městské komunikace Březno, Veřejné osvětlení v Košicích, parkování v Žilině, či vybudování obnovitelného zdroje elektrické energie ze slunečního záření do střední školy v Bratislavě.

4.2.3 Srovnání s ČR

Možnost komparace České republiky a Velké Británie v oblasti PPP projektů je téměř nemožná, jelikož Anglie má bohaté a dlouhodobé zkušenosti a zrealizovala prostřednictvím konceptu PPP přes 900 projektů v celé řadě odvětví. Nicméně zdaleka není pravdou, že by jednotlivé projekty uskutečněné v Anglii formou PPP, probíhaly bez jakýchkoliv problémů, jak by se mohlo s ohledem na jejich počet zdát. Na příkladu Londýnského metra je přesně vidět,

⁹¹ *Projekt obchvatu Bratislavy je PPP transakciou roka v Európe* teraz.sk [online] 2. 2. 2017 [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <http://www.teraz.sk/ekonomika/projekt-obchvatu-bratislavy-je-ppp-trans/241586-clanok.html>

že proces příprav se neobešel bez komplikací v podobě zásahu nesouhlasících institucí, čímž došlo k výraznému zpoždění zahájení modernizace. Komplikovanost smluv, vysoké náklady na odborné expertízy po dobu pětiletých příprav a zjevná nevyváženost partnerství navíc v konečném důsledku prodražila vládou tolik prosazovaný koncept.

Dřívější velký rozdíl České a Slovenské republiky v oblasti legislativy byl odstraněn v roce 2016, kdy vstoupil v platnost zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který zakotvil definice koncese do právní normy. Slovensko mělo vymezen tento pojem v zákoně o veřejném obstarávání již od roku 2006. Patrné jsou rozdíly v postoji vlád jednotlivých zemí, když na Slovensku jasně hlavní představitelé deklarují zájem o podporu veřejně-soukromých partnerství a vyčleňují v rozpočtech finanční prostředky na jejich splátky. V České republice, s ohledem na nulovou zkušenost s tímto konceptem na národní úrovni, je politická podpora spíše ve formě chuti se tímto směrem veřejného zadávání také vypravit.

V ostatním, zejména v institucionálním zabezpečení PPP projektů, byl vývoj v obou sousedních zemích takřka totožný, vznikaly stejné instituce, součástí ministerstev byly utvářeny stejné organizační složky.

Z hlediska realizace PPP projektů na národní úrovni je Slovensko vůči České republice o krok vpředu, nicméně na regionální úrovni byla realizována celá řada projektů⁹² v obou zemích, z čehož je evidentní, že koncept PPP je funkční i v prostředí poměrně mladých, byť dnes již rozvinutých ekonomik.

⁹² Vyjma v této práci analyzovaných projektů Parkovacího domu Rychtářka a Plzeňského depa byly na municipální úrovni realizovány projekty další, jako příklad lze uvést aquapark Olomouc, Sportovní areál v Tachově,

5 IDENTIFIKACE NEDOSTATKŮ A PROBLÉMOVÝCH OBLASTÍ

Mezi nedostatky, které byly v minulosti vytýkány českému právnímu prostředí, a které měly mít negativní vliv na intenzivnější využívání PPP projektů v České republice, patřila absence definice pojmu koncese v koncesním zákoně. Tento nedostatek se podařilo odstranit zakotvením přesné definice koncese do zákona o zadávání veřejných zakázek. Jako další nedostatek bylo vytýkáno používání institutu kvazikoncesí, který nebyl mimo náš právní řád normativně upraven v žádném dokumentu Evropské unie, ani v běžných zahraničních právních systémech. I tento nesoulad se podařilo odstranit legislativními změnami.

Aby bylo možné definovat problémové oblasti a rizika veřejně-soukromých partnerství je potřeba si shrnout i výhody a nevýhody takové spolupráce.

5.1 Výhody a nevýhody veřejně-soukromých partnerství

Volba jednotlivých typů partnerství pro konkrétní projekt je komplikovaným procesem, v němž sehrává roli i posuzování výhod a nevýhod spolupráce formou PPP obecně. To, zda se veřejný a soukromý sektor vůbec dohodnou na vzájemné spolupráci, se odvíjí od zjištění, zda jim partnerství přinese spíše výhody, které skýtá, nebo naopak převládnu obavy z nevýhod. **Výhody** byly mimo jiné specifikovány i v dokumentu Evropské komise z roku 2003⁹³, který k identifikaci výhod používá i Ministerstvo financí ČR a můžeme mezi ně zařadit například:

- **Využití zdrojů soukromého sektoru** – což může pomoci překlenout propast mezi potřebou investic a v období finanční krize nedostatkem veřejných zdrojů na zajištění veřejných služeb a infrastruktury.

⁹³ Guidelines for succesful public-private partnership. Private Partnerships, European Commission, Directorate-General Regional Policy, March 2003

- **Zrychlení realizace** – neboť přenesení rizik za návrh a realizaci služby či infrastruktury a platba až na základě dostupnosti této služby je pro soukromého partnera motivací ke snížení doby realizace projektu.
- **Rozložení plateb v čase** – k platbě za služby dochází až v okamžiku, kdy je tato služba dostupná koncovému uživateli, případně jsou finanční prostředky uvolňovány postupně ve formě fixních splátek, veřejný rozpočet tedy nezatíží na začátku projektu velkou vstupní investicí.
- **Snížení nákladů po dobu životního cyklu projektu** – při zapojení soukromého partnera do projektu od samého počátku jeho tvorby a realizace slibuje snížení nákladů na jeho budoucí provoz, když soukromý investor může od začátku používat inovační technologie a materiály, které zaručují do budoucna minimální investice navíc.
- **Lepší rozložení rizik** – ta by měla být alokována tak, aby jejich správa byla co nejefektivnější. Tedy riziko by měl nést ten z partnerů, který je schopen ho lépe řídit. To však neznamená rizika eliminovat zcela, což je logicky nereálné, ale spíše je optimalizovat tak, aby se dosáhlo nejlepší hodnoty. Smyslem není ani maximalizovat přenos rizika plně z veřejného sektoru na sektor soukromý.⁹⁴
- **Lepší stimuly pro výkon** – motivací pro zlepšení řízení a plnění u daného projektu je fakt, že u většiny projektů dochází k plnému zaplacení dodavateli až v případě, že jsou standardy požadované služby průběžně plněny.⁹⁵
- **Zlepšení kvality služeb** – realizací inovací, platbami za dostupnost, lepší senzitivitou a větší flexibilitou soukromého sektoru je dosaženo v případě PPP projektů vyšší kvality služeb oproti tradičnímu způsobu obstarávání, což naznačují mezinárodní zkušenosti. Jedním z důvodů je skutečnost, že soukromý sektor disponuje kvalifikovanými odborníky a nejmodernějšími technologiemi, což by si veřejný sektor nemohl dovolit.

⁹⁴ Soukromý sektor například nemůže nést riziko za poptávku určitého typu projektu, když není v jeho možnostech poptávku po tomto typu služby jakkoliv ovlivnit, jako příklad lze uvést třeba výstavbu areálu věznice.

⁹⁵ Portál veřejné správy ČR, *Pravidla (návod) pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online] 2004 [cit. 2019-03-02] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/2004-03_Guidelines-for-successful-Public-Private-Partnership-ceska-verze%20(1).pdf

- **Další příjmy** – soukromý sektor je schopnější v monetizaci nevyužitých kapacit, které mohou díky projektu vzniknout, a díky tomu se zvyšuje efektivita investice. V případě, že s takovými příjmy bylo kalkulováno již na začátku projektu, snižuje se celý o tuto částku celý rozpočet a šetří se díky tomu veřejné finance.
- **Posilování veřejného řízení** – veřejný sektor se díky tomu, že přeneše zodpovědnost za poskytování služby na sektor soukromý, může soustředit na svoji regulační úlohu a zaměřit se na plánování služby a monitorování výkonu. „Kromě toho vystavení veřejných služeb konkurenci umožní PPP porovnat náklady na veřejné služby proti tržním standardům, aby bylo zajištěno dosažení té nejlepší protihodnoty.“⁹⁶
- **Umožnění kreativních a inovativních řešení** – s ohledem na to, že zadavatel v případě veřejně-soukromého partnerství detailně specifikuje požadavky na výstupu, může dodavatel, tedy soukromý partner uplatnit svoje dovednosti a znalosti na vstupu, a to použitím inovativních a řešení a nových technologií.
- **Přilákání většího počtu zájemců o realizaci projektu** – předpokladem je stanovení takových podmínek vládou, které budou výhodné nikoliv pouze pro stát, ale i pro potencionální partnery ze soukromého sektoru. Se stoupajícím počtem a velikostí projektů tak může dávat vznikát vysoce konkurenčnímu prostředí, a tím i možnost veřejného sektoru získat lepší nabídky.⁹⁷
- **Získání zkušeností** – v případě rozšíření tohoto typu spolupráce veřejného a soukromého sektoru získávají oba partneři zkušenosti, které mohou využít při dalších projektech.

Jelikož většina publikací a dalších materiálů, z nichž bylo čerpáno, má v podtextu podpůrný charakter pro PPP projekty, nabízejí s většími či menšími modifikacemi celou škálu dalších výhod. To, jak vnímají výhody a nevýhody, potažmo rizika, kterým bude věnován prostor v následující kapitole, spolupráce prostřednictvím PPP zástupci veřejného a soukromého sektoru, je však otázkou

⁹⁶ Portál veřejné správy ČR, *Pravidla (návod) pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online] 2004 [cit. 2019-03-02] Dostupné z: [file:///C:/Users/user/Downloads/2004-03_Guidelines-for-successful-Public-Private--Partnership-ceska-verze%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/2004-03_Guidelines-for-successful-Public-Private--Partnership-ceska-verze%20(1).pdf). s. 5.

⁹⁷ INDRÁKOVÁ, M, ČVUT Praha, Fakulta elektrotechnická, disertační práce, [online] [cit. 2019-02-13] dostupné z: https://dspace.cvut.cz/bitstream/handle/10467/20162/Disertace_Indrakova_2013.pdf?sequence=1. str. 12

druhou. Objektivně vzato a za ideálních podmínek jsou výhody takové spolupráce naprosto zjevné. Na druhou miskou vah musí však být zcela logicky položeny nevýhody, především proto, aby byly dostupné veškeré relevantní informace potřebné k získání potřebných ukazatelů ke zjištění hodnoty za peníze, která by měla být klíčovým výstupem spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

„Jednou z hlavních překážek úspěšné aplikace PPP je často nedostatečná schopnost vládního sektoru správně a přesně definovat své potřeby a stanovit parametry kvality (standards, indikátory apod).“⁹⁸ Politici často jako své argumenty, proč nejsou ochotni podpořit tento druh spolupráce, používají neochotu umožnit soukromému sektoru získat vyšší zisky za domněle zhoršenou kvalitu veřejné služby, vyšší nákladnost projektů, veřejnost se zase obává rizika korupce, politické lobby. Celou řadu z těchto argumentů lze nepochybně použít i v případě veřejného obstarávání prostřednictvím tradičních veřejných zakázek, resp. veřejného obstarávání obecně. Mezi nejčastější **nevýhody**, na kterých je schopna se většina autorů dostupných pramenů shodnout, patří:

- **Vyšší cena PPP projektů** – ta může být vnímána ze střech hledisek, soukromý sektor nemůže dosáhnout na úvěry s tak nízkým úrokem, jakého by dosáhl sektor veřejný, nicméně tento argument lze dle Ostřížka použít pouze za předpokladu, že je uvažováno o soukromém partnerovi mezi domácími podnikatelskými subjekty. V případě využití zahraniční spolupráce je předpoklad, že řada zahraničních privátních společností má mnohem lepší rating než většina svrchovaných států. Dalším hlediskem je generování zisku ze strany soukromého sektoru, což je jeho primárním zájmem, zisk však logicky zahrnuje i vynaložená rizika, která veřejný partner na soukromého přenáší. Posledním hlediskem je možnost dluhopisového financování, které vede k zadlužení státu a které může negativně ovlivnit rozhodování o vstupu ČR do Hospodářské a měnové unie.⁹⁹

⁹⁸ INDRÁKOVÁ, M, ČVUT Praha, Fakulta elektrotechnická, disertační práce, [online] [cit. 2019-02-13] https://dspace.cvut.cz/bitstream/handle/10467/20162/Disertace_Indrakova_2013.pdf?sequence=1. str. 13

⁹⁹ OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 42

- **Vysoké iniciační náklady** – tedy náklady na přípravu projektu, které dosahují 5-10 % celkových investičních nákladů. Nefunguje taky přímá úměra, tedy tento poměr nesnižuje, což je často důvodem eliminace malých projektů formou této spolupráce, případně je vytvářen tlak na jejich sloučení či integraci.
- **Konflikt kvality a zisku** – opět nasedá na obavu z toho, že soukromý partner za účelem dosažení vyššího zisku sníží kvalitu poskytované služby s tím, že jeho prioritním zájmem není zájem veřejný. Tato obava se dá však snadno rozptýlit vymáháním dodržování ve smlouvě stanovených standardů ze strany veřejného sektoru a platbou až po posouzení, zda byly dodrženy veškeré podmínky smlouvy.
- **Složitost smluv a nezkušenost** – zkušenosti České republiky jsou velmi malé, proto neexistuje možnost inspirace a získání příkladů dobré praxe. Navíc složitost přípravy projektů partnerství soukromého a veřejného sektoru může mít spíše odrazující vliv.
- **Neflexibilní smlouvy** – s ohledem na dlouhodobost smluv, které se uzavírají často na desítky let, je velmi obtížné měnit jejich podmínky v průběhu jejich trvání. Případná změna související s objektivními i subjektivními zkušenostmi by byla velmi nákladná. V tomto případě má soukromý partner oproti veřejnému určitou výhodu, jelikož jeho případná výměna by sebou přinášela finanční náročnost.
- **Morální hazard a zadlužení dalších vlád** – pod prvním pojmem je chápáno spíše pochybení politiků a vysokých úředníků, jejichž možnost selhání je poměrně vysoká, např. v podobě korupce. Z důvodu dlouhodobosti smluv logicky vyplývá, že ze smlouvy uzavřené za působení jedné vlády budou realizovány pouze počáteční fáze projektů a problémy spojené s platbou či případnou kvalitou poskytovaných služeb se přenesou do funkčního období jiné vlády, čímž jsou noví političtí představitelé nuceni dodržovat podmínky smluv, k nimž neměli možnost se vyjádřit a musí se vypořádat s deficitním rozpočtem. Naopak politici stávající se těžko smiřují s rizikem, že jimi rozběhnutý projekt bude dokončovat jejich nástupce, či dokonce konkurent.¹⁰⁰

¹⁰⁰ LOUDA Tomáš, Jiří GROSPÍČ a kol. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru Právní a ekonomické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2010, s. 20

- **Privátní sektor nemá odpovědnost vůči veřejnosti** – tímto argumentem často operují především odpůrci PPP projektů z řad veřejného sektoru, kteří mají za to, že v případě přenesení kontroly na soukromého partnera veřejný sektor ztrácí odpovědnost vůči veřejnosti. Protiargumentem jsou ve smlouvách specifikované kvalitativní i kvantitativní výstupy, které musí privátní partner dodržet pod hrozbou pozastavení platby do doby nápravy.
- **Omezené disponování s majetkem** - veřejný sektor má po dobu platnosti smlouvy omezené možnosti jak disponovat s vybudovanými kapacitami, pochopitelně se tato „omezení“ odvíjí od typu smlouvy, která je uzavřena. Viz kapitola 1.4.1.

Je velmi zajímavé, že přestože nevýhod je v dostupné literatuře definováno takřka stejné množství jako výhod, které většina autorů nikterak nezpochybňuje, nevýhody jsou naproti tomu velmi často obratně zeslabovány protiargumenty. Jak je tedy možné, že i přes to všechno se nedaří v českém prostředí, zejména pak na národní úrovni, koncept PPP projektů úspěšně implementovat? Jsou tím hlavním důvodem rizika, která se k veřejně-soukromé spolupráci váží, a která jsou pro aktéry na obou stranách natolik vysoká a odrazující, že se do spolupráce raději vůbec nepustí?

5.2 Rizika PPP projektů

Pojem riziko je velmi široký a nelze ho zcela jednoznačně definovat, nicméně pro oblast PPP projektů se nejlépe bude hodit vnímání rizika jako možnosti, že s určitou pravděpodobností dojde k odchýlení skutečného výsledku od původně zamýšleného, tedy očekávaného, a to ve smyslu odchýlení negativního. Taková odchylka od očekávaného výsledku je s ohledem na dlouhodobost PPP kontraktů více než pravděpodobná. Riziko je faktor, který může hrát významnou roli z hlediska času, kvality i nákladů. S ohledem na tento fakt je nezbytné, aby byla tato rizika již v přípravné fázi projektu správně identifikována, ohodnocena, a v průběhu životnosti celého projektu důsledně monitorována, případně byly řešeny jejich důsledky. Nelze očekávat, že dojde k úplné eliminaci rizik. V případě správně zvolené metody snižující výskyt rizik lze však tato úspěšně minimalizovat nebo alespoň snížit jejich dopad.

V této práci je pojem riziko ve vztahu k PPP projektům skloňován velmi často, a to zejména v souvislosti s jeho přenosem z veřejného na soukromý sektor.

Vhodněji vyjádřeno, jeho alokováním na partnera, který riziko dokáže lépe řídit. V tomto případě by bylo možné mluvit o rizicích veřejně-soukromých partnerství v užším smyslu. Tedy jedná se o rizika, která jsou součástí jednoho konkrétního projektu. Nutno brát v úvahu, že každý PPP projekt je velmi specifický a s každým souvisejí jiná konkrétní rizika. Ta jsou navíc odlišná i ve vztahu k rolím, které jednotliví aktéři v partnerství zastávají. Zcela nepochybně společným rizikem na straně veřejného i soukromého sektoru je riziko ztráty. Mezi další rizika určitě patří technické a konstrukční riziko, příjmové riziko, provozní nebo také operační riziko.

PPP projekty však ohrožují i další rizika, která by bylo možné pojmut v širším smyslu, tady je možné hovořit o rizicích brzdících implementaci konceptu PPP jako takového. Do této skupiny je možné zahrnout riziko fiskální, legislativní a politické, riziko transparentnosti a dobré praxe. Rizika v širším slova smyslu musí brát aktéři veřejně-soukromé spolupráce v úvahu, ačkoliv je nemohou přímo ovlivnit. S takovými riziky, vyplývajícími z pravidel a institucionálního prostředí, se musí zejména veřejný, ale v konečném důsledku i soukromý, sektor vyrovnat a snažit se jim předcházet.

Způsob členění rizik na rizika v užším a širším slova smyslu je specifický pro tuto práci a bylo k němu přistoupeno z důvodu možnosti hovořit o nich v konkrétní podobě, ve vztahu k výše analyzovaným projektům. V dostupné odborné literatuře je však běžné dělení rizik do devíti kategorií, které zde pro úplnost budou rovněž uvedeny. Většina rizik výše zmíněných se bude opakovat. Jedná se o riziko technické, konstrukční, provozní, výnosové, finanční, riziko vyšší moci, politické a environmentální riziko.¹⁰¹ Česká republika má svůj specifický katalog rizik, kdy všechna rizika v něm obsažená se nemusí v každém projektu vyskytnout, nicméně potencionálně jsou podstupována vždy.¹⁰² V následující tabulce jsou zpřehledněna rizika katalogizována Ministerstvem financí ČR.

¹⁰¹ OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 112

¹⁰² Ministerstvo financí ČR, *Metodika řízení rizik v projektech PPP*, mfcf.cz, [online] 2008 [cit. 2019-03-20] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/Methodika_2008-09_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf

Obrázek č. 5 **Demonstrativní přehled rizik PPP projektů**

Skupina rizik	
Stavebně - technologická a projekční rizika	<ul style="list-style-type: none"> • stavební a projekční rizika • rizika lokality • rizika chybných technologií, sítí a souvisejících služeb
Kreditní rizika	<ul style="list-style-type: none"> • riziko likvidity • riziko nesplnění závazků
Tržní rizika	<ul style="list-style-type: none"> • riziko poptávky • riziko zvýhodnění konkurence • ostatní tržní rizika
Vnější rizika	<ul style="list-style-type: none"> • politická rizika • vyšší moc • ostatní vnější rizika
Operační rizika	<ul style="list-style-type: none"> • rizika související se zařízením • rizika související s lidmi • bezpečnostní rizika
Strategická rizika	<ul style="list-style-type: none"> • smluvní rizika • ostatní strategická rizika

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, *Metodika řízení rizik v projektech PPP*, mfcz.cz, [online] 2008 [cit. 2019-03-20] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/Metodika_2008-09_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf

Pro lepší představu rizik v prvně zmíněném případě může sloužit následující tabulka, která zpřehledňuje rizika jednotlivých fází projektu.

Obrázek č. 6 **Rizika v závislosti na fázi projektu**

Plánování	Výstavba	Financování	Provoz	Převod na VS
<p>Podstatné změny z iniciativy objednatele</p> <p>Zvýšení nákladů kvůli změnám v plánech z důvodu nízké kvality plánů</p> <p>Manažerská rizika v průběhu plánování</p>	<p>Rizika stavebního místa</p> <p>Odklad počátku výstavby</p> <p>Zpoždění zhotovení stavby</p> <p>Překročení nákladů na stavbu</p> <p>Insolvence některého z partnerů, či SPV</p>	<p>Dodatečné náklady vedoucí k podfinancování a využití stand-by-kreditů</p> <p>Následky pozdního uvedení do provozu</p> <p>Změny úrokových sazeb u variabilních úroků</p> <p>Konkurs na jednoho či více podniků v SPV</p>	<p>Riziko nízkého využití (poptávky)</p> <p>Chybné kalkulace na provoz budovy</p> <p>Vandalismus</p> <p>Růst cen podstatných zdrojů, jako voda, energie, lidské zdroje</p> <p>Sanační a neinvestiční cykly</p>	<p>Riziko přebytkové hodnoty</p> <p>Stav budovy, infrastruktury, při zpětném převodu</p>

Zdroj: OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 113

Rizika definována v tabulce výše jsou přesouvána mezi jednotlivými aktéry partnerství s ohledem na typ kontraktu, jak bylo podrobně vysvětleno v kapitole 1.4.2.

Pokud by byla rizikům věnována větší pozornost, byla by zmíněna a popsána matice rizik, která sice není přímým nástrojem řízení rizik, nicméně může sloužit jako pomocník v tomto procesu. Proces rizik je velmi náročný a jedná se v něm o cyklus řady činností, jež se navzájem ovlivňují. Součástí každého projektu je management rizik, jehož činnost by měla být dlouhodobá a plánovitá. Jeho existenci nelze řešit v době, kdy bezprostředně nějaké riziko hrozí. Detailnější rozbor rizik v obecnější rovině v této práci nebude prováděn, neboť její rozsah toto nedovoluje. Nicméně pro tuto práci je stěžejní specifikování rizik, která ovlivňují využívání konceptu PPP v České republice.

5.2.1 Rizika brzdící implementaci PPP projektů v ČR

V českém prostředí je ve vztahu k úspěšné implementaci PPP projektů rizikem nepochybně proměnlivá legislativa a nestabilní politická situace.

Legislativní riziko nemůže soukromý sektor vůbec ovlivnit, jelikož spočívá ve změně zákonů a dalších podzákoných předpisů. Soukromý sektor má tak pocit, že právní vymahatelnost v českém prostředí je slabá a tím pádem pocítují riziko vyplývající z veřejně-soukromého partnerství jako neúnosné.

Politické změny ve veřejném sektoru sebou logicky přináší i poměrně velké změny v prioritách a podporovaných činnostech. Navíc v českém prostředí je velký trend, že nové vlády mění rozhodnutí těch předchozích jako nesprávná. Nicméně toto není doména jen České republiky. Jako příklad takových rozhodnutí, a s tím souvisejících komplikací při realizaci PPP projektu v případě odlišného stanoviska nových představitelů moci, lze uvést výše popisovanou modernizace londýnského metra. S ohledem na dlouhodobost kontraktů PPP je stálost a shoda v politické podpoře pro jejich úspěšnou implementaci nezbytná. Naopak nekonzistentnost politického postoje je příčinou prodlužování nebo selhání projektů, jak tomu bylo například u státních pilotních projektů.

Pokud bude pozornost zaměřena na instituce, pak jsou na straně veřejného sektoru zcela jistě rezervy. Veřejná správa nedisponuje dostatečným množstvím erudovaných odborníků ve vztahu ke konceptu PPP. Úředníci nejsou vlastními

silami schopni zajistit dostatečnou kontrolu celého procesu. Z toho může pramenit neochota se do takové spolupráce vůbec pouštět. Tento názor koresponduje i se stanoviskem vyplývajícím z výroční zprávy BIS z roku 2012, které považuje najímání externích poradců za příčinu neúspěchu PPP projektů v České republice. „Ukazuje to totiž na malou schopnost veřejné správy autonomně posuzovat a řídit projekty PPP a na nízkou míru odhodlání nést odpovědnost za případná chybná rozhodnutí.“¹⁰³ Funkce externích poradců v procesu přípravy a případně i v průběhu životnosti celého projektu je však ve světě zcela obvyklá. Nicméně od vnějších poradců může hrozit riziko pro partnery na obou stranách. V případě veřejného sektoru může mít soukromý pocit, že konzultantské společnosti jsou až příliš loajální potřebám a přáním zadavatele. V opačném případě může mít pochybnosti veřejný sektor v roli zadavatele, zda nedošlo k dohodě mezi experty a zájemci o zakázku, a nebude tím poškozen veřejný zájem.

Pakliže mluvíme o partnerství, musíme vycházet z premisy, že v něm jde o důvěru. Důvěra mezi veřejným a soukromým sektorem v našich podmínkách spíše nepanuje. Veřejný sektor, zejména v podobě nejvyšších orgánů, dává podnikatelské sféře svými opatřeními najevo nelibost nad možnými vysokými zisky zástupců soukromého sektoru. Naopak soukromé firmy berou stát jako konkurenci. V tomto směru tedy v našich podmínkách velký prostor pro utváření skutečných partnerství prozatím není.

Dalším problémem, který souvisí s doposud neúspěšnou implementací PPP projektů v České republice na národní úrovni, je sice kritizované, ale zároveň mlčky tolerované korupční chování. Tento problém se ale vztahuje i na tradiční veřejné obstarávání formou veřejných zakázek. Ve vztahu k PPP projektům to je tedy pouze jeden z faktorů, který nesehrává klíčovou roli. Naopak u zajišťování veřejných služeb formou PPP projektů lze uvažovat nad tím, že riziko korupčního jednání může být snižováno skutečností, že v celém procesu je, od počátku jeho přípravy až do konce koncesního období, zapojena celá řada participujících osob, čímž je zaručena větší možnost sledování a kontroly jednání ostatních. Proces zadávání formou PPP projektů se tak stává více transparentní.

¹⁰³BIS, *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2012*, www.bis.cz, [online] 2012 [cit. 2019-03-23] Dostupné z: https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2012-vz-cz.pdf?fbclid=IwAR21zxZlcvTMOByj5O_U8s-84SuVImDrFJnN2GhxN4Mv0hSXzu4LwQUonpA

Prozatímní nízkou potřebu využívat výlučně soukromý kapitál pro budování veřejné infrastruktury lze hodnotit do jisté míry také jako určitou brzdu využívání PPP projektů. Nicméně s ohledem na blížící se konec programovacího období evropských dotací do stavebnictví, budou do budoucna tyto možnosti omezené. Tím tento faktor přestane hrát významnou roli při rozhodování o tom, zda využít pro výstavbu zejména dopravní infrastruktury formu klasického zadávání nebo konceptu PPP.

5.2.2 Identifikace rizik v analyzovaných projektech

Nyní budou některá zmíněná rizika postupně posouzena ve vztahu ke dvěma projektům analyzovaným ve třetí kapitole.

Fiskální riziko v podobě hrozby, že zadavatel nebude schopen dostat svým závazkům a nebude mít dostatek likvidních finančních prostředků pro jejich úhradu, bylo skloňováno ze strany zástupců opozičních stran u Parkovacího domu Rychtářka, stejně jako u Plzeňského depa. Na počátku projektu sice došlo u zadavatele ke snížení zatížení veřejného rozpočtu, jelikož se ale jedná vlastně o určitou formu půjčky, tato zátěž se rozloží do delšího časového období. Zda se obavy opozice ve vztahu k nedostatku finančních prostředků v rozpočtu města na splátky či minimálně jeho zatížení neúnosnými mandatorními výdaji ukázaly oprávněnými, je možné hodnotit prozatím za dvě volební období.

Z hlediska provozu můžeme zhodnotit riziko sankčních a neinvestičních cyklů ve vztahu k Plzeňskému depu. Škoda Transportation dostala od dopravních podniků několik pokut za to, že včas nezajistila potřebný počet provozuschopných souprav. Ta se jako dodavatel služby, tedy oprav vozů PMDP, brání tím, že provoz MHD nebyl narušen. Smlouva je nastavena tak, že dodavatel musí k výpravě přistavit 93 procent provozuschopných autobusů, 90 procent tramvají a 90 procent trolejbusů. Když to nesplní, jsou sankcionováni, jak uvedl současný ředitel Plzeňských městských dopravních podniků.¹⁰⁴ Sankce se může pohybovat od deseti tisíc korun a výše za den. Je potřeba zmínit, že ačkoliv se u Škody Transportation několikrát od doby uzavření koncesní smlouvy změnil majitel, vyjma těchto nedostatků, plní smlouvu řádně.

¹⁰⁴ I Dnes, *Škodovka nestihá opravovat vozy plzeňské MHD, dostala několik pokut* idnes.cz, [online] 18. 9. 2018 [cit. 2019-02-19] Dostupné z: https://www.idnes.cz/plzen/zpravy/skoda-transportation-zakazka-mhd-plzen-smlouva-neplneni-oprava.A180917_427520_plzen-zpravy_vb

Stejně tak riziko provozu, konkrétně riziko nízkého využití, můžeme vysledovat u Parkovacího domu Rychtářka, který je využíván maximálně z poloviny své kapacity, a to i poté, co se představitelé města shodli na snížení cen parkovného. A jelikož riziko poptávky v tomto případě nese zadavatel, pocítuje nízké využívání parkovacího domu jako ztrátu.

V úvodu této kapitoly je uvedeno, že bez ohledu na míru zapojení soukromého sektoru, a z toho vyplývající možnosti přenosu rizik, je společným rizikem obou partnerů, riziko ztráty. Ta nemusí být okamžitě viditelná, ale s ohledem na dlouhodobost kontraktů, se může projevit až v průběhu času i s ohledem na vývoj ekonomiky. Že soukromý sektor umí lépe řídit finanční rizika, vyplývá již z jeho postavení. Veřejný sektor by tak měl dostát své roli kontrolora projektu a především se postarat o dokonale propracovanou smlouvu. Pokud totiž PPP projekt nepřinese žádnou přidanou hodnotu, pravděpodobně dojde k jeho prodražení oproti tradiční veřejné zakázce.

ZÁVĚR

Diplomová práce na téma spolupráce soukromého a veřejného sektoru (PPP projekty) si kladla za hlavní cíl podat ucelený obraz o této problematice. To se podařilo v jednotlivých kapitolách, kde byly definovány základní pojmy, podrobně vysvětlen obsah termínu PPP projekty, shrnuto legislativní a institucionální zabezpečení tohoto konceptu v České republice a komparovány zkušenosti s realizací více či méně úspěšných projektů v českých i zahraničních podmínkách. Dílčím cílem práce byla snaha zjistit důvody, proč se do současné doby nepodařilo v České republice zrealizovat žádný PPP projekt na národní úrovni? Odpověď na tuto otázku je možné nalézt zejména v poslední kapitole zaměřené na rizika PPP projektů.

Prameny na obecné informace o PPP projektech jsou velmi bohaté, a to v zahraniční i domácí podobě. Velice obtížné bylo získat data o konkrétních projektech a tím vytěžit informace o zkušenostech. O zahraničních projektech bylo možné získat informace na internetových stránkách, ty ovšem nelze vždy brát za stoprocentní. Je možné, že se informace stanou dostupnými po uplynutí určité rizikové doby. Pravděpodobně i dříve dostupné informace se v souvislosti s GDPR staly nedohledatelnými.

Je naprosto nepochybné, že smlouvy uzavírané na tak dlouhou dobu, jakou je doba kontraktování formou PPP, sebou přináší mnohá rizika. Avšak za předpokladu, že v rámci přípravného procesu jsou dobře nastavené podmínky spolupráce, přináší veřejně-soukromá partnerství větší užítky než tradiční forma veřejného zadávání. Koncept PPP však nelze brát v žádném případě jako zázračné řešení veřejného obstarávání. Pakliže veřejný sektor v roli zadavatele chce tímto způsobem vyřešit pouze úsporu veřejných finančních prostředků, může u něj dojít k určitému rozčarování. Hlavním cílem zadavatele by totiž měla být snaha nikoliv v prvním plánu ušetřit, ale dosáhnout efektivnějšího poskytování veřejných služeb. O úsporách se dá hovořit především v tom, že veřejný sektor nemusí vynakládat finanční prostředky hned, ale až v okamžiku dostupnosti veřejné infrastruktury formou plateb za dostupnost. To je motivace pro dodavatele, aby dodali infrastrukturu v co nejkratším čase a bezvadném stavu, jelikož jsou ekonomicky závislí na úspěchu projektu. Předem pevně stanovená částka za dodávku celého životního cyklu projektu naopak umožňuje veřejnému sektoru

dlouhodobě plánovat její splátky a zakomponovat je do svých rozpočtů. Náklady na přípravu PPP projektů jsou nesrovnatelně vyšší oproti nákladům vynaloženým při zadávání formou veřejných zakázek. Navyšují se zejména o náklady na odborné konzultanty, na vypracování analýz zjišťujících hospodárnost. Na druhé straně odpadá riziko navyšování nákladů a zbytečné prodlužování termínů dodání veřejné infrastruktury. Přípravný proces u PPP projektů je nesrovnatelně složitější a delší oproti veřejnému zadávání tradiční formou. Přidaná hodnota však spočívá v možnosti přenesení rizik na sektor, který dovede tato rizika lépe regulovat. Podle typu PPP projektu se na soukromý sektor přenáší celá řada rizik, která veřejný sektor nedokáže vlastními silami řídit. Nelze tedy mít za zlé aktérům zastupujícím soukromý sektor, že za takto přijatá rizika požadují určitou kompenzaci v podobě zisku.

S ohledem na malé povědomí o této formě zadávání v našich podmínkách může působit koncept PPP komplikovaně. Nicméně s ohledem na zkušenosti na regionálních a obecních úrovních je evidentní, že ani v českých podmínkách není tento způsob veřejného obstarávání ničím nerealizovatelným. Příklady úspěšných projektů na municipální úrovni byly popsány ve třetí kapitole této práce. Doba, která uplynula od podepsání smluv, však ještě není tak dlouhá, aby bylo možné zhodnotit úspěšnost projektů v celé jejich délce. Pakliže by bylo připuštěno, že negativní zkušenost je také zkušeností, je možné brát jako inspiraci i neúspěšné projekty a díky nim se při plánování veřejně-soukromé spolupráce vyvarovat fatálních chyb.

Obecně lze závěrem uvést, že za současných podmínek se v České republice, snad díky odvaze obecních vlád, daří zatím jen municipálním projektům. Ačkoliv nejsou takového rozsahu, jako by byl národní projekt, jako možná inspirace mohou nepochybně dobře posloužit. Česká republika totiž patří mezi poslední státy v Evropě, které koncept PPP ještě nevyužily v praxi. Průlomovým okamžikem při využívání veřejně-soukromých partnerství na národní úrovni by mohla být plánovaná dostavba dálnice D4, která je již ve fázi příprav.

RESUME

The diploma thesis "Cooperation of the private and public sector, PPP projects" focuses on the assessment of the suitability of using public-private partnerships in the Czech Republic. In the introduction, the basic concepts important for understanding the next text are defined, the types of partnerships and the participants in public-private cooperation are identified in more detail. The following chapters deal with the implementation of PPP projects in the Czech Republic, their legislative and institutional framework is defined with an emphasis on the comparison of the original and valid legislation, ie the Public Procurement Act, the Concession Act and the new Public Procurement Act. The third chapter analyzes successfully implemented projects in the Czech Republic at the municipal level, the Rychtářka Parking House and the Pilsen Depot. The following chapter is a comparison of foreign experience with this type of public procurement, namely in the UK and Slovakia. Chapter Five deals with the advantages, disadvantages and risks of public-private partnerships as a summary. In conclusion, all the findings are evaluated and considered whether and under what circumstances public-private cooperation in the Czech Republic can work.

Keywords: value for money, the private sector, public-private partnerships, public sector, public interest, public procurement.

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY

Bibliografie

BLAŽEK, Jiří, Alena KERLINOVÁ a Eva TOMÁŠKOVÁ. *Ekonomika veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 9788021080409.

HERMAN, Pavel. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 9788073805951.

HORÁLEK, Vladimír. *Koncesní zákon s komentářem: veřejně soukromá partnerství a jejich obecná právní úprava v ČR*. Praha: Linde, 2006. ISBN 808613167x.

JURČÍK, Radek a Jan OSTRŽÍZEK. *Veřejné zakázky a veřejně-soukromá partnerství: učebnice - cvičebnice s příklady do cvičení*. V Brně: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2008. ISBN 9788073751593.

KRČ, Robert a Petr DOVOLIL. *Jak uspět při výběrovém řízení podle nového zákona o zadávání veřejných zakázek: praktická příručka nejen pro dodavatele*. Praha: Leges, 2017. Praktik (Leges). ISBN 9788075021823.

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

LEGO, Jan a Tomáš LOUDA, ed. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2008. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. ISBN 9788073801755.

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

NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 9788073801625.

OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 9788024732282.

OCHRANA, František. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 8086119718.

OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. ISBN 807261018x.

OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*. Praha: Ekopress, 2008. ISBN 9788086929460.

OSTŘÍŽEK, Jan a Luděk KOUBA. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization : monografie*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. Folia Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis. ISBN 978-80-7375-538-6.

OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449.

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 9788073579364.

PODEŠVA, Vilém. *Přehled judikatury ve věcech veřejných zakázek*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788073576936.

Public Private Partnership: Šance a rizika partnerství veřejného a soukromého sektoru: přepis příspěvků z III. konference Evropské fórum podnikání: Praha, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 19. září 2007. Praha: Policy Centre for the Promotion of Democracy, 2007. ISBN 9788090312272.

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

ŠPALEK, Jiří. *Veřejné statky: teorie a experiment*. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice ekonomie. ISBN 9788074003530.

VALEŠ, Lukáš, *Politologické aspekty veřejné správy*, Plzeň, Nakladatelství Čeněk, 2006, ISBN 8073800101

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

VODÁKOVÁ, Jana. *Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 9788074783241.

VORLÍČEK, Jan. *Úvod do ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 9788024514192.

VYSKOČIL, Vlastimil K., Ondřej ŠTRUP a Marek PAVLÍK. *Facility management a Public private partnership*. Praha: Professional Publishing, 2007. ISBN 9788086946344.

Zákon o zadávání veřejných zakázek: úplné znění podle stavu k 1.10.2016.
Praha: Informační centrum ČKAIT, 2016. ISBN 9788087438800.

ŽÁKOVÁ KROUPOVÁ, Zdeňka. *Ekonomické aspekty veřejného sektoru.* V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2014. ISBN 9788021325074.

Právní předpisy

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek v aktuálním znění

Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., ze dne 11. května 2016 o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

Nařízení vlády č. 173/2016 Sb., o stanovení závazných zadávacích podmínek pro veřejné zakázky na pořízení silničních vozidel.

Vyhláška MF ČR č. 41/2002 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 168/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitých profilu zadavatele.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 170/2016 Sb., o stanovení paušální částky nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 260/2016 Sb., o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody.

Vyhláška Ministerstva financí č. 248/2016 Sb., o náležitostech obsahu žádosti o předchozí stanovisko k uzavření smlouvy a ke změně závazku ze smlouvy podle o zadávání veřejných zakázek.

Internetové prameny

ACHOUR, Gabriel. Založení Joint Venture z pohledu zadávání veřejných zakázek. 2018. s. 3. [on-line] [cit. 2019-02-19] Dostupné z:

Asociace pro veřejné zakázky, asociacevz.cz [online] nedatováno [cit. 2019-03-18] Dostupné z: <http://www.asociacevz.cz/o-asociaci>

BENEŠ, Richard, Historický okamžik v novodobých dějinách Plzně, nové obří depo PMDP zahájilo provoz, ZAK, Plzeň, [online] 29. 8. 2014 [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <https://www.zaktv.cz/zpravy/3217-historicky-okamzik-v-novodobych-dejinach-plzne-nove-obri-depo-pmdp-zahajilo-provoz.html>

BIS, *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2012*, www.bis.cz, [online] 2012 [cit. 2019-03-23] Dostupné z: https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocni-zpravy/2012-vz-cz.pdf?fbclid=IwAR21zxZlcvTMOByj5O_U8s-84SuVImDrFJnN2GhxN4Mv0hSXzu4LwQUonpA

ČTK, *Ministerstvo financí varuje Plzeň před zakázkou na depo MHD*, vz24cz. Denní zpravodajství o veřejných zakázkách, [online] 23. 2. 2012 [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <http://www.vz24.cz/clanky/ministerstvo-financi-varuje-plzen-pred-zakazkou-na-depo-mhd/>
<http://www.achourpartners.com/upload/publikace/5abd0c6f6bb78.pdf>

CHOVANEC, Pavel. *Public Private Partnership jako alternativní možnost financování dálniční infrastruktury v České republice*, Praha: Vysoká škola ekonomická, fakulta národohospodářská, Vedoucí diplomové práce: Ing. Miroslav Ševčík, CSs., 2006 [online] [cit. 2019-03-20] Dostupné z: <file:///C:/Users/user/Downloads/chovanec%20pavel%20-%20diplomova%20prace.pdf>

I Dnes, *Škodovka nestihá opravovat vozy plzeňské MHD, dostala několik pokut* idnes.cz, [online] 18. 9. 2018 [cit. 2019-02-19] Dostupné z: https://www.idnes.cz/plzen/zpravy/skoda-transportation-zakazka-mhd-plzen-smlouva-neplneni-oprava.A180917_427520_plzen-zpravy_vb

INDRÁKOVÁ, M., ČVUT Praha, Fakulta elektrotechnická, disertační práce, [online] [cit. 2019-02-13] dostupné z: https://dspace.cvut.cz/bitstream/handle/10467/20162/Disertace_Indrakova_2013.pdf?sequence=1. str. 12

Library house of commons, London Underground PPP: background, [online] 16. 1. 2012 [cit. 2019-03-20] Dostupné z: <file:///C:/Users/user/Downloads/SN01307.pdf>

Mezinárodní měnový fond, *Partnerství veřejného a soukromého sektoru, státní záruky a fiskální rizika*, 2006 [online] [cit. 2019-03-09] Dostupné z: [file:///C:/Users/user/Downloads/Partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sektoru-statni-zaruky-a-fiskalni-rizika%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sektoru-statni-zaruky-a-fiskalni-rizika%20(1).pdf).

Ministerstvo financí ČR, *Metodika řízení rizik v projektech PPP*, mfcz.cz, [online] 2008 [cit. 2019-03-20] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/Methodika_2008-09_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf

Ministerstvo financí ČR, *Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online] 2004 [cit. 2019-03-05] <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/zakladni-informace>

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

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti*, 2005 [online] [cit. 2019-03-02] Dostupné z: <https://anzdoc.com/projekty-p-ppp-v-v-o-oblasti-f-fondu-ssoudrnosti-emanuel-ip.html>

Ministerstvo pro místní rozvoj *Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)* Právní analýza proveditelnosti v České republice, [online] říjen 2003 [cit. 2019-03-05] Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/d7a944bd-0594-40c7-8c19-644c99ea2e66/01_ravni_analyza_proveditelnosti_v_

Mott Mac Donald, mottmac.com [online] nedatováno [cit. 2019-03-20]
Dostupné z: <https://www.mottmac.com/article/2506/barts-and-royal-london-hospital-redevelopment>

NESVEDA, Zdeněk, *Třetím rokem je v provozu nejmodernější evropské depo MHD v Plzni*, Bus Press, zpravodaj autobusové dopravy, Buspress.eu [online] 20. 3. 2017 [cit. 2019-03-18] Dostupné z: <http://www.buspress.eu/tretim-rokem-je-v-provozu-nejmodernejsi-evropske-depo-mhd-v-plzni/?fbclid=IwAR3ez0wM1djBxarIXtygO5ATBjUZqVEGXOEjQ67pmUA5DN53I2xXbczDAeM>

Obecné noviny, *Obchvat Bratislavy potrebujeme čo najrýchlejšie*, obecnenoviny.sk, [online] 12. 5. 2016 [cit. 2019-03-23] Dostupné z: <http://www.obecnenoviny.sk/clanky/obchvat-bratislavy-potrebujeme-co-najrychlejsie>

Odborné informace C.H.Beck, beck.cz, [online] 27. 3. 2017 [cit. 2019-03-18] Dostupné z: <https://www.beck.cz/blog/rozhovor-koncese-a-ppp-projekty-z-pohledu-noveho-zakona-a-aktualni-judikatury.html>

Plzeň, cz, *Parkovací dům Rychtářka sníží ceny předplatného za parkování, není o něj takový zájem* Plzen.cz [online] 3. 7. 2017 [cit. 2019-03-17] Dostupné z: <https://www.plzen.cz/parkovaci-dum-rychtarka-snizi-ceny-predplatneho-za-parkovani-neni-o-nej-takovy-zajem/>

Portál veřejné správy ČR, *Pravidla (návody) pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online] 2004 [cit. 2019-03-02] Dostupné z: [file:///C:/Users/user/Downloads/2004-03_Guidelines-for-successful-Public-Private--Partnership-ceska-verze%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/2004-03_Guidelines-for-successful-Public-Private--Partnership-ceska-verze%20(1).pdf).

Projekt obchvatu Bratislavy je PPP transakciou roka v Európe teraz.sk [online] 2. 2. 2017 [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <http://www.teraz.sk/ekonomika/projekt-obchvatu-bratislavy-je-ppp-trans/241586-clanok.html>

SALAJ, Tomáš, *Aplikace metodiky projektového managementu na projektu v podniku*, Brno: Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská, 2011. 137 s. Vedoucí diplomové práce Ing. Lenka Niebauerová, Ph.D. [online] [cit. 2019-03-10] Dostupné z: https://www.vutbr.cz/www_base/zav_prace_soubor_verejne.php?file_id=40747&fbclid=IwAR14hMHOKdrZQ7CZHyH94hBFPsemmhSdp52k67yheMSTMegFpI_DMCGm9Nk

SEDLÁK, Michal, Jakub STRÁNSKÝ, *Bariéry rozvoje projektů PPP v dopravní infrastruktuře ČR – Parkovací dům Rychtářka v Plzni* PPP Bulletin [online] ročník 6 II./2010 [cit. 2019-03-16] Dostupné z: http://docplayer.cz/4167351-Bariery-rozvoje-projektu-ppp-v-dopravni-infrastrukture-cr.html?fbclid=IwAR3WWaxURRG7xfZqJ-SC9911AV-4gEP1kCYj-B9bufdyTEhpmO02I1WIOPc#show_full_text

Skanska, *Capital Hospitals and Barts and the Royal London*, [online] nedatováno [cit. 2019-03-20] Dostupné z: <https://www.skanska.se/4929c6/siteassets/om-skanska/press/nks-i-media/barts-white-paper-single-pages-brochure-format.pdf>

Smlouva o poskytování služeb a dostupnosti parkovacího domu Rychtářka, [online] nedatováno [cit. 2019-03-10] dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/10_0130_p4.pdf

SOMMER, Lukáš, Jiří VOTRUBEC, *Kvazikoncese a praktické aspekty jejich zadávání*, Epravo.cz, [online] 2009 [cit. 2019-03-05], Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/kvazikoncese-a-prakticke-aspekty-jejich-zadavani-58149.htm>

STRELIČKA, Jan. *PPP Projekty v ČR zatím ztěžuje legislativa i další překážky* Silnice Železnice [online] [cit. 2019-03-06] dostupné z: <http://www.silnice-zeleznice.cz/clanek/ppp-projekty-v-cr-zatim-ztezuje-legislativa-i-dalsi-prekazky/>

TROJÁK, Ivan, *Vybudování základny na odstav a opravy autobusů a trolejbusů hromadné dopravy na území města Plzeň a zajišťování jejich oprav, údržby a odstavu pro Plzeňské městské dopravní podniky, a.s. ČSOB*, Praha [online] 27. 11. 2018 [cit. 2019-03-17] Dostupné z: https://www.ceskainfrastruktura.cz/wp-content/uploads/2018/09/Jan-Tojak_CSOB.pdf

VALENTA, Jiří, *Leska a bída parkovacího domu Rychtářka v Plzni*, 2013, [online] [cit. 2019-03-10] Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/profil/PhDr-Ing-Mgr-et-Mgr-Jiri-Valenta-1393/clanek/Lesk-a-bida-parkovaciho-domu-Rychtarka-v-Plzni-15516>

WITZ, Petr. *Prísliby a limity Public Private Partnership v pojetí New Labour*, Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, 2009. 51 s., Vedoucí bakalářské práce Mgr. Jan Váška. [online] [cit. 2019-03-20] Dostupné z: file:///C:/Users/user/Downloads/BPTX_D880088585.pdf

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek č. 1: Parkovací dům Rychtářka.....	48
Obrázek č 2: Plzeňské depo.....	54
Obrázek č. 3: Barts and the Royal London.....	61
Obrázek č. 4: Vizualizace vítězného uchazeče Cintra.....	67
Obrázek č. 5: Demonstrativní přehled rizik PPP projektů.....	76
Obrázek č. 6: Rizika v závislosti na fázi projektu.....	76

SEZNAM SCHÉMAT

Schéma č. 1: Veřejná správa.....	15
Schéma č. 2: Typologie partnerství veřejného a soukromého sektoru podle činností zajišťovaných soukromým partnerem.....	26

SEZNAM TABULEK

Tabulka č. 1: Rozdíl mezi veřejnou zakázkou a PPP.....	23
Tabulka č. 2: Požadavky jednotlivých účastníků PPP.....	25
Tabulka č. 3: Různé typy partnerství veřejného a soukromého sektoru podle role veřejného a soukromého subjektu.....	33
Tabulka č. 4: Pilotní projekty podporované PPP Centrem.....	45-46
Tabulka č. 5: Shrnutí analýzy výhodnosti PPP formy projektu oproti klasické variantě.....	49
Tabulka č. 6: Rozdíly ve výhodnosti variant řešení.....	49