

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Veronika Hourová**

**Právní aspekty realizace PPP projektů**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Lukáš Klee, MBA, LL.M., Ph.D.

Katedra: Katedra obchodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 28.5.2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 123 922 znaků včetně mezer.

Veronika Hourová

V Praze dne 29.5.2018

## **Poděkování**

Děkuji svému vedoucímu práce, JUDr. Lukášovi Klee, Ph.D., LL.M., MBA, za ochotu vést mou diplomovou práci a přátelský přístup.

Dále bych ráda poděkovala své rodině a členům Frankolandu za trpělivost a nekonečnou podporu během celého studia.

## Obsah

Úvod.....	1
1 Public Private Partnership.....	4
1.1 Charakteristika.....	4
1.1.1 Vlastnosti PPP projektů .....	4
1.1.2 Výhody.....	6
1.1.3 Nevýhody.....	7
1.1.4 Rizika .....	8
1.1.5 Rozdíl mezi veřejnou zakázkou a projektem PPP .....	9
1.2 Historie.....	10
1.2.1 Vývoj do 20. století.....	10
1.2.2 Vývoj ve 20. a 21. století .....	10
1.3 Typy PPP.....	11
1.3.1 BOT.....	11
1.3.2 DBOT.....	12
1.3.3 DBFO .....	12
1.3.4 DBFOT.....	12
2 Fáze PPP .....	13
2.1 Financování .....	13
2.1.1 Financování ze soukromých zdrojů .....	14
2.2 Smluvní rámec.....	15
2.3 Alokace rizik .....	17
2.3.1 Riziko.....	17
2.3.2 Risk management.....	17
2.3.3 Identifikace rizik .....	18
2.3.4 Ohodnocení a analýza rizik.....	19
2.3.5 Rozdělení a správa rizik.....	19
2.3.6 Kontrola a monitoring.....	20
2.3.7 Dělení rizik.....	20
2.4 Ukončení smlouvy.....	25
2.4.1 Předčasné ukončení a kompenzace .....	25
2.4.2 Řádné ukončení smlouvy .....	26
3 Koncepce PPP projektů v České republice .....	27
3.1 Vývoj.....	27
3.1.1 Koncesní zákon.....	27
3.1.2 Koncepce PPP projektů.....	29
3.2 Současná právní úprava.....	33

3.2.1	Nová úprava koncesí .....	34
3.3	Instituce .....	36
3.3.1	Ostatní .....	37
4	Vybrané projekty v ČR a SVK a jejich srovnání .....	38
4.1	České projekty .....	38
4.1.1	D47 .....	38
4.1.2	D3 .....	41
4.2	Slovenské projekty .....	43
4.2.1	Slovenská právní úprava .....	43
4.2.2	R1 .....	45
4.2.3	D4R7 .....	46
4.3	Srovnání .....	47
	Závěr .....	51
	Seznam zkratk .....	53
	Seznam použitých zdrojů .....	54
	Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce .....	61
	Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce .....	62

## Úvod

Pojem Public Private Partnership neboli partnerství veřejného a soukromého sektoru je popsáním situace, kdy veřejnou službu či konkrétní veřejnou infrastrukturu nezajišťuje veřejný sektor, ale naopak sektor soukromý. V textu budu nejčastěji užívat termíny veřejně-soukromé partnerství, PPP projekt nebo zkratku PPP.

Ve své diplomové práci se zaměřím především na využití PPP projektů jako alternativní možnosti financování a zajištění dostavby dálniční infrastruktury v České republice. Účelná modernizace a výstavba dopravní infrastruktury má vždy pozitivní dopad na tuzemskou ekonomiku. Kvalitní síť zároveň snižuje rozdíly mezi regiony a zvyšuje jejich dostupnost.

Právě nevyhovující stav dálnic mě vedl k hlubšímu studiu možnosti využití PPP projektů. O koncepci PPP je v současné době diskutováno v souvislosti s hledáním nových možností financování výstavby a zároveň s aktuální dostavbou dálnice D4. Ministerstvo dopravy zamýšlí využít tuto možnost, pokud se osvědčí, i v budoucnu, a to na úseky dálnic D6, D7 a D35. Ministr dopravy Daniel Ťok specifikoval podmínky použití a to tam, kde je ucelený úsek dálnice v délce alespoň třiceti kilometrů a bude získáno platné územní rozhodnutí.<sup>1</sup>

Vzhledem ke složité situaci v oblasti financování velkých veřejných projektů, je otázka zapojení soukromého kapitálu klíčová. Jedním z řešení financování je právě veřejně-soukromé partnerství, kde může soukromý sektor zajistit kromě financování i efektivní realizaci, lepší kvalitu a následný provoz a údržbu projektu.

Úvodem je vhodné vymezit, vzhledem k zmíněnému zaměření, pojem dopravní infrastruktury. Dopravní infrastruktura má charakter veřejného statku. Evropská komise vymezuje infrastrukturní síť jako „*kohézní soustavu mezi centry populace nebo ekonomické aktivity (uzly), sloužící k zabezpečení všech služeb, které jsou nezbytné pro efektivní přepravu osob, zboží, informací mezi těmito uzly.*“<sup>2</sup> Vlastníkem této infrastruktury může být veřejný sektor, soukromý sektor nebo může nastoupit forma smíšeného vlastnictví ve formě PPP.

V teoretické části je popsána základní charakteristika veřejně-soukromého partnerství. K pochopení aktuální situace je potřebné stručně nahlédnout do historie tohoto partnerství. Dále je nutné popsat modely PPP, nejčastěji se vyskytující ve výstavbě dopravní infrastruktury. Hned ze

---

<sup>1</sup> MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKÉ REPUBLIKY. *MD uzavřelo smlouvu se sdružením, které připraví PPP projekt na dostavbu D4* [online]. Praha, 2017 [cit. 2018-04-10]. Dostupné z: <http://www.ceskainfrastruktura.cz/zpravy/md-uzavrelo-smlouvu-se-sdruzenim-ktere-pripravi-ppp-projekt-na-dostavbu-d4/>

<sup>2</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Fair Payment for Infrastructure Use: A Phased Approach to a Common Transport Infrastructure Charging Framework in the EU. White Paper* [online]. Brusel, 1998 [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/1136/>

začátku je také nezbytné popsat výhody i nevýhody, rizika, která mohou nastat. V neposlední řadě je také důležité oddělit od sebe pojmy klasická veřejná zakázka a PPP projekt, ikdyž se často v reálném světě protínají a kryjí.

V další části se zaměřím na jednotlivé fáze PPP s jejich právními aspekty. Za klíčové fáze považuji výběr financování, nastavení smluvního rámce a dělbu rizik mezi partnery, kterým se budu podrobněji věnovat.

Financování PPP projektu může být velmi složité vzhledem k množství zainteresovaných subjektů. Často je částečně financován z veřejných zdrojů, ale je nezbytné zapojení soukromého kapitálu, což je i jedna z výhod, k nashromáždění potřebného objemu finančních prostředků.

Na stručný popis smluvního rámce poté navazuje část o alokaci rizik. Právě tzv. risk management je klíčový pro celkový úspěch projektu. Zvláštní péče by měla být věnována prvotní alokaci rizik, ale i jejich opakovanému hodnocení ve všech fázích realizace projektu.

Třetí složkou teoretické části je popis koncepce PPP projektů v České republice. Od prvotního záměru zařadit tuto alternativu do možností dobudování české dopravní infrastruktury až po aktuální stav české právní úpravy. Věnuji se zde jednotlivým koncepcím v průběhu posledních necelých dvaceti let. O PPP projektech se u nás začalo mluvit v souvislosti s možným vstupem do Evropské unie a pozdějším čerpáním z evropských finančních fondů. Zároveň byl i tlak ze strany Evropské unie o to, aby zde byla zavedena tato alternativní možnost koncesí.

Právní úprava veřejně-soukromého partnerství byla nejdříve rozdělena do dvou zákonů, do Koncesního zákona a Zákona o veřejných zakázkách. V současnosti je zakotvena v jednom zákoně, a to v Zákoně o zadávání veřejných zakázek.

S vývojem právní úpravy a jejím formováním úzce souvisí neúspěšné české PPP projekty v oblasti výstavby dálnic, především dálnice D3 a D47. Těmto projektům, jejich přípravě a postupu realizace, se věnuji v praktické části diplomové práce. Celý proces popíši, zhodnotím a vyjmenuji případné chyby při zadávání a realizaci. I kvůli dosavadní neexistenci úspěšného českého projektu PPP se nabízí srovnání se zatím úspěšnými slovenskými PPP projekty výstavby bratislavského okruhu D4R7 a rychlostní silnice R1. Slovenské a české právní prostředí si je blízké, je tedy možné se inspirovat se ke zlepšení přístupu k veřejně-soukromému partnerství a jeho úspěšnému využití.

Při zpracování diplomové práce jsem použila explorační výzkum literárních a dalších dostupných zdrojů o výstavbě dálniční infrastruktury pomocí projektu PPP. Dále jsem zkoumala právní úpravu českou, slovenskou a ovlivnění legislativy evropskými právními předpisy. Popisnou metodou osvětlím jednotlivé fáze projektu a právní aspekty celé realizace projektu. Zaměřila jsem se na české prostředí a to analýzou dvou neúspěšných českých projektů a jejich srovnání se slovenskými PPP projekty.

V závěru práce popisují souhrn výhod a nevýhod použití v českém prostředí, případné doporučení pro zlepšení prostředí pro použití PPP projektu na výstavbu dopravní infrastruktury.

Cílem této práce je představit spolupráci veřejného a soukromého sektoru jako jeden z nástrojů výstavby chybějící dopravní, především dálniční, infrastruktury. PPP projekty nemohou nikdy zcela nahradit klasické veřejné zadávání, ale mohou být alternativou pro velké výstavbové projekty.



# 1 Public Private Partnership

## 1.1 Charakteristika

Dodnes je problém určit, co lze považovat za PPP projekt a co už ne. Podle Jana Ostřížka je PPP projekt „smluvně upravené partnerství veřejného a soukromého sektoru vedoucí k zajištění veřejné infrastruktury a služeb a využívající schopností obou partnerů pomocí nejvhodnější možné alokace zdrojů, odpovědnosti a rizik a tomu odpovídajících příjmů.“<sup>3</sup>

Evropská komise například říká, že jsou to „*formy spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatelským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby.*“<sup>4</sup> Typický je důraz na to, aby službu i investici zajistil soukromý partner a zároveň, aby na něj byla přenesena větší část rizik.

Ve všech definicích se opakují 2 prvky. Zaprvé je to spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Zadruhé je účelem tohoto partnerství výstavba, renovace, údržba či správa veřejné infrastruktury nebo poskytnutí veřejné služby.

Od tradičního způsobu realizace veřejných projektů se liší tím, že zadavatel pouze specifikuje, jaké služby od soukromého subjektu očekává, ale on pak infrastrukturu financuje, vybuduje a provozuje, zatímco u tradičního způsobu zadavatel projekt navrhne, financuje a poté většinou i provozuje.<sup>5</sup>

### 1.1.1 Vlastnosti PPP projektů

I přes velké množství forem spolupráce lze najít společné charakterizující prvky a to: dlouhodobé trvání vztahu (20–30 let), částečný podíl soukromého sektoru na metodě financování, významnou úlohu ekonomického provozovatele a rozdělení rizika mezi zainteresované subjekty.<sup>6</sup>

V Politice vlády České republiky<sup>7</sup> je uvedeno 5 základních charakteristik – sdílená odpovědnost za dodávku služeb nebo infrastruktury, převzetí rizik ze strany privátního sektoru,

---

<sup>3</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 2.

<sup>4</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Zelená kniha: O partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Brusel, 2004, [cit. 2018-03-10]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zelena-kniha-o-PPP-cesky-preklad--vytah-z-anglickeho-originalu.pdf>. str. 3.

<sup>5</sup> ZUSKA, Karel. Praktické problémy PPP při realizaci projektů obnovy a rozvoje venkova. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 2/2009, 1. ročník, s. 35–52. ISSN 1803-9553. str. 46–47.

<sup>6</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Zelená kniha: O partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Brusel, 2004, [cit. 2018-03-10]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zelena-kniha-o-PPP-cesky-preklad--vytah-z-anglickeho-originalu.pdf>. str. 3.

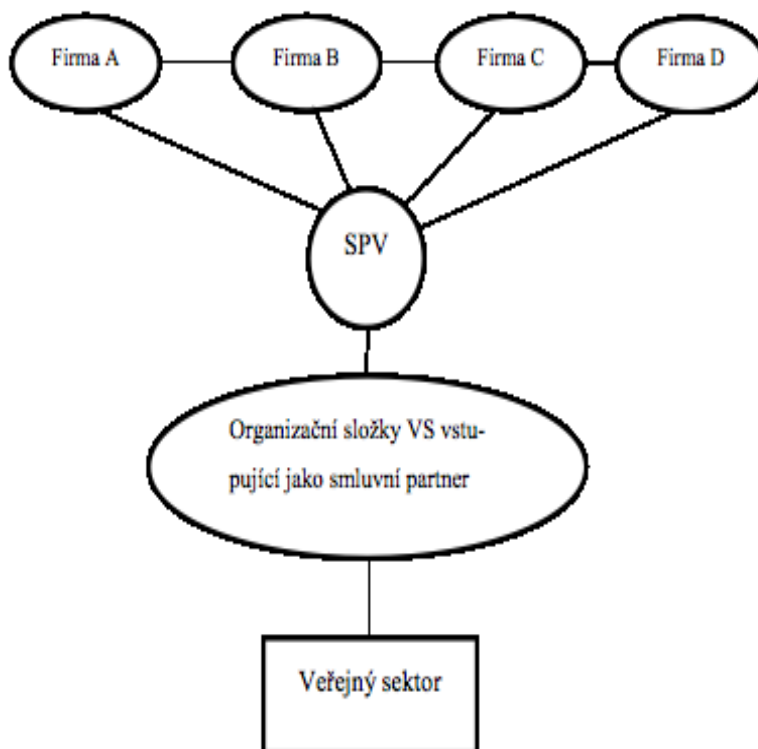
<sup>7</sup> VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online]. Praha, 2004, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/zakladni-informace>

dlouhodobý závazek zajišťovat služby předem definované, sdílení zkušeností pro optimalizaci rizik a minimalizace časových průtahů.

Vztah subjektů je založený na podrobném smluvním základě. Účastníkem musí být minimálně 2 smluvní strany. Jednou ze stran bude subjekt, který bude zastupovat sektor veřejný. Druhý subjekt bude pocházet ze sektoru privátního.

Soukromý sektor lze definovat pomocí vlastnického práva fyzické či právnické osoby. Z vlastnictví musí ovšem nést také důsledky (práva a povinnosti), které z něj vycházejí.

Častý jev na straně soukromého partnera je vytvoření tzv. SPV<sup>8</sup> (zvláštní projektová společnost), která zajišťuje celou realizaci a správu projektu. Zároveň zastupuje konsorcium vytvořené více soukromými firmami, které se podílejí na realizaci projektu. Použití SPV přináší zjednodušení komunikace mezi partnery. Zároveň umožňuje budoucím věřitelům výhodnější postavení, což může vést ke snadnějšímu získání financí, například bankovního úvěru. Díky zapojení více společností se může lépe rozdělit riziko a nebude tak zátěží, jako by bylo, kdyby za všechny rizika měla nést odpovědnost jedna společnost.<sup>9</sup>



Obr. 1: Zjednodušené schéma se zapojením SPV<sup>10</sup>

<sup>8</sup> *Special Purpose Vehicle*

<sup>9</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 20–24.

<sup>10</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 21.

Veřejným partnerem jsou instituce, které jsou částečně nebo zcela financovány z veřejného rozpočtu. Vystupuje zde, jako vlastník, některý ze subjektů veřejné správy, který zároveň řídí tuto část sektoru. Jeho vlastnostmi jsou financování z veřejných financí, rozhodování veřejnou volbou a podléhání veřejné kontrole. Veřejný sektor, i přes přenos povinností, stále vystupuje jako garant doručení veřejné služby nebo infrastruktury. Jeho povinností je především definovat požadovaný cíl projektu, naplánovat smluvní proces, vytvořit projektový režim, řídit kontrakt ve vztahu k nedodržení standardů při prodlení, provést v případě potřeby dílčí změny v součinnosti se smluvním partnerem.<sup>11</sup>

Mezi další nebo vedlejší účastníky projektu můžeme zařadit poradce, kteří by měli být dostatečně nezávislí a schopni posuzovat vhodnost realizace pomocí PPP, subdodavatelé, ratingové agentury, které mohou doporučit změny projektu ve vztahu k financování, a pojišťovací společnosti, jejíž úkolem je vytvořit komplexní pojišťovací balík za přiměřenou cenu.

K celkovém úspěchu projektu je nezbytné vytvořit takový smluvní rámec, který bude pokrývat problematiku všech fází projektu od přípravy až po financování. Funkčnost celého projektu závisí na dostatečném vymezení práv a povinností jednotlivých stran. S tím související transfer rizik na soukromého partnera je jedna z nejdůležitějších vlastností. Míra přenosu záleží na použitém typu PPP projektu, na domluvě a smluvním ukotvení mezi partnery.<sup>12</sup>

V dalších částech této kapitoly bude shrnutí výhod a nevýhod. Tento seznam není samozřejmě zcela vyčerpávající. Zhodnocení a porovnání kladů a záporů může záležet na aktuální politické situaci i názoru hodnotitele. Porovnání výhod a nevýhod se věnovala Evropská komise<sup>13</sup>, z jejíhož dokumentu budu především níže čerpat.

### 1.1.2 Výhody

Vzhledem k nastínění možnosti využití metody PPP k dostavbě dopravní infrastruktury je vhodné zde zhodnotit výhody a nevýhody takovéto realizace. Výhodami jsou platby ex post (až po finálním dokončení projektu), fixní platby (riziko dodatečných nákladů nese soukromý partner), vyšší efektivita a kvalita, dostupnost investic (urychlení realizace, nahrazení chybějících státních finančních prostředků), časové rozložení plateb.

První z výhod je rychlejší realizace spojená s využitím inovativních řešení. Přenesení odpovědnosti za vypracování spolu se systémem plateb až za poskytované služby nutí privátního

---

<sup>11</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 4.

<sup>12</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 18–29.

<sup>13</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Guidelines for successful Public-Private-Partnerships* [online]. Brusel, 2003 [cit. 2018-03-09]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/en/.../Guidelines-for-successful-Public-Private--Partnership.pdf>.

partnera ke snížení doby realizace. Díky tomu, že je detailně popsán cíl či výstup projektu, lze použít širší škálu technologií a vstupů. Zapojení nových postupů umožní i souběžnou realizaci více fází projektu, což opět vede k rychlejší realizaci.

V oblasti financování je to mobilizace soukromého kapitálu, snížení nákladů po dobu životnosti projektu a případné získání dalších příjmů. Díky použití PPP může vláda vyřešit problém aktuálního nedostatku vlastních finančních prostředků. Další úsporou může být financování úředníků, kteří by jinak byli zapotřebí při zajištění služby či infrastruktury. Hlavně v případech, kde privátní partner projekt dále spravuje a udržuje, má motivaci k co nejnižším nákladům po celou dobu, což se promítne i do celkové ceny projektu. Pokud je možnost získat v rámci projektu příjmy od třetích osob (např. poplatky za užívání, pronájem) a jsou-li započítány již na začátku projektu, lze jimi snížit rozpočet a šetřit tak státní prostředky. S tím souvisí i to, že platby jsou poskytovány až za výsledek a veřejný partner je tak může snížit, pokud požadovaná služba nemá odpovídající kvalitu nebo není zprovozněna včas.

Privátní partner má ve většině případů i větší zkušenost s možným výskytem rizik a dokáže je lépe a dříve identifikovat než soukromý partner. Hlavním principem je alokovat riziko tak, aby ho dotyčná strana uměla ovládat při menších nákladech.

Další výhodou je vyšší kvalita poskytované služby či statku. Díky častému spojení na privátní straně (ve formě konsorcia nebo SPV) je možné lépe řídit jednotlivé části realizace. Méně často dochází k situacím, že by dílčí úkoly byly provedeny v horší kvalitě, než byla smluvena, k čemuž často dochází při realizaci klasickými způsoby. Privátní sektor většinou dokáže zaměstnat i odborníky s vyšší kvalifikací a zároveň může disponovat i lepšími technologiemi.<sup>14</sup>

### 1.1.3 Nevýhody

Na jedné straně výhody se z důvodu špatného řízení, nedostatečné právní regulace a politických kroků mohou stát nevýhodami. Znovu je důležité připomenout, že na hodnocení má vliv vnitropolitické prostředí, kvalita legislativy, vyspělost státu, aspekty zdanění, technické zajištění a politická orientace v daném čase.

Nevýhody, které se u realizace pomocí PPP mohou projevit, jsou vyšší náklady na financování, vysoké iniciační náklady, složitost smluv, nedostatek zkušeností a vyšší vyjednávací síla soukromého sektoru.

První problém může nastat již u přípravy projektu, která je náročnější než u klasického zadávání. Projektu musí předcházet analýza vhodnosti a celá škála administrativních úkonů.

---

<sup>14</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 36–40.

Druhý z problémů je možnost sehnání financí na projekt. Veřejný subjekt má větší možnosti shromáždit potřebné prostředky. Může využít úvěru s nižšími úroky, emise dluhopisů a zároveň není nucen generovat z projektu zisk, takže by mohl dosáhnout nižší celkové ceny. To se však většinou děje na úkor kvality a včasnosti dodávky. U financování ze strany soukromého sektoru se tak můžeme setkat s tím, že jeho zdroje budou dražší než zdroje sektoru veřejného.

Se snahou dosáhnout zisku souvisí další námitka a to, že privátní partner bude snižovat kvalitu služby pro koncového spotřebitele. Jestliže je mezi partnery dostatečný smluvní základ, jsou splněny všechny podmínky, veřejný sektor pečlivě prozkoumal následky použití PPP projekt a vybral vhodného partnera, měly by služby minimálně zůstat na stejné úrovni, ne-li se zlepšit. S tím souvisí i absence odpovědnosti soukromého sektoru vůči veřejnosti, avšak privátní partner by měl mít smluvně nastavenou odpovědnost za kvantitativní i kvalitativní výstupy projektu. Tím pádem bude za případné nedodržení odpovědný veřejnému partnerovi i dalším státním kontrolním orgánům.

Jako argument proti PPP projektu lze použít i to, že dlouhodobý projekt je méně flexibilní. Počáteční nastavení smluvních podmínek nemusí vyhovovat budoucím změnám v legislativě nebo v politickém prostředí. Proto se smluvnímu rámci musí věnovat extra péče, aby obě smluvní strany měly nástroje k potřebným změnám vzájemných vztahů.

Poslední proti, související s dobou realizace, je nevýhoda zadlužení budoucích generací. Zadlužení by se dalo vyhnout pouze v případě, že by stát našetřil na projekt a nefinancoval ho postupně, což je vzhledem ke stavu veřejných financí nereálné.<sup>15</sup>

V České republice je nevýhodou i nezkušenost obou sektorů s úspěšnou realizací PPP a z toho pramenící nedůvěra veřejnosti.

#### **1.1.4 Rizika**

U rizika, nejen u jeho alokace u PPP projektů, platí, že by ho měl nést ten partner, který se o něj dokáže nejlépe postarat a v nejlepším případě minimalizovat jeho možnou existenci. Soukromý partner je vždy úspěšnější u komerčních rizik v souvislosti se stavbou a provozem. Naopak veřejný sektor ošetří lépe riziko nedostatečných příjmů a nevyužití kapacit infrastruktury. Tento koncept ale může fungovat jen v případě transparentního výběru dostatečně silného soukromého partnera, který má dostatek kapitálu, zkušeností a bude souhlasit s přenesením rizik.

Obecně lze při projektu PPP rizika rozdělit na příjmová (záleží na správném odhadu výnosů z projektu), riziko výběru soukromého partnera, stavební riziko, finanční riziko, regulatorní a

---

<sup>15</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 41–45.

smluvní riziko, politické, enviromentální a archeologické riziko, riziko skrytých vad a riziko dostupnosti.

Hlavními riziky u výstavby dálničních projektů mohou být představební činnosti, riziko stavby, riziko nedostatečných příjmů, měnové podmínky, finanční riziko a ostatní rizika.<sup>16</sup>

V rámci představební činnosti může být kritické podcenění přípravné fáze veřejným partnerem, které poté vyústí ve zpoždění celé realizace a zvýšení celkových nákladů. U dálniční výstavby nejčastěji dochází k absenci stavebních povolení nebo včasného posouzení vlivu na životní prostředí. Zde leží většinou riziko na straně veřejného sektoru.

Naopak riziko stavby, které souvisí s projektovými změnami a nepredikovatelnými událostmi, je vhodné alokovat k privátnímu partnerovi. Během samotné realizace se může projekt setkat se změnou tržních podmínek nebo politické situace. Soukromý sektor může lépe smluvně ošetřit například zdražení materiálu, potřebného k výstavbě.

Pojem ostatní rizika zahrnují ty, které nelze kontrolovat, například povodně, zemětřesení, sesuvy půdy apod. Tato rizika lze částečně ošetřit sjednáním pojistných smluv, které však zvýší náklady na realizaci.<sup>17</sup>

#### **1.1.5 Rozdíl mezi veřejnou zakázkou a projektem PPP**

Už samotná charakteristika<sup>18</sup> PPP projektu ho odlišuje od standardního zadávání veřejných zakázek.

U standardní zakázky je celý proces příprav na straně veřejného zadavatele. Ten připraví projektový záměr, určí technologii výstavby a materiál, který má být použit, a až poté hledá vhodný subjekt, který dle zadání infrastrukturu postaví. Když je úspěšně vybudována, je předána a později provozována veřejným zadavatelem na vlastní účet. Většina rizik tak je po celou dobu realizace na straně veřejného sektoru.

Další z odlišných vlastností je nastavení délky vztahu mezi smluvními stranami, kde u PPP projektu je toto daleko složitější, kvůli funkčnosti spolupráce na dlouhé období, až třiceti let. S tím souvisí dražší přípravná fáze, která by se však měla poté odrazit v menších nákladech v pozdějších fázích výstavby.

Zásadní rozdíl mezi těmito dvěma způsoby dodávky je i v zajištění financí a rizik s tím spojených. Při běžné veřejné zakázce většinu rizik spojených s dodatečnými náklady (vícepráce, opravy, poptávkové riziko) nese veřejný zadavatel, narozdíl od realizace pomocí PPP.

---

<sup>16</sup> ESTACHE, Antonio. a Ginés de. RUS. *Privatization and regulation of transport infrastructure: guidelines for policymakers and regulators*. Washington, DC: World Bank, 2000. ISBN 0821347217. str. 255–260.

<sup>17</sup> více v kap. 2.3.

<sup>18</sup> více v podkap. 1.1.1.

## 1.2 Historie

### 1.2.1 Vývoj do 20. století

S předchůdci dnešních veřejně-soukromých partnerství se setkáváme již ve starověkém Římě. První zmínka je z doby císaře Augusta (21 n.l.). Císař udělil právo kmenu Sallasi k vybírání mýtného a to za údržbu cesty přes průsmyk Saint Bernard spojující dnešní Itálii a Švýcarsko.<sup>19</sup>

Na našem území lze formu partnerství spatřovat, za vlády přemyslovských panovníků při výběru daní a cel, v udělování zvláštních hospodářských práv (vaření piva). Později bylo partnerství využíváno při zajištění poštovních služeb a v 19. století při výstavbě železnic.

Spojení veřejného a soukromého sektoru tedy není novou konstrukcí, která by vznikla ve 20. století. Jistá forma spolupráce veřejného a soukromého sektoru funguje již celá staletí.

### 1.2.2 Vývoj ve 20. a 21. století

V první polovině 20. století se spolupráce sektorů, kvůli světovým válkám a hospodářské krizi, vytrácí a vlády přebírají plné financování veřejných statků. Většina projektů je realizována prostřednictvím veřejných zakázek a hrazena z rozpočtových kapitol státu. Na vymizení společných projektů má po válce podíl i znárodnování těchto projektů a společností, které se na nich podílely, v rámci poválečných opatření (např. Suez Lyonnaise, Bouyegues).

Až v 80. letech se v západní Evropě a ve Spojených státech amerických začínají znovu objevovat projekty, které mají blízko k PPP. Začínalo se nejdříve s malými projekty na komunální úrovni (zpracování odpadu). Byla to smíšená forma, kdy podnik vlastnilo město spolu s privátním subjektem. Městské orgány udělily koncesní oprávnění, ale díky pozemkovým vkladům držely majetkové podíly ve společnosti.<sup>20</sup>

Současně s rozvojem malých projektů ve vyspělé části světa se začala odlišně používat spolupráce v rozvojových zemích. V nich podporovaly instituce rozvojové pomoci zajištění velkých infrastruktur (vodovody, rozvod energie, doprava) právě pomocí zapojení soukromých subjektů.

Dnešní podoba PPP projektů vychází ze zkušenosti z 90. let, především z Velké Británie. Ta však nebudovala novou infrastrukturu, ale hledala finanční zdroje k jejímu rozvoji a zvýšení efektivnosti. Také to mělo vyřešit problémy s předražováním a zpožděním dodávek veřejných

---

<sup>19</sup> GRIMSEY, Darrin a MERVYN K. LEWIS. *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Paperback ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2007. ISBN 9781847202260. str. 30.

<sup>20</sup> ŠÍP, Emanuel. *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005. str. 20–21.

zakázek a zlepšení procesu samotného zadávání. Plány na první velký projekt byl oznámeny v roce 1992 a měly podobu konzervativního konceptu PFI.<sup>21</sup>

Pojem PFI je spojen s anglickým vládním programem pro využívání soukromých zdrojů při poskytování veřejných investic a služeb. PFI je založeno na zapojení soukromé společnosti specificky do investic a provozu veřejných budov. Soukromé konsorcium vnese kapitálovou investici, získá zakázku na provozování vybudované investice, zatímco veřejný zadavatel tuto investici užívá.<sup>22</sup>

Z tohoto konceptu se postupem času vyvinul kolem roku 2000 PPP projekt, jako širší pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru, tak jak ho známe ze současnosti. V prvním desetiletí 21. století se o PPP, jako alternativním zdroji financování, hojně diskutovalo napříč Evropou, avšak kolem roku 2008 rozšíření PPP částečně zastavila finanční krize. Po roce 2013 se ale opět znovu toto téma otevřelo a nárůstá zájem obou sektorů o využití spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

### 1.3 Typy PPP

Forem PPP projektů je mnoho a nelze určit jeden univerzální pro všechny projekty. Lze mezi nimi najít společné vlastnosti, ale zároveň i řadu odlišností. Liší se zejména v míře zapojení privátního partnera a s tím souvisejícím rozdělením rizik. Jednotlivé formy se mohou i různě překrývat. Společným prvkem je smluvní zakotvení vzájemného stavu a složitost celkového smluvního rámce u každého jednotlivého projektu.

Níže charakterizují základní typy, které se postupně ustálily jako nejpoužívanější a jsou také nejčastěji zmiňovány v komentářích v rámci české legislativy.<sup>23</sup> Zároveň je vhodné je použít na výstavbu dopravní infrastruktury.

#### 1.3.1 BOT

*Build-Operate-Transfer* je nejrozšířenější formou spolupráce. Integruje zodpovědnost za přípravu, realizaci, správu a údržbu do jednoho partnerského vztahu. Tím zefektivňuje celý proces výstavby a snižuje riziko neočekávaných událostí a zvyšuje efektivnost využití nákladů, což má za následek i prodloužení životnosti infrastruktury.

---

<sup>21</sup> *Private Finance Initiative*

<sup>22</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 15–18.

<sup>23</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 377.



Zde je důležité vyzdvihnout výběr soukromého partnera a odpovědnost veřejného sektoru za tento výběr, protože smlouva se uzavírá i na tři desetiletí. Nejlevnější nabídka na začátku nemusí být vždy tou nejlevnější na konci celého procesu.

Soukromý partner zabezpečí finance prostřednictvím běžných kapitálových trhů a od uživatelů vybírá následně poplatky. Tímto způsobem získá úhradu vynaložených nákladů a případný zisk z provozu. Po uplynutí smluvní doby je převedena infrastruktura do vlastnictví státu.

### 1.3.2 DBOT

Typ *Design-Build-Operate-Transfer* rozšiřuje zapojení soukromého partnera o fázi návrhu projektu. Veřejný sektor určí jen cíl projektu a jak by měl sloužit. Privátní partner je tedy vybrán na základě jeho konkrétního vypracování a vymezení předmětu plnění. Poté jej postaví, provozuje. Po smluvené době převede vlastnického právo na zadavatele.

### 1.3.3 DBFO

*Design-Build-Finance-Operate* lze považovat za druh koncese. Na privátní subjekt se přenesou odpovědnost za návrh, projekt, realizace, financování, správu i údržbu. Důraz je při výběru partnera kladen hlavně na otázku zabezpečení financování. Mezi podmínky udělení koncese patří konečná cena pro uživatele infrastruktury, výše finanční podpory potřebné od zadavatele a schopnosti koncesionáře zajistit realizaci.<sup>24</sup>

### 1.3.4 DBFOT

*Build-Own-Operate* je nejsložitější z uvedených typů PPP, kde je zapojení soukromého partnera největší. Ten projekt nejen financuje, buduje, spravuje a udržuje, ale i vlastní. Tato forma může připomínat privatizaci. Po předem stanovené době provozu je převedeno vlastnictví na soukromého partnera.

Veřejný zadavatel zde musí vyhodnotit schopnost subjektu provozovat infrastruktury v delším časovém období a zda si chce nechat částečnou kontrolu nad řízením a provozem. Pokud však předá kompletní projekt, zůstane mu jen role regulátora a kontrolora.

---

<sup>24</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. Public private partnership: příležitost a výzva. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 29–35.

## 2 Fáze PPP

Realizace celého projektu se může skládat až ze 7 částí a to opět podle typu PPP projektu. Všechny budou mít společnou fázi výběrového řízení, zajištění financování, nastavení smluvního rámce, alokaci rizik, realizaci projektu a předání. Odpovědnost za fázi fungování a správy bude záležet na tom, jestli ji má zajistit soukromý nebo veřejný partner.

Před samotným začátkem procesu, který povede k realizaci formou PPP, je nutno splnit nezbytné podmínky. Veřejný sektor by si měl ujasnit vymezení odpovědnosti za projekt, zajištění kvalifikovaných odborníků na jeho straně a existenci dostatečné právní regulace.

V této předběžné fázi je nutné zjistit, jestli je vhodné budovat infrastrukturu pomocí PPP projektu a jestli je k tomu dostatečná politická shoda.<sup>25</sup> Vhodnost projektu je možno posoudit pomocí studie proveditelnosti. Jedná se technicko-ekonomickou studii, která ukáže především ekonomickou efektivnost a splnění požadavků dostupnosti, míru nutného přenosu rizika a to zda projekt poskytne dostatečnou hodnotu za peníze. Tento dokument je většinou součástí projektové dokumentace.

Z fází projektu jsem si vybrala financování, představení smluvního rámce a jako nejdůležitější alokaci rizik, která je při realizaci PPP projektu klíčová. Právě jejím podceněním vznikají problémy, které mohou vyústit až v ukončení celého projektu.

### 2.1 Financování

Obecně je financování celého projektu velmi specifické a typické je pro PPP vícezdrojové financování. PPP projekty jsou známy svou finanční náročností, která se projevuje už ve výši počáteční investice, v dlouhé době realizace a v počtu zainteresovaných subjektů. Účastníci ale ne vždy sledují stejný cíl, protože každý má jiný vztah k ostatním subjektům a každý z nich sleduje především své zájmy.

Nejdříve je zapotřebí určit, kdo bude projekt financovat. Obecně to záleží na vybrané formě PPP projektu. Je možné využít buď zdrojů jednoho ze sektorů, kombinací jejich prostředků a také čerpání fondů Evropské unie.

Pro veřejný sektor je typické využití státního rozpočtu, státního dluhopisu nebo půjčky od nadnárodních institucí. Veškeré náklady na realizaci při zajištění financování veřejným sektorem hradí zadavatel. Nejčastěji formou jsou úhrady z veřejného rozpočtu, buď z běžných zdrojů nebo například z účelových fondů, v České republice při výstavbě dopravních infrastruktur je to Státní fond dopravní infrastruktury, dále ze státních dluhopisů. Tato varianta se při PPP projektech skoro

---

<sup>25</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 49–83.

nevyužívá, protože přidaná hodnota jejich využití je v alespoň částečném zapojení privátního kapitálu.

Soukromý sektor financuje ve většině případů projekt kombinovaně z vlastního a cizího kapitálu. Zdroje soukromého sektoru jsou většinou dražší, protože stát je schopen sehnat levnější úvěr nebo využít emise dluhopisů. Tento faktor je však vyvážen následně lepšími schopnostmi, přenosem rizik, motivací, rychlostí realizace a zkušenostmi privátního partnera.<sup>26</sup>

### 2.1.1 Financování ze soukromých zdrojů

Volbu použití zdroje ovlivňují nejrůznější faktory, především to, jaké náklady budou muset být vynaloženy na získání kapitálu. Nejdříve jsou zvažovány interní zdroje z vlastních kapacit, poté externí zdroje.<sup>27</sup>

Soukromý sektor se může rozhodnout, že bude financovat projekt jen z vlastních zdrojů, což se ale v praxi moc často nestává. K realizaci projektu je často založeno zmiňované SPV. Členem tohoto sdružení mohou být zástupci soukromého i veřejného sektoru nebo finanční instituce. Podílníci vloží do SPV kapitál, který se stává součástí realizace. Tento způsob řízení jednotného cíle všech subjektů napomáhá k zjednodušení komunikace mezi nimi, řízení rizika a eliminuje neúspěch celého projektu. Při realizaci formou speciální projektové společnosti můžeme zdroje rozdělit na vlastní kapitál, různé druhy bankovních úvěrů a vydání dluhopisů koncesionářem.

#### 2.1.1.1 Vlastní kapitál

Vlastní kapitál je základní zdroj financování projektů a zároveň funguje jako záruka důvěryhodnosti projektu pro případné věřitele. Čím vyšší bude podíl vlastního kapitálu na financování projektu, tím klesá rizikovost a stoupá důvěra v rentabilitu projektu.

Vložit vlastní kapitál pro realizaci by měli především stavitelé a provozovatelé, protože ti budou zároveň odpovídat i za největší část rizik a budou tímto podílem reprezentovat jejich vlastní snahu o celkový úspěch projektu.

Nejsou však jediní, kdo se na něm může podílet. Například ve Francii byl v roce 2006 založen investiční fond zaměřený pouze na PPP projekty (FIDEPP), který se zaměřuje jen na investice do veřejně-soukromých spoluprácí. Ve Francii je ještě využíván k financování PPP tzv. podřízený úvěr, který je přechodem mezi vlastním kapitálem a dlouhodobou bankovní půjčkou. Ten

---

<sup>26</sup> TĚHLOVÁ, Marie. *Financování PPP projektu* [online]. Praha, 2009 [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

<sup>27</sup> SABOLOVÁ, Veronika. *Alternativní zdroje financování projektu PPP. Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 2-4/2009, 1. ročník, str. 128–147. ISSN 1803-9553. str. 128–130.

lze získat buď od upisovatelů vlastního kapitálu, od bank nebo od soukromých investorů. Měl by však sloužit vždy jen jako doplněk vlastního kapitálu.<sup>28</sup>

### 2.1.1.2 Externí zdroje

Bankovní úvěry jsou většinou hlavním finančním zdrojem. Poskytovatelem dlouhodobého úvěru mohou být komerční banky, pojišťovací společnosti, penzijní fondy. Bankovní úvěr bude mít nejčastěji formu termínované půjčky nebo hypotečního úvěru. V souvislosti s realizací PPP projektu je výhodná možnost nastavení podmínek poskytnutí dle potřeb a situace soukromého partnera, rychlost a pružnost, přístup k němu i pro menší společnosti. Naopak nevýhodou omezenost výše získatelných prostředků a nutnost vlastních prostředků, které lze použít například k zástavě. Se splácením úvěru je spojené i riziko na straně soukromého partnera v případě jeho neschopnosti splácet.<sup>29</sup>

Finanční leasing umožní využívání majetku po určitou dobu, aniž by se tento majetek musel stát vlastnictvím společnosti. Je to dlouhodobý pronájem, který umožňuje nájemci za úhradu trvalé užívání určitého majetku, jenž je ve vlastnictví leasingové společnosti.<sup>30</sup> Využití k financování PPP projektu je finanční leasing zajímavý hlavně ve vztahu k zajištění potřebného majetku k realizaci (stavební stroje), nemůže však pokrýt veškeré finanční potřeby.

Mezi externí zdroje lze zařadit i následné splácení veřejného sektoru formou poplatků za dostupnost služby (předem stanovená doba, pravidelnost) a formou úhrady přímo od uživatelů infrastruktury. Při výstavbě dopravní infrastruktury je také obvyklá úhrada prostřednictvím tzv. šedého mýtného. Výše této platby se odvíjí od objemu celkové dopravy a vytížení kapacit.

## 2.2 Smluvní rámec

Jelikož se na realizaci PPP projektu podílí mnoho subjektů, kteří nemusí být přímo hlavními partnery, ale mají vliv na celkový úspěch, je důležité ve smlouvě nastavit obecný rámec spolupráce, možnost změn, nejčastěji pomocí dodatků, a alokovat rizika. Do procesu vytvoření smlouvy by měli být zapojeni oba partneři (případně SPV), tak ale i poradci.

Zapojení poradců je žádoucí jen v případě, že lze zajistit jejich nezávislost a nestrannost vzhledem k posouzení vhodnosti realizace. Výběr nejčastěji probíhá ze speciálních konzultačních společností, které již mají zkušenosti s PPP projekty. Dále pak mohou být využity, pokud jsou

---

<sup>28</sup> TĚHLOVÁ, Marie. *Financování PPP projektu* [online]. Praha, 2009 [cit. 2018-05-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

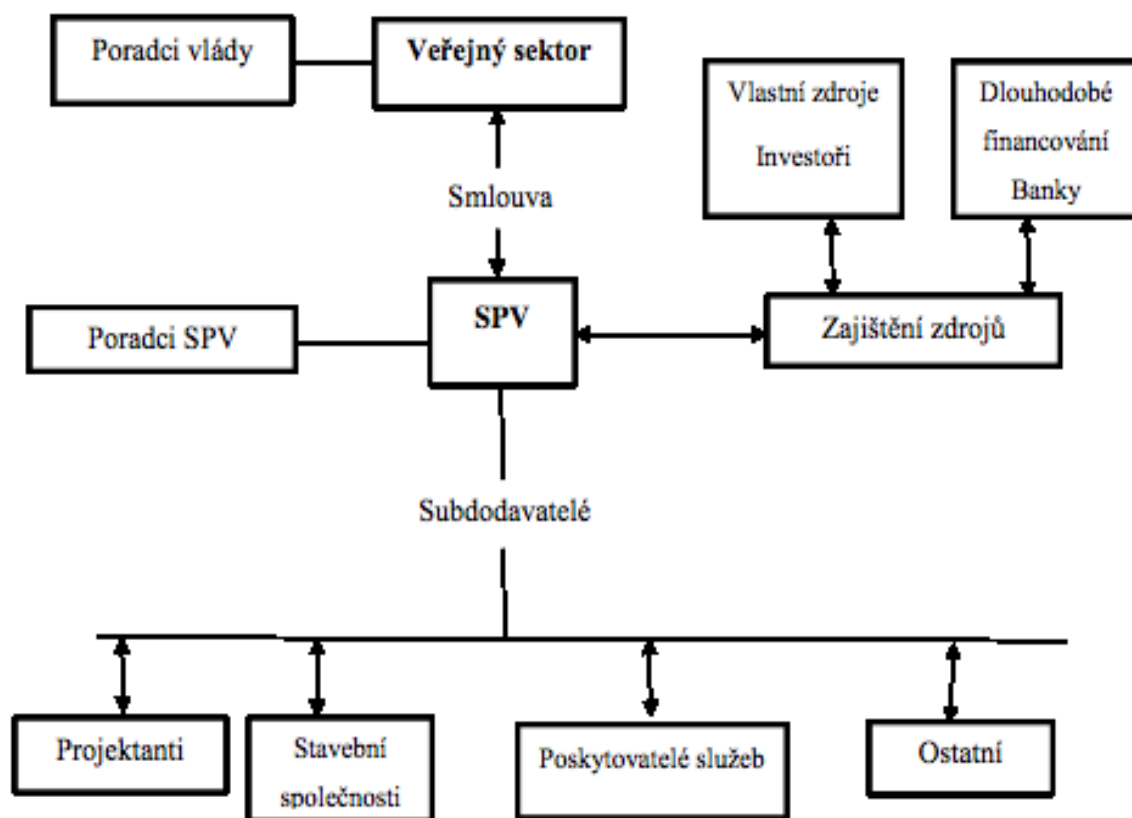
<sup>29</sup> SABOLOVÁ, Veronika. *Alternativní zdroje financování projektu PPP. Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 2-4/2009, 1. ročník, s. 128–147. ISSN 1803-9553. str. 135–137.

<sup>30</sup> Tamtéž, str. 137–140.

zřízeny, zvláštní jednotky, které se zabývají touto problematikou (v minulosti PPP Centrum), sdružení fyzických a právnických osob (Asociace pro rozvoj dopravní infrastruktury) nebo individuální poradce z vlastních zdrojů.

Veřejný sektor, fungující jako garant, by měl definovat požadované služby a navrhnout možnosti financování z veřejného rozpočtu, vytyčit cíle a priority realizace, zaštitit a naplánovat smluvní proces. Také by se měl vyvarovat nerovnováze v domluvených právech a povinnostech smluvní stran.<sup>31</sup>

Na níže přiloženém obrázku lze sledovat vzájemné vztahy mezi smluvními partnery. Nejdůležitější z nich je ten mezi veřejným sektorem a SPV, od kterého se odvíjí zbytek. Poradci mohou být napojeni na oba sektory. SPV na tomto příkladu dále ošetřuje riziko financování a musí zároveň ošetřit i smluvní vztahy se subdodavateli.



Obr. 2: Schéma smlouvy o PPP se zapojením SPV<sup>32</sup>

<sup>31</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 25–27.

<sup>32</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 24.

## 2.3 Alokace rizik

### 2.3.1 Riziko

Pod pojmem rizika se skrývá více definic, záleží z jakého oboru nebo odvětví na něj nahlížíme. Riziko může být určitá nejistota vztahující se k újmě nebo nebezpečí, nebezpečí vzhledem ke vzniku újmy nebo zdroj takového nebezpečí, pravděpodobnost vzniku újmy a v neposlední řadě i možná nejistá událost nebo situace, která může mít kladný i záporný účinek na cíle projektu.

V nejšířším slova smyslu je riziko „vystavení nepříznivým okolnostem“, ale také může být definováno jako nesoulad skutečných a očekávaných výsledků nebo pravděpodobnost jakéhokoliv výsledku odlišného od výsledku očekávaného.<sup>33</sup>

Existuje několik skupin rizik – hmotná a nehmotná, spekulativní a čistá, systematická a nesystematická, pojistitelná a nepojistitelná, strategická a operační a odhadovaná. Souhrn všech rizik projektu tvoří portfolio rizik.<sup>34</sup>

### 2.3.2 Risk management

Řízení rizik a jejich alokace je jeden z nejdůležitějších faktorů úspěšnosti celého PPP projektu. Je to souhrnné označení spontánních a systematických činností, jež směřují k ovládnutí rizika.<sup>35</sup> Ideální strategií by bylo vyhnout se riziku úplně, avšak všechna možná rizika nejde zcela eliminovat. Popřel by se tak i smysl podnikatelských aktivit, který s určitým rizikem vždy počítá.

Na proces řízení lze nahlížet různými úhly pohledu, které se liší postavením zapojeného subjektu. Veřejný sektor bude mít jiný pohled než soukromý partner nebo zainteresované finanční instituce.

Veřejný sektor má tendence přenést co možná největší počet rizik na soukromého partnera, to však není všelékem, i přesto že to je jedna z výhod PPP projektů.

Nelze určit univerzální model rozložení, který by se dal aplikovat na všechny PPP. Hlavní zájem je nastavit vyváženou alokaci a svěřit řízení jednotlivých rizik tomu z partnerů, který ho dokáže nejlépe, nejefektivněji ovládat. To je situace, kdy subjekt vynaloží na ovládnutí rizika

---

<sup>33</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Příloha I. Katalog rizik PPP projektů* [online]. Praha, 2008, [cit. 2018-05-09]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika\\_2008-09\\_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2008-09_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf). str. 3.

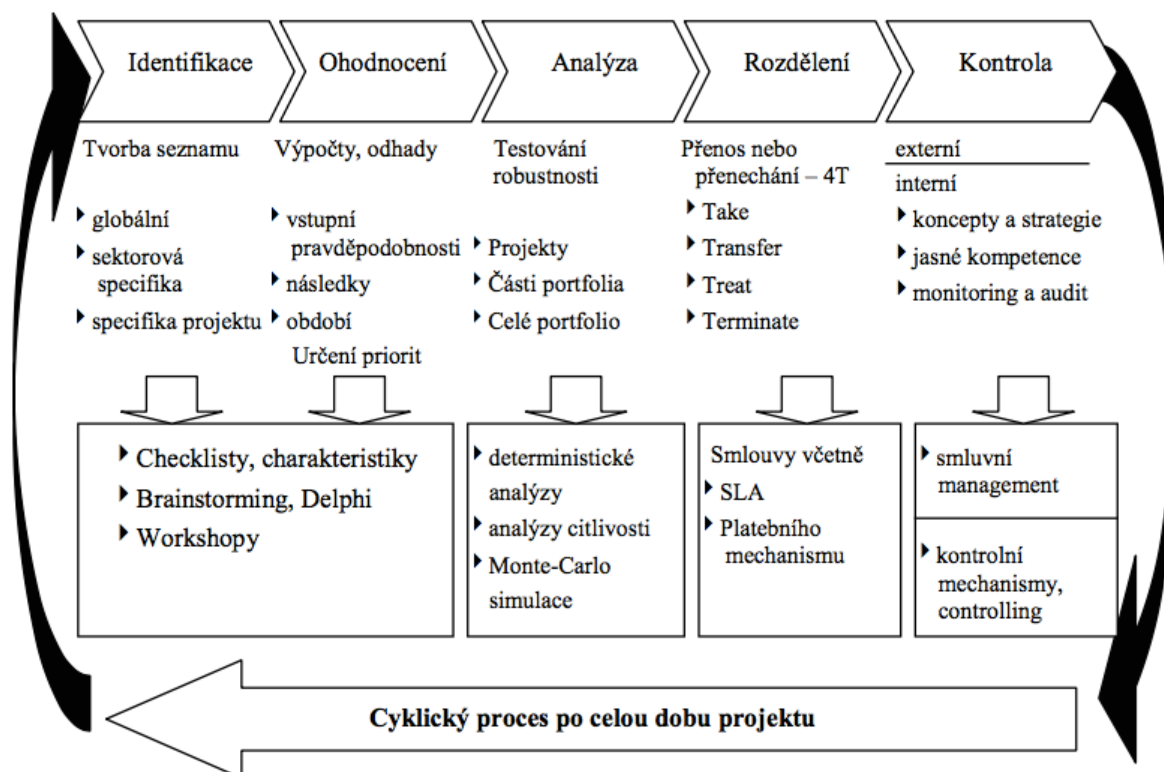
<sup>34</sup> TICHÝ, Milík. *Ovládání rizika: analýza a management*. Praha: C.H. Beck, 2006. Beckova edice ekonomie. ISBN 8071794155. str. 15–19.

<sup>35</sup> TICHÝ, Milík. *Ovládání rizika: analýza a management*. Praha: C.H. Beck, 2006. Beckova edice ekonomie. ISBN 8071794155. str. XIV.

nižších nákladů a dosáhne stejných nebo lepších výsledků, než by dosáhly jiné subjekty. Cíl subjektu by měl být snížit pravděpodobnost výskytu rizika na minimum.<sup>36</sup>

S tím souvisí rozdělení rizik na vnější neboli neovlivnitelná (finanční krize, přerušení dodávek plynu či energie) a na vnitřní neboli ovlivnitelná. To jsou ta, u kterých jejich vznik a expozici může, spíše musí, subjekt snižovat a nejlépe eliminovat.

Proces řízení je složitý komplex nejrůznějších činností, které se cyklicky opakují ve všech stádiích projektu. Jsou to identifikace, ohodnocení, analýza, rozdělení a ošetření rizik a jejich následná kontrola<sup>37</sup>, jak lze vidět na přiloženém schématu.



Obr. 3: Proces managementu rizika v PPP projektu<sup>38</sup>

### 2.3.3 Identifikace rizik

Při zpracování rizik se vytvoří seznam těch relevantních, které mohou projekt ohrozit během celé jeho životnosti. Tento seznam je potřeba neustále kontrolovat a obnovovat, jakmile nastane změna okolností. Měl by být schopen, co nejrychleji zareagovat na měnící se vnější i vnitřní podmínky (legislativa, hospodářská situace, daňové zatížení, změna fyzického okolí stavby).

<sup>36</sup> TICHÝ, Milík. *Ovládání rizika: analýza a management*. Praha: C.H. Beck, 2006. Beckova edice ekonomie. ISBN 8071794155. str. 30.

<sup>37</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. Risk Management v PPP projektech. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 1/2009, 1. ročník, str. 29–40. ISSN 1803-9953.

<sup>38</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 120.

Způsobů, jak rizika identifikovat, je několik, a to vycházejí z vlastních zkušeností a intuice, využít externí poradce a partnerské organizace, pravidelně kontrolovat danou lokalitu, rozebrat případové studie podobného PPP, projít možnosti v obecném katalogu nebo databázi rizik. Právě obecný nebo sektorový seznam rizik lze snadně konfrontovat, například formou check-listu, s vlastnostmi projektu.<sup>39</sup>

#### **2.3.4 Ohodnocení a analýza rizik**

Na identifikaci navazuje fáze ohodnocení, ve které se určí, které z rizik je podstatné a které lze i opomenout. Při analýze by se měla nastavit i hranice nutnosti správy a ošetření rizika. Protože je nemožné předvídat budoucnost, ohodnocení ani analýza nejsou stoprocentně přesné.

Samotné ohodnocení záleží na dvou faktorech – na intenzitě negativního dopadu a na pravděpodobnosti, že k riziku dojde. Nejlepší způsob je tyto dva faktory u každého rizika zkombinovat a vytvořit matice, ve které bude figurovat i čas.

V rámci výpočtu hodnoty rizika je nejjednodušší rozdělit si scénáře na optimistický, neutrální, pesimistický a katastrofální. Tímto rozdělením lze předvídat, co nastane a jak by se riziko mělo v budoucnu ošetřit.

K ohodnocení je možno použít i složitějších metod než matice. Tyto metody se dále dělí na kvalitativní (ohodnocený seznam rizik, ohodnocená matice rizik, seřazený ohodnocený seznam rizik), kvantitativní (regresivní analýza, shluková analýza) a smíšené (analýza citlivosti, analýza scénářů). Metody je možno samozřejmě kombinovat nebo použít jen ty, ke kterým je dost vstupních dat a které se na daný projekt PPP nejvíce hodí.<sup>40</sup>

#### **2.3.5 Rozdělení a správa rizik**

Optimální rozdělení rizika je to, kde se riziko přeneso na toho partnera, který se o něj dokáže nejlépe postarat. U správy rizik mohou nastat různé varianty a jejich kombinace – riziko může spravovat pouze veřejný sektor, soukromý partner nebo SPV, rizika jsou převedena na třetí subjekt (pojištění, garance), rizika jsou převedena na koncového uživatele skrze SPV (právo vybírat vyšší uživatelské poplatky).

Cílem alokace by neměl být přesun všech rizik na jednoho z partnerů, protože tím by došlo k jeho neúměrnému zatížení a pravděpodobně i k celkovému zvýšení nákladů.

---

<sup>39</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. Risk Management v PPP projektech. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 1/2009, 1. ročník, str. 29–40. ISSN 1803-9953. str. 33–34.

<sup>40</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. Risk Management v PPP projektech. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 1/2009, 1. ročník, str. 29–40. ISSN 1803-9953., str. 35–36.



Výstupem bývá přehled rizik, které jsou již ohodnocené, a označení partnera, který za ně bude nést odpovědnost.

Nástroji přenosu rizika jsou právní rámcové podmínky, projektové struktury, samotná koncesní smlouva, další smlouvy a ujednání, zadávací dokumentace, struktura financování, bezpečnostní návrhy a koncepty. Oproti tomu mechanismem bývají smluvní dodatky koncesní nebo jiné smlouvy, výčty výkonů, platební mechanismy, garance a záruky, požadovaná úroveň likvidity a požadovaná struktura rezervních prostředků.<sup>41</sup>

Po rozdělení nastává samotná fáze správy rizik. Ošetření svěřených rizik je na jednotlivých subjektech. V zásadě jsou čtyři hlavní přístupy: *take/tolerate* (převezmi/toleruj), *treat* (ošetři), *zmírni*, *transfer* (převeď, pojisti), *terminate* (odstraň, eliminuj).

Při těchto přístupech může partner využít řadu metod, například ofenzivní řízení, retenci rizik, redukci, transfer na jiný subjekt, deverzifikovat portfolio, sdílení, pojištění, získání podrobnějších informací, síťovou analýzu nebo hromadnou obsluhu. V PPP projektech se nejčasteji používá diverzifikace, přesun, pojištění a aktivní přístup k řízení. Veškerá ujednání týkající se rizik a jejich převodu či správy by měla být součástí smlouvy a měla by se projevit v podobě platebního mechanismu.

### 2.3.6 Kontrola a monitoring

Kontrola rizika musí probíhat opakovaně v celém životním cyklu projektu, není to tedy jen konečná fáze. Jak už bylo zmíněno, všechna rizika musí být opětovně kontrolována a strategie ošetření měněna podle aktuálního stavu.

Součástí kontroly by měly být pravidelné zprávy všech zainteresovaných stran subjektu o aktuální situaci a dalším postupu. Je vhodné, aby ve smlouvě byly určeny osoby, které budou za monitoring zodpovědné, a jejich případná penalizace při nesplnění povinnosti kontroly.

### 2.3.7 Dělení rizik

Jednotlivá rizika nemusí být zastoupena ve všech PPP projektech a jejich výskyt se může lišit i regionálně. Můžeme je rozdělit do několika kategorií dle sestaveného katalogu rizik<sup>42</sup>, který sestavil Jan Ostřížek, a z Katalogu rizik PPP projektů<sup>43</sup>, který sestavilo Ministerstvo financí ČR a

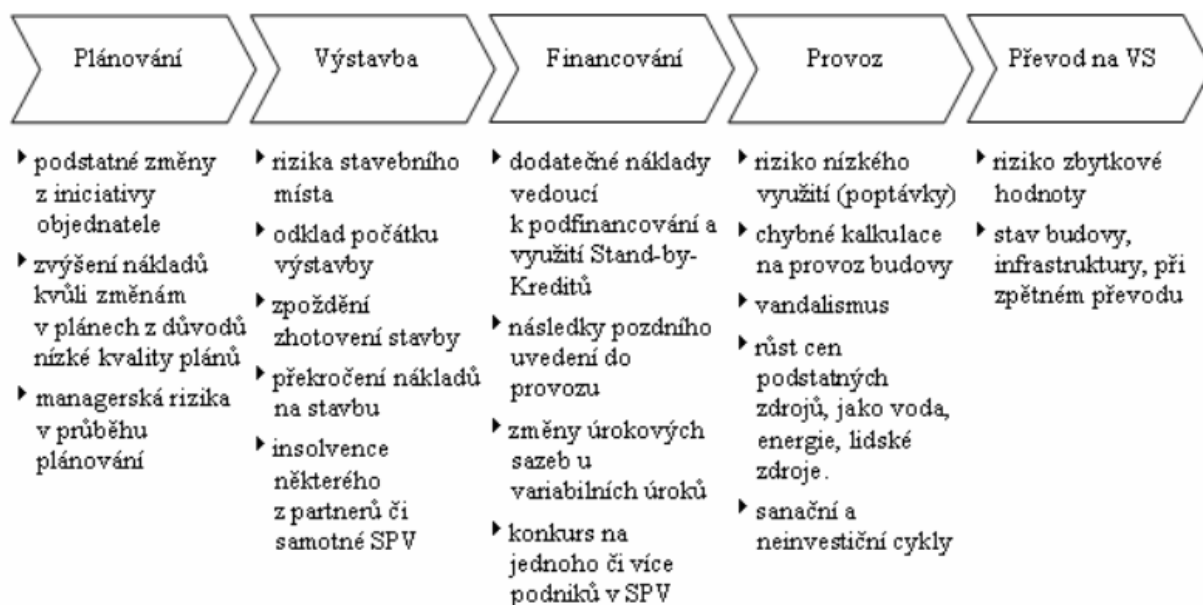
---

<sup>41</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 114.

<sup>42</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. 124–143.

<sup>43</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Príloha I. Katalog rizik PPP projektů* [online]. Praha, 2008, [cit. 2018-05-09]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika\\_2008-09\\_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_2008-09_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf).

který obsahuje i vzor matice rizik. Vytvořený katalog rizik a jejich matici lze použít při tvorbě smlouvy o PPP a vyvarovat se tak sporů o jejich definici v budoucnu.



Obr. 4: Obvyklá rizika v různých fázích PPP projektu<sup>44</sup>

Na obrázku č. 4 lze vidět rozdělení rizik, popsaných níže, tak, jak se mohou objevit v jednotlivých fázích projektu. V oblasti plánování budou rizika častěji na straně zadavatele, avšak s postupem realizace se rizika přenášejí spíše na privátního partnera.

#### 2.3.7.1 Stavebně-technologická a projekční rizika

Jsou to taková rizika, která díky vlastnostem stavby, konstrukci nebo projekční práci, mají negativní vliv na celou realizaci. Patří mezi ně riziko projektové dokumentace (hrozí zejména ve chvíli, kdy veřejný zadavatel nebude mít projektovou dokumentaci připravenou před zahájením veřejné soutěže), riziko konstrukce či stavby, riziko překročení stavebních nákladů, riziko znečištění lokality (vinou soukromého nebo veřejného sektoru), riziko vlivu projektu na životní prostředí během doby životnosti projektu.

Většina z nich je alokována směrem k privátnímu partnerovi, který má lepší předpoklady tuto oblast zajistit. Výjimkou jsou ta rizika, která budou zaviněna veřejným sektorem, především riziko znečištění lokality a riziko vlivu projektu na životní prostředí. Tato rizika jsou standardně upravena ve smlouvě, ale opět platí, že je důležité rizika a jednotlivé případy přesně definovat a případně konzultovat s odborníky z oblasti stavebnictví.

<sup>44</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 113.

Dalším ze skupiny je riziko lokality, které souvisí především s jejím stavem. Součástí tohoto rizika je riziko stávajícího objektu (stávající objekt se ukáže nevhodným pro zamýšlenou rekonstrukci nebo dostavbu), riziko dostupnosti lokality (stavební lokalita může být nedostupná kvůli vztahům s vlastníky okolních pozemků, přístupová cesta může být nedostatečná), riziko vlastnictví lokality (pro eliminaci tohoto rizika by veřejný sektor měl zajistit nebo získat potřebné pozemky před realizací projektu), riziko stavu lokality (vynaložení nákladů na úpravu stavu před samotnou realizací), riziko rozvodných sítí (sítě nemusejí být zaneseny v plánech nebo jsou zaneseny špatně), riziko územního plánu, riziko stavebního povolení, riziko kulturního nebo archeologického dědictví, riziko chráněné krajinné oblasti.

Z rizik týkajících se lokality má nejčastěji veřejný sektor na starosti riziko územního plánu, rozvodných sítí, kulturního nebo archeologického dědictví a chráněné krajinné oblasti. Jejich výskytu lze předejít včasnými expertními odhady, podrobnými studii dostupné dokumentace a včasným získáním všech potřebných povolení.

Poslední z podkategorií je riziko chybných technologií, sítí a souvisejících služeb, které zapříčiňují vady, výpadky sítí a technologická nedostatečnost. Mezi ně patří riziko vady v průběhu realizace projektu a v průběhu životnosti projektu (riziko skryté vady), riziko chybné technologie a technologické nedostatečnosti, riziko neočekávaného přerušení dodávky energie nebo výpadku rozvodných sítí. Většina z nich je alokována na soukromý sektor.<sup>45</sup>

#### **2.3.7.2 Kreditní rizika**

Kreditní rizika jsou dvě – riziko likvidity a riziko nesplnění závazků. Riziko likvidity plyne z momentální nesolventnosti soukromého sektoru, související s nedostupností zdrojů pro realizaci. Často v této situaci dojde ke zpoždění celého projektu, protože privátní partner není schopen plnit své závazky, hlavně vůči subdodavatelům.

Mezi rizika nesplnění závazků patří riziko dostupnosti (soukromý sektor provede své závazky jinak, se zpožděním nebo je nedodrží vůbec), nedodržení závazků veřejným sektorem a selhání protistran (selhání vyplývající ze selhání subdodavatele apod.), riziko koncentrace (všechny dodávané služby a práce dodává jeden partner) a riziko zamítnutí partnerství (na základě rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže).<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Příloha I. Katalog rizik PPP projektů* [online]. Praha, 2008, [cit. 2018-05-09]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika\\_2008-09\\_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_2008-09_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf). str. 6–9.

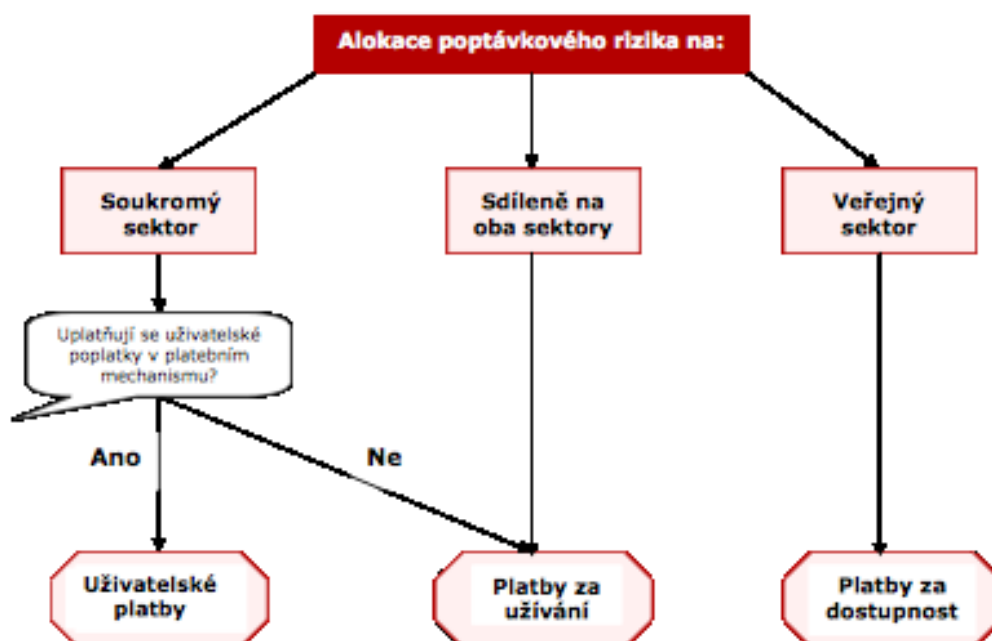
<sup>46</sup> Tamtéž, str. 9–11.

### 2.3.7.3 Tržní rizika

Tržní rizika vznikají na základě poptávky, nabídky na trhu nebo vývoje makroekonomických identifikátorů (měnové, inflační a úrokové riziko).

Riziko poptávky obsahuje výskyt nedostatečné poptávky po dodávané službě nebo projektu. Dodavatelem nebo provozovatelem může být soukromý i veřejný sektor. Poptávka se může změnit nebo je špatný už její počáteční odhad, což opět souvisí s doporučením alokovat rizika vyváženě mezi partnery a provést důkladně expertní odhady.

V případě, že veřejný sektor zvýhodní nebo podpoří projekt konkurenčního charakteru, což bude mít za následek snížení poptávky, nastane riziko zvýhodnění konkurence. Pro toto riziko je klíčové, aby si veřejný sektor vždy ujasnil před realizací cíl a záměr projektu.<sup>47</sup>



Obr. 5: Schéma možné alokace rizika poptávky<sup>48</sup>

### 2.3.7.4 Vnější rizika

Tuto skupinu rizik je velmi obtížné řídit a vyváženě alokovat. Patří mezi ně politická rizika (riziko selhání vlády a nadnárodní politické riziko), vyšší moc a další.

<sup>47</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Příloha I. Katalog rizik PPP projektů* [online]. Praha, 2008, [cit. 2018-05-09]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika\\_2008-09\\_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2008-09_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf). str. 11–13.

<sup>48</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů*. [online]. Praha, 2012, [cit. 2018-05-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-9537>. str. 62.

Rizika související s vyšší mocí vyplývají z událostí, které nelze jednoduše předvídat. Jedná se o riziko přírodní katastrofy, terorismu a riziko válečného konfliktu. Pro ně je typické jejich sdílení sektory. Proti riziku přírodní katastrofy se většinou pojišťuje, proti zbývajícím se nelze pojistit. Lze je jen ošetřit různými bezpečnostními opatřeními a pečlivým sledováním mezinárodní politické situace.

Mezi vnější rizika můžeme zařadit ta, která vznikají z postupu veřejného sektoru a souvisí především s legislativním prostředím. Z toho lze odvodit legislativní riziko (obecná změna právních předpisů) a riziko daňové (obecného nebo specifického charakteru), riziko dodatečných povolení (nutnost získat dodatečná povolení, která nebyla zahrnuta do plánu realizace) a riziko situace v odvětví či stávky.<sup>49</sup>

#### **2.3.7.5 Operační rizika**

Operační rizika souvisejí s provozní částí projektu, se zařízením (riziko vstupu nebo materiálu, údržby, oprav, modifikace a adaptace, riziko nízké zůstatkové hodnoty), lidským faktorem nebo bezpečností.

Rizika související s lidským faktorem jsou ovlivněny situací na pracovním trhu (riziko nedostatku lidských zdrojů), nedostatečnou kvalifikací (riziko neodpovídajících pracovních sil a riziko nezastupitelnosti potenciálních pracovníků) nebo případnými pracovněprávními spory. Všechny jsou typicky alokovány na soukromý sektor, proti nim se lze pojistit a předejít jim správným nastavením přijímacího řízení a především dodržením pracovněprávních předpisů.

Bezpečnostní rizika bývají většinou převedena na soukromý sektor. Je to riziko podvodu nebo nelegálního jednání, riziko bezpečnosti technologických systémů (úmyslné nebo neúmyslné poškození nebo narušení) a riziko poškození či krádeže. Tato rizika jsou často ošetřena zákonem, ale lze je eliminovat školeními, kontrolami, využitím ostrahy a zároveň i pojištěním.<sup>50</sup>

#### **2.3.7.6 Strategická rizika**

Typicky tato rizika vyplývají z nedostatečné přípravy a kvality smluvního rámce, jeho nedodržení nebo porušování právních předpisů. Tato rizika jsou většinou alokována na privátního partnera, ale mohou být i sdílená. Vyhnout se jim lze především podrobnou smluvní úpravou, která bude odpovídat platné legislativě. Jsou jimi riziko odpovědnosti třetím stranám, riziko změny smlouvy a riziko porušení obecně závazných předpisů.

---

<sup>49</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů* [online]. Praha, 2012, [cit. 2018-05-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-9537>, str. 13–15.

<sup>50</sup> Tamtéž, str. 15–18.

Lze mezi ně řadit i rizika, která bývají ošetřována veřejným sektorem, a to riziko strategického rozhodnutí a reputační riziko (snížení důvěryhodnosti rozhodnutí veřejného sektoru). Obě lze zmírnit expertními odhady.<sup>51</sup>

Všechna popsaná rizika mohou způsobit nejrůznější následky podle intenzity a délky jejich trvání. Často dochází k ohrožení celé realizace, jejímu zpoždění, zvýšení finančních nákladů a v nejhorším případě i k ukončení celého projektu.

## 2.4 Ukončení smlouvy

### 2.4.1 Předčasné ukončení a kompenzace

Jako u každého jiného projektu, i u PPP se musí předpokládat a smluvně ošetřit předčasný konec smluvního vztahu. Těmito situacemi jsou nejčastěji: ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele nebo naopak, dobrovolné předčasné ukončení zadavatele, ukončení pro korupci nebo nepoctivost a ukončení jednou ze stran z důvodu události tzv. vyšší moci.<sup>52</sup>

Ukončení pro selhání zadavatele není v praxi příliš časté, avšak zadavatel by tuto možnost měl smluvně ošetřit, tak aby toho nemohl privátní partner zneužít. Ve smlouvě by měly být zakotveny jasně vymezené důvody, pro které může být smlouva ukončena. Jedním z nich je situace, kdy veřejný sektor není schopen nebo neplatí služebné a později ani úroky z prodlení. Pokud je projekt předčasně ukončen, měla by náležet soukromému partnerovi částka, která pokryje splacení neuhrazené částky, náklady soukromého partnera spojené s předčasným ukončením a kompenzací ušlého zisku.<sup>53</sup>

V opačném případě smlouvu ukončí zadavatel pro selhání soukromého partnera. Musí porušit nebo neplnit své závazky takovým způsobem, že nestačí snížení služebného. Porušením nebo selháním může být absence komunikace, úpadek, neotevření zařízení v termínu nebo nedostupnost služby. S touto variantou nastupuje právo bank, které se podílejí na financování projektu tak, aby jim zadavatel dal možnost vstoupit do řízení projektu. Soukromý partner může být přesto kompenzován, když zadavateli zůstane vybudovaná infrastruktura, a to formou úplného nebo částečného pokrytí závazků k seniorním věřitelům, stanovením tržní hodnoty projektu.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů* [online]. Praha, 2012, [cit. 2018-05-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-9537>, str. 18–19.

<sup>52</sup> Tamtéž, str. 109.

<sup>53</sup> Tamtéž, str. 109.

<sup>54</sup> Tamtéž, str. 110.

Předčasné ukončení pro korupci nebo nepoctivost souvisí s morální aspektem a jejich výskyt negativně ovlivní hospodaření s veřejnými prostředky. Zatímco korupce se může vyskytnout na obou stranách spolupráce, nepoctivost je spojená spíše se soukromým sektorem, který zatají úspory, možnosti refinancování.<sup>55</sup>

Poslední variantou může být zásah tzv. vyšší moci. První volbou by nemělo být ukončení projektu, ale pouze změny smluvního rámce, které budou odrážet změnu situace. Riziko vyšší moci bývá často sdílené, proto by případná kompenzace měla pokrýt jen pohledávky věřitelů, investice vlastního kapitálu (ale ne požadovaný výnos), náklady spojené s předčasným ukončením.

#### **2.4.2 Řádné ukončení smlouvy**

Varianta řádného ukončení smlouvy je ideálním koncem každého projektu. Po uplynutí koncesní smlouvy dojde k vypořádání smluvních stran. Vybudovaná infrastruktura může být předána zadavateli. Soukromý partner by měl provést inventuru, měření, odstranit svá zařízení a předat veškerou dokumentaci. Zadavatel může využít tzv. rezervní fond. V něm zadrží část měsíčních plateb služebného v posledních měsících před předáním a uvolní je až po řádném předání.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů* [online]. Praha, 2012, [cit. 2018-05-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-9537>, str. 111.

<sup>56</sup> Tamtéž, str. 111–112.

### 3 Koncepce PPP projektů v České republice

Aby přicházelo v úvahu použití PPP projektu, je potřeba vytvořit dostatečnou právní úpravu. Jelikož je tato možnost pouze jednou z alternativ veřejného zadávání, může být upravena, jak v normách týkající se veřejného zadávání obecně, tak normami, které se budou speciálně vztahovat k PPP (především úprava koncesí).

#### 3.1 Vývoj

V České republice bylo použití PPP projektů právně ukotveno na začátku 21. století. V roce 2004 Vláda ČR schválila usnesením<sup>57</sup> Politiku Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice. Tímto usnesením schválila použití veřejně-soukromého partnerství při zajišťování veřejných infrastruktur a služeb, a tím jeho zařazení mezi systémové nástroje. Tehdy spatřované výhody byly především alokace veřejných prostředků, zajištění kvalitnějších služeb, růst zahraničních investic a zvýšení šance na čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie.

Realita uvedení PPP projektů do praxe byla však úplně jiná. Zdárnému začlenění do systému bránilo mnoho překážek. Z těch objektivních to byla nedostatečná připravenost legislativy, absence metodik a nezkušenost místního prostředí. Subjektivní překážkou pak byla nedůvěra a neochota politické reprezentace.

##### 3.1.1 Koncesní zákon

Před přijetím Koncesního zákona upravoval koncesní smlouvy zákon č. 256/2002 Sb., kterým se měnil zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Touto novelou byla do zákona vložena část čtvrtá (Převedení výkonu některých práv a povinností státu v souvislosti s výstavbou, provozováním a údržbou silnice). Byla to reakce na neúspěšný pokus dostavby dálnice D47<sup>58</sup> formou PPP projektu.<sup>59</sup>

K úspěšné implementaci bylo potřeba začlenit potřebné instituty do české legislativy. Novou právní regulaci obsahovaly především 2 zákony z oblasti veřejného zadávání - zákon č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách, a zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení.

---

<sup>57</sup> Usnesení Vlády ČR č. 7/2004 ze dne 7. ledna 2004

<sup>58</sup> Více v části čtvrté.

<sup>59</sup> KRÁL, Jaroslav. Koncese a koncesní smlouvy de lege lata et de lege ferenda. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 3–4/2009, 1. ročník, str. 66–79. ISSN 1803-9953.



Tyto dvě základní normy byly doplněny řadou vyhlášek<sup>60</sup> a částečnou úpravou v jiných zákonech a to v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Zároveň nová úprava reflektovala vývoj evropské legislativy a zajistila transpozici 2 důležitých směrnic – směrnice Evropského parlamentu a rady 2004/17/ES<sup>61</sup> a 2004/18/ES<sup>62</sup>, doplněné o další evropské předpisy, které se týkaly zadávání veřejných zakázek<sup>63, 64</sup>. Hlavním cílem všech zásad obsažených v této obsáhlé právní úpravě bylo zajištění efektivního nakládání s veřejnými prostředky. Evropský soudní dvůr formuloval základní pravidla, která vyplývaly ze základních dokumentů Evropské unie, dopadající na veřejného zadavatele. Jedná se o volný pohyb zboží, právo usazování, volný pohyb služeb, nediskriminace a rovné zacházení, transparentnost, proporcionalita a vzájemné uznávání.<sup>65</sup>

Cílem nové úpravy bylo nastavení hranic a základních pravidel spolupráce. Předmětem úpravy v Koncesním zákoně byly podmínky a postup veřejného zadavatele při uzavírání koncesních smluv v rámci realizace spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Koncesní zákon byl sám o sobě poměrně stručný, často odkazoval na Zákon o veřejných zakázkách. Koncesní zákon obsahoval shodnou definici veřejného zadavatele<sup>66</sup> jako Zákon o veřejných zakázkách. Zároveň neobsahoval vymezení pojmu koncese, ale hovořil o koncesní smlouvě.<sup>67</sup>

Existence dvou zákonů, které upravovaly koncese a PPP projekty, rozdělovala odbornou veřejnost již od jejich přijetí. V důvodové zprávě Koncesního zákona je uvedeno, že by bylo koncepčně nevhodné zařadit předmětnou úpravu do Zákona o veřejných zakázkách.<sup>68</sup> Já se však přikláním k názoru Radka Jurčíka, který ve svých knihách a článcích opakovaně tvrdil, že existence

---

<sup>60</sup> vyhlášky č. 328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách, č. 329/2006 Sb., kterou se stanoví bližší požadavky na elektronické prostředky, elektronické nástroje a elektronické úkony při zadávání veřejných zakázek, č. 330/2006 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zadávání veřejných zakázek, č. 274/2006 Sb., kterou se stanoví seznam vojenského materiálu pro účely zákona o veřejných zakázkách, č. 238/2006 Sb., kterou se stanoví náležitosti obsahu žádosti o předchozí stanovisko k uzavření smlouvy nebo smlouvy podle koncesního zákona a ke změně uzavřené koncesní smlouvy nebo smlouvy dle koncesního zákona a vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon

<sup>61</sup> směrnice ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působící v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb

<sup>62</sup> směrnice ze dne 31. března 2004, o koordinaci při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby

<sup>63</sup> Například směrnice 89/665/EHS, 92/13/EHS, 2005/75/ES, 2004/18/ES, rozhodnutí Komise 2005/15/ES a mnoho dalších.

<sup>64</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 153.

<sup>65</sup> rozsudek ve věci C-264/03, Komise v. Francie, ze dne 20.10.2005

<sup>66</sup> § 2 Koncesního zákona

<sup>67</sup> § 16 Koncesního zákona

<sup>68</sup> VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon): Sněmovní tisk 1078*. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 2018-10-16]. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=14552>. str. 2.

Koncesního zákona jako samotného zákona není, respektive nebyla, opodstatněná a de lege ferenda by jej bylo vhodné zařadit do Zákona o veřejných zakázkách rovnou.<sup>69</sup>

Karel Zuska v roce 2008 vymezil ve svém článku několik problematických oblastí právní úpravy, dokonce je označil za nepřátelské vůči PPP projektům. Byla to nedostatečná legislativa a absence metodik, matoucí povědomí o možnosti kombinace PPP projektu s dotačním titulem, postavení veřejného zadavatele při případné insolvenční situaci privátního partnera, úprava daně z přidané hodnoty, otázky veřejné podpory v průběhu trvání partnerství a opatrnost oficiální politiky PPP při propagaci a jejich prosazení.<sup>70</sup>

### 3.1.2 Koncepce PPP projektů

Pojem koncese (v Koncesním zákoně pojem koncesní smlouvy) ale nelze ztotožňovat s pojmem veřejně-soukromého partnerství, který je širší. Jak už bylo výše zmíněno, projekty spolupráce mohou spadat do režimu koncesních smluv i zadávání veřejných zakázek.<sup>71</sup>

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru mohla mít obecně podobu klasické veřejné zakázky, koncese na služební a stavební práce, veřejné zakázky ve formě PPP projektů a účasti na joint venture companies. V české právní úpravě se přijetím Koncesního zákona a Zákona o veřejných zakázkách zúžila možnost na formu koncese na služby a na stavební práce nebo na veřejnou zakázku formou PPP projektu.<sup>72</sup> Projekt PPP mohl spadat i do režimu tzv. kvazikoncese, kdy vybraná ustanovení dopadala na specifické nadlimitní veřejné zakázky.<sup>73</sup> Jednalo se o řadu vztahů, které splňovaly podmínky pojmu koncesní smlouvy.<sup>74</sup> Úprava však dostatečně neurčila obsah vztahů mezi zainteresovanými subjekty a odkazovala tehdy na Obchodní zákoník.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 378.

<sup>70</sup> ZUSKA, Karel. Praktické problémy PPP při realizaci projektů obnovy a rozvoje venkova. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 2/2009, 1. ročník, str. 35-52. ISSN 1803-9553.

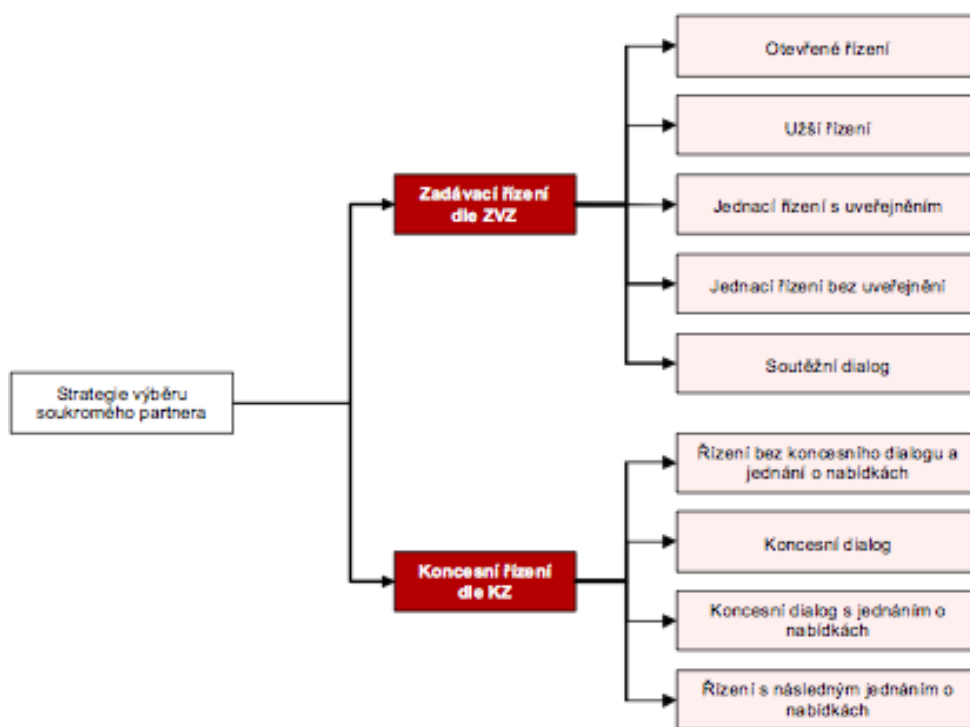
<sup>71</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 152.

<sup>72</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 377.

<sup>73</sup> § 1 odst. 2 Koncesního zákona, § 156 Zákona o veřejných zakázkách

<sup>74</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 163–165.

<sup>75</sup> zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník



Obr. 6: Způsoby výběru soukromého partnera – stará právní úprava<sup>76</sup>

Jak je vidět na přiloženém schématu, možnost zadání a pozdější výběr partnera pro PPP projekt byla v koncesním řízení omezena pouze na čtyři možnosti zadání. Právní úprava tak reagovala na to, aby při zadávání koncesí byl důraz na jednání mezi partnery. Tato úprava však vedla pouze k tomu, že se zadavatel snažil vyhnout koncesnímu řízení. Snažil se spíše o zadávání pomocí klasické veřejné zakázky.

### 3.1.2.1 Koncese na služby a stavební práce

Koncese na stavební práce je obdobná veřejné zakázce na stavební práce a to především v předmětu plnění. Rozdílem mezi nimi je platba, u koncese je to platba právem využívat předmět plnění po určitou dobu nebo peněžní protiplnění, které je typické pro veřejnou zakázku, spolu s právem na užívání. Právní úprava koncesí se týkala veřejného zadavatele, naopak se netýkala dotovaného ani sektorového, protože ti koncese neudělovali a Koncesní zákon na ně nedopadal.

<sup>76</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů. [online]. Praha, 2012, [cit. 2018-05-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-9537>. str. 36.

### 3.1.2.1.1 Koncesní smlouva

Koncesní smlouva byla upravena v části třetí Koncesního zákona. Její definice, přenos rizik, obsah byly popsány v § 16 Koncesního zákona. Byla jí taková smlouva, na jejímž základě je realizována veřejná zakázka, koncesionářem vybraný uchazeč, koncesním dialogem soutěžní dialog a předpokládaným příjmem koncesionáře předpokládaná hodnota veřejné zakázky podle Zákona o veřejných zakázkách.<sup>77</sup> Z tohoto ustanovení lze také vyvodit znaky koncesní smlouvy: „*koncesionář se zavazuje poskytovat služby nebo i provést dílo a zadavatel se zavazuje umožnit koncesionáři brát užitky vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích*“, jak uvádí Tomáš Kruták: „*Výše uvedené je třeba chápat jako pojmové či typové znaky koncesní smlouvy. Jestliže smlouva některý z uvedených znaků naplňovat nebude, nepůjde o koncesní smlouvu ve smyslu § 16. V této souvislosti je třeba poukázat na to, že koncesní zákon klade řadu dalších požadavků na obsah koncesní smlouvy. Koncesní smlouva tak musí obsahovat úpravu rozdělení dalších rizik (tj. jiných než spojených s braním užiteků), stanovení důvodů, na jejichž základě může dojít k předčasnému ukončení smlouvy, vymezení právních vztahů stran k majetku určenému k realizaci koncesní smlouvy, stanovení pravidel pro vypořádání vztahů k tomuto majetku v případě předčasného ukončení smlouvy (viz § 16 odst. 2, 3). Tyto obsahové požadavky, které je třeba odlišovat od výše uvedených pojmových (typových) znaků koncesní smlouvy, jsou obligatorními obsahovými náležitostmi koncesní smlouvy, jejichž nedostatek by měl za následek neplatnost smlouvy*“<sup>78</sup>

Problém však nastal ve chvíli, kdy smlouva v rámci širší spolupráce veřejného a soukromého sektoru nenaplňovala výše uvedenou definici koncesní smlouvy. To mohl být problém i u zajištění dopravní infrastruktury, pokud byl partner placen za udržování bez ohledu na reálné využití koncovými uživateli. To poté mohlo svádět právě k tomu, aby zadavatel využil možnosti zadat PPP projekt realizovaný v režimu zákona o veřejných zakázkách.<sup>79</sup>

Koncesní smlouva dále umožnila přenést platbu za předmět koncese a využívání na třetí osoby. Koncesní zákon přinesl i přenášení závazků na koncesionáře – poskytování služby, provedení díla, braní užiteků.<sup>80</sup> Koncesní smlouvu měl právo udělit jen veřejný zadavatel. Dokonce měl povinnost ji udělit v koncesním řízení dle Koncesního zákona, jen pokud bude předpokládaná

<sup>77</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 379.

<sup>78</sup> 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. str. 136.

<sup>79</sup> 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. str. 137–138.

<sup>80</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 380.

hodnota větší než dvacet milionů korun českých. Dle předpokládané ceny rozdělil Koncesní zákon koncesní smlouvy na 4 druhy a to na bagatelní, podlimitní, nadlimitní a významné.<sup>81</sup>

V § 20 Koncesního zákona byly uvedeny podmínky pro významné koncesní smlouvy. Před zahájením koncesního řízení musela být provedena studie proveditelnosti, na jejímž základu určený orgán schválil koncesní projekt. Předpokládané ceny byly jednotlivě odstupňovány dle typu veřejného zadavatele.

V oblasti výstavby dopravní infrastruktury spadaly projekty do typu koncesní smlouvy, kde byl veřejným zadavatelem Česká republika, státní příspěvková organizace nebo subjekt veřejného práva ovládaný státem. Schvalovacím orgánem poté Vláda ČR. Předpokládaná cena projektu byla stanovena na částku 500 milionů korun českých.<sup>82</sup>

### 3.1.2.2 Kvazikoncese

V době platnosti ustanovení § 156 Zákona o veřejných zakázkách a ustanovení § 1 odst. 2 Koncesního zákona se v České republice hovořilo o existenci tzv. kvazikoncesí. Úprava v Zákoně o veřejných zakázkách byla velmi podobná koncesi, avšak neměla všechny typické znaky. Chybějícím rysem byla možnost koncesionáře pobírat užitky z poskytování či provozování služby nebo infrastruktury a také větší přenos rizika na koncesionáře.

Tato úprava byla zneužívána zejména zadavateli, kteří se tímto způsobem vyhnuli povinnosti postupu podle Koncesního zákona. Jednalo se v podstatě o nadlimitní veřejné zakázky, při kterých některá ekonomická rizika přebíral dodavatel. Toto řešení bylo velmi netypické v kontextu právní úpravy v evropských zemích a zároveň způsobovalo mnoho problémů.

Tomáš Kruták hodnotil přesun této právní úpravy takto: „*Vypuštění kvazikoncesí z koncesního zákona však neznamená, že by se tyto projekty nadále nemohly realizovat. Na jejich zadávání ani realizaci však již žádným způsobem nedopadá koncesní zákon a řídí se v plné míře pouze ustanoveními zákona o veřejných zakázkách.*“<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 381.

<sup>82</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 381.

<sup>83</sup> 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. str. 135.

### 3.1.2.3 Veřejná zakázka ve formě PPP projektu

Od klasických veřejných zakázek se veřejná zakázka ve formě PPP projektu odlišuje dobou trvání, doba plnění je většinou na pět a více let.<sup>84</sup> Dále je povaha služby či práce taková, že je potřeba, aby předmět plnění umožnil i výběr poplatku od uživatele, který však samotný k financování nestačí a je potřeba dalších finančních zdrojů. Jedním z nich je pravidelná platba zadavatele za dostupnost služby v požadované kvalitě, která je zároveň dalším odlišujícím znakem. Zároveň dodavatel ponese ekonomická rizika, která jsou spojena s realizací, nad rámec klasické veřejné zakázky.<sup>85</sup>

Rozdíl však není přesně právně definovaný a zřejmý. U veřejné zakázky lze definici rozšířit o to, že vítězný uchazeč zajistí vybudování infrastruktury a bude zajišťovat funkčnost za stálý poplatek za dostupnost.

Jde pouze o to, jak se veřejný zadavatel postaví k přenosu ekonomických rizik. Pokud budou ekonomická rizika standardní (například vznik škody, vady díla, smluvní pokuty), lze zadat projekt i jako klasickou veřejnou zakázku. Jediné, co tímto způsobem může být porušeno jsou rozpočtová pravidla v případě, že by soukromý partner neměl vyčleněné finanční prostředky na realizaci.

Pokud byla veřejná zakázka ve formě PPP projektu zadána podle Zákona o veřejných zakázkách, Koncesní zákon se nepoužil.<sup>86</sup>

## 3.2 Současná právní úprava

Po příliš nepovedené tzv. diamantové novele zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách a poté rozdělení úpravy do dvou zákonů, přišlo v roce 2016 sjednocení do jednoho zákona a to do zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Jeho hlavním přínosem je zjednodušení celého procesu zadávání. S novou úpravou souvisí i vydání prováděcích předpisů.<sup>87</sup> Zároveň tato úprava reflektuje nové zadávací směrnice Evropské unie, a to pro koncese směrnicí 2014/23/EU, o

<sup>84</sup> Podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích je doba užívání majetku omezena na osm let. Na delší dobu užívání je potřeba výjimka Ministerstva financí ČR.

<sup>85</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 379.

<sup>86</sup> JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. Vyd. 2., přeprac. Praha: C.H. Beck, 2014. Právní praxe. ISBN 9788074004438. str. 385–286.

<sup>87</sup> č. 168/2016Sb., vyhláška o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitosti profilu zadavatele, č. 169/2016 Sb., vyhláška o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek, služeb s výkazem výměr, č.170/2016 Sb., vyhláška o stanovení paušální částky nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek, č. 172/2016 Sb., nařízení o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, č. 173/2016 Sb., nařízení o stanovení závazných zadávacích podmínek pro veřejné zakázky na pořízení silničních vozidel, č. 248/2016 Sb., vyhláška o náležitostech obsahu žádosti o předchozí stanovisko k uzavření smlouvy a ke změně závazku ze smlouvy podle zákona o zadávání veřejných zakázek, č. 260/2016 Sb., vyhláška o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody.

udělování koncesí, a další.<sup>88</sup> Proto není nová úprava již speciální národní úpravou, ale je transpozicí zmíněné směrnice.

Řada pojmů, které byly buď zdvojeny v obou zákonech nebo Koncesní zákon odkazoval na úpravu v Zákoně o veřejných zakázkách, jsou nyní jednotně upraveny a mohou být použity na koncese.

Nově je upraven například pojem zadavatel v § 4 Zákona o zadávání veřejných zakázek, a to jako veřejný zadavatel nebo zadavatel, o kterém to stanoví zákon. Jsou tedy zrušeny pojmy dotovaného a sektorového dodavatele. V § 6 Zákona o zadávání veřejných zakázek jsou upraveny zásady, které se použijí i na koncese (transparentnost, přiměřenost, rovné zacházení, zákaz diskriminace).

### 3.2.1 Nová úprava koncesí

Koncese je upravena v osmé části Zákona o zadávání veřejných zakázek. Aplikuje se na ně i právní úprava v části první (Obecná ustanovení), druhé (Základní ustanovení o zadávacích řízeních), sedmé (Postup pro zadávání sektorových zakázek) a desáté až třinácté Zákona o zadávání veřejných zakázek, pokud není stanoveno jinak.

Koncese již nestojí vedle veřejných zakázek, ale je to zvláštní druh veřejné zakázky<sup>89</sup>, de facto její podkategorie.

Nejvýraznější změnou je zrušení institutu koncesní smlouvy. V § 174 je nově definován pojem koncese (koncese na stavební práce nebo koncese na služby) a její znaky – úplatnost smlouvy, odlišná forma protiplnění a přenos provozního rizika.

Zároveň je zrušen i pojem významných koncesních smluv a koncesního projektu. Nepřevzetím tohoto pojmu odpadla i povinnost zpracování a kvalifikované schválení koncesního projektu. Neznamená to však, že by nebyla nutná analýza celého projektu a jeho vhodnosti. Ostatně na to myslí i úprava o stanovisku Ministerstva financí ČR<sup>90</sup> před uzavřením nebo změně koncesní smlouvy, ale nově bez sankce neplatnosti.<sup>91</sup>

Nově jsou rozlišeny na koncese nadlimitní ve smyslu nařízení vlády a na koncese malého rozsahu. Zůstala zde povinnost realizovat zadávací či koncesní řízení od dvaceti milionů korun českých.

---

<sup>88</sup> směrnice 2014/24/EU a směrnice 2014/25/EU

<sup>89</sup> § 2 odst 2 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>90</sup> § 186 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>91</sup> DVORÁK, David. Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2017. Velké komentáře. ISBN 9788074006517. str. 914–916.

### 3.2.1.1 Koncesní řízení

Koncesní řízení je zde zařazeno jako zvláštní druh zadávacího řízení, ale zároveň je přidána možnost využít i jedno ze zadávacích řízení z obecné úpravy. Jeho specifika jsou jednací řízení bez uveřejnění, nastavení lhůt, technické podmínky, hodnocení nabídek, zrušení koncesního řízení a rozpočtový dozor.

Volba druhu zadávacího řízení je upravena v § 176 Zákona o zadávání veřejných zakázek. Pokud zadavatel nepoužije jiný druh řízení<sup>92</sup>, je povinen zadat v tom koncesním.

Koncesní řízení je zahájeno odesláním oznámení k uveřejnění.<sup>93</sup> Výzva je pro neomezený počet dodavatelů, kteří mohou podat žádost o účast. Na jednací řízení bez uveřejnění se použije § 63 odst. 1, 2 Zákona o zadávání veřejných zakázek. Další instituty, které budou využity z obecné úpravy, jsou ty pro zadávací dokumentaci a základní způsobilost. Obdobně se použijí na další kritéria kvalifikace, která lze ale stanovit i jinak dle potřeby.

Právní úprava, reagující na článek 30 a článek 37 směrnice<sup>94</sup>, reguluje jen nejpodstatnější aspekty řízení. Zbytek si zadavatel může přizpůsobit specifikům zadávané koncese. Stále však musí dodržet základní zásady veřejného zadávání.

Lhůty jsou upraveny v § 181 Zákona o zadávání veřejných zakázek a to minimálně 25 dní pro podání nabídek, předběžných nabídek nebo žádostí o účast, pokud jsou vyžádány v oznámení o zahájení zadávacího řízení<sup>95</sup> a minimálně 22 dnů, pokud zadavatel vyzývá později než v oznámení o zahájení.<sup>96</sup>

Nabídky se poté hodnotí dle ekonomické výhodnosti, ale není to jediné kritérium. Zadavatel může nastavit i kritéria jiná, která ale musí být stanovena objektivně ve vztahu k dodavateli (například zkušenosti nebo reference) nebo může zadavatel přijmout nabídku, která obsahuje výjimečné inovativní řešení.<sup>97</sup>

Pro výběr koncesionáře a ukončení koncesního řízení se použije ustanovení z obecné části.<sup>98</sup> Jeho zrušení může být odůvodněno zvláštním důvodem – hodnota koncese bude překračovat limit stanovený nařízením vlády a zároveň přesahuje 20% předpokládané hodnoty koncese, neuveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení v Úředním věstníku Evropské unie.<sup>99</sup>

---

<sup>92</sup> § 55 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>93</sup> § 180 odst. 1 a § 212 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>94</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0023>.

<sup>95</sup> § 181 odst. 1 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>96</sup> § 181 odst. 2 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>97</sup> § 183 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>98</sup> § 122–127 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>99</sup> § 184 Zákona o zadávání veřejných zakázek



Od uzavření smlouvy musí zadavatel do 48 kalendářních dnů odeslat oznámení o výsledku koncesního řízení k uveřejnění, způsobem uvedeným v § 212 Zákona o zadávání veřejných zakázek.<sup>100</sup>

Nová úprava doby trvání koncesní smlouvy<sup>101</sup>, narozdíl od Koncesního zákona<sup>102</sup>, sice stále omezuje uzavření smlouvy jen na dobu určitou, ale již dobu neřadí do definičních znaků koncesní smlouvy. To znamená, že nelze obejít úpravu tak, že by se uzavřela smlouvy na dobu neurčitou, jako to bylo u nevhodné systematiky Koncesního zákona.<sup>103</sup> Pokud doba přesáhne pět let, musí zadávací dokumentace obsahovat odůvodnění. Tato úprava reflektuje potřebu ochrany před uzavíráním smluv na nepřiměřeně dlouhou dobu a nemožnost předvídat vývoj dlouhodobých smluvních vztahů.

### 3.3 Instituce

Kvůli náročnosti a zvláštnímu charakteru veřejně-soukromého partnerství je důležité, aby jeho použití zajišťovaly instituce především na centrální úrovni, které budou mít dost finančních prostředků a odborných pracovníků, kteří budou administrativu a fungování zajišťovat.

Za nejdůležitější z veřejného sektoru můžeme považovat u velkých projektů Vládu ČR, která může být, jak v roli zadavatele, tak v roli garanta institucionálního a právního zakotvení PPP projektů.<sup>104</sup> S tím souvisí i nezastupitelná role příslušných ministerstev.

Ministerstvo financí ČR zabezpečuje celostátní koncepci přípravy a realizace. Může se účastnit v procesu přípravy projektu, posuzovat návrhy předložené zadavateli. Zároveň má na starosti otázky z finanční části, například udržení podmínek pro regulaci rozpočtových dopadů. Také se angažuje v přípravě právních předpisů a metodik.<sup>105</sup>

Na přípravě legislativního prostředí se podílí, spolu s Ministerstvem financí ČR, Ministerstvo pro místní rozvoj, které má na starosti oblast regulace zadávání veřejných zakázek, zajištění přípravy všech souvisejících právních předpisů. Tvoří také celostátní koncepci a spravuje informační systémy.

---

<sup>100</sup> § 185 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>101</sup> § 179 Zákona o zadávání veřejných zakázek

<sup>102</sup> § 16 odst. 4 Koncesního zákona

<sup>103</sup> DVOŘÁK, David. Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2017. Velké komentáře. ISBN 9788074006517. str. 937.

<sup>104</sup> OSTŘÍŽEK, Jan. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 9788071797449. str. 145.

<sup>105</sup> OSTŘÍŽEK, Jan a KOUBA, Luděk. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. ISBN 9788073755386. str. 29–31.

Do realizace projektů PPP v oblasti výstavby dopravní infrastruktury ještě zasáhne svou činností Ministerstvo dopravy ČR, Ředitelství silnic a dálnic a případně v oblasti financování Státní fond dopravní infrastruktury.

### 3.3.1 Ostatní

V roce 2004 vzniklo PPP centrum, a.s., obchodní společnost ovládaná Fondem národního majetku, a to v souladu s doporučením Světové banky, po vzoru britského Partnerships UK.<sup>106</sup> Tato instituce vytvořila metodiky pro implementaci a podílelo se na přípravách a realizacích pilotních projektů. Jejím zřizovatelem bylo Ministerstvo financí a Fond národního majetku. Poté, co byla především metodická příprava ukončena, v roce 2012 byla činnost PPP centra ukončena. Řízení PPP projektů si rozdělily Ministerstvo financí ČR a Ministerstvo pro místní rozvoj.

Další z institucí, která nevydržela v původní podobě s pouhým zaměřením na PPP projekty, je Asociace PPP, která také vznikla v roce 2004. Sdružovala především subjekty ze soukromého sektoru, které se účastní realizace. Náplní její práce byla podpora vzniku podmínek pro rozvinutý trh, tvorba vzorových smluv a studií, spolupráce s obdobnými subjekty v zahraničí. V roce 2012 byla valnou hromadou změněna na Asociaci pro rozvoj infrastruktury a PPP je jedna z oblastí, které se Asociace věnuje.

Dalšími institucemi, které mohou ovlivnit míru použití PPP projektů v českém prostředí, jsou Český statistický úřad (vhodné zachycení PPP v národních účtech dle pravidel Eurostatu), Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Nejvyšší kontrolní úřad (vyjádření k postupu realizace v rámci kontrolních závěrů).

---

<sup>106</sup> Partnerships UK (PUK) od roku 2000 koordinovala PPP nebo PFI transakce ve Velké Británii.

## 4 Vybrané projekty v ČR a SVK a jejich srovnání

Vzhledem k celkovému zaměření diplomové práce na výstavbu dopravní infrastruktury jsem si vybrala analýzu českých neúspěšných projektů v této oblasti. A k porovnání aktuální slovenské projekty – dostavbu bratislavského okruhu D4R7 a rychlostní silnice R1.

Historie a postupné začlenění PPP projektu do českého prostředí je nastíněn v předcházející kapitole této práce. Níže jsou popsány okolnosti projektu, selhání příprav a realizace jednotlivých projektů a porovnání s ideálním postupem, který měl být použit.

### 4.1 České projekty

#### 4.1.1 D47

O napojení Ostravy na dálniční síť se uvažovalo od šedesátých let minulého století.<sup>107</sup> Dálnice č. 47 (D47) byla poprvé v územním plánu, zpracovaném v roce 1970. Zároveň s plánem výstavby byla několikrát opravována rychlostní silnice č. 48 (R48). Záměr byl, aby se tyto dvě infrastruktury staly hlavní páteří celého projektu napojení Ostravsko-karvinské pánve na dálniční síť. Od sedmdesátých let byl tento plán přebírán do nových územněplánovacích dokumentů.

V devadesátých letech Ministerstvo dopravy ČR dosáhlo změny trasy TEN koridoru<sup>108</sup>, kdy VI. koridor byl přeměřován z Polska na území České republiky. Záměr byl, aby koridor zatím vedl přes R48 a po dokončení dálnice byl přesunut na D47.<sup>109</sup>

Do konce minulého století byla dávana přednost modernizaci R48 před výstavbou D47. Ministerstvo dopravy začalo však na přelomu 20. století uvažovat o financování ze soukromých zdrojů a to pomocí PPP projektu, formou BOT.<sup>110</sup>

##### 4.1.1.1 Popis projektu

Cílem projektu PPP byla výstavba, provozování a údržba dálnice D47.<sup>111</sup> V roce 2001 zástupci státu podepsali smlouvu na PPP projekt na D47 s konsorciem, resp. účelově založenou českou obchodní společností. Jako zadavatel vystupovalo Ministerstvo ČR a soukromým partnerem

<sup>107</sup> Poprvé byl záměr zmíněn v usnesení vlády bývalé ČSSR ze dne 10. 4. 1963 o rozvoji čs. dálnic.

<sup>108</sup> Transevropský multimodální koridor. Síť těchto koridorů byla nově vymezena v roce 1997 konferencí ministrů dopravy v Helsinkách.

<sup>109</sup> NKÚ. Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko. *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu* [online]. částka 2. s. 223–230. Praha, 2005, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K04025.doc>

<sup>110</sup> NKÚ. Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko. *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu* [online]. částka 2. s. 223–230. Praha, 2005, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K04025.doc>. str. 223–224.

<sup>111</sup> Celková délka úseku Lipník nad Bečvou – Ostrava – hranice s Polskem byla 80,2 km.

byla společnost ČSPOL založená konsorciem (vedené společností Housing&Construction z Izraele).

#### 4.1.1.1.1 Výběrové řízení

Vláda České republiky usnesením<sup>112</sup> vyzvala k podání nabídky izraelskou společnost Housing&Construction. Po vyzvání, v červnu roku 2001, podepsalo Ministerstvo dopravy ČR s konsorciem memorandum. Zde se zástupci státu zavázali k tomu, že budou posuzovat návrhy smluvních vztahů, které předloží privátní partner, s dobrou vůlí. Z toho vyplývá, že se stát připravil o svou dominantní roli v procesu nastavení smluvního rámce. Navíc v té době neměl zadavatel žádného externího poradce pro přípravu projektu. Dokonce nebyla ještě ani konsorciem založena společnost ČSPOL.

Poradce byl vybrán následně. Smlouva se společností Mott MacDonald Ltd. byla uzavřena 24. září 2001. Její postavení a úlohu však stížilo dřívější podepsání memoranda. Poradce jasně nedoporučil přijmout realizační dohodu, ale Ministerstvo dopravy ČR jeho doporučení nerespektovalo.

Dalším usnesením<sup>113</sup>, v červnu roku 2002, nabídku od ČSPOL Vláda ČR schválila. Ministr dopravy byl pověřen k uzavření realizační dohody, která obsahovala podmínky realizace.

Zadavatel zřídil tzv. řídicí výbor, na kterém byla přenechána veškerá iniciativa. Tento výbor neměl žádný oficiální statut (určení poslání, pravomocí, práv a povinností funkcionářů), proto neměl kompetenci zastupovat stát při přípravě realizační dohody, přesto však ovlivnil průběh jednání svými postoji a stanovisky.

Jeden ze závěrů ze zprávy NKÚ hovoří o chování Ministerstva dopravy takto: „*MD postupovalo vůči ČSPOL neobvykle vstřícně, umožnilo jí získávat obchodně zneužitelné informace a ustupovalo jejímu tlaku na minimalizaci vlastních rizik na úkor státu. Za ČR nejednali s ČSPOL a s poradcem věcně odpovědní zaměstnanci Ministerstva dopravy, ale členové a funkcionáři Výboru, z nichž někteří se angažovali pro zájmy ČSPOL, situaci ovlivňovali v její prospěch a někteří z nich byli do Výboru dokonce delegováni soukromým partnerem.*“<sup>114</sup>

A proč stát nevyhlásil veřejnou soutěž? V době výběru nebyla připravena jakákoliv základní dokumentace, hlavně pro vydání stavební povolení. Ředitelství silnic a dálnic nemělo k dispozici pravomocná územní rozhodnutí, tím pádem neovládalo potřebná území pro výstavbu. Ministerstvo

<sup>112</sup> Usnesení vlády ČR č. 272/2001.

<sup>113</sup> Usnesení vlády ČR č. 586/2002.

<sup>114</sup> NKÚ. Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko. *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu* [online]. částka 2. str. 223–230. Praha, 2005, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K04025.doc>. str. 226–227.

dopravy ČR veřejnou soutěž nemohlo vůbec vyhlásit, protože by nebylo schopno připravit zadávací dokumentaci zakázky.

Před samotným řízením měl navíc zadavatel včas identifikovat společensko-ekonomické výnosy, nevymezil finanční prostředky, z nich hlavně maximální cenu mýta. Nebyl tak vůbec schopen průhledně zhodnotit nabídku ČSPOL, její vhodnost či výhodnost.

#### **4.1.1.1.2 Financování**

Forma platby byla určena jako poplatek za dostupnost v kombinaci se stínovým mýtem.

Jako první byla uzavřena již zmíněná realizační dohoda, ve které bylo stanoveno, že v průběhu trvání smlouvy zaplatí stát společnosti ČSPOL stínové mýto ve výši 125 miliard korun českých. Tato dohoda byla podepsána partnery 25. června 2002.

O necelý rok později dne 31. března 2003 stát od smlouvy ustoupil a ukončil veškerá jednání s privátním partnerem. Z toho však vyplynula České republice povinnost uhradit kompenzaci ve výši dvaceti milionů euro. Motivem pro výběr financování PPP projektu bylo spíše získání chybějících finančních prostředků než dosažení vyšší efektivity realizace.

#### **4.1.1.1.3 Alokace rizik**

Riziko bylo alokováno tak, že veřejný sektor nese odpovědnost za projektovou přípravu, výkup pozemků a poptávku. Na soukromý sektor bylo přeneseno stavební riziko a riziko dostupnosti. Na tomto rozdělení je možné vidět nerovnováhu rozdělení a nepoměrně lepší postavení privátního partnera, které vzniklo už na začátku procesu, kdy stát nemohl porovnat jeho nabídku s konkurenčními a spoléhal jen na jednu variantu.

#### **4.1.1.1.4 Zrušení projektu**

Jak už bylo zmíněno, zástupci státu odstoupili od smlouvy v březnu roku 2003, což bylo spojeno s finanční náhradou, kterou stát musel uhradit.

Dálnice byla nakonec postavena po částech klasickým způsobem pomocí zadávacího řízení na klasickou veřejnou zakázku a nebyly použity žádné prostředky z fondů Evropské unie. Byla financována ze zdrojů Státního fondu pro rozvoj dopravní infrastruktury.

#### **4.1.1.2 Příčiny selhání**

Zprvė zástupci státu podcenili přípravu projektu, neidentifikovali společenské výnosy a nechali na sebe působit politický tlak na realizaci PPP projektu za jakýkoli podmínek. Pro možnost výstavby D47 chyběla projektová dokumentace, ikdyž se o potřebě této dálnice mluvilo v té době

čtyřicet let. V celém procesu lze vinit především tehdejší politické představitele za hazard při vyjednání, politickou neodpovědnost i nerozvážené nakládání s finančními prostředky. Naproti tomu privátní partner byl daleko lépe připraven a vyjednal pro sebe nestandardně dobré podmínky.

Zadruhé veřejný sektor nezajistil transparentní konkurenční soutěž. Nemohl tak vytvořit ani podmínky pro vyjednání rovnocenného partnerství. Zároveň chyběl Ministerstvu dopravy ČR odborný analytický aparát, který by prostudoval nabídku a byl by schopný ji ohodnotit. Navíc bylo zadání pomocí PPP během celého procesu spojováno s korupcí.<sup>115</sup>

Ministerstvo dopravy ČR mělo nejdřív zajistit vlastní majoritní vliv při řízení projektu, nezávislé poradenství při absenci vlastního aparátu, zabezpečení interních informací a rovnovážnou alokaci rizik. O vše však stát přišel neuváženým jednáním tehdejších zástupců státu.

Ministerstvo dopravy ČR vůbec nerespektovalo nedoporučení pozdě najatých poradců, kteří v něm odkazovali na svou vypracovanou finanční analýzu, zdůrazňující vysoké neodůvodněné marže.<sup>116</sup> Jejich stanoviska byla použita a respektována až v tu chvíli, kdy státu začaly hrozit vysoké sankce.

#### 4.1.2 D3

Dálnice D3 spojuje Prahu s Českými Budějovicemi a pokračuje až ke státní hranici s Rakouskem. S výstavbou dálnice se začalo již v roce 1988. První část, která byla dostavěna v roce 1991, byl obchvat Tábora. V roce 1994 byla zvolena mezi jednotlivé části doplňkové sítě evropských koridorů TINA. Vlivem vstupu České republiky do Evropské unie se stala součástí transevropské sítě TEN-T. Největší rozvoj výstavby byl naplánován na rozmezí let 2009 až 2011.<sup>117</sup>

##### 4.1.2.1 Popis projektu

Usnesením vlády<sup>118</sup> se dálnice D3 v roce 2005 stala součástí druhé vlny pilotního programu PPP projektů. V prvním návrhu měl soukromý partner postavit úsek o délce 30 kilometrů, třicet let od dokončení stavby ho i spravovat a zajišťovat údržbu. Stát měl uhradit projekt formou šedého mýtného nebo poplatku za dostupnost. Zadavatel vybral model BOT, ale ten byl později změněn na model DBFO.

---

<sup>115</sup> ČTK. *Smutný příběh D47: Od Zemanova izraelského debaklu po rezivějící mosty* [online]. Praha, 2013, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: [https://byznys.lidovky.cz/smutny-pribeh-d47-od-zemanova-izraelskeho-debaklu-po-rezivejici-mosty-129-/doprava.aspx?c=A131024\\_105557\\_ln-doprava\\_mev](https://byznys.lidovky.cz/smutny-pribeh-d47-od-zemanova-izraelskeho-debaklu-po-rezivejici-mosty-129-/doprava.aspx?c=A131024_105557_ln-doprava_mev)

<sup>116</sup> KUBIŠTOVÁ, Michaela. Příčiny selhání PPP projektů. Praha, 2007. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Fakulta sociálních věd. str. 78–83.

<sup>117</sup> E15. *Dálnice D3 – největší český PPP projekt* [online]. [cit. 2018-05-04]. Dostupné z: <http://magazin.e15.cz/bydleni/dalnice-d3-nejvetsi-cesky-ppp-projekt-979467>

<sup>118</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 17.8.2005 č. 2017.

V březnu roku 2006 bylo vyhlášeno Ministerstvem dopravy ČR zadávací řízení veřejné zakázky na poradce. Jeho úkolem bylo posoudit, zda je projekt proveditelný a výhodný. Na základě analýzy měl zpracovat později pro stát i celý koncesní projekt. V prosinci roku 2006 vyhrálo toto řízení konsorcium společností Mott MacDonald Ltd., sdružení advokátů Ahurst, za bankovní sektor ING Bank.

Na jaře roku 2007 se začaly objevovat první náznaky nespolupráce Ministerstva dopravy ČR s vybranými poradci. Jako první na to upozornili experti nizozemského ministerstva dopravy, kteří tvrdili, že pracovníci Ministerstva dopravy ČR dostatečně nekomunikují s týmem poradců a nebudou schopni, v případě absence jednoho z členů konsorcia, tento výpadek krýt.<sup>119</sup>

Tyto obavy se naplnily na podzim roku 2007, Ministerstvo dopravy ČR se rozhodlo ukončit spolupráci se společností Mott MacDonald Ltd. Oficiální stanovisko bylo, že poradce byl najatý na původní rozsah projektu, ale ne na ten pozdější rozšířený. Stát si myslel, že tento výpadek pokryje zapojením Státního fondu pro rozvoj dopravní infrastruktury. Ale naopak, po odchodu poradců se vývoj projektu skoro zastavil. Přesto byl koncesní projekt, změněný v rozsahu projektu, schválen usnesením vlády dne 20. října 2008.<sup>120</sup> Postupná výstavba jednotlivých úseků D3 byla zahájena v říjnu roku 2008. Stavby byla prováděna jako běžná veřejná zakázka. Použití PPP projektu začalo být nevýhodné vzhledem k nemožnosti získání vlastnického práva k potřebným pozemkům.

Právě otázka vlastnictví pozemků se ukázala jako další zásadní problém. Projekt byl pozastaven v roce 2009 a jeho pokračování bylo závislé na schválení novely, která se týkala otázky vyvlastňování. Na konci srpna roku 2009 byl návrh schválen, tím se změnil zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Poslanci však návrh vyvlastňovacího zákona odmítli. V tu chvíli bylo vykoupeno pouze padesát procent potřebných pozemků. Příprava celého PPP projektu tak byla pozastavena a měla být nabídnuta privátním partnerům až ve chvíli, kdy bude vše připraveno.

Záměr výstavby pomocí PPP byl nakonec zcela zrušen v březnu roku 2013, vliv na to měly i výsledky analýzy, kterou stát získal v únoru stejného roku. Ikdž analýza, ve srovnání výstavby pomocí klasické veřejné zakázky a PPP projektu, hovořila ve prospěch PPP, tehdejší ministr dopravy zamýšlel, že bude výstavbu částečně financovat ze zdrojů Evropské unie, což mělo být výhodnější než použití soukromého kapitálu.<sup>121</sup> V neprospěch této varianty hovořila suma, kterou

---

<sup>119</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČESKÁ REPUBLIKA. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online]. Praha, 2009, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: [http://osf.cz/wp-content/uploads/2015/08/TIC\\_PPP\\_2009.pdf](http://osf.cz/wp-content/uploads/2015/08/TIC_PPP_2009.pdf). str. 23–28.

<sup>120</sup> usnesení vlády ČR č. 1304/2008

<sup>121</sup> ŠINDELÁŘ, Jan. *Dálnice D3: Místo PPP projektu evropské peníze* [online]. Praha, 2013, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/dalnice-d3-misto-ppp-projektu-evropske-penize-970347>

stát do té doby do samotné přípravy projektu investoval, a to 120 milionů českých korun. Zastavení projektu tehdejším ministrem dopravy Stanjurou bylo pro veřejnost překvapením.<sup>122</sup>

#### 4.1.2.2 Příčiny selhání

Již v roce 2007 se jevilo rozhodnutí o zařazení do pilotního programu jako sporné. K tomu se přidaly pozdější problémy s oddalováním stavby, vykupováním pozemků a se změnami v rozsahu projektu. Právě kvůli nim byla původní vypracovaná dokumentace od poradců neaktuální a neodpovídala stavu projektu v době skutečného začátku stavebních prací.

Zároveň vymezený úsek devatenácti kilometrů byl na hranici pro dosažení efektivity při pozdější správě komunikace. Průměrná délka úspěšných silničních PPP projektů je kolem třiceti kilometrů.

Projekt byl opět hnán do záhuby od samého počátku snahou politických představitelů o úspěšný PPP projekt. Zadavatel nevěnoval dostatečnou pozornost celkovému nastavení projektu a myslel si, že to za něj vyřeší externí poradci, se kterými však později dostatečně nekomunikoval.

Současně s tím stále neexistovala dopravní strategie a koncepce Ministerstva dopravy ČR, která by zajistila konzistentní výstavbu i přes změny politické reprezentace.

Další příčinou byla snaha ministerstva o to, aby se co nejvíce rizik přeneslo na privátního partnera. Typická rizika, která nese v PPP projektech veřejný sektor, jako například výkup pozemků, chtěl stát přenést na veřejného partnera.

## 4.2 Slovenské projekty

### 4.2.1 Slovenská právní úprava

Žádná právní úprava, která by se týkala samotných PPP projektů, ve Slovenské republice neexistuje. Problematika PPP projektů byla legislativně upravena v zákoně č. 25/2006 Z. z. o veřejnom obstarávání a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

K 1.1.2010 vstoupila v platnost novela – zákon č. 503/2009 Z. z., ta změnila proces veřejného obstarávání. Byla schválena na základě požadavků, které vyplynuly z Analýzy právních předpisů ve vztahu k realizovatelnosti PPP projektů na Slovensku a návrh opatření v oblasti PPP, které vypracovalo a předložilo v roce 2009 Ministerstvo financí Slovenské republiky.<sup>123</sup> Analýza

---

<sup>122</sup> MENZELOVÁ, Kateřina. *Vzkříšení metody PPP se nekoná, dálnici do Budějovic chce stavět stát* [online]. Praha, 2013, [cit. 2014-02-14]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/byznys/podnikani-trhy/vzkriseni-metody-ppp-se-nekona-dalnici-do-budejovic-chce-stavet-stat>

<sup>123</sup> MINISTERSTVO FINANČÍ SR. *Štúdia o možnosti využitia fondov EÚ v PPP projektoch* [online]. Bratislava, 2009, [cit. 2018-04-14]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6678>.



identifikovala nedostatky právní úpravy PPP na všeobecné i sektorové úrovni a navrhovala opatření k odstranění. Tento dokument byl schválen usnesením vlády v září roku 2009.

Další právní normy, které se dotýkaly oblasti PPP projektů, byly zákon č. 523/3004 Z. z., o rozpočtových pravidlech veřejné správy a o změně a doplnění některých zákonů v znení neskorších predpisov (úprava postupu subjektů veřejné správy při uzavírání koncesní smlouvy), zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy a o změně a doplnění některých zákonů v znení neskorších predpisov. Dále je to ještě zákon č. 278/1993 Z. z., o správě majetku státu v znení neskorších predpisov, ten upravuje nakládání se státním majetkem.

Nově je upravena oblast veřejných zakázek na Slovensku zákonem č. 343/2015 Z. z., o veřejném obstarávání a o změně a doplnění některých zákonů.

Na základě změněné právní úpravy byla přijata všeobecná legální definice. PPP projekty jsou na Slovensku realizované formou koncesí na služby nebo koncesí na stavební práce. Zákon definuje tyto koncese v § 4 takto:

*„Koncesia na stavebné práce je zákazka rovnakého typu ako zákazka na uskutočnenie stavebných prác s tým rozdielom, že protiplnením za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, je buď právo na využívanie stavby na dohodnutý čas alebo je toto právo spojené s peňažným plnením.“<sup>124</sup>*

*„Koncesia na služby je zákazka rovnakého typu ako zákazka na poskytnutie služby s tým rozdielom, že protiplnením za služby, ktoré sa majú poskytnúť, je buď právo využívať poskytované služby na dohodnutý čas alebo je toto právo spojené s peňažným plnením.“<sup>125</sup>*

*„Zadaním koncesie prechádza prevádzkové riziko na koncesionára pri využívaní stavby alebo poskytovaní služby, ktoré zahŕňa riziko na strane dopytu alebo ponuky. Prevádzkové riziko prechádza na koncesionára, ak za bežných prevádzkových podmienok nemá zaručenú návratnosť vynaložených investícií alebo nákladov vzniknutých pri prevádzkovaní stavby alebo poskytovaní služby, ktorá je predmetom koncesie. Časť rizika preneseného na koncesionára musí zahŕňať reálne vystavenie voči výkyvom trhu tak, aby akákoľvek potenciálna strata vzniknutá koncesionárovi nebola iba nominálna alebo zanedbateľná.“<sup>126</sup>*

---

<sup>124</sup> § 4 odst. 1 zákona č. 343/2015 Z.z., o veřejném obstarávání a o změně a doplnění některých zákonů

<sup>125</sup> § 4 odst. 2 zákona č. 343/2015 Z.z., o veřejném obstarávání a o změně a doplnění některých zákonů

<sup>126</sup> § 4 odst. 3 zákona č. 343/2015 Z.z., o veřejném obstarávání a o změně a doplnění některých zákonů

#### 4.2.2 R1

Samotný projekt dostavby rychlostní silnice R1 začal být plánován již od roku 1993. Původně však byl určen tento úsek jako dálnice D65. V roce 1999 to bylo změněno na rychlostní silnici.

Projekt dostavby R1 byl historicky prvním projektem veřejně-soukromého partnerství takového rozsahu na Slovensku. Jednalo se úsek dlouhý 51 kilometrů mezi Nitrou a Banskou Bystricou.

Výstavba PPP byla zajištěna pomocí metody DBFOM. Je to nejširší forma PPP, koncesionář zodpovídá za projektování, výstavbu, financování, správu i údržbu.<sup>127</sup>

O financování pomocí PPP rozhodla slovenská vláda usnesením v srpnu roku 2007.<sup>128</sup> Jako zadavatel Ministerstvo dopravy vyhlásilo už v prosinci stejného roku veřejné obstarání koncese. Celé řízení trvalo rok a výsledkem bylo vyhlášení vítězného dodavatele. Zadavatel si vybral výběrové řízení formou soutěžního dialogu. Vybraným uchazeč bylo konsorcium vedené společností VINCI Concessions.

Koncesní smlouva na dobu trvání třiceti let byla uzavřena 23. března 2009 mezi Slovenskou republikou (zastoupenou Ministerstvem dopravy, pošt a telekomunikací) a konsorciem GRANVIA, a.s. (akcionáři jsou VINCI Concessions, Meridiam Infrastructure). Stát zaplatí v poplatku za dostupnost po dobu trvání koncese do roku 2041 částku 3,92 miliard euro.<sup>129</sup>

Finanční uzavření projektu se však opozdilo kvůli začátku ekonomické krize. Toto uzavření se povedlo až 27. srpna 2009.<sup>130</sup> Celková výše nákladů je více než 1,2 miliardy euro. Akcionáři společnosti GRANVIA, a.s. vložili z vlastních zdrojů 149 milionů euro, převážně v podobě podřadného dluhu. Cizí zdroje, v podobě bankovního úvěru, poskytlo třináct komerčních bank ve výši 980,8 milionů euro. Na začátku projektu navíc poskytla úvěr konsorciu Evropská banka pro obnovu a rozvoj, a to dvacet procent z celkové sumy 984 milionů euro. V listopadu roku 2013 byl projekt refinancován, stalo se tak formou vydání projektových dluhopisů.<sup>131</sup>

První hotový úsek v délce 46 kilometrů byl otevřen v říjnu 2010.

---

<sup>127</sup> PR1BINA. *Všeobecné informácie o projekte R1* [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.pr1bina.sk/sk/o-projekte/vseobecne-informacie>

<sup>128</sup> usnesení Vlády SR ze dne 5. 9. 2007 č. 753

<sup>129</sup> AUTOBILD SK. *Otvorili 46-kilometrový úsek rychlostnej cesty R1* [online]. Bratislava, 2011, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <https://autobild.cas.sk/clanok/186345/otvorili-46-kilometrovyy-usek-rychlostnej-cesty-r1/>

<sup>130</sup> PR1BINA. *Historie projektu R1* [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.pr1bina.sk/sk/o-projekte/vznik>

<sup>131</sup> PR1BINA. *Financování projektu R1* [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.pr1bina.sk/sk/o-projekte/financovanie>

### 4.2.3 D4R7

Výstavba části slovenské dálnice D4, tvořící obchvat Bratislavy, a navazující rychlostní silnice R7 v délce necelých šedesáti kilometrů pomocí PPP je už druhý projekt PPP na Slovensku při výstavbě dopravní infrastruktury. Staví se formou DBFO a mechanismus platby je stanoven na poplatek za dostupnost. Koncesní smlouva je uzavřena na dobu 30 let.<sup>132</sup>

V létě roku 2014 proběhla veřejná zakázka na poradce zadavatele a přípravu projektového záměru. V září stejného roku byl vybrán poradce a to z různých sektorů – z finančního PWC, právního White&Case a za technický sektor společnost Obermeyer. V lednu roku 2015 bylo zahájeno výběrové řízení na dodavatele, v únoru roku 2015 se kvalifikovaly společnosti do užšího výběru.

V říjnu roku 2015 začíná probíhat soutěžní dialog a v lednu roku 2016 byl potvrzen výběr dodavatele. Stalo se jím konsorcium Zero Bypass Limited: Cintra SA, Porr Infrastruktur GmbH, Macquarie Capital.<sup>133</sup> Toto konsorcium nabídlo nejnižší cenu ze čtyř účastníků řízení.

V květnu roku 2016 podepsalo Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenské republiky koncesní smlouvu. Předpokládá se, že výstavba bude trvat zhruba čtyři roky a poté vstoupí v účinnost třicetiletá koncese na provozování a údržbu.

Konečná cena koncese má dosáhnout 1,9 miliardy euro.<sup>134</sup> Slovenská vláda bude ročně splácet 56,72 milionů euro, tato splátka se každoročně upraví o inflaci. Celková hodnota kontraktu ale nezahrnuje náklady na výkup pozemků, za který má odpovědnost stát.<sup>135</sup>

V říjnu roku 2016 potvrdila Evropská investiční banka své zapojení do financování částkou 426 milionů euro. Je to první evropská investice na Slovensku z Evropského fondu pro strategické investice.<sup>136</sup> Víceprezident Evropské investiční banky László Baranyay označil tento projekt za unikátní investici a to proto, že je to zatím nejrozsáhlejší projekt financovaný z EFSI v centrální a východní Evropě, kombinuje několik fondů najednou a je to odvážně navržený PPP projekt.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> ARI. *Dálnice D4 a rychlostní silnice R7 na Slovensku (PPP)* [online]. [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://www.ceskainfrastruktura.cz/projekty/379/>

<sup>133</sup> ARI. *Dálnice D4 a rychlostní silnice R7 na Slovensku (PPP)* [online]. [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://www.ceskainfrastruktura.cz/projekty/379/>

<sup>134</sup> MAJERNÍČEK, Martin. *Experti chyby pri obchvate Bratislavy nenasli* [online]. Bratislava, 2016, [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://www.ceskainfrastruktura.cz/zpravy/experti-chyby-pri-obchvate-bratislavy-nenasli/>

<sup>135</sup> ČTK. *Slovensko schválilo další PPP projekt. Obchvat Bratislavy postaví mezinárodní konsorcium* [online]. Praha, 2016, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/slovensko-schvalilo-dalsi-ppp-projekt-obchvat-bratislavy-postavi-mezinarodni-konsorcium-1294648>

<sup>136</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Informace o EFSI* [online]. [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/european-fund-strategic-investments-efsi\\_cs](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/european-fund-strategic-investments-efsi_cs)

<sup>137</sup> EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA. *EIB supports D4/R7 PPP in Slovakia with EUR 426 million of financing – first EIB transaction under EFSI in Slovakia* [online]. 2016, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2016/2016-157-eib-supports-d4-r7-ppp-in-slovakia-with-eur-426-million-of-financing-first-eib-transaction-under-efsi-in-slovakia.htm>

V současnosti již probíhá výstavba infrastruktury. Zajišťuje ji společnost D4R7 Construction s.r.o., který je hlavním dodavatelem koncesionáře projektu, společnosti Zero Bypass Ltd.

Z přehledu v tabulce můžeme vyčíst i ideální rozložení rizik mezi smluvní partnery, kde veřejný sektor má na starosti riziko lokality a riziko změny daňového zatížení. Naopak na soukromého partnera jsou přenesena rizika stavebně-technologická, kreditní, operační a část vnějších. Jako sdílená potom zůstávají riziko změny legislativy a vyšší moc.

Risk category	Risk allocation		
	Public sector	Private sector	Shared
Land acquisition	✓		
Design & Construction		✓	
Demand (Traffic)	✓		
Operation & Maintenance		✓	
Financing		✓	
Changes in rate of inflation during construction		✓	
Tax changes – specific	✓		
Tax changes – general		✓	
Changes in legislation			✓
Force majeure			✓

Obr. 7: Alokace rizik u projektu D4R7<sup>138</sup>

### 4.3 Srovnání

Vymezení pojmu koncese byl hlavní rozdíl mezi slovenskou a českou právní úpravou. Český zákonodárce vymezoval pouze pojem koncesní smlouvy, což však napravil novou úpravou v Zákoně u zadávání veřejných zakázek, která již pracuje s pojmem koncese.

Jednotný rámcový zákon pro PPP projekty však chybí v obou zemích. Hlavní pramenem práva je v obou zemích zákon, který se týká zadávání veřejných zakázek. V České republice je to Zákon o zadávání veřejných zakázek<sup>139</sup> a na Slovensku Zákon o verejnom obstarávaní.<sup>140</sup>

Porovnání úspěšnosti a efektivnosti těchto dvou blízkých zemí je složité. Česko má delší zkušenosti s PPP projekty, avšak neúspěšnými, zatímco Slovensko se jimi zabývá kratší dobou, ale minimálně v oblasti dopravní infrastruktury má aktuálně dva projekty již v procesu realizace.

<sup>138</sup> BRÁZDA, Jan. *Success story: Slovak D4 R7 PPP & lessons learnt for Czech PPPs*. Praha, 2016. str. 4.

<sup>139</sup> zákon č. 134/2016 Sb., Zákon o zadávání veřejných zakázek

<sup>140</sup> zákon č. 343/2015 Z.z., Zákon o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Hlavně u slovenského projektu D4R7 lze pozorovat, že když je dodržen doporučený a ověřený postup, PPP projekt může fungovat nejen v západních, ale i ve východních zemích Evropy. Tomuto projektu nechyběla politická podpora, jako u českých projektů, kde bylo použití PPP projektu spíše hnáno vnějšími tlaky na jeho použití a snahou ušetřit finanční prostředky. Na Slovensku byli také pečlivě vybráni a využiti externí poradci, projekty mají potřebnou délku infrastruktury. Ve finanční oblasti je správně využíváno několik různých zdrojů, jsou zapojeny banky už v rané fázi projektu, zároveň je zapojen i veřejný sektor a Evropský fond pro strategické investice.

Právě využití evropských finančních zdrojů může být klíčovým nástrojem v oblasti financování projektu. U R1 to byl úvěr od Evropské banky pro obnovu a rozvoj a u D4R7 využití financí z Evropského fondu pro strategické investice.

U českých projektů lze sledovat naprostou nepřipravenost veřejného sektoru na převzetí role partnera v PPP projektu. U D47 chtěl přenést skoro všechna rizika na soukromý sektor, naopak u D3 si zase všechny chtěl ponechat. Také lze pozorovat, že se změnou politických představitelů se mění i přístup k již naplánovaným projektům. S obměnou vedení Ministerstva dopravy ČR končí i jakákoliv snaha o realizaci, i přes již vydané finanční prostředky nebo povinnost vyplacení smluvní pokuty.

Slovenskými projekty by se mohl český veřejný sektor inspirovat ve fázi výběrového řízení a ve fázi financování. Při výběru partnera pro výstavbu D4R7 byl využit soutěžní dialog, který může být daleko přínosnější pro celkový výsledek PPP projektu než klasický způsob výběru. U obou projektů, přesně podle ideálního rozložení kapitálu, bylo použito vícezdrojové financování a to pomocí zapojení komerčních bank, vlastního kapitálu privátního partnera, podřadného dluhu, refinancování vydání projektových dluhopisů a v budoucnu forma splátek od veřejného partnera.

Toto srovnání jasně ukazuje zaostalost českého prostředí ve veřejném zadávání pomocí PPP projektu. Zatímco Slovensko má již dva projekty rozestavěné, Česká republika, i přes delší snahu o PPP projekt, nemá ani jeden.

Za inspiraci slovenskou úpravou lze považovat i novelu zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury<sup>141</sup>, předloženou skupinou poslanců dne 31. ledna 2018, která je aktuálně projednávána výbory v Poslanecké sněmovně.<sup>142</sup> Návrh má urychlit výstavbu důležitých dopravních

---

<sup>141</sup> zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů

<sup>142</sup> POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. *Novela z. o urychlení výstavby dopravní infrastruktury: Sněmovní tisk 76*. [cit. 2018-10-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=76>

staveb pomocí tzv. předběžné držby. V loňském roce byl právě na Slovensku zákon<sup>143</sup>, který umožňuje tento institut taky využít, přijat v souvislosti s urychlením realizace výše popsaného projektu D4R7. Předběžná držba umožní u vybraných dopravních staveb<sup>144</sup> státu stavět ještě před rozhodnutím soudu o odvolání proti vyvlastnění pozemku. Tato nová právní úprava by mohla, stejně jako na Slovensku, zkrátit dobu přípravy projektu a urychlit realizaci, jak u klasických veřejných zakázek, tak u případných PPP projektů.<sup>145</sup>

V oblasti financování dostavby dopravní infrastruktury, na rozdíl od sousedních států, neumíme využít potenciál vícezdrojového financování. Veřejný sektor nedokáže plně vyčerpat finanční zdroje z evropských fondů a ze soukromého sektoru. Souhlasím s Radimem Passerem, který v rozhovoru pro časopis *Moderní obec* o konceptu dostavby dopravní infrastruktury řekl: „*Stát by měl zároveň využít i aktuálního přetlaku volných finančních prostředků na trzích, které by mohl využít. Z potřebných finančních zdrojů by až devadesát procent mohly financovat banky, které by urputně soupeřily o to, být součástí finančního konsorcia.*“<sup>146</sup> Tímto směrem by český zadavatel u PPP projektu měl také uvažovat.

Vzhledem k absenci kvalitní dálniční sítě, která by spojovala všechny krajská města s hlavními městy a která by zároveň Českou republiku propojila se zbytkem Evropy, by političtí představitelé měli zauvažovat nad svým přístupem k veřejně-soukromému partnerství. Musím se proto ztotožnit s názorem Jana Trojáka, který se vyjádřil o českém veřejném sektoru takto: „*Překážkou použití koncesního zadávání je určitá setrvačnost myšlení zadavatelů, které je nutné pouze velmi nesnadno a zdlouhavě přesvědčovat, že velké infrastrukturní zakázky skutečně nejsou o tom, co je pro dílčí periodu života projektu nejlevnější. Nýbrž o tom, že stavba je pouze začátek, a provoz po dlouhá desetiletí je také neoddelitelnou součástí ceny.*“<sup>147</sup>

Situace se však v posledních třech letech mění k lepšímu. Aktuálně je již vyhlášena soutěž na dostavbu dálnice D4 v délce 32 kilometrů mezi Příbramí a Pískem. Vláda ČR tento záměr schválila v lednu roku 2016. V roce 2017 uzavřelo Ministerstvo dopravy ČR smlouvu se sdružením poradců, kteří by měli pomoci s přípravou projektu a výběrem koncesionáře. Vybraný uchazeč se podílel na poradenství slovenského projektu D4R7.

---

<sup>143</sup> zákon č. 139/2017 Z. z., kterým sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov

<sup>144</sup> např. dálnice D0 (Pražský okruh), D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7, D8, D10, D11, D35, D48, D49, D52, D55

<sup>145</sup> PROKEŠ, Jan. Stát začne stavět dálnice i na pozemcích, které mu nepatří. Výstavba by měla zrychlit o několik let [online]. Praha, 2018, [cit. 2014-05-18]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/stat-zacne-stavet-dalnice-i-na-pozemcich-ktere-mu-nepatri-vl/r~df058dbe0bf211e88b47ac1f6b220ee8/>

<sup>146</sup> RYŠAVÝ, Ivan. Dálnice přinášejí zemi prosperitu. *Moderní obec*. Praha, 2017, 13(12), str. 28–29. ISSN 1211-0507.

<sup>147</sup> RYŠAVÝ, Ivan. PPP projekt, nebo klasické veřejné zadávání? V Česku se koncesní varianta stále nedoceňuje. *Moderní obec*. Praha, 2017, 13(6), str. 24–25. ISSN 1211-0507.

Ministerstvo dopravy ČR chce, po vyhodnocení žádostí o účast a omezení počtu účastníků na čtyři subjekty, využít variantu soutěžního dialogu. Dostavba by měla začít zhruba za 2 roky. Poté bude mít soukromý partner na starosti údržbu a provoz po dobu 25 let. Ministerstvo dopravy ČR odhaduje cenu projektu na 25 miliard korun českých (hodnota byla určena jako součet nominálních plateb za dostupnost za celé období), ale konečnou cenu roční platby za dostupnost určí až veřejná soutěž.<sup>148</sup> Můžeme jen doufat, že se realizace dálnice D4 formou PPP projektu podaří a za třicet let budeme moci popsat český úspěšný projekt PPP ve výstavbě dopravní infrastruktury.

---

<sup>148</sup> MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKÉ REPUBLIKY. *Startuje soutěž na dostavbu 32 kilometrů dálnice D4 mezi Příbramí a Pískem formou PPP* [online]. Praha, 2018 [cit. 2018-05-15]. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Startuje-soutez-na-dostavbu-32-kilometru-dalnice-D>

## **Závěr**

V úvodu práce jsem si vytyčila cíl popsat spolupráci veřejného a soukromého sektoru a zároveň zjistit pomocí analýzy českého právního prostředí a českých PPP projektů možnost použití PPP projektu v českém prostředí výstavby dopravní infrastruktury.

Za hlavní výhody jeho použití považuji možnosti rozložení plateb za infrastrukturu, použití lepších technologií a přínos inovativních řešení, na které ostatně reaguje i nová právní úprava, která toho využívá při specifikaci kritérií přijetí nabídky. PPP projekt může zároveň vyřešit nedostatek finančních prostředků zadavatele v daném čase.

Naopak jako možné nevýhody bych vyzdvihla administrativní zatížení, složitost smluvního rámce a riziko korupce. Zároveň za hrozbu výstavby nelze nezmínit menší flexibilitu projektu kvůli dlouhodobosti spolupráce. Na straně privátního partnera hlavně špatnou dostupnost finančních prostředků potřebných již v raném začátku realizace.

Právě financování projektu může být velice náročné pro oba partnery, kteří se na něm v ideálním případě budou podílet. Proto je nutné využít více zdrojů od různých subjektů na trhu. Měl by se zapojit zadavatel, dodavatel i finanční instituce. Privátní partner by měl využít z větší části vlastního kapitálu a k tomu doplnit například bankovní úvěr. Naopak veřejný partner by se měl snažit i o zapojení evropských finančních fondů, což se zatím v České republice nepodařilo.

U alokace rizik je důležité si uvědomit cykličnost jejich správy. Nestačí rizika na začátku realizace ohodnotit, rozdělit a poté se o ně nestarat. Je přímo nezbytné, aby si partneři rozdělili rizika podle toho, kdo je dokáže lépe ošetřit, ikdyž to může být za cenu převedení na třetí stranu, například formou pojištění.

Za stěžejní problematiku v oblasti smluvního nastavení považuji právě rovnovážnou alokaci rizik mezi partnery, zároveň jejich monitorování a při změně vnitřních nebo vnějších okolností i změnu přístupu k nim. K tomu se váže včasná, upřímná a široká komunikace mezi sektory.

Poslední dvě desetiletí byla ve znamení přípravy legislativního prostředí, ale i neúspěšných projektů, jejichž realizace byla značně uspěchána kvůli politickému tlaku. Aktuální právní úprava popsána ve třetí kapitole diplomové práce, a poté srovnání se slovenskou úpravou odpovídá na otázku, zda je české prostředí dostatečně legislativně připraveno na realizace pomocí PPP. Myslím si, že ano.

Významný posun v této oblasti bylo sjednocení úpravy do jednoho zákona, který obsahuje jak pravidla pro tzv. klasické veřejné zadávání, tak i pro koncese a koncesní řízení. Dřívější úprava ve dvou zákonech byla značně nesystematická a dávala prostor pro obcházení zadávání podle Koncesního zákona.

Nová úprava naopak zjednodušuje celý proces zadávání, kdy je koncese jedním z typů veřejné zakázky. Zadavatel se tak nemusí ohlížet na další zákon a hledat, která úprava se zrovna



použije. V Zákoně o zadávání veřejných zakázek je přehledně stanoveno, co lze z obecných ustanovení na zadávání koncesí použít.

Zároveň použití PPP nahrává nastalá změna v pojmosloví, nově již není zákonem definována koncesní smlouva, ale přímo koncese. Odraz evropské legislativy má pozitivní vliv na možnosti realizace PPP projektu a zároveň českou úpravou srovnává s těmi ostatními evropskými. Dosavadní, pouze národní, úprava naprosto nedostačovala a i tím se Slovensko dlouho odlišovalo. Jejich právní úprava již od začátku definovala a používala pojem koncese.

Zkušenosti ze zahraničí, v této práci především zmíněné slovenské projekty, jsou důkazem, že pokud se nepodcení přípravná fáze, lze se dočkat i úspěšného projektu. Ve čtvrté kapitole, popisující neúspěšné české a naopak úspěšné slovenské, je vidět, že by se veřejný sektor mohl inspirovat slovenským postupem od přípravného řízení až po samotnou realizaci. Samozřejmě i analýza neúspěšných projektů může přispět ke zlepšení přístupu českých institucí a k přenosu zkušenosti do dalšího zadávání.

Myslím si, že PPP projekty jsou vhodnou alternativou pro výstavbu, především dálniční, infrastruktury. Při správném nastavení veřejné soutěže dochází ke konkurenčnímu prostředí mezi potenciálními dodavateli již v přípravě řízení, což může mít za následek širší možnost výběru. Dále se v jednom okamžiku mohou potkat projektant se stavitelem, provozovatelem a financérem, což uspíší realizaci projektu a může mít za následek i lepší výsledek. V neposlední řadě může mít u PPP projektu smysl kritérium nejnižší ceny, protože v ní jsou zahrnuty projektové a stavební náklady, celkové náklady životního cyklu (finanční, právní, provozní).

Bude jen otázkou vůle a ochoty veřejného sektoru, jak se postaví k alternativní možnosti výstavby dopravní infrastruktury pomocí PPP projektu.

## Seznam zkratk

PPP, PPP projekt, projekt	veřejně-soukromá spolupráce
PFI	Private Finance Initiative
BOT	Build–Operate–Transfer
ČSPOL	společnost založená konsorciem při výstavbě dálnice D47
DBOT	Design–Build–Operate–Transfer
DBFO	Design–Build–Finance–Operate
D4	dálnice D4
D47	dálnice D47
D3	dálnice D3
EFSI	Evropský fond pro strategické investice
EIB	Evropská investiční banka
Koncesní zákon	Zákon č. 47/2006 Sb.
Ministerstvo dopravy ČR	Ministerstvo dopravy České republiky
Ministerstvo pro místní rozvoj	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
R1	rychlostní silnice R1
SPV	Special Purpose Vehicle – speciální projektová společnost
TEN	Transevropský Multimodální koridor
Vláda ČR	Vláda České republiky
Vláda SR	Vláda Slovenské republiky
Zákon o veřejných zakázkách	Zákon č. 137/2006 Sb.
Zákon o zadávání veřejných zakázek	Zákon č. 134/2016 Sb.

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

#### Monografie

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

ESTACHE, Antonio. a Ginés de. RUS. *Privatization and regulation of transport infrastructure: guidelines for policymakers and regulators*. Washington, DC: World Bank, 2000. ISBN 0821347217.

GRAEME, A. Hodge, Carsten GREVE and Anthony E. *International Handbook on Public Private Partnerships*. 1st ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. ISBN 978-1-84844-356-3.

GRIMSEY, Darrin a MERVYN K. LEWIS. *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Paperback ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2007. ISBN 9781847202260.

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

JURČÍK, Radek a KRUTÁKOVÁ, Lenka. *Veřejné zakázky a PPP projekty - potřeba změny právní úpravy v EU a v ČR: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference*. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2007-. ISBN 9788073801212.

KLEE, Lukáš. *International construction contract law*. 2nd edition. Hoboken: Wiley, 2018. ISBN 978-1-119-43052-0.

KRČ, Robert. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon: s komentářem*. 2., podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-711-9.

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.

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

OSTŘÍŽEK, Jan a KOUBA, Luděk. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2011. ISBN 9788073755386.

ŠÍP, Emanuel. *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005.

TICHÝ, Milík. *Ovládání rizika: analýza a management*. Praha: C.H. Beck, 2006. Beckova edice ekonomie. ISBN 8071794155.

### **Periodika**

JURČÍK, Radek. Analýza PPP a PPP projektů v ČR, jejich konkrétní příkladů a nevhodných kvazikoncesí. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2010, 4/2010, 2. ročník, str. 6-30. ISSN 1803-9553.

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

OSTŘÍŽEK, Jan. Risk Management v PPP projektech. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 1/2009, 1. ročník, str. 29-40. ISSN 1803-9553.

RYŠAVÝ, Ivan. Dálnice přinášejí zemi prosperitu. *Moderní obec*. Praha, 2017, 13(12), str.28-29. ISSN 1211-0507.

RYŠAVÝ, Ivan. PPP projekt, nebo klasické veřejné zadávání? V Česku se koncesní varianta stále nedoceňuje. *Moderní obec*. Praha, 2017, 13(6), str. 24-25. ISSN 1211-0507.

SABOLOVÁ, Veronika. Alternativní zdroje financování projektu PPP. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 2-4/2009, 1. ročník, str. 128-147. ISSN 1803-9553.

ŠÍPOVÁ, Barbora a OPLOŠTIL, Petr. Aspekty uzavírání smluv na PPP projekty. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: Institut pro veřejné zakázky a PPPs, 2009, 1/2010, 2. ročník, str. 128-132. ISSN 1803-9553.

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

## **2. Seznam použitých internetových zdrojů**

Měnová statistika ČNB za prosinec 2016. In Cnb.cz [online]. [cit. 2017-04-16]. Dostupné z: [http://www.cnb.cz/cnb/STAT.ARADY\\_PKG.VYSTUP?p\\_p](http://www.cnb.cz/cnb/STAT.ARADY_PKG.VYSTUP?p_p).

ARI. *Dálnice D4 a rychlostní silnice R7 na Slovensku (PPP)* [online]. [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://www.ceskainfrastruktura.cz/projekty/379/>

AUTOBILD SK. *Otvorili 46-kilometrový úsek rýchlostnej cesty R1* [online]. Bratislava, 2011, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <https://autobild.cas.sk/clanok/186345/otvorili-46-kilometrovyy-usek-rychlostnej-cesty-r1/>

ČTK. *Slovensko schválilo ďalší PPP projekt. Obchvat Bratislavy postaví mezinárodní konsorcium* [online]. Praha, 2016, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/slovensko-schvalilo-dalsi-ppp-projekt-obchvat-bratislavy-postavi-mezinarodni-konsorciem-1294648>

ČTK. *Smutný příběh D47: Od Zemanova izraelského debaklu po rezivějící mosty* [online]. Praha, 2013, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: [https://byznys.lidovky.cz/smutny-pribeh-d47-od-zemanova-izraelskeho-debaklu-po-rezivejici-mosty-129-doprava.aspx?c=A131024\\_105557\\_ln-doprava\\_mev](https://byznys.lidovky.cz/smutny-pribeh-d47-od-zemanova-izraelskeho-debaklu-po-rezivejici-mosty-129-doprava.aspx?c=A131024_105557_ln-doprava_mev)

ČTK. *Obchvat Bratislav D4–R7: Koncesní smlouva uzavřena.* [online]. [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://www.ceskainfrastruktura.cz/zpravy/obchvat-bratislavy-d4-r7-koncesni-smlouva-uzavrena/>

EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA. *EIB supports D4/R7 PPP in Slovakia with EUR 426 million of financing – first EIB transaction under EFSI in Slovakia* [online]. 2016, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2016/2016-157-eib-supports-d4-r7-ppp-in-slovakia-with-eur-426-million-of-financing-first-eib-transaction-under-efsi-in-slovakia.htm>

EVROPSKÁ KOMISE. *Fair Payment for Infrastructure Use: A Phased Approach to a Common Transport Infrastructure Charging Framework in the EU. White Paper* [online]. Brusel, 1998 [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/1136/>

EVROPSKÁ KOMISE. *Informace o EFSI* [online]. [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/european-fund-strategic-investments-efsi\\_cs](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/european-fund-strategic-investments-efsi_cs)

EVROPSKÁ KOMISE. *Guidelines for successful Public-Private-Partnerships* [online]. Brusel, 2003, [cit. 2018-03-09]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/en/.../Guidelines-for-successful-Public-Private--Partnership.pdf>

EVROPSKÁ KOMISE. *Zelená kniha: O partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Brusel, 2004, [cit. 2018-03-10]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zelena-kniha-o-PPP-cesky-preklad--vytah-z-anglickeho-originalu.pdf>

E15. *Dálnice D3 – největší český PPP projekt* [online]. [cit. 2018-05-04]. Dostupné z: <http://magazin.e15.cz/bydleni/dalnice-d3-nejvetsi-cesky-ppp-projekt-979467>

Financování PPP projektu. [online]. [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx> cit. 12.4.2018

MAJERNÍČEK, Martin. *Experti chyby při obchvate Bratislavy nenašli* [online]. Bratislava, 2016, [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://www.ceskainfrastruktura.cz/zpravy/experti-chyby-pri-obchvate-bratislavy-nenasli/>

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

MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKÉ REPUBLIKY. *MD uzavřelo smlouvu se sdružením, které připraví PPP projekt na dostavbu D4* [online]. Praha, 2017 [cit. 2018-04-10]. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/MD-uzavrelo-smlouvu-se-sdruzenim,-ktere-pripravi-P>

MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKÉ REPUBLIKY. *Startuje soutěž na dostavbu 32 kilometrů dálnice D4 mezi Příbramí a Pískem formou PPP* [online]. Praha, 2018 [cit. 2018-05-15]. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Startuje-soutez-na-dostavbu-32-kilometru-dalnice-D>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Kodex řízení PPP projektů* [online]. Praha, 2012, [cit. 2018-05-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/kodex-rizeni-ppp-projektu-9535>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Manuál PPP a Vzorová koncesní smlouva* [online]. Praha, 2011, [cit. 2018-05-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2006/manual-ppp-a-vzorova-koncesni-smlouva-22822>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Platební mechanismy PPP projektů* [online]. Praha, 2012, [cit. 2018-05-16]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/platebni-mechanismy-projektu-ppp-9536>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů* [online]. Praha, 2012, [cit. 2018-05-16]. Dostupné z:

<https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-9537>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Príloha I. Katalog rizik PPP projektů* [online]. Praha, 2008, [cit. 2018-05-09]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika\\_2008-09\\_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2008-09_Katalog-rizik-PPP-projektu.pdf).

MINISTERSTVO FINANCÍ SR. *Štúdia o možnosti využitia fondov EÚ v PPP projektoch* [online]. Bratislava, 2009, [cit. 2018-04-14]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6678>.

NKÚ. Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko. *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu* [online]. částka 2. s. 223-230. Praha, 2005, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K04025.doc>

PR1BINA. *Všeobecné informace o projektu R1* [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.pr1bina.sk/sk/o-projekte/vseobecne-informacie>

PR1BINA. *Financování projektu R1* [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.pr1bina.sk/sk/o-projekte/financovanie>

PR1BINA. *Historie projektu R1* [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.pr1bina.sk/sk/o-projekte/vznik>

PROKEŠ, Jan. *Stát začne stavět dálnice i na pozemcích, které mu nepatří. Výstavba by měla zrychlit o několik let* [online]. Praha, 2018, [cit. 2014-05-18]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/stat-zacne-stavet-dalnice-i-na-pozemcich-ktere-mu-nepatri-vl/r~df058dbe0bf211e88b47ac1f6b220ee8/>

ROMANOVÁ, Hana. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Problematika koncesí a sektorových veřejných zakázek* [online]. [cit. 2018-05-10]. Dostupné z: [http://www.portal-vz.cz/getmedia/b411f0fe-be8b-4ee8-a642-acb90497815c/Problematika-koncesi-a-sektorovych-verejnych-zakazek-\(H-Romanova\).pptx](http://www.portal-vz.cz/getmedia/b411f0fe-be8b-4ee8-a642-acb90497815c/Problematika-koncesi-a-sektorovych-verejnych-zakazek-(H-Romanova).pptx).

ŠINDELÁŘ, Jan. *Dálnice D3: Místo PPP projektu evropské peníze* [online]. Praha, 2013, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/dalnice-d3-misto-ppp-projektu-evropske-penize-970347>

TĚHLOVÁ, Marie. *Financování PPP projektu* [online]. Praha, 2009 [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/financovani-ppp-projektu.aspx>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČESKÁ REPUBLIKA. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online]. Praha, 2009, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: [http://osf.cz/wp-content/uploads/2015/08/TIC\\_PPP\\_2009.pdf](http://osf.cz/wp-content/uploads/2015/08/TIC_PPP_2009.pdf)

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online]. Praha, 2004, [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/zakladni-informace>

### 3. Seznam použitých právních předpisů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o okoordinaci při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32004L0018>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0023>

Zákon č. 47/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 343/2015 Z. z., o veřejném obstarávání a o změně a doplnění některých zákonů

### 4. Seznam ostatních zdrojů

BRÁZDA, Jan. *Success story: Slovak D4 R7 PPP & lessons learnt for Czech PPPs*. Praha, 2016. PPT.

CHOVANEC, Pavel. *Public Private Partnership jako alternativní možnost financování dálniční infrastruktury v České republice*. Praha, 2006. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze. Fakulta národohospodářská.

KUBIŠTOVÁ, Michaela. *Příčiny selhání PPP projektů*. Praha, 2007. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Fakulta sociálních věd.



PĚSTOVÁ, Barbora. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. *Novela z. o urychlení výstavby dopravní infrastruktury: Sněmovní tisk 76*. [cit. 2018-10-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=76>

VALOVÁ, Petra. *Uplatnění PPP projektů v České republice*. Brno, 2013. Diplomová práce. Mendelova univerzita v Brně. Provozně ekonomická fakulta.

VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon): Sněmovní tisk 1078*. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 2018-10-16]. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=14552>

VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek: Sněmovní tisk 637*. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 2018-10-16]. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=637&CT1=0>

# **Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce**

## **Právní aspekty realizace PPP projektů**

### **Abstrakt**

Cílem práce je prozkoumat oblast právní úpravy PPP projektů a jejich možnosti použití ve výstavbě dopravní infrastruktury v České republice. Nevyhovující stav českých dálnic a hledání nových finančních zdrojů opět otevřelo téma využití soukromého kapitálu pomocí PPP. PPP je zkratkou pro partnerství veřejného a soukromého sektoru, kdy veřejnou službu nebo konkrétní infrastrukturu zajišťuje soukromý partner.

V první části je vysvětlena charakteristika PPP projektů a jejich možné výhody a nevýhody. Zde je stručně popsán historický vývoj a rozdělení partnerství veřejného a soukromého sektoru do používaných typů.

Druhá část práce osvětluje právní aspekty realizace a to po jednotlivých fázích realizace. Ta začíná výběrovým řízením, rozhodnutím o tom, z čeho bude projekt financován. Dále je zapotřebí určit ve smlouvě práva a povinnosti smluvních stran. S tím souvisí i správně alokované riziko. Další fází je samotná realizace, se kterou znovu souvisí ošetření rizik, které se už vyskytly. Dále si partneři musí určit, kdo bude odpovědný za fungování a správu. Poslední fází je poté předání projektu privátním partnerem do rukou toho veřejného.

Třetí část práce se zabývá přímo právní úpravou v České republice. Obsahem je popis vývoje, záměrů a vysvětlení potřeby zařazení možnosti PPP a jejich právního zakotvení do legislativy, související převážně se vstupem České republiky do Evropské Unie a hledáním finančních zdrojů.

Ve čtvrté části diplomové práce jsou popsány a zhodnoceny dosavadní neúspěšné projekty dálnice D47 a D3, které měly být realizovány ve výstavbě dopravní infrastruktury. Toto zhodnocení obsahuje stručný popis situace, za které byl projekt odsouhlasen, a následné porovnání toho, co bylo provedeno dobře a co špatně tehdejším zadavatelem. Zde se nabízí i srovnání s aktuálním slovenským projektem dostavby rychlostní silnice R1 a bratislavského okruhu D4-R7, který je již ve fázi samotné výstavby, a český veřejný sektor by se mohl v tomto projektu PPP inspirovat do budoucnosti.

V závěru jsou poté nastíněny přínosy a rizika PPP projektu, zhodnocení české právního prostředí, případné doporučení pro zlepšení.

**Klíčová slova: PPP projekt, koncese, dopravní infrastruktura**

## **Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce**

### **Legal aspects of PPP projects realization**

#### **Abstract**

The aim of this diploma thesis is to investigate the legal area of PPP projects regulation and their potential use in the construction of highway infrastructure in the Czech Republic. The inadequate state of Czech highways and search for new financial resources opened again the topic of private capital use through PPP. PPP is an abbreviation for public-private partnership where a public service or specific infrastructure is provided by a private partner.

The first part explains the characteristics of PPP projects and their possible advantages and disadvantages as well as a brief description of historical development and distribution of public-private partnerships into the common types used.

The second part illuminates the legal aspects of realization by the individual phases of implementation. It starts with a selection process, deciding on what the project will be financed from. Furthermore, it is necessary to specify in the contract the rights and obligations of the parties. This is also associated with risk allocation. The next stage is the actual realization with which the treatment of risks, that have already occurred, is related. In addition, partners have to determine who will be responsible for running and managing the project. The final phase is handing over the project by a private partner to the public partner.

The third part of the diploma thesis deals directly with legal regulation in the Czech Republic. It contains a description of development, intentions and legal incorporation of PPP into legislation related mainly to the accession of the Czech Republic to the European Union and the search for financial resources.

The fourth part of the diploma thesis describes and evaluates the existing unsuccessful projects of the D47 and D3 highways, which were to be implemented through PPP. This evaluation contains a brief description of the situation for which the project was approved and the subsequent comparison of what was done well and what was done wrong by the then sponsor. These projects are then compared with the current Slovak projects of realization of the R1 highway and D4-R7 bypass in Bratislava, which is already in the construction phase and could serve as an inspiration for the Czech public sector.

Final section outlines the benefits and risks of PPP projects, the appreciation of the Czech legal environment and possible recommendations for improvement.

**Klíčová slova: PPP project, Concession, Transport Infrastructure**