

Public Private Partnerships¹

Markéta Páleníková

Cíl kapitoly

Kapitola čtenáře seznamuje s problematikou nejednoznačné definice Public Private Partnerships. Informuje o odlišných definicích PPP používaných jednotlivými aktéry na poli PPP a to jak ve světě, tak v České republice. Představuje současnou úroveň implementace PPP projektů v podmínkách ČR. Seznamuje s obsahem činností jednotlivých institucí, které tvoří institucionální rámec PPP v ČR a s průběhem prvních PPP projektů a to jak na národní úrovni, tak na úrovni územních samosprávných celků.

1. Public-private Partnerships

Ačkoliv se termín Public Private Partnerships (PPP) stal populárním předmětem diskusí odborné veřejnosti, ale také např. jednotlivých politických stran až v posledních několika desetiletích, koncept využívání soukromého kapitálu k poskytování veřejných služeb je velmi starý². Již na konci 18. století a začátkem 19. století vznikla například v Británii společnost šlechticů ve formě *trustu zpoplatněných silnic*. Tento trust si vypůjčil peníze od soukromých investorů k opravě cest. Většina z londýnských mostů byla také financována podobným společenstvím již v první polovině 19. století. A koncem 19. století byly vystavěny prostřednictvím soukromého kapitálu takové stavby, jako např. Brooklyn Bridge v New Yorku. Ještě dříve, v 17. století započala konstrukce kanálů s účastí soukromého kapitálu ve Francii (Burnham, 2001).

Pojmu PPP se začalo používat v souvislosti se soukromými investicemi ve veřejných službách, inovacemi ve způsobu poskytování veřejných služeb, a to ve všech zemích, které se snaží o jeho implementaci do stávajících systémů veřejných služeb. Také Česká republika před několika lety pojala PPP coby „*nový způsob poskytování veřejných služeb*“ tím, že rozhodla o jeho využití jakožto *standardního způsobu poskytování veřejných služeb* vládním prohlášením v roce 2004.³

Široké spektrum jednotlivých typů veřejně-soukromé spolupráce, které koncept PPP představuje, bylo v českém prostředí zúženo v podstatě na ty formy, které *zahrnují soukromé investice*, v mezinárodním srovnání označované jako projekty PFI (private finance initiative), PFP (privately financed projects) nebo PPI (private participation in infrastructure).

Pro podporu implementace právě těchto typů PPP bylo založeno PPP Centrum, na straně soukromého sektoru potom Asociace pro podporu spolupráce veřejného a soukromého sektoru, a byla přijata související legislativní opatření. K těm nejvýznamnějším patří novela zákona o veřejných zakázkách a především vznik nového koncesního zákona.⁴

¹ Při zpracování textu bylo čerpáno z disertační práce autorky.

² Velmi přesvědčivě o tom píše například Smith (1776).

³ Vládní prohlášení č. 7, Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru, ze dne 7. ledna 2004, [online], [cit-12-02-09], dostupné na <http://www.pppcentrum.cz/res/data/004/000634.doc>

⁴ Podrobněji o stavu implementace PPP do systému veřejných služeb viz kapitola 3.

1.1 PŘÍSTUPY K DEFINOVÁNÍ PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

Public private partnership, private finance initiative, public sector participation nebo také participation in infrastructure. Všechny tyto pojmy jsou spojovány s činnostmi, na kterých se společně podílí soukromý a veřejný sektor a které souvisí s uspokojováním veřejných potřeb.

Neexistuje úplná shoda o tom, co PPP představuje. Podle Evropské Komise (2003) je PPP definováno jako převod investičních projektů, které tradičně zajišťoval a financoval veřejný sektor na soukromého partnera. Kromě toho má ale PPP další dvě velmi významné charakteristiky: Za prvé, soukromá produkce a zapojení soukromých investic a za druhé převod významných rizik spojených s poskytováním na soukromý subjekt. ...Ačkoliv veřejně soukromá partnerství nabývají odlišných podob, pro PPP jsou specifické dvě formy, a to: koncese a leasing., tedy ty formy, které se vyznačují zapojením soukromých investic. (International Monetary Fund, 2006, str. 4)

Pojem partnerství veřejného a soukromého sektoru používaný rovněž Evropskou komisí, není na úrovni Společenství právně definován „...Tímto pojmem se obecně označují formy spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatelským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby.“ (Zelená kniha, 2004). Jednotlivé typy PPP jsou v rámci Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích členěny na čistě smluvní a institucionální. „Pojem, čistě smluvní PPP se vztahuje na partnerství založené výlučně prostřednictvím smluvních spojení mezi různými stranami. Zahrnuje řadu struktur, v jejichž rámci jsou jeden popř. více úkolů menšího či většího rozsahu zadány soukromému partnerovi a které mohou zahrnovat plánování, financování, vyhotovení díla, renovaci a pobírání užiteků z veřejného díla či veřejné služby.“ (Zelená kniha, článek 21).

Z hlediska institucionálního pojetí zahrnuje PPP dle Zelené knihy (článek 53) „založení subjektu společně ovládaného veřejným a soukromým partnerem.⁵ Společný subjekt má za úkol zabezpečit dodávku prací nebo služeb ve prospěch veřejnosti. Orgány veřejné správy členských států občas tuto možnost využívají zejména u správy veřejných služeb na místní úrovni (např. služby týkající se dodávek vody či odvozu odpadů).“

Stejně jako existuje diferenciací v definicích PPP, tak i struktury PPP využívané jednotlivými zeměmi se liší. PPP bývá realizováno například prostřednictvím Operate&Maintenance Contracts (O&M), kontraktů založených na bázi DBFO (design-build-finance-operate), kdy soukromý subjekt navrhne, postaví, financuje a následně provozuje dané zařízení či infrastrukturu, BOOT (build-own-operate-transfer) kontraktů, apod.⁶ Jednotlivé struktury (formy) PPP se liší délkou trvání kontraktu, mírou převodu rizik na soukromého partnera, dočasné vlastnictví infrastruktury na straně soukromého sektoru, způsobu financování. Viz následující tabulka.

Tabulka 1 Rozdělení rolí soukromého a veřejného subjektu u vybraných struktur PPP

Forma PPP	Délka trvání	Projekt a výstavba	Provoz a údržba	Financování	Vlastnictví
DB (design-build)	Končí okamžikem dodání	SS	VS	VS	VS
OM (operate-maintenance)	5-10 let	VS	SS	VS	VS
Leasing	10 – 20 let	VS	SS	VS	VS
BOT/DBFO	20-30 let	SS	SS	SS	VS

⁵ Členské státy v této souvislosti užívají odlišnou terminologii a schémata (například Kooperationsmodell, joint PPPs, Joint Ventures).

⁶ Blíže k charakteristikám jednotlivých PPP struktur včetně jejich výhod a nevýhod viz následující kapitola.

Koncese	15-25 let	VS/SS	SS	VS/SS	VS/SS
Joint venture	Po dobu existence společnosti	VS/SS	VS/SS	VS/SS	VS/SS

Pramen: Pavel (2007), PPP Centrum (2005), upraveno

Legenda: VS – veřejný sektor, SS – soukromý sektor

Tento výčet podává jasný důkaz absence obecně platné definice PPP a současně naznačuje rozdílné přístupy jednak v rozlišení PPP od tradičního poskytování a jednak ve vymezení forem poskytování, které do skupiny PPP patří či nikoli.

Nicméně na základě analýzy jednotlivých přístupů lze identifikovat určité obecné znaky PPP. Těmi jsou:

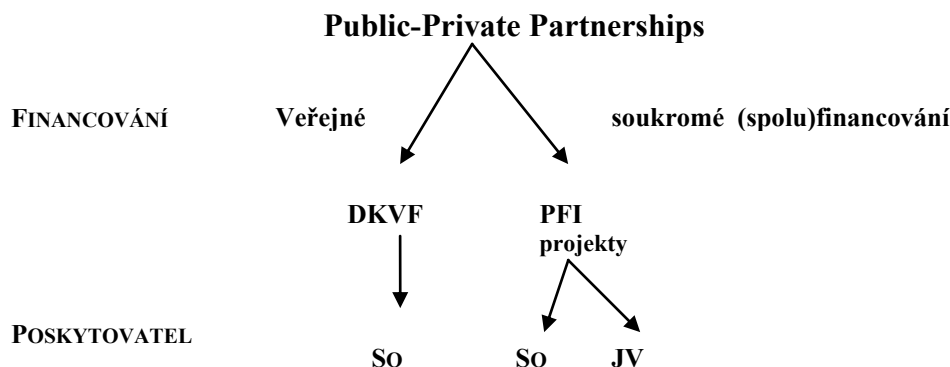
- *Dlouhodobá spolupráce veřejného a soukromého subjektu, jehož výsledkem je poskytování služby či výstavba zařízení (infrastruktury),*
- *sdílení rizik, respektive převod většího či menšího rozsahu rizik spojených s poskytováním služby, výstavbou a provozem infrastruktury tradičně držení veřejným subjektem na soukromého partnera,*
- *možné soukromé (spolu)financování veřejných služeb a infrastruktury,*
- *realizace finančně nákladných a náročných projektů,*
- *definice výstupu (rozsahu a kvality poskytovaných služeb) namísto definice vstupu (výrobní faktory, definování výrobních postupů).*

Na základě těchto kritérií definuje autorka Public-Private Partnerships jako dlouhodobou spolupráci subjektů veřejného a soukromého sektoru, jejíž výsledkem je výstavba (modernizace) a následný provoz infrastruktury či poskytování služeb. V rámci které jsou na soukromý subjekt převedena některá rizika spojená s provozem, údržbou, financováním infrastruktury či poskytováním služeb (nikoliv však nutně všechna současně). Za plnění předem definovaného výstupu inkasuje soukromý subjekt úhradu ve formě pravidelných plateb z veřejných zdrojů nebo se sám na financování podílí. A kde vlastnictví aktiv potřebných k zajištění veřejných služeb je na straně veřejného subjektu nebo dočasně na straně soukromého sektoru.

Dle tohoto vymezení součástí PPP nejsou tradiční veřejné zakázky, tedy jednorázová dodávka stavby nebo sjednané služby (spolupráce zaniká okamžikem dodání stavby, dodávky, zařízení, či služby) za fixní (jednorázovou) cenu, která je soukromému subjektu vyplacena bezprostředně po dodání dodávky, stavby nebo služby. Dále taková spolupráce, kdy veškerá rizika (vyjma rizika spojeného s projektováním a výstavbou) jsou ponechána na straně veřejného sektoru.

Při analýze výhod a nevýhod Public-private Partnerships, která je součástí kapitoly 2, bude rozlišováno mezi PPP projekty financovanými prostřednictvím pravidelných plateb z veřejných zdrojů - ty budou označeny jako dlouhodobé veřejně financované projekty (DKVF), a PPP projekty (spolu)financované soukromým subjektem, například z výnosů jím vybíraných uživatelských poplatků – ty budou označeny jako PFI projekty. U PFI projektů bude dále rozlišováno, zda poskytovatelem je organizace vlastněna pouze soukromým subjektem, nebo zda se jedná o organizaci vlastněnou zčásti soukromým a zčásti veřejným subjektem – joint venture. Toto členění přehledně zobrazuje následující schéma.

Schéma 1: Členění Public-Private Partnerships podle zdroje financování a typu poskytovatele



Pramen: Autorka

Legenda: DKVF – veřejně financované dlouhodobé kontrakty – financování probíhá na základě pravidelných plateb, které inkasuje soukromý subjekt – dodavatel; PFI projekty – na financování se podílí soukromý subjekt; SO – soukromá organizace; JV – joint venture, společnost vlastněna zčásti soukromým a zčásti veřejným subjektem (partnerem).

2. PPP v ČR

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 využívat 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 (např. klasickými veřejnými zakázkami nebo interní produkcí) lze prostřednictvím PPP poskytovat veřejnou službu nebo realizovat projekty s nižšími náklady, rychleji, s vyšší nebo alespoň srovnatelnou kvalitou.

2.1 DEFINICE PPP

Jak již bylo naznačeno výše, neexistuje jednotný výklad pojmu Public-private Partnerships napříč zeměmi, které tento koncept pro poskytování veřejných služeb využívají a jak je tomu důkazem i text níže, ani v ČR pojem Public-private Partnerships není jednotně definován. V následujících odstavcích jsou uvedena některá vymezení (definice) PPP, tak jak s nimi pracují instituce, které se problematikou zabývají a účastní se implementace PPP projektů v ČR.

Pojem PPP (Public Private Partnership) je obecně užívaný technický termín, který popisuje širší skupinu projektů, kterým je společné, že se na nich podílí soukromý a veřejný sektor a že směřují k uspokojování potřeb tradičně zajišťovaných veřejným sektorem. Smlouvy o PPP se vyznačují dlouhou dobou trvání a veřejné správní orgány musí předem poskytnout dodavateli velice přesné specifikace služeb, které má soukromý dodavatel poskytovat během smluvního období. Smluvní platby jsou obvykle strukturovány tak, že veřejno-správní orgán nebo uživatelé platí pouze za poskytované služby a ne za aktiva potřebná pro poskytování služeb. U PPP se běžně předpokládá, že soukromý partner ponese zodpovědnost za výstavbu nových nebo přestavbu stávajících aktiv, která jsou po skončení smluvního vztahu často převedena na veřejný sektor. (Ministerstvo dopravy ČR, online)

Obdobný výklad pojmu PPP, tedy zúžení na ty formy partnerství veřejného a soukromého sektoru, které v sobě zahrnují soukromé financování infrastruktury lze nalézt na stránkách Ministerstva financí ČR.

V rámci PPP jsou subjekty veřejného sektoru partnerem a zákazníkem soukromého sektoru, od něhož nakupují služby. Soukromý sektor na své náklady zajistí veřejnou službu

(infrastrukturu) a stát/kraj/obec jako klient platí pravidelné poplatky nebo vytvoří podmínky pro platby až do doby ukončení smluvního vztahu na principu PPP. (MF ČR, 2009)

PPP je obecně uznávaným způsobem zajištění veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury na základě dlouhodobého smluvního vztahu, kde veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užítky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. (PPP Centrum, 2009)

Definice PPP zveřejňována na portále o veřejných zakázkách a koncesích⁷ vychází z evropského pojetí PPP, resp. Zelené knihy Komise Evropských společenství o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích vydanou Evropskou komisí. *Podle tohoto dokumentu se pojmem partnerství veřejného a soukromého sektoru ("PPP") obecně označují formy spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatelským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovy, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby.* Takto široce pojaté PPP je následně specifikováno jako: *relativně dlouhodobá spolupráce mezi veřejným a soukromým partnerem na různých aspektech plánovaného projektu; financování projektu zcela nebo částečně soukromým sektorem s využitím veřejných finančních prostředků; účast soukromého subjektu na různých fázích projektu (návrh, vyhotovení, provedení financování) přičemž úloha veřejnoprávního subjektu spočívá v stanovení cílů, kvality služeb, cenové politiky a odpovědnosti za kontrolu naplňování cílů; rozložením rizik mezi oběma partnery.* (Zelená kniha, online)

Z výše uvedených definic vyplývá, že PPP není jednotlivými institucemi působícími v této oblasti vnímáno zcela jednoznačně. Dokladem nejednotného přístupu k definici PPP je skutečnost, že zatímco ČR zveřejňuje PPP projekty až po zavedení PPP do systému veřejných služeb a spuštění prvních PPP projektů, Spiering a Dewulf (2006) uvádí ČR jako zemi, *kde bylo do roku 2004 realizováno mnoho projektů* v sektoru vodohospodářství a odpadního hospodářství, další jsou rozpracovány v oblasti dopravní infrastruktury a obrany a kde se vedou diskuse o realizaci PPP projektů v oblasti bydlení, zdravotnictví, železniční dopravy, vzdělávání a volnočasových aktivit.

2.2 LEGISLATIVNÍ RÁMEC PPP

Na úrovni Evropské unie je PPP upraveno v rámci Zelené knihy Evropské komise o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích ze dne 30. dubna 2004. Stejně tak existuje sdělení Komise ES Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o zadávání veřejných zakázek a koncesí ze dne 15. listopadu 2005.

Udělování koncesí neboli koncesní řízení komplexní zakotvení v právu Evropských společenství *nemá*. Právo udělování koncesí na stavební práce je obsaženo v části směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek na stavební práce, dodávky a služby (32004L0018), dále směrnice č. 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, ve znění pozdějších předpisů s účinností ke dni 30. dubna 2004.⁸

⁷ Dostupný na <http://www.portal-vz.cz/>

⁸ Koncesí na stavební práce se rovněž dotýkají i jiné směrnice, například 2005/51/ES, 2083/2005, apod. přehled jednotlivých směrnic viz http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex_zv.nsf/b3a6225c113336a1c1256ab5003ce5eb/3cf2ebc5043a2726c125743900474705?OpenDocument

„Vnitrostátní právní úprava musí obecně respektovat základní zásady vyplývající ze Smlouvy o založení Evropského společenství, zejména zásadu transparentnosti, nediskriminace, rovného zacházení a vzájemného uznávání, a to i pro ty vztahy, které nejsou právními akty ES přímo upraveny (například podlimitní zakázky).“⁹ Veškeré právní akty Evropské unie týkající se veřejných zakázek a koncesí byly transponovány do českého právního řádu.

Základní legislativní rámec pro oblast PPP projektů v České republice tvoří koncesní zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení účinný ke dni 1. července 2006 (dále jen koncesní zákon) a Zákon o veřejných zakázkách č.137/2006, Sb. účinný k témuž dni. Legislativní změny vybraných zákonů, u kterých došlo v souvislosti s přijetím koncesního zákona, jsou obsahem zákona č. 140/2006 Sb.¹⁰

„Zákon o veřejných zakázkách i koncesní zákon podrobně rozpracovávají postupy při zadávání jak nadlimitních, tak i podlimitních zakázek (a při koncesním řízení a uzavírání koncesních smluv); přitom však zachovávají rovnováhu mezi principem transparentnosti a proporcionality (u podlimitních zakázek je možnost výrazného zkrácení lhůt a menší administrativní náročnost).“¹¹ „Koncesní zákon upravuje podmínky a postup veřejného zadavatele při uzavírání koncesních smluv v rámci spolupráce mezi veřejnými zadavateli a jinými subjekty, pokud tyto podmínky a postup neupravuje zvláštní právní předpis. Koncesní zákon je tedy obecnou normou, která dopadá na všechny koncesní smlouvy. Tento koncesní zákon se nevztahuje na koncesní smlouvy, pokud tak stanoví jiný právní předpis. Takovýmto jiným právním předpisem je např. zákon o pozemních komunikacích, který upravuje specificky koncesní smlouvy v rámci výstavby dálnic v České republice. Koncesní zákon dále ve svém § 3 stanoví další okruhy koncesních smluv, na které se nevztahuje. Zákon musí definovat pojmy veřejného zadavatele a koncesní smlouvy¹².“ (Gürlich, online)

Problematicke úpravy veřejných zakázek dle zákona o veřejných zakázkách bude věnována samostatná kapitola. Následující schéma zobrazuje základní náležitost koncesních projektů stanovených koncesním zákonem.

⁹ Blíže viz <http://www.portal-vz.cz/Legislativa/Narodni-legislativa---aktualni-a-uplne-zneni-zakon>

¹⁰ Na uvedené zákony navazuje řada vyhlášek, např. vyhláška č. 326/2006 Sb., o podrobnostech atestačního řízení pro elektronické nástroje, náležitostech žádosti o atestačním řízení pro elektronické nástroje; vyhláška č. 328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách; vyhláška 329/2006 Sb., kterou se stanoví bližší požadavky na elektronické prostředky, elektronické nástroje a elektronické úkony při zadávání veřejných zakázek; vyhláška č. 330/2006 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zadávání veřejných zakázek; vyhláška ministerstva obrany č. 274/2006 Sb., kterou se stanoví seznam vojenského materiálu pro účely zákona o veřejných zakázkách. Ke koncesnímu zákonu se vztahují: Vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon; vyhláška č. 238/2006 Sb., kterou se stanoví náležitosti obsahu žádosti o předchozí stanovisko k uzavření koncesní smlouvy nebo smlouvy a ke změně uzavřené koncesní smlouvy nebo smlouvy podle koncesního zákona. (Jurčík, 2008 str. 21).

¹¹ Blíže viz <http://www.portal-vz.cz/narodni-legislativa>.

¹² Koncesní smlouva je v § 16 odst. 1 koncesního zákona definována takto: „Koncesní smlouvou se koncesionář zavazuje poskytovat služby nebo i provést dílo a zadavatel se zavazuje umožnit koncesionáři brát užítky vyplývající z poskytování služeb nebo s využíváním provedeného díla, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích.“

Tabulka 2 Přehled vybraných ustanovení zákona 139/2006 Sb.

PŘEDMĚT ÚPRAVY	TYP/DRUH	POPIS
Zadavatel	Veřejný (pouze veřejný zadavatel)	ČR, státní příspěvková organizace, ÚSC, příspěvková organizace u níž fci zřizovatele vykonává ÚSC nebo jiná PO. ČR, státní příspěvková organizace, ÚSC, příspěvková organizace u níž funkci zřizovatele vykonává ÚSC nebo jiná PO. Za zadavatele se též považuje jakékoli spojení zadavatelů nebo zadavatele a jiných osob za účelem společného postupu směřujícího k výběru koncesionáře, je-li alespoň jeden z účastníků spojení zadavatel uvedený v odstavci 1.
Povinnosti zadavatele před zahájením koncesního řízení	Zadavatel musí na základě právního předpisu zjistit celkový příjem koncesionáře. Koncesní řízení se řídí zákonem, jestliže tento příjem překročí hodnotu 20 mil Kč bez DPH.	
Koncesní řízení	Oznámí zahájení řízení a vyzve neomezený počet dodavatelů. Uvede dílčí kritéria a jejich váhy pro hodnocení nabídek. Může omezit počet dodavatelů, kteří splnili kvalifikaci a k účasti může přizvat jejich omezený počet, nejméně však tři.	
Koncesní smlouva	Smlouvou se koncesionář zavazuje poskytovat služby nebo i provést dílo a zadavatel se zavazuje umožnit koncesionáři brát užítky vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích. Součástí smlouvy je rozdělení rizik mezi zadavatele a koncesionáře a vlastnictví předmětu koncese. V koncesní smlouvě zadavatel může koncesionáři umožnit vybírat od uživatelů úhrady za poskytované služby pouze v případě, že by sám zadavatel měl právo takové úhrady od uživatelů vybírat.	
Koncesní projekt	Zadavatel musí vypracovat koncesní projekt. V koncesním projektu jsou vymezeny základní činnosti, které jsou předmětem koncesní smlouvy. Součástí je také vymezení ekonomických podmínek a právních vztahů a ekonomické posouzení výhodnosti zajištění předmětu smlouvy formou koncese. Koncesní projekt musí být schválen (vládou, zastupitelstvem obce, kraje § 22)	
Rozpočtový dohled Ministerstva financí	MF vykonává dohled nad koncesními projekty a vybranými nadlimitními veřejnými zakázkami (§ 156 zákona o veřejných zakázkách a posuzuje tyto projekty, jak již bylo uvedeno výše.	

Pramen: Zpracováno autorkou dle zákona 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)

Dne 15.3.2008 nabyla účinnosti technická novela koncesního zákona č. 30/2008 Sb. Tato novela je výsledkem reakce na některé nedokonalosti koncesního zákona s cílem odstranit především legislativně-technické a formální nedostatky a nejasnosti při výkladu zákona. Zahrnuje rovněž změny finančních limitů stanovených sdělením Evropské Komise.¹³

2.3 INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Pro potřeby institucionálního zabezpečení bylo Ministerstvem financí zřízeno *Oddělení pro metodiku a regulaci projektů PPP*. Jeho úkolem je zajistit metodiku pro monitorování a regulaci vzniku budoucích závazků veřejných rozpočtů prostřednictvím PPP a účastnit se zpracování metodiky pro přípravu, posuzování a schvalování projektů. Toto oddělení je zastřešeno Ministerstvem financí a náklady na jeho provoz jsou hrazeny z rozpočtu tohoto ministerstva. Ministerstvo financí hraje roli regulátora v rámci fiskální disciplíny (okruh projektů podléhající regulaci – co se týče jejich zachycování ve vládní statistice), v procesu přípravy a realizace projektů, při aplikaci postupů využití finančních prostředků fondů Evropské unie a vystupuje jako legislativní iniciátor.

K naplnění záměru vlády ČR má přispět *PPP Centrum*. PPP Centrum bylo po vzoru Partnership UK založeno jako akciová společnost 1. července 2004 s cílem podpory veřejných zadavatelů při realizaci PPP projektů. Mezi jeho úkoly patří: vytváření příležitostí k projektům PPP, hledání investičních partnerů, zastřešování a realizace projektů včetně poradenského servisu, zajištění implementace PPP projektů po vzoru zahraniční dobré praxe a výměna informací s úspěšnými realizátory PPP projektů. PPP Centrum úzce spolupracuje s MF ČR.

Z iniciativy ze strany soukromého sektoru vznikla v témže roce *Asociace pro podporu projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice (Asociace PPP)*. Tato organizace byla založena jako sdružení fyzických a právnických osob působících v oblasti investic a služeb poskytovaných veřejnému sektoru na základě zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů v platném znění. Mezi členy sdružení patří finanční instituce, významné české stavební firmy, ale také právní a poradenské kanceláře. Tyto subjekty patří do skupiny odborníků ze soukromého sektoru, kteří mají zkušenosti s projektovým financováním a významně se podílely na realizaci obdobných projektů v zahraničí. Cílem Asociace PPP je popularizovat PPP projekty v ČR a přiblížit tuto problematiku veřejnosti. Asociace úzce spolupracuje s PPP Centrem, tyto konzultace však probíhají výhradně na metodické bázi, nemá zájem vstupovat do konkrétních projektů. Jejich společným zájmem však zůstává implementace projektů PPP.

V rámci podpory implementace PPP působí i jednotlivá ministerstva, jejichž úkolem je umožnění bezproblémové realizace koncesních smluv. Mezi významné činitele, co do rozsahu činností souvisejících s PPP projekty, patří Ministerstvo dopravy a Ministerstvo pro místní rozvoj.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR provádí metodické řízení procesu zadávání veřejných zakázek a podílí se na přípravě souvisejících právních norem, tvorbě celostátní koncepce v oblasti spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Provozuje *Informační systém o*

¹³ Další zákony vztahující se k PPP projektům jsou rovněž: Stavební zákon – č.183/2006, Zákon o vyvlastnění – č.184/2006, Zákon, kterým se mění zákon č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, Zákon č. 513/1991 Sb. – Obchodní zákoník, Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, Novela zákona o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích. Úplný přehled všech právních norem vztahujících se ke koncesním projektům viz stránky ÚOHS, dostupné na <http://www.compet.cz/legislativa/verejne-zakazky/ceska-republika/>

veřejných zakázkách. Českou republiku zastupuje v meziresortních pracovních skupinách u evropských a světových organizací v oblasti veřejných zakázek a rovněž v oblasti PPP. Připravovalo novelu koncesního zákona, jejímž cílem bylo zohlednit směrnice Evropského Parlamentu a Rady v oblasti zjednodušení procesu zadávání veřejných zakázek, zvýšení dohledu a transparentnosti veřejných zakázek a současně odstranění chyb a výkladových nejasností. (MMR, online)

Ministerstvo dopravy ČR vytvořilo Řídící výbor pro výstavbu dopravní infrastruktury systémem PPP a Pracovní skupinu pro výstavbu dopravní infrastruktury systémem PPP (PS PPP).

Dohled nad realizací PPP projektů

Kontrolu nad dodržováním koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Rozpočtový dozor nad PPP projekty vykonává Ministerstvo financí. *Zadavatel si musí před uzavřením koncesní smlouvy vyžádat jeho stanovisko. Ministerstvo financí posuzuje ekonomický dopad projektu a na mezinárodní závazky České republiky, přičemž na posouzení je stanovena lhůta 60 dnů. Pakliže se ve stanovené lhůtě k návrhu nevyjádří, má se zato, že k uzavření koncesní smlouvy nemá námitek.* (koncesní zákon)

Veškeré koncesní smlouvy jsou zveřejňovány v rejstříku koncesních smluv, který je spravován Ministerstvem pro místní rozvoj.

3. PPP projekty v ČR

V podstatě ihned po schválení využití metody PPP pro poskytování veřejných služeb v ČR (2004) byla spuštěna první vlna pilotních PPP projektů. Smyslem těchto projektů bylo dle MF ČR usměrnit využití této metody a dát projektům určitý řád. Jejich cílem bylo současně nastavit jejich řízení, otestovat vytvořenou metodiku a připravenost a schopnost subjektů veřejného sektoru koncept PPP do poskytování veřejných služeb implementovat.

3.1 Pilotní projekty

V období 2004 - 2006, v rámci první vlny pilotních projektů, bylo předloženo 14 projektů. 14 Návrhy projektů byly posuzovány na základě vybraných kritérií stanovených v usnesení vlády ze dne 25. srpna 2004 č. 791 k informaci o stavu systémové implementace Partnerství veřejného a soukromého sektoru: rozpočtový dopad, přenos rizik, snadno definované výstupy, soulad s prioritami vládního prohlášení. 15

¹⁴ V první vlně byly předloženy projekty: Modernizace, provoz a údržba trati v úseku Praha Masarykovo nádraží - žel. stanice Praha Ruzyně a výstavba nového úseku včetně provozu a údržby v úseku žel. stanice, Praha Ruzyně - Letiště Ruzyně, Ubytovna hotelového typu a parkoviště v Ústřední vojenské nemocnici Praha ve Střešovicích, Vysokoškolské koleje Masarykovy Univerzity v Brně, Interaktivní vzdělávací a zábavné centrum Explorer Vaňkova v Brně či Regiotram NISA - projekt RTN-1, Čisté pracoviště pro výzkum a produkci kmenových buněk pro terapeutické použití v humánní medicíně v areálu biomedicinských ústavů AV ČR v Praze-Krči, Vzdělávací centrum v Uherském Hradišti, Zpoplatnění vjezdu do památkové rezervace Prahy, Část městského okruhu města Prahy. V 2. vlně pak projekty: Výstavba, financování, údržba a provozování komunikace VMO Brno, Výstavba, financování, údržba a provozování dálnice D3 Tábor Bošilec, Vybudování nové soudní budovy v Ústí nad Labem, Vybudování pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech, Vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob. (Bernátková, 2007)

¹⁵ Vymezení jednotlivých kritérií je součástí přílohy č. 3 Vládního usnesení.

Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

Databáze PPP projektů zveřejňovaná PPP Centrem se postupně mění. Zatímco k 31. květnu 2009 bylo v databázi vedeno 7 PPP projektů, v současné době je PPP Centrem vedeno 9 PPP projektů (stav k 22.8.2009). Změnil se nejen jejich počet, ale i struktura. Zatímco v seznamu PPP projektů k 31.5.2009 byly vedeny projekty: modernizace nemocnice na Homolce a sportovní centrum Ponava, v aktuálním seznamu PPP projektů zmíněné projekty chybí, ale přibýly projekty: Optimalizace provozu nemovitostí vlastněných ČR – projekt „Kulový blesk“, Revitalizace autobusového nádraží Třebíč, Centrální zásobování teplem v Kopřivnici a Rekonstrukce a zajištění provozu sportovně-rekreačního areálu „Pod Červeným kamenem“. Přehled projektů, které jsou v současné chvíli (respektive k datu 4. prosince 2012) evidovány na stránkách PPP Centra, uvádí následující tabulka.

Tabulka: Pilotní PPP projekty ke dni 4.12.2011

Projekt	Zadavatel	Sektor	Typ smluvního vztahu	Délka smluvního vztahu	Předpokládané investiční náklady
Aircon - spojení letiště Ruzyně s centrem Prahy včetně provozu a údržby	Ministerstvo dopravy + Správa železniční dopravní cesty, s. o.	Doprava - železnice	BOT nebo DBFO	30 – 40 let	20 mld. Kč
PPP Projekt D3/ R3 - stavba a financování úseků dálnice D3 a rychlostní silnice R3	Ministerstvo dopravy	Doprava - silnice	DBOT	30 let	28,4 mld. Kč
ÚVN Praha - ubytovna personálu ÚVN, ubytovna hotelového typu a parkoviště	Ústřední vojenská nemocnice Praha, Ministerstvo obrany	Ubytovací kapacity	DBFO	25 let	1 mld. Kč
Výstavba a provoz věznice typu s ostrahou	Ministerstvo spravedlnosti, Vězeňská služba	Ubytovací kapacity	DBFO	25 let	1,1 mld. Kč
Optimalizace provozu nemovitostí vlastněných ČR – projekt „Kulový blesk“	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Ubytovací kapacity	DBFO	30 let	-
Výstavba Justičního areálu v Ústí nad Labem	Ministerstvo spravedlnosti	Ubytovací kapacity	DBFO	25 – 30 let	1,4 mld. Kč
Revitalizace autobusového nádraží Třebíč	Město Třebíč	Doprava	DBFO	25 let	349 mil. Kč
Centrální zásobování teplem v Kopřivnici	Město Kopřivnice	Energetika - teplárny	DBFO	15 let	250 mil. Kč
Rekonstrukce a zajištění provozu sportovně-rekreačního areálu „Pod Červeným kamenem“	Město Kopřivnice	Sportovně - rekreační zařízení	DBFO	25 – 30 let	150 - 400 mil. Kč

Zdroj: Konečná, K., 2012, dle údajů z PPP Centra: Projekty v ČR
 <<http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1149>>

V následující tabulce Konečná (2012) uvádí přehled projektů, u nichž byla realizace formou PPP pozastavena, nebo od ní bylo úplně odstoupeno. Autorka ve své diplomové práci diskutuje příčiny pozastavených či zrušených projektů.

Tabulka: Přehled zrušených či pozastavených pilotních projektů

Projekt	Zadavatel
Vybudování pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech	Ministerstvo spravedlnosti
Obnova a rozvoj sportovišť v brownfieldu Ponava v Brně včetně související infrastruktury, potažmo Projekt Aquapark Brno	Brno
Nemocnice na Homolce v Praze	Nemocnice na Homolce, Praha
Modernizace Krajské nemocnice Pardubice	Pardubický kraj
Kampus Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem	Univerzita Jana Evangelisty Purkyně

Zdroj: Konečná, K.: 2012

3.2. Koncesní projekty

Na rozdíl od zkušeností s PPP projekty na národní úrovni se Česká republika může pochlubit poměrně dynamickým rozvojem koncesních projektů na úrovni územních samosprávných celků. Srovnaj například Řežuchová (2011), Konečná (2012). Přehled koncesních projektů nalezne čtenář v rejstříku koncesních smluv. V tomto seznamu jsou však k dispozici informace o koncesních projektech, u kterých zadavatel musí postupovat podle koncesního zákona. Jsou zde zveřejňovány takové projekty, kde příjem koncesionáře činí min. 20 mil. Kč. Jejich aktuální objem podle oblastí předmětu zobrazuje následující tabulka.

Tabulka: Přehled projektů PPP ÚSC ke dni 19.8.2011

Předmět koncesní smlouvy	Předpokládaná hodnota předmětu koncesní smlouvy	Podíl na celkovém objemu koncesních projektů
Vodohospodářství	43 095 178 248 Kč	85%
Energie	2 931 404 000 Kč	6%
Sociální služby	999 831 000 Kč	2%
Ostatní	3 381 873 518 Kč	7%
Celkem	50 408 286 766 Kč	100%

Zdroj: Konečná, K., 2012, dle MF ČR, Aktualizovaného přehledu projektů PPP v ČR
<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/pub_priv_part_63855.html>

Více k jednotlivým koncesním projektům viz rejstřík koncesních smluv. Diskuse k problematice koncesních projektů v ČR viz Řežuchová (2011), Konečná (2012), Transparency International (online).

Otázky a úkoly:

- Jaké jsou základní charakteristiky PPP projektů?
- Zhodnoťte dosavadní zkušenosti ČR s PPP projekty na národní úrovni a úrovni územních samosprávných celků.
- Diskutujte oblasti, pro které je využití konceptu Public Private Partnerships nejvhodnější. Odůvodněte.
- Pokuste se výhody PPP diskutovat na konkrétním příkladu, vybraném popřípadě vymyšleném PPP projektu.
- Definujte koncept PPP. Jaký je rozdíl mezi PPP projektem a tradiční veřejnou zakázkou?
- Jaká rizika jsou s využitím konceptu PPP spjata? Čeho by se měl zadavatel vyvarovat? Jaké jsou podle Vás bariéry v managementu veřejné správy, které snižují využitelnost PPP jako standardního nástroje poskytování veřejných služeb/realizace veřejných projektů.

Použitá literatura:

Bernátková, A.: Analýza rizik PPP projektů, Masarykova universita, Brno, 2007.

Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

Burnham, J.: Local public-private partnerships in France: Rarely dispused, scarcely competitive, weakly regulated. *Public Policy and Administration*, 2001. str. 47-60. 16/4/47. Sage Publications, [online], [cit-03-05-09], dostupné na <http://ppa.sagepub.com/cgi/content/abstract>

Gürlich, R.: Public Private Partnership a jejich úprava v českém právním řádu – Koncesní zákon, [online], [cit-12-04-09], dostupné na <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/public-private-partnership-ppp/koncesni-zakon-a-ppp/1001135/40261/>

Hemming, R a kol: *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, International Monetary Fund, Washington DC, USA, 2006. ISBN 1-58906-493-3.

Jurčík, R.: Analýza navrhované právní úpravy PPP projektů a její srovnání s právní úpravou de lege lata. [online], [cit-02-07-09], dostupné na <http://www.law.muni.cz/edicni/dp08/files/pdf/financ/jurcik.pdf>

Konečná, K. *Dosavadní zkušenosti ČR s PPP projekty*. Diplomová práce. MU. 2012

Pavel, J.: *PPP projekty v České republice – šance nebo riziko? Implementace PPP projektů a její rizika*. Transparency International ČR, Praha, 2007, [online], [cit-20-12-08], dostupné na http://www.transparency.cz/pdf/vz_analyza_ppp_implementace.pdf

Smith, A.: *Bohatství národů. Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Liberální institut, Praha, 2002. ISBN 80-86389-15-4.

Spiering, M., B., Dewulf, G.: *Strategic Issues in Public-Private Partnerships, An international perspective*, Blackwell Publishing, UK, 2006, 1st edition. ISBN 1-4051-3475-0.

Vládní prohlášení č. 7, *Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru*, ze dne 7. ledna 2004, [online], [cit-12-02-09], dostupné na <http://www.pppcentrum.cz/res/data/004/000634.doc>

www.asociaceppp.cz

www.pppcentrum.cz

www.mmrcr.cz

www.mdcr.cz

www.mfcr.cz

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

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

Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích. [online], [cit-12-06-08]. Dostupné na www.mfcr.cz.