

**Deloitte.**

**Havel &  
Holásek**  
advokátní kancelář



# **PROJEKT 1p/05 – 3**

## **Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS**

Závěrečná zpráva  
pro Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky

Květen 2006

## Obsah

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>MANAŽERSKÉ SHRUTÍ</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1      | METODOLOGIE PROJEKTU   | 4         |
| 1.2      | ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ  | 5         |
| <b>2</b> | <b>ANALÝZA VYBRANÝCH EVROPSKÝCH DOKUMENTŮ VE VZTAHU K PPP A K DOMÁCÍMU LEGISLATIVNÍMU PROSTŘEDÍ</b>              | <b>9</b>  |
| 2.1      | NAŘÍZENÍ KE STRUKTURÁLNÍM FONDŮM A FONDU SOUDRŽNOSTI   | 9         |
| 2.1.1    | Problematika PPP v procesu programování a řízení   | 9         |
| 2.1.2    | Výše příspěvků z fondů EU  | 12        |
| 2.2      | ANALÝZA DOKUMENTŮ EK V SOUVISLOSTI S PPP PROJEKTY  | 17        |
| 2.2.1    | Strategické obecné zásady Společenství   | 17        |
| 2.2.2    | Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích | 17        |
| 2.2.3    | Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru  | 19        |
| 2.2.4    | Interpretační sdělení Evropské komise o koncesích podle práva Společenství                                       | 21        |
| 2.2.5    | Směrnice 2004/18/ES a 2004/17/ES   | 21        |
| 2.3      | OBECNÁ CHARAKTERISTIKA ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU V SOUVISLOSTI S PROJEKTY PPP  | 22        |
| 2.3.1    | Občanský zákoník, obchodní zákoník   | 22        |
| 2.3.2    | Zákon o veřejných zakázkách  | 22        |
| 2.3.3    | Zákon o majetku ČR   | 28        |
| 2.3.4    | Krajské a obecní zřízení   | 28        |
| 2.3.5    | Rozpočtová pravidla  | 28        |
| 2.3.6    | Otázka právní úpravy koncesí a pravidel PPP  | 29        |
| 2.3.7    | Otázka soutěžního práva  | 31        |
| 2.3.8    | Otázka veřejné podpory   | 32        |
| <b>3</b> | <b>ZÁKLADNÍ IDENTIFIKACE BARIÉR A RIZIK PRO KOMBINACI PPP A FONDŮ EU NA OBECNÉ PROGRAMOVACÍ ÚROVNI</b>           | <b>35</b> |
| 3.1      | LEGISLATIVNÍ BARIÉRY   | 35        |
| 3.1.1    | Postupy v rozporu se zákonem při zadávání veřejných zakázek  | 35        |
| 3.1.2    | Rozpor v kompatibilitě mezi PPP a pravidly o veřejné podpoře   | 35        |
| 3.1.3    | Legislativní omezení   | 36        |
| 3.1.4    | Omezení spojená s žadateli a vlastnickou strukturou  | 36        |
| 3.1.5    | Rizika odchýlení se od fiche   | 37        |
| 3.2      | BARIÉRY SOUVISEJÍCÍ SE STRUKTUROU FINANCOVÁNÍ  | 38        |
| 3.2.1    | Cash-flow projektu   | 38        |
| 3.2.2    | Projekty generující příjem   | 39        |
| 3.2.3    | Příjemce dotace  | 40        |
| 3.2.4    | Omezení nákladů, které mohou být financovány ze SF   | 40        |
| 3.2.5    | Ziskovost projektu   | 42        |
| 3.2.6    | Nesprávná volba typu PPP pro konkrétní projekt SF  | 42        |
| 3.3      | ORGANIZAČNÍ A PROCESNÍ BARIÉRY   | 43        |
| 3.3.1    | Absorpční kapacita   | 43        |
| 3.3.2    | Kontrolní mechanismy a monitoring  | 43        |
| 3.3.3    | Rizika spojená s načasováním realizace projektu  | 44        |
| 3.4      | OSTATNÍ BARIÉRY  | 45        |
| 3.4.1    | Politická omezení  | 45        |
| 3.4.2    | Nedostatečný zájem soukromého sektoru  | 45        |
| <b>4</b> | <b>NÁVRH OBLASTÍ PRO KOMBINACI PPP A FONDŮ EU DLE JEDNOTLIVÝCH OPERAČNÍCH PROGRAMŮ</b>                           | <b>46</b> |

|           |  |                  |
|-----------|--|------------------|
| <b>5</b>  | <b><u>ZÁKLADNÍ MODEL Y KOMBINACE PPP A FONDŮ EU .....</u></b>  | <b><u>49</u></b> |
| 5.1       | MODEL Y S ODDĚLENÍM INVESTIČNÍ A PROVOZNÍ FÁZE .....   | 49               |
| 5.1.1     | Model veřejného spolufinancování (Model 1) .....   | 50               |
| 5.1.2     | Model spolufinancování provozovatelem (Model 2) .....  | 51               |
| 5.2       | MODEL Y KOMBINACE PPP A FONDŮ EU V RÁMCI JEDNOHO PROJEKTU.....   | 53               |
| 5.2.1     | Model veřejný žadatel (Model 3) .....  | 53               |
| 5.2.2     | Model soukromý žadatel (Model 4) .....   | 55               |
| 5.2.3     | Model zádržný fond (Model 5) .....   | 56               |
| 5.2.4     | Základní charakteristika jednotlivých modelů .....   | 57               |
| <b>6</b>  | <b><u>TECHNICKÁ POMOC .....</u></b>  | <b><u>59</u></b> |
| 6.1       | OP TECHNICKÁ POMOC.....  | 59               |
| 6.2       | ZPRACOVÁNÍ TECHNICKÉ POMOCI V RÁMCI NÁVRHŮ OPERAČNÍCH PROGRAMŮ .....   | 60               |
| 6.3       | REGIONÁLNÍ OPERAČNÍ PROGRAM.....   | 61               |
| <b>7</b>  | <b><u>NÁVRH OBEČNÉHO TEXTU O MOŽNOSTI APLIKACE PRINCIPU PPP DO<br/>VYBRANÝCH OPERAČNÍCH PROGRAMŮ.....</u></b>                        | <b><u>62</u></b> |
| 7.1       | KONKRÉTNÍ DOPORUČENÍ PRO OP.....   | 63               |
| 7.1.1     | Vymezení konečného příjemce .....  | 63               |
| 7.1.2     | Uznatelnost výdajů .....   | 64               |
| 7.1.3     | Časová realizace projektu.....   | 64               |
| 7.1.4     | Náležitosti projektové dokumentace .....   | 64               |
| <b>8</b>  | <b><u>REALIZACE MODEL OVÉHO PPP PROJEKTU „KAMPUS VYSOKÉ ŠKOLY<br/>POLYTECHNICKÉ JIHLAVA“ SPOLUFINANCOVANÉHO Z FONDŮ EU .....</u></b> | <b><u>66</u></b> |
| 8.1       | ÚVODNÍ INFORMACE.....  | 67               |
| 8.1.1     | Název projektu .....   | 67               |
| 8.1.2     | Účel zpracování modelového projektu.....   | 67               |
| 8.1.3     | Zdůvodnění modelového projektu .....   | 67               |
| 8.1.4     | Identifikace nositele MD .....   | 68               |
| 8.2       | STRUČNÝ PŘEHLED CÍLŮ .....   | 68               |
| 8.2.1     | Východiska projektu .....  | 68               |
| 8.3       | VYMEZENÍ BENEFICIANT PŘÍJEMCŮ .....  | 69               |
| 8.3.1     | Reálné finanční limity .....   | 70               |
| 8.4       | ANALÝZA FINANČNÍCH TOKŮ.....   | 71               |
| 8.4.1     | Přehled hotovostních toků akce v rámci finanční analýzy .....  | 71               |
| 8.5       | FINANCOVÁNÍ Z FONDŮ EU .....   | 72               |
| 8.6       | VÝPOČET VÝŠE PŘÍSPĚVKU Z EU NA PROJEKT KAMPUS JIHLAVA .....  | 73               |
| 8.6.1     | Financování z operačního programu Výzkum vývoj a inovace .....   | 73               |
| 8.6.2     | Financování z Regionálního operačního programu, opatření 4.3. Infrastruktura pro<br>rozvoj lidských zdrojů .....                     | 74               |
| 8.6.3     | Souhrn financování KAMPUS Jihlava ze SF EU .....   | 75               |
| <b>9</b>  | <b><u>DOPORUČENÍ.....</u></b>  | <b><u>76</u></b> |
| <b>10</b> | <b><u>PŘÍLOHA Č.1: PŘEHLED ZÁKLADNÍCH TYPŮ PPP STRUKTUR .....</u></b>  | <b><u>81</u></b> |
| <b>11</b> | <b><u>PŘÍLOHA Č.2: PŘEHLED REALIZOVANÝCH SCHŮZEK.....</u></b>  | <b><u>82</u></b> |
| <b>12</b> | <b><u>PŘÍLOHA Č.3: SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK A POJMŮ .....</u></b>  | <b><u>83</u></b> |
| <b>13</b> | <b><u>PŘÍLOHA Č.4: SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....</u></b>  | <b><u>84</u></b> |

## 1 Manažerské shrnutí

### 1.1 Metodologie projektu

#### Obsah dokumentu

Tento dokument shrnuje výsledky projektu 1p/05–3 “Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS” (dále jen „projekt“), jehož věcné zaměření vycházelo ze zadávací dokumentace odboru Rámce podpory Společenství Ministerstva pro místní rozvoj a z průběžných rozhovorů a doporučení pracovníků odboru RPS a dalších zainteresovaných resortů. Zpráva vychází z poznatků získaných v průběhu prvních třech měsíců roku 2006 a na jejím zpracování se podílelo konsorcium složené ze zástupců společností Deloitte, Elbona, CopiRisco a advokátní kanceláře Havel&Holásek.

#### Cíle projektu

Cílem projektu bylo identifikovat možnosti kombinace PPP projektů a financování z fondů EU a v návaznosti na identifikované možnosti zpracovat seznam doporučení pro programování a přípravu implementace pro programovací období (2007-2013).

#### Dílní cíle projektu

- Provést analýzu právních dokumentů na úrovni ES a právního rámce ČR upravujícího problematiku PPP projektů;
- identifikovat bariéry komplikující kombinaci PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU;
- definovat konkrétní doporučení pro eliminaci vlivu bariér,
- určit vhodné oblasti pro realizaci PPP projektů;
- definovat základní modely kombinace PPP projektů a fondů EU;
- zpracovat modelový projekt.

#### Struktura dokumentu

Projekt je podle svého věcného zaměření rozdělen do dvou hlavních částí. První část dokumentu se zabývá analýzou komunitárního práva a právních předpisů ČR s vazbou na problematiku PPP projektů. Druhá část dokumentu identifikuje relevantní bariéry a rizika, které mohou negativně ovlivnit možnosti implementace PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU. Pro snazší orientaci jsou tyto bariéry a rizika strukturovány do 2 hlavních úrovní:

1. Programovací - bariéry a rizika na této úrovni mohou sloužit jako podklad pro diskuzi s Evropskou komisí a Vládou ČR, potažmo s dotčenými ministerstvy a řídicími orgány.
2. Projektová - problémy této úrovně mohou být diskutovány na úrovni jednotlivých řídicích orgánů při zpracování operačních programů a příruček pro žadatele

Dále jsou v analýze bariéry a rizika rozděleny do následujících podoblastí: legislativní, bariéry související se strukturou financování, organizační a procesní bariéry a ostatní. Ke každé bariéře je uveden stručný popis, v čem je spatřováno její potenciální riziko. První návrh bariér byl diskutován individuálně s pracovníky ministerstev a dalších zainteresovaných subjektů zastřešujících problematiku fondů EU a PPP projektů (přehled realizovaných schůzek je uveden v příloze č. 5) a dále byl diskutován na pracovním semináři k I. fázi projektu, který se konal dne 22. února 2005. Ze závěrů semináře vyplynulo, že resorty projevují velký zájem o nastavení modelů realizace PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU ve smyslu definování role konečného příjemce, vlastníka infrastruktury či jiného objektu investice a ve vymezení smluvních podmínek mezi veřejným

subjektem a provozovatelem. Druhou prioritní oblastí byla problematika cash-flow a aplikace výpočtu finanční mezery v souladu s fichi 64 na konkrétních příkladech projektů. Právě proto byly těmto otázkám věnována zvláštní kapitola 5 „Základní modely kombinace PPP a fondů EU“. Problematika financování je popsána v podkapitole 8.6 „Výpočet výše příspěvku z EU na projekt KAMPUS Jihlava“.

Projektový tým se snažil flexibilně reagovat na aktuální vývoj, snažil se v maximální míře zpracovat východiska a nároky vyplývající z prováděcích předpisů a z fichi vydaných v průběhu realizace projektu.

Při zpracování kapitoly 4 „Návrh oblastí pro kombinaci PPP a fondů EU dle jednotlivých operačních programů“ se vycházelo z aktuálních návrhů priorit operačních programů poskytnutých ke dni 17.3.2006. Otázka realizace projektů na bázi PPP modelu byla detailně diskutována se zpracovateli operačních programů a ze závěrů z těchto jednání vyplynulo, které resorty projevuují zájem o jejich realizaci. U některých operačních programů jsou uvedeny i konkrétní projekty, tento výčet ale není úplný což je způsobeno právě probíhajícím mapováním absorpční kapacity. Do konce realizace tohoto projektu nebyly výstupy z mapování absorpční kapacity k dispozici. V Kapitole 6 „Technická pomoc“ jsou zpracovány připomínky k současnému popisu a navržené formě využití finančních prostředků z operačního programu Technická pomoc a z alokace na prioritu technická pomoc u jednotlivých operačních programů. Uvádíme rovněž přehled aktivit, které jsou z našeho pohledu vhodné pro financování z uvedeného dotačního titulu. Následující kapitola 7 uvádí základní charakteristiku PPP projektů a dále uvádí specifické rysy PPP projektů, které je zapotřebí promítnout do vybraných kapitol operačního programu/pokynů pro konečného příjemce. Jedná se o obecný text, který lze z našeho pohledu univerzálně aplikovat do všech operačních programů, pokud jeho zpracovatelé uvažují o zahrnutí PPP projektů. Poslední kapitola 9 „Doporučení“ uvádí hlavní témata, která navrhuje řešit s ohledem na vytvoření příznivých podmínek pro realizaci PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU. Struktura doporučení odpovídá zjištěným bariérám a dále je doplněna informací, o jaký typ bariéry/rizika se jedná – programovací nebo projektové s dopadem na ČR nebo na EU – a na jaké úrovni lze dosáhnout účinného řešení - Evropská komise, vláda, ministerstva, resp. řídicí orgány. Jak se zmiňujeme i v právní analýze, Evropská komise nemá zpracovanou komplexní úpravu PPP projektů a je zapotřebí předejít potenciálním rizikům a vyjasnit si je před samotnou realizací PPP projektů, aby nedocházelo k dodatečnému omezení míry spolufinancování či k nežádoucím časovým prodlevám až v samotném stádiu realizace projektů.

## **Omezení**

Hlavním omezením projektových činností vzhledem ke stanoveným východiskům byla skutečnost, že operační programy se nacházely ve stádiu zpracování a nebylo možné jednoznačně vybrat vhodné priority pro PPP projekty, neboť jsme neměli k dispozici informace týkající se finanční alokace na prioritu, max. výše dotace z fondů EU na projekt, přehled podporovaných aktivit. V tomto směru lze pozitivně hodnotit aktivní přístup MMR při získání požadovaných informací od jednotlivých zpracovatelů operačních programů.

## **1.2 Zjištění a doporučení**

### **Hlavní identifikované bariéry a rizika**

Hlavní bariéry a rizika na programovací úrovni s vazbou na EK:

- Uznatelné výdaje projektu musí být v plné výši zaplacený ze zdrojů konečného příjemce; (bariéra)
- průběžné čerpání dotací z fondů EU v průběhu investiční fáze projektu je v rozporu se principem PPP projektů „není služba, není platba“; (riziko)
- automatická klasifikace všech PPP projektů do skupiny projektů generujících příjem (včetně projektů postavených na základě poplatků za dostupnost); (riziko)

- investiční náklady nelze během provozní fáze financovat z fondů EU (tzv. infrastructure component poplatků za dostupnost). (bariéra)

Hlavní bariéry a rizika na programovací úrovni s vazbou na Vládu ČR, ministerstva a řídicí orgány:

- Dopad pravidel veřejné podpory na jednotlivé PPP projekty; (bariéra)
- nejasný výklad vlastnictví infrastruktury soukromým sektorem; (bariéra)
- specifické druhy nákladů u PPP projektů (zejména ve fázi přípravy) není prozatím možné financovat z fondů EU; (riziko)
- nedostatečná standardizace dokumentace související s PPP projekty (zadávací dokumentace, koncesní smlouvy). (riziko)

Hlavní bariéry a rizika na projektové úrovni:

- Rozdílná interpretace a aplikace zákona o veřejných zakázkách v praxi; (riziko)
- riziko změny smluvních podmínek u koncesní smlouvy v průběhu čerpání dotace z fondů EU u konkrétního PPP projektu – souvisí s absencí standardizace některých ujednání v koncesních smlouvách potřebných z hlediska kombinace fondů EU a PPP; (riziko)
- kombinace PPP a fondů EU je pro veřejný sektor časově, administrativně a nákladově náročná; (riziko/bariéra)
- relativně složitá kombinace cash flow PPP projektu spolufinancovaného z fondů EU; (riziko)
- pro vypracování detailního seznamu vhodných PPP projektů je třeba v rámci relevantních operačních programů zmapovat jejich absorpční kapacitu. (riziko)

### **Operační programy vhodné pro kombinaci PPP a fondů EU**

- Pro efektivní kombinaci PPP a fondů EU se jeví nejvhodnější velké infrastrukturní projekty zejména v oblasti dopravy a životního prostředí (investiční náklady > 1 mld. Kč).
- Operační programy (Doprava, Životní prostředí, Podnikání a inovace a Konkurenceschopnost) se jeví pro kombinaci PPP a fondů EU za současných podmínek za nejvhodnější, ale nelze vyloučit ani efektivní kombinaci PPP a fondů EU u ostatních OP, za předpokladu existence vhodných projektů.
- Regionální operační programy představují samostatnou kategorii - teoreticky je možná realizace některých velkých projektů.

### **Model kombinace PPP a fondů EU**

Z modelů uvedených v kapitole 5 považujeme za nejvhodnější model Model 3: Veřejný žadatel (viz 5.2.1) nicméně volba vhodného modelu závisí do značné míry na konkrétním projektu.

Výhody:

- Maximální míra příjmu z fondů EU pro PPP projekty, dosahující limitu 85% uznatelných nákladů finanční mezery;
- soukromý subjekt zabezpečí finanční prostředky na dofinancování nákladů projektů (ve formě dodavatelského úvěru nebo bezúročné půjčky);
- výběrové řízení na provozovatele bude odpovídat technickým možnostem infrastruktury/objektu investice;
- motivace soukromého subjektu na min. celkových nákladů projektů a na provedení všech dodavatelských služeb;



- nižší provozní náklady projektu;
- zabezpečení udržitelnosti projektu výrazně překračující povinnou 5-letou lhůtu.

Nevýhody:

- Veřejný subjekt v roli konečného příjemce musí přímo uhradit 100% uznatelných nákladů projektu, které bude vykazovat ve formě žádosti o platbu.
- Za současných podmínek je komplikovaná struktura proplácení nákladů projektu, neboť provozovatel (SPV) nemůže přímo uhradit faktury dodavateli, ale musí poskytnout bezúročnou půjčku příjemci, který proplatí dodavatelské faktury. Alternativně lze problém řešit také komerční půjčkou.

## Hlavní doporučení

### Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na EK:

Pro umožnění efektivní kombinace PPP a fondů EU v programovacím období považujeme za vhodné iniciovat technické konzultace s EK, s cílem vyjasnit výklad následujících bodů:

- možnost zahrnutí výdajů hrazených v průběhu realizace projektu jiným subjektem než konečným příjemcem do uznatelných výdajů projektu, přičemž z pohledu konečného příjemce se jedná o budoucí závazky hrazené v provozní fázi ve formě poplatků za dostupnost;
- možnost úhrady investičních nákladů projektu v provozní fázi (tzv. „infrastructure component“);
- mezi projekty generující příjem by neměly být automaticky zařazeny projekty založené na placení stínového mýta a poplatků za dostupnost infrastruktury/služby, které hradí veřejný subjekt privátnímu partnerovi;
- otázka vlastnictví infrastruktury soukromým žadatelem v průběhu provozní fáze, za předpokladu, že nedojde ke změně účelu projektu po dobu jeho udržitelnosti;
- otázka určení přípustné výše ziskovosti projektů (odvíjí se od indikativního výnosového procenta definovaného pro vybrané oblasti ve fiche č. 64 a na základě jakých kritérií se odůvodňuje jeho překročení v individuálních projektech).

### Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na Vládu ČR, ministerstva a řídicí orgány:

- Pro efektivní kombinaci PPP a fondů EU se jeví nejvhodnější velké infrastrukturní projekty, zejména v oblasti dopravy a životního prostředí (investiční náklady > 1 mld. Kč)
- jednotně definovat chápání PPP projektů na úrovni všech resortů a nastavit jednotný přístup k přípravě a následné implementaci PPP projektů;
- realisticky ohodnotit možnosti jednotlivých operačních programů a následně vybrat PPP projekty vhodné pro spolufinancování konkrétním operačním programem;
- zpracovat indikativní seznam potenciálních projektů PPP kombinovaných s fondy EU v České republice (dle jednotlivých operačních programů) na úrovni řídicích orgánů; provést detailní výběr PPP projektů v co nejkratším časovém horizontu;
- standardizovat dokumentaci související s PPP projekty (zadávací dokumentace, koncesní smlouvy – standardní ustanovení týkající se fondů EU);
- zahrnout náklady na projektovou dokumentaci PPP projektů do operačního programu, resp. u vybraných projektů do priority technická pomoc;
- posílit kapacity na úrovni řídicích orgánů.

**Hlavní doporučení na projektové úrovni s vazbou na řídicí orgány:**

- prozkoumat možnosti využití prostředků z fondů EU u každého uvažovaného PPP projektu;
- zahájit přípravu kombinovaných projektů s dostatečným předstihem;
- realizovat přípravu projektů za pomoci specializovaných poradců;
- před předložením projektové žádosti zpracovat detailní studii proveditelnosti projektu;
- realizovat výběrové řízení na koncesionáře před registrací žádosti projektu z fondů EU;
- provést výběr vhodného PPP modelu a typu konečného příjemce (veřejný subjekt nebo soukromý subjekt) vždy pro konkrétní projekt - cílem je zabezpečit max. dotaci z fondů EU podloženou výsledky finanční analýzy, které jsou kalkulovány při dotaci ve výši 85% objemu finanční mezery nebo při dotaci ve výši 40% celkových uznatelných výdajů;
- posuzovat otázky spojené s vlastnickou strukturou vždy pro konkrétní projekt;
- zpracovat informační požadavky a vymezit dopady na financování při zásadních změnách podmínek fungování PPP projektu do koncesní smlouvy - cílem je zabezpečit případné nároky na vrácení dotace z fondu EU;
- definovat podmínky pro potřeby kontroly a monitoringu v průběhu realizace projektu přímo do koncesní smlouvy.

**Závěry**

Z výstupů projektu vyplývá, že PPP projekty lze kombinovat s EU fondy. Jedná se ale o poměrně komplikované struktury, a proto je zapotřebí realizaci PPP projektů soustředit do:

- vybraných oblastí (např. dopravní infrastruktura, životní prostředí, brownfields);
- velkých projektů s min. velikosti 1 mld. CZK;
- projektových záměrů, jejichž realizaci lze zahájit v horizontu 3 let.

Na úrovni Evropské komise je zapotřebí vyjasnit některé otázky související zejména se systémem financování (např. hrazení uznatelných výdajů projektu jiným subjektem než je konečný příjemce, možnost úhrady investičních nákladů projektu v provozní fázi atd.). Na programovací úrovni je třeba zejména zpracovat indikativní seznam konkrétních projektů PPP kombinovaných s fondy EU v České republice.



## **2 Analýza vybraných evropských dokumentů ve vztahu k PPP a k domácímu legislativnímu prostředí**

V současnosti není problematika PPP projektů komplexně upravena v právu ES. Nicméně, příslušná nařízení a prováděcí předpisy pro oblast HSS se v některých ustanoveních zmiňují o možnosti realizaci PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU. Jedná se však o pouhé konstatování, že taková příležitost existuje, bez bližší specifikace podmínek a procedurálních postupů.

Tato právní analýza si klade za cíl zhodnotit, do jaké míry lze aplikovat pravidla HSS na PPP projekty. K identifikovaným bariérám budou navržena opatření, jak jim lze účelně předcházet, aniž by bylo ohroženo čerpání z fondů EU.

### **2.1 Nařízení ke strukturálním fondům a Fondu soudržnosti**

V současné době není legislativní podoba nařízení upravující fondy EU pro budoucí programovací období (2007-2013) konečná. Lze však předpokládat, že případné změny budou dílčího charakteru a neměly by významně zasáhnout do pravidel HSS, systému programování, konstrukce a složení implementačních struktur a standardizovaných procedurálních mechanismů spojených s čerpáním fondů EU.

Tato studie vychází především z obsahu nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS (dále jen „nařízení o obecných ustanoveních“) doplněná o návrhy nařízení ke každému z fondů a o návrh prováděcího předpisu k nařízení o obecných ustanoveních.

Podle důvodové zprávy k nařízení o obecných ustanoveních EK trvá na zachování principů HSS – programování, partnerství, spolufinancování a hodnocení. Reformy nastíněné v návrzích nařízení by se však měly dotknout následujících oblastí (reformy se dotýkají také problematiky PPP):

- podpora strategičtějšího přístupu k programování;
- další decentralizace pravomocí v rámci existujících partnerství v členských státech;
- posílení transparentnějšího partnerství a přísnějších kontrolních mechanismů;
- zjednodušení řídicího systému zavedením větší transparentnosti, diferenciací a proporcionality a zároveň zajištěním řádné finanční správy.

#### **2.1.1 Problematika PPP v procesu programování a řízení**

##### **2.1.1.1 Principy HSS**

Primárně existují dva principy politiky HSS, které ovlivňují partnerství veřejného a soukromého sektoru: adicionalita<sup>1</sup> a monofondovost.

##### **Princip adicionality**

Princip adicionality spočívá v doplňování nikoliv v nahrazování národních prostředků za prostředky z fondů EU. Avšak v souladu s principem proporcionality EK omezuje provedení kontroly jen na cíl

---

<sup>1</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 13, odst. 1

„Konvergence“. Ve zbylých dvou cílech odpovídají za dodržení principu adicionality členské státy.<sup>2</sup> EK ve spolupráci s členským státem ověří dodržení principu adicionality pro cíl „Konvergence“ v roce 2011 a jako součást ex-post kontroly k 31. prosinci 2016.

Pro regiony, na které se vztahuje cíl „Konvergence“ je nutné určit úroveň veřejných nebo rovnocenných strukturálních výdajů, které členský stát musí dodržet po celé programovací období.<sup>3</sup>

#### Princip monofondovosti

Druhým ze zmiňovaných principů je princip monofondovosti, tzn. operační programy mohou být financovány z jednoho fondu EU (ERDF nebo ESF) s výjimkou OP Doprava a OP Životní prostředí, kde lze čerpat dotaci společně z ERDF a FS.<sup>4</sup>

Do principu monofondovosti však částečně zasahuje pravidlo křížového financování, které dovoluje u každé priority operačního programu financovat opatření, která svým zaměřením patří do druhého dotačního titulu (např. z ERDF podporovat školení), pokud jsou taková opatření nezbytná<sup>5</sup>. Objem takto vynaložených finančních prostředků může dosáhnout max. procentuálního limitu 10 % z finanční alokace na danou prioritu.

Při zvažování financování PPP projektů z fondů EU je důležité vzít tento princip v úvahu, a to zejména z důvodu komplexnosti PPP projektů, které mohou svou povahou a skladbou výdajů zasahovat do více než jednoho fondu.

#### 2.1.1.2 Finanční řízení, kontrola a monitoring

V rámci monitoringu jsou členské státy povinny provádět ex-ante a interim hodnocení operačních programů, na základě kterých může dojít k úpravě implementačních mechanismů OP. Odpovědnost EK se zakládá na hodnocení ex-post operačních programů podle cílů.<sup>6</sup>

V rámci řízení OP je členský stát povinen zabezpečit veškeré kontrolní mechanismy řízení, jako je interní audit, opatření pro monitorování nesrovnalostí, systémy finančního výkaznictví apod. Taktéž je povinen ustanovit revizní orgán odpovědný za ověřování řádného fungování řídicího a kontrolního systému a monitorovací výbor pro každý OP odpovědný za monitoring aktivit řídicího orgánu a dalších úkolů spojených s implementací OP.<sup>7</sup>

Záruka za zákonnost a řádnost deklarovaných výdajů se zakládá na výsledcích národních kontrol. Na základě této skutečnosti bude EK schopna omezit své kontroly na místě pouze na výjimečné okolnosti. Ve stejné linii bude stupeň zásahů EK do správy, hodnocení a kontroly záviset na významnosti jeho příspěvku. Z toho vyplývá, že členské státy budou moci využívat vlastní pravidla a struktury správy a řízení tam, kde ve významné míře převažuje národní příspěvek.<sup>8</sup>

Systém finančního řízení, monitoringu a kontroly v novém programovacím období stanoví pro projekty PPP pravidla, která musí tvořit nedílnou součást koncesní smlouvy. Nedodržení těchto pravidel může mít za následek vrácení části nebo celé výše příspěvku do rozpočtu EU.

---

<sup>2</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 13, odst. 4

<sup>3</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 13, odst. 2

<sup>4</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 33, odst. 1 a 3

<sup>5</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 33, odst. 2

<sup>6</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 62 – 67

<sup>7</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 61 – 62

<sup>8</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 71 – 72

### 2.1.1.3 Příprava projektů

Příprava projektů PPP pro svou komplexnost vyžaduje nemalé prostředky a zdroje, ale tyto aktivity nová nařízení speciálně nepopisují. Nicméně, modelové projekty doporučujeme financovat ze zdrojů určených na technickou pomoc<sup>9</sup> (viz 6.2). Náklady vynaložené na přípravnou fázi projektu, zejména na přípravu projektové dokumentace, jsou považovány za uznatelný výdaj a lze je tedy přímo financovat z finanční alokace dané priority operačního programu. V takovém případě však lze očekávat, že uznatelné výdaje na přípravu projektové dokumentace budou omezeny procentuálním limitem. U velkých projektů (viz 2.1.1.4) bude navíc poskytnuto bezplatné poradenství se zpracováním projektové dokumentace v rámci nových iniciativ EK a EIB (viz 2.1.1.5)

### 2.1.1.4 Velké projekty a PPP

V případě, že náklady uvažovaných PPP projektů přesahují 25 milionů EUR v oblasti životního prostředí a 50 milionů EUR v jiných oblastech, je možné je zařadit do kategorie velkých projektů a explicitně je uvést v rámci operačních programů.<sup>10</sup> Velké projekty se předkládají k posouzení EK, přičemž je nezbytné uvést údaje specifikované v čl. 36 nařízení o obecných ustanovení.

- informace o subjektu odpovědném za provádění;
- informace o povaze investice, popis, informace o finančním objemu a umístění;
- výsledky studií proveditelnosti;
- harmonogram pro uskutečnění projektu (v případě, že prováděcí období dané operace bude delší než programové období, údaje o tom, pro které fáze se žádá o spolufinancování Společenství během programovacího období 2007 – 2013);
- analýzu nákladů a přínosů, včetně hodnocení rizik a předpokládaného dopadu na dané odvětví a na socioekonomickou situaci členského státu a/nebo regionu (případně ostatních regionů Společenství);
- analýzu vlivu na životní prostředí;
- odůvodnění příspěvku z veřejných zdrojů;
- finanční plán uvádějící celkové plánované finanční prostředky a plánovaný příspěvek z fondů EU, EIB, EIF a všech dalších zdrojů Společenství, včetně orientačního ročního plánu finančních příspěvků z ERDF nebo FS.

Z harmonogramu příprav programových dokumentů na období 2007 – 2013 vyplývá, že požadované údaje je zapotřebí mít k dispozici do května 2006, aby mohly být zařazeny do struktury operačních programů.

### 2.1.1.5 Nové iniciativy EK a EIB

Nejvhodnějším postupem při přípravě PPP projektů doporučujeme zvážit možnost konzultací projektových záměrů s Evropskou investiční bankou a Evropským investičním fondem. EK členské státy výslovně vybízí k zapojení EIB a EIF do procesu programování, financování, přípravy zejména velkých projektů a vytváření partnerství veřejného a soukromého sektoru<sup>11</sup>.

Pomoc EIB a EIF je v novém programovacím období směřována přes tři nové iniciativy:

---

<sup>9</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 43, odst. 1, písm. a

<sup>10</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 38

<sup>11</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 35, odst. 2

- JASPERS<sup>12</sup> (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) – poskytnutí poradenských služeb při přípravě velkých projektů, zejména v oblasti dopravy a životního prostředí;
- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – podpora udržitelných investic, růstu a pracovních míst v městských oblastech;
- JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) – zlepšení přístupu k financím pro rozvoj mikro, malých a středně velkých podniků v regionech EU.

V případě iniciativy JEREMIE bude podílový fond vyhlašovat výzvy adresované finančním zprostředkovatelům, kteří posléze poskytnou finanční podporu na konkrétní projekty mikro, malým a středním podnikům.<sup>13</sup> Využití PPP projektů je v tomto případě omezeno typem projektů a příjemci pomoci. Průběh pomoci z iniciativy JEREMIE se skládá ze dvou fází: V první fázi (roky 2006 – 2007) dojde k hodnocení současných finančních nástrojů v členských státech a regionech a odhadu potenciálních potřeb. V druhé fázi řídicí orgány uvolní prostředky z operačních programů do speciálně vytvořených fondů rizikového kapitálu, záručních fondů a úvěrových fondů (tzv. opatření finančního inženýrství), nebo do podílových fondů, které budou sloužit jako mezistupeň mezi operačními programy a nástroji finančního inženýrství. Využití podílových fondů se uplatní v případech, když dojde k investování do více opatření finančního inženýrství a když bude tento způsob administrativně vhodnější.<sup>14</sup> Uvolnění prostředků do podílových fondů se bude provádět formou průběžných plateb z ERDF.<sup>15</sup> Využití PPP projektů je v tomto případě omezeno typem projektů a příjemci pomoci.

V případě iniciativy JESSICA jde o přímou a jednoznačně deklarovanou podporu partnerství veřejného a soukromého sektoru a projektům soustředěným do městského prostředí. Finanční podpora bude příjemcům plynout bez mezistupně podílových fondů, tj. přímým přesunem prostředků z operačních programů do zvláštního fondu pro urbanistický rozvoj a posléze konečným příjemcům.<sup>16</sup>

Finanční podpora prostřednictvím iniciativy JASPERS má strukturu založenou na konzultacích s odbornými poradci EIB a Evropské banky pro regionální rozvoj (EBRD), která má dobrovolný charakter a není podmíněna čerpáním úvěrů od těchto institucí. Podobně nebudou EIB a EBRD povinny poskytovat půjčky ani žádné výhody na konzultované projekty.

## **2.1.2 Výše příspěvků z fondů EU**

### **2.1.2.1 Faktory určující míru národního spolufinancování**

Nařízení stanoví procentuální limity v závislosti na průměrné úrovni HDP na obyvatele za období 2001 až 2003 vůči průměru EU 25. Podle průměrné úrovně HDP na obyvatele bylo území ČR rozděleno na cíl „Konvergence“ (všechny regiony s výjimkou Prahy) nebo na cíl „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ (region Praha). Česká republika dosáhla nižší úrovně než 85 % průměru EU 25<sup>17</sup> a byla jí přiznána dotace v maximální výši 85 % z fondů EU v rámci cíle Regionální

---

<sup>12</sup> Jaspers je iniciativou Evropské komise, Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj vztahující se na oblasti zařazené pod cíl Konvergence. Podporované prioritní oblasti a cíle budou vymezeny v Akčním plánu, který bude zpracován pro každý rok, přičemž první výběr projektů se uskuteční v I. čtvrtletí roku 2006.

<sup>13</sup> Fiche č. 60

<sup>14</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 42

<sup>15</sup> Fiche č. 60

<sup>16</sup> Fiche č. 61

<sup>17</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, příloha II

konkurenceschopnost a zaměstnanost a cíle Konvergence a stejný limit jí byl přiznán z FS (vztahuje se i na Prahu).<sup>18</sup> .

Maximální míra národního spolufinancování z fondů EU je definována na úrovni programů, nikoliv na úrovni priorit. Na přiznanou výši dotace mají vliv i další faktory uvedené v čl. 50 pod písmeny a – f nařízení o obecných ustanovení. Jeden z těchto faktorů se zmiňuje o mobilizaci soukromých finančních prostředků, zejména při partnerství veřejného a soukromého sektoru.<sup>19</sup>

Dalším faktorem majícím vliv na určení míry spolufinancování z fondů EU je charakter konečného příjemce<sup>20</sup>. U soukromých subjektů musí být výše dotace v souladu s pravidly veřejné podpory. V případě České republiky je povolená výše podpory určována v Regionální mapě intenzity veřejné podpory, která se pro nové programovací období (2007-2013) právě zpracovává. Z dostupných informací však vyplývá, že výši veřejné podpory pro podnikatelské subjekty dosahuje limitu max. 40 % u všech regionů s výjimkou Prahy (veřejná podpora u Prahy je max. 15%) a u regionu soudržnosti Jihozápad (veřejná podpora max. 36% pro roky 2007-2010 a max. 30% pro roky 2011-2013).

#### 2.1.2.2 Omezení míry spolufinancování u projektů generujících příjmy

Článek 54 nařízení o obecných ustanoveních upravuje financování z fondů EU u projektů generujících příjmy. Jedná se o zvlášť důležitou problematiku u PPP projektů, protože téměř všechny PPP projekty jsou přímo závislé na příjmech od uživatelů nebo od veřejného sektoru. Z kontextu tohoto ustanovení vyplývá, že se vytvářením příjmu rozumí jakákoli operace zahrnující investici do infrastruktury, za jejíž používání se účtují poplatky hrazené přímo uživateli, nebo jakákoli operace zahrnující prodej nebo pronájem půdy či budov nebo jakékoli poskytování služeb za úplatu.<sup>21</sup>

V případě takových projektů se způsobilé výdaje odvozují od současné hodnoty čistého příjmu z investice za konkrétní referenční období odečtené ze současné hodnoty investičních nákladů.<sup>22</sup>

Výše dotace z fondů EU je vypočtena metodou tzv. finanční mezery (v některých případech se používá termín finanční schodek). Finanční mezera se rovná rozdílu mezi diskontovanými náklady investice a diskontovanými čistými příjmy projektu (objem diskontovaných nákladů, které nepokryjí diskontované příjmy).

Finanční mezera ale ještě neurčuje výši příspěvku z fondů EU. Proto je nezbytné z celkových investičních nákladů určit ty, které jsou uznatelné z hlediska pravidel fondů a upravit tak výši finanční mezery. Posléze se na základě limitů stanovených pro jednotlivé priority stanoví maximální výše příspěvku z fondů EU.

---

<sup>18</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 51, odst. 1 – 3 a příl. 2

<sup>19</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 50, písm. d

<sup>20</sup> Veřejný subjekt i soukromý subjekt mohou splňovat znaky veřejné podpory v závislosti na charakteru poskytovaných služeb. Pro zjednodušení však v další části používáme místo pojmu podnik soukromý subjekt. Pro subjekt, který nesplňuje podmínky podniku, se v další části používá pojem „veřejný subjekt“.

<sup>21</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 54, odst. 1

<sup>22</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 54, odst. 2

Postup určení výše dotace:<sup>23</sup>

1. krok: výpočet finanční mezery

$$R = \frac{\text{Max EE}}{\text{DIC}} = \frac{\text{DIC} - \text{DNR}}{\text{DIC}}$$

R – míra finanční mezery

Max EE – maximální způsobilé výdaje (maximum eligible expenditure)

DIC – diskontované investiční náklady (discounted investment cost)

DNR – diskontované čisté příjmy (discounted net revenue), kalkulují se jako diskontní příjmy minus diskontní operační náklady + diskontovaná zůstatková hodnota

2. krok: výpočet hodnoty spolufinancování pro konkrétní prioritu

$$DA = EC * R$$

DA – míra spolufinancování pro konkrétní prioritu

EC – uznatelné náklady (eligible cost)

3. krok: výpočet maximální výše grantu

$$\text{EU grant} = DA * \text{Max CRpa}$$

EU grant – výše dotace z fondů EU

Max CRpa – maximální míra spolufinancování (maximum co-finding rate fixed for the priority axis)

### Další faktory ovlivňující výpočet finanční mezery

Při výpočtu bere řídící orgán v úvahu referenční období přiměřené pro kategorii dotčené investice. Kalkulaci finanční mezery při projektech generujících příjmy a posléze výši dotace z fondů EU ovlivňují i další faktory, jako je běžně předpokládaná ziskovost dané kategorie investice, použití zásady „znečišťovatel platí“ a případně dostupnost z hlediska příjmů v dotčeném členském státě.

#### a) Běžně předpokládaná ziskovost<sup>24</sup>

Očekávaná ziskovost investice je vyjádřena skrze vnitřní výnosové procento (internal rate of return, IRR), představující diskontní sazbu, při které je čistá současná hodnota investice (Net Present Value) rovná nule (rozdíl diskontovaných příjmů a diskontovaných nákladů investice).

Proto se od členských států vyžaduje určit vhodnou diskontní sazbu, která bude určovat přiměřenou ziskovost investice. Tato sazba závisí na míře rizika a okolnostech jako je socioekonomický kontext země/regionu, problémy implementace projektu, ekonomická životnost projektu, měnové riziko a zejména riziko související s odhadovanými příjmy projektu.

<sup>23</sup> Fiche č. 64

<sup>24</sup> Fiche č. 64



Na základě dosavadních zkušeností jsou pro jednotlivé sektory určeny indikativní vnitřní výnosová procenta (IRR) vyjadřující očekávanou ziskovost projektu:

- |  |       |
|--|-------|
| • energetika                             | 7,0%  |
| • vodní hospodářství a životní prostředí | -0,1% |
| • doprava                                | 6,5%  |
| • další služby                           | 4,2%  |

#### b) Zásada „znečišťovatel platí“

Tento princip se týká projektů financovaných z ERDF a z FS, u kterých je znečišťovatel životního prostředí (dále jen ŽP) povinen nést náklady spojené s produkcí negativních externalit. Tyto příspěvky je možné zařadit do příjmů projektu a podle jejich výše upravit příspěvek z fondů EU na projekt.

#### c) Dostupnost z hlediska příjmů

Dostupnost z hlediska příjmů v dotčeném členském státě neboli dodržení spravedlnosti při definování příspěvků fondů EU na projekty zohledňující bohatství daného státu nebo regionu by měla být také zohledněna při ekonomické analýze projektů generujících příjmy. V praxi to znamená, že čím nižší je regionální (národní) příjem, tím vyšší příspěvek z fondů lze očekávat.

#### Vztah projektů generujících příjmy a PPP

Projekty PPP jsou charakterizovány zejména tím, že při jejich řešení je přenášena část rizika na soukromého partnera. Tento „přenos rizika“ je možné ve finanční analýze vyjádřit zvýšením diskontní sazby. Diskontní sazba je v průměru 5 %<sup>25</sup> a členským státům se doporučuje, aby tyto sazby byly konzistentní u podobných projektů ve stejném regionu/zemi, a proto by měly tyto sazby uvést ve svých metodických dokumentech. V případě PPP je tedy vhodné kalkulovat ekonomické ukazatele s diskontní sazbou nad touto hranicí.

Specifikem, které může mít vliv při výpočtu ekonomických ukazatelů PPP projektů, jsou dodatečné příjmy nezahrnuté v počáteční kalkulaci. Pokud se totiž nejpozději tři roky po uzavření operačního programu zjistí, že určitá operace vytvořila příjmy, které nebyly zohledněny v kalkulaci finanční mezery, musí být tyto příjmy vráceny do souhrnného rozpočtu Evropské unie v poměru k příspěvku z fondů.

#### 2.1.2.3 Způsobilost výdajů

Způsobilost výdajů má vliv na výši příspěvku z fondů EU jak z hlediska časového omezení, tak z hlediska typových výdajů.

Časové omezení znamená, že výdaje jsou způsobilé pro příspěvek z fondů EU, jestliže byly skutečně uhrazeny po dni předložení operačních programů Komisi nebo po 1. lednu 2007 (podle toho, jaká okolnost nastane dříve) a před 31. prosincem 2015.<sup>26</sup> Z pohledu PPP jde o důležitou podmínku kvůli dlouhodobému charakteru PPP projektů, a to ve fázi přípravy, v investiční fázi i v provozní fázi.

Pravidla pro způsobilost výdajů se v novém programovacím období stanoví na úrovni jednotlivých členských států s výhradou výjimek stanovených v nařízeních ke každému fondu.<sup>27</sup> Jedná se o změnu,

---

<sup>25</sup> [http://www.strukturalni-fondy.cz/upload/1085590176cba\\_cz\\_ek.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/upload/1085590176cba_cz_ek.pdf) (příloha B: Výběr diskontní sazby)

<sup>26</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 55, odst. 1

<sup>27</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 55, odst. 3



která může mít výrazný vliv na výši příspěvků z fondů. V závislosti na fondu jsou nezpůsobilé výdaje vymezeny následovně:

- pro ERDF<sup>28</sup>:
  - a) úroky z úvěrů;
  - b) DPH s nárokem na odpočet;
  - c) DPH bez nároku na odpočet za zvláštních podmínek;
  - d) náklady odstavování jaderných elektráren;
  - e) nákup pozemků za částku nepřevyšující 10 % celkových způsobilých výdajů;
  - f) bydlení ve výjimečných situacích a rekonstrukci sociálního bydlení v rámci integrovaných operací směřovaných do sféry rozvoje měst.
- pro ESF stejné výdaje jako u ERDF uvedené pod písmeny a – c, a dále<sup>29</sup>:
  - g) nákup nábytku, vybavení, vozidel, infrastruktury, nemovitostí a půdy;
  - h) odměny nebo platy vyplacené třetí stranou ve prospěch účastníků operace nepotvrzené příjemci;
  - i) v případě grantů nepřímé náklady až do výše 20 % přímých nákladů, pokud se neuvedou v účetnictví konečného příjemce, nebo nepřímé náklady přesahující výši 20% přímých nákladů;
  - j) odpisové náklady majetku přiděleného výhradně na dobu trvání operace za předpokladu, že veřejné prostředky byly předtím použity na pořízení tohoto majetku.
- pro FS výdaje pod písmeny a – d, plus<sup>30</sup>:
  - k) nákup pozemků za částku převyšující 10 % celkových způsobilých výdajů;
  - l) bydlení bez výjimek.

#### 2.1.2.4 Udržitelnost projektu

Důležitým faktorem ovlivňujícím výši příspěvků z fondů EU je podmínka udržitelnosti projektu. Členský stát musí zaručit, že po dobu pěti let od ukončení projektu nedojde k podstatné změně, která ovlivní povahu projektu nebo poskytne nepatřičnou výhodu podniku či veřejnoprávnímu subjektu, a která bude způsobená buď změnou formy vlastnictví předmětu infrastruktury nebo zastavením výrobní činnosti.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Nařízení Rady o ERDF, čl. 7

<sup>29</sup> Nařízení Rady o ESF, čl. 11

<sup>30</sup> Nařízení Rady o FS, čl. 3

<sup>31</sup> Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, čl. 56, odst. 1

## **2.2 Analýza dokumentů EK v souvislosti s PPP projekty**

### **2.2.1 Strategické obecné zásady Společenství**

Dokument „Strategické obecné zásady Společenství“ začleňuje principy PPP mezi významné faktory podporující správné fungování politiky soudržnosti.

Dokument ve vztahu k PPP definuje výhody PPP, podmínky správného fungování PPP a doporučení pro použití fondů EU a zapojení evropských institucí do přípravy a realizace projektů PPP.

Výhody PPP:

- Vyšší kvalita provedení projektových aktivit a řízení projektu;
- veřejný sektor získá přístup ke zkušenostem soukromého sektoru, které by mu měly umožnit poskytovat účinnější a šetrnější služby;
- soukromý sektor podstupuje některá rizika, která by v případě tradičních veřejných zakázek nesl veřejný sektor;
- vyšší účinnosti je možné dosáhnout tam, kde je jediná strana odpovědná za integrovaný balíček, který se skládá z návrhu, tvorby, řízení a financování.

Podmínky správného fungování PPP:

- Zavedení vhodného právního rámce, kterým se projekt bude řídit ještě před smluvním zavázáním ohledně poskytování zboží a služeb;
- existence politické podpory ze strany národních vlád vedoucí k zapojení soukromého sektoru do projektů veřejného sektoru;
- jasné a konkrétní rámce pro různé oblasti politik; ty se budou měnit například v závislosti na možné míře pokrytí nákladů prostřednictvím poplatků za užívání a rozsahu sociálních cílů.

Doporučení pro implementaci PPP:

- Podpora projektů PPP prostřednictvím fondů EU a Fondu soudržnosti, jež poskytnou finanční prostředky pro projekty, které splňují všechna potřebná kritéria;
- vyhodnocení možností využití PPP pro malé i větší projekty;
- zapojení Evropské investiční banky (EIB) a Evropského investičního fondu (EIF) jak do procesu přípravy, tak do realizace projektů PPP.

### **2.2.2 Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích**

Zelenou knihu o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu ES o veřejných zakázkách a koncesích (dále jen „Zelená kniha“) lze považovat za nejsystematičtější dokument popisující problematiku PPP na evropské úrovni z pohledu její právní úpravy na komunitární a národní úrovni.

V první kapitole jsou definice PPP a formulace podmínek, za kterých jsou partnerství veřejného a soukromého sektoru realizována.<sup>32</sup> Důležitým faktem je (také z hlediska úvah o možném spolufinancování PPP projektů z fondů EU), že PPP nesmí řešit rozpočtová omezení veřejného sektoru. Je nutné vyhodnotit pro každý projekt zvlášť, zda varianta partnerství v porovnání s ostatními variantami (např. uzavření obvyklejšího typu smlouvy), poskytuje reálnou přidanou hodnotu.<sup>33</sup>

Zelená kniha navrhuje při rozboru právního odůvodnění PPP učinit rozdíl mezi:<sup>34</sup>

- PPP čistě smluvní povahy, u nichž je partnerství mezi veřejnoprávním a soukromým sektorem založeno výlučně na smluvním spojení;
- PPP institucionální povahy zahrnující spolupráci mezi veřejnoprávním a soukromým sektorem v rámci zvláštního subjektu.

#### 2.2.2.1 PPP čistě smluvní povahy

PPP čistě smluvní povahy (kapitola 2 Zelené knihy) se vztahují na partnerství založené výlučně prostřednictvím smluvních spojení mezi různými stranami, kde je jeden úkol (popř. více úkolů) zadán soukromému partnerovi.<sup>35</sup>

V této části Zelená kniha definuje také typy PPP čistě smluvní povahy, procedury uzavření smlouvy (např. použití soutěžního dialogu při rozhodnutích typu „veřejná zakázka“), postup ve zvláštních případech, kdy soukromý sektor přebírá iniciativu v rámci projektů PPP, postup po výběru soukromého partnera, rozložení rizik mezi partnery, stanovení doby plnění, nastavení parametrů pro změny vztahů PPP, ale také pravidla pro převedení části popř. celé veřejné zakázky nebo koncese dalším smluvním partnerům (subdodavatelům).<sup>36</sup>

*Právní úpravě ČR konceptu PPP čistě smluvní povahy odpovídá klasické pojetí veřejných zakázek, kdy je uzavírána smlouva mezi (veřejným) zadavatelem a (soukromým) dodavatelem. Zvláštní podobu pak tento model ve vztahu k PPP našel v koncesním zákoně (viz kapitola 2.3.6).*

#### 2.2.2.2 PPP institucionální povahy

Institucionální typ PPP zahrnuje založení subjektu společně ovládaného veřejným a soukromým partnerem za účelem zabezpečení dodávky prací nebo služeb ve prospěch veřejnosti. Pro veřejný sektor to znamená zachování vysokého stupně kontroly nad rozvojem projektů a rozšíření znalostí souvisejících s provozováním předmětné služby.<sup>37</sup>

Institucionální PPP může být založeno zřízením subjektu vlastněného společně veřejným a soukromým sektorem nebo tak, že soukromý sektor převezme kontrolu v již existujícím

---

<sup>32</sup> Čl. 1 – 20 Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích

<sup>33</sup> Čl. 5 Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích

<sup>34</sup> Čl. 20 Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích

<sup>35</sup> Čl. 21 Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích

<sup>36</sup> Čl. 21 – 52 Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích

<sup>37</sup> Čl. 53 a 54 Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích

veřejnoprávním podniku. Tyto procedury rozvíjí Zelená kniha do hlubšího detailu z pohledu právní úpravy na komunitární a národní úrovni, z pohledu problémů přidělení veřejné zakázky nebo koncese subjektům, které právně doposud nevznikly a z pohledu transparentnosti a aplikování principů rovnosti při výběru soukromého partnera.<sup>38</sup>

*V českém právu (stejně jako v evropském) není forma institucionálního typu PPP výslovně upravena a dá se říci, že některé prvky zmiňované v Zelené knize nejsou ani možné a vyžadovaly by citelnější zásah do zákonných pravidel upravujících nakládání s majetkem veřejnoprávních korporací. V případě problémů s přidělením veřejné zakázky nebo koncese subjektům, které právně doposud nevznikly zůstává otázkou, nakolik bude postoj Evropské komise (podle čl. 10 Zelené knihy EK nedoporučuje tento postup z důvodu rizik spojených s netransparentností výběru a fungování, nejjasností při určení předmětu zakázky, dobou trvání subjektu a zakázky) směřodatný pro další vývoj této právní úpravy. V případě České republiky byla koncepce tzv. special purpose vehicle (SPV) vložena do koncesního zákona jakožto způsob významného usnadnění PPP projektu. Na rozdíl od popisu v Zelené knize se dle koncesního zákona SPV neuchází o zakázku a všechny kvalifikační požadavky za něj plní někdo jiný (zpravidla vlastník SPV) a koncesní smlouva je pak místo s vítězem koncesního řízení uzavřena právě s tímto SPV – blíže viz kapitola 2.3.6.2*

### 2.2.3 Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru

Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru mají charakter popisného ozřejmění PPP při jejich aplikaci v praxi bez podmíněného propojení s legislativou EU nebo členských států a spolufinancování z evropských fondů.

Podle Směrnic rozeznáváme 3 základní přístupy při definování typů projektů PPP:

- přístup na základě tradičního obstarávání pomocí veřejných výběrových řízení;
- přístup integrující budování i provozování projektů;
- přístup zahrnující i financování projektů.

Je ovšem potřebné mít na paměti, že tato kategorizace není absolutní a neměnná. Jednak neexistuje jednoznačné typizování projektů PPP obecně akceptované na mezinárodní úrovni a jednak jde o dynamickou problematiku, která vytváří další variace.

#### 2.2.3.1 PPP na základě tradičního obstarávání pomocí veřejných výběrových řízení

V těchto případech je iniciátorem projektu výlučně veřejný orgán, který je zároveň jediným subjektem zabezpečujícím financování. Projekt realizuje instituce na základě výběrového řízení a jakmile je dokončen, provozuje jej a udržuje opět veřejný orgán.<sup>39</sup>

Nejčastějším typem takového projektu je tzv. DB (design-build, neboli „navrhnout-postavit“), kde veřejný orgán vypracuje plán, zařídí financování a po realizaci projektu soukromou organizací výsledek projektu provozuje a udržuje.

Lze ovšem zapojit soukromý sektor do projektu i v jiných fázích, a to formou smluv o poskytování služeb (SC, service contract), nebo ještě hlouběji formou smluv o provozu a řízení (OM, operation

<sup>38</sup> Čl. 53 – 69 Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích

<sup>39</sup> Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru, kap. 3.1

and management), kdy na rozdíl od prvního případu dochází také k přenosu odpovědnosti za řízení smluv na soukromého partnera.<sup>40</sup>

Zvláštním případem je zapojení soukromého sektoru do investice formou pronájmu, které se od smluv na provoz a řízení liší v tom, že dochází k přenosu komerčního rizika na soukromého partnera.<sup>41</sup>

V porovnání s kategorizací podle Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích představuje tento typ projektů PPP čistě smluvní povahy.

#### 2.2.3.2 PPP integrující budování i provozování projektů

V těchto případech přechází část odpovědnosti na soukromého partnera, a to v kombinaci fází výstavby a provozu (popřípadě také návrhu řešení). Jde o tzv. systém BOT (build-operate-transfer, neboli „postavit-provozovat-převést“), nebo o verzi rozšířenou o fázi návrhu – DBOT (design-build-operate-transfer, „navrhnout-postavit-provozovat-převést“). Integrační přístup k etapám budování i provozu zajišťuje propracovanější kalkulaci životního cyklu a větší zangažovanost soukromého sektoru na efektivním řešení projektu.<sup>42</sup>

Při srovnání s kategorizací Zelené knihy představují tyto projekty PPP čistě smluvní povahy ale také PPP institucionální povahy (podle struktury partnerství).

#### 2.2.3.3 PPP zahrnující i financování projektů

Jak je zřejmé z názvu, projekty v této kategorii umožňují i částečné financování projektu ze strany soukromého partnera. Uvedené PPP struktury jsou výhodné zejména proto, že poskytují implementační a provozní výhody předešlých modelů s novými zdroji kapitálu.<sup>43</sup>

Nejčastějším modelem této spolupráce je koncesní dohoda DBFO (design-build-finance-operate, tedy „navrhnout-postavit-financovat-provozovat“). Tyto dohody umožňují soukromému partnerovi financovat, postavit a provozovat infrastrukturu za právo inkasovat související příjmy za konkrétní časové období. Vlastnictví všech aktiv nicméně zůstává na straně veřejného sektoru.<sup>44</sup>

Dalším modelem je soukromá divestice – prodej aktiv nebo akcií subjektu ve státním vlastnictví soukromému sektoru. Může jít o úplnou soukromou divestici (prodej všech aktiv veřejně prospěšného podniku jedinému investorovi nebo skupině investorů nebo vedení společnosti) nebo dílčí soukromou divestici (vláda si zachová vlastnictví určité části aktiv bývalé státní společnosti).<sup>45</sup>

Koncesní dohody i soukromé divestice představují z pohledu Zelené knihy pouze PPP institucionální povahy.

Různé typy PPP struktur jsou popsány v příloze č.1 (kap. 10).

---

<sup>40</sup> Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru, kap. 3.1.1 a kap. 3.1.2

<sup>41</sup> Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru, kap. 3.1.3

<sup>42</sup> Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru, kap. 3.2

<sup>43</sup> Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru, kap. 3.3

<sup>44</sup> Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru, kap. 3.3.1

<sup>45</sup> Směrnice pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru, kap. 3.3.2

## 2.2.4 Interpretační sdělení Evropské komise o koncesích podle práva Společenství

Interpretační sdělení EK o koncesích podle práva Společenství se zaměřuje pouze na problematiku koncesí jako specifickou část PPP. Jde o hloubkovou analýzu koncesí zejména z pohledu jejich ukotvení v evropském právním systému jako pomůcky při orientaci všem zainteresovaným subjektům v otázce koncesí a koncesních řízení.

V roce 2004 Rada přijala směrnici 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a směrnici 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, které nahradily původní směrnice 93/37/EEC a 92/50/EEC a přesněji definovaly pojem a působnost veřejných zakázek na práce a služby a také koncesí na práce a služby. (Tyto právní akty byly převedeny do legislativy České republiky podle pravidel primárního práva Společenství, a to úpravou zákona o veřejných zakázkách a návrhem koncesního zákona.)

Ostatní náležitosti Interpretačního sdělení byly nahrazeny novými formulacemi ve směrnicích 2004/18/ES a 2004/17/ES a v české legislativě jsou pokryty ustanoveními koncesního zákona (viz kap. 2.3.6)

Je nutno říci, že dokument vznikl v únoru 1999, kdy jediná definice koncesí byla zmíněna ve směrnici 93/37/EEC o stavebních pracích. Jiné typy koncesí zejména koncese na služby vycházejí z definice veřejných zakázek na služby popsanych ve směrnici 92/50/EEC v článku 1. Na rozdíl od směrnice 93/37/EEC ale směrnice 92/50/EEC nedefinuje koncese na služby přímo.

Interpretační sdělení, které se váže k starším dokumentům, je tudíž zejména v odkazech na právní akty mírně zastaralé. Nicméně uvádí některá pravidla pro koncese, která jsou obecně platná a využitelná pro účely této studie hlavně při pochopení role veřejného a soukromého sektoru v koncesním řízení a obecném fungování koncesních PPP.

Jde v první řadě o principy Společenství jako jsou princip rovnosti, princip transparentnosti a princip proporcionality (zejména při výběru koncesionáře) a princip vzájemného uznávání (členský stát akceptuje výrobky a služby poskytovatelů z jiných zemí Společenství, pokud tyto výrobky a služby splňují podmínky členského státu zadavatele).

*Interpretační sdělení Evropské komise není normativní povahy a při posledních veřejných konzultacích týkajících se Zelené knihy někteří významní účastníci diskuse dokonce vycházeli z představy, že zadávání koncesí nemusí podléhat zadávacímu řízení. V tomto ohledu česká úprava předběhla úpravu evropskou (jejíž „zkoumání“ je plánováno teprve na rok 2006) a koncese jsou upraveny obecně již od výše 2 mil. CZK zvláštním zákonem.*

## 2.2.5 Směrnice 2004/18/ES a 2004/17/ES

Směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a směrnice 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb popisují postup v oblastech koncesí na stavební práce a na služby.

Ve směrnici 2004/18/ES je dán zřetel na rozdíl mezi veřejnými zakázkami (Hlava 2 – Pravidla pro veřejné zakázky) a koncesemi (Hlava 3 – Pravidla pro koncese na stavební práce). Hlava 4 upravuje společný postup v řízení soutěže o návrh.

Směrnice 2004/17/ES definuje zásady zadávání zakázek v sektoru služeb a zvláštní pravidla, kterými se řídí soutěže o návrh v oblasti služeb.



Protože obě směrnice byly implementovány do české právní soustavy, obsahem těchto směrnic se zabývají kapitoly této studie, které popisují zákon o veřejných zakázkách (kap. 2.3.2) a koncesní zákon (kap. 2.3.6).

## **2.3 Obecná charakteristika českého právního řádu v souvislosti s projekty PPP**

### **2.3.1 Občanský zákoník, obchodní zákoník**

Ve vztahu k projektům PPP jsou občanský a obchodní zákoník především zastřešujícími soukromoprávními normami, kterými se bude řídit smluvní vztah nejen mezi zadavatelem a soukromým partnerem, ale i mezi jednotlivými členy konsorcia tvořícího de facto soukromého partnera. V rámci těchto vztahů bude upravena jak úvodní fáze projektu (tj. např. výstavbu), tak jeho hlavní část, tj. provoz.

Oba právní předpisy jsou však jinak vůči PPP projektům zcela indiferentní.

### **2.3.2 Zákon o veřejných zakázkách**

Vzhledem k tomu, že se očekává v nejbližší době schválení a vstup v platnost nového zákona o veřejných zakázkách, který nahradí stávající zákon č. 40/2004 Sb., budeme se věnovat již pouze této nové úpravě ve znění, jak byla postoupena schváleným sněmovním tiskem č. 1076 (dále jen „ZVZ“).

Nová právní úprava ZVZ vychází z koncepce a principů obsažených v zadávacích evropských směrnicích, které byly v nedávné době částečně redukovány na dvě základní a stávající doplňující<sup>46</sup>, jejichž přenesení do vnitrostátního práva byla ČR povinna zajistit již se vstupem ČR do EU a nové dvě směrnice nejpozději do 31. ledna 2006.

#### **2.3.2.1 Nutnost interpretovat ZVZ podle evropského práva**

Při řešení sporných a nejasných otázek v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek, je nutné primárně přihlížet k evropským směrnicím a rozhodovací praxi příslušných evropských orgánů, zejména Evropské komise. To vyvolává zvýšenou potřebu důkladně se seznámit s koncepcí zadávacích směrnic a dosavadní rozhodovací praxí evropských orgánů.

---

<sup>46</sup> Jde o následující směrnice:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/75/ES ze dne 16. listopadu 2005, kterou se opravuje směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.
- Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a veřejných zakázek na stavební práce.
- Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se použití předpisů Společenství o postupech při zadávání veřejných zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.
- Směrnice Komise 2005/51/ES ze dne 7. září 2005, kterou se mění příloha XX směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a příloha VIII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o veřejných zakázkách.



### 2.3.2.2 Definice zadavatelů

Povinnost zadávat veřejné zakázky se váže na osobu zadavatele, tj. tuto povinnost mají ty subjekty, které ZVZ za zadavatele označí. ZVZ vymezuje tři okruhy zadavatelů lišící se mj. rozsahem povinností, které jim při zadávání veřejných zakázek ukládá ZVZ. Podle ZVZ zadávají veřejné zakázky následující subjekty:

- **veřejní zadavatelé**, jimiž jsou především Česká republika, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky nebo příspěvkové organizace zřizované územním samosprávným celkem, a dále jiné právnické osoby zřízené *za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu* (nemající průmyslovou nebo obchodní povahu), které jsou převážně financovány státem nebo jinými veřejnými zadavateli, nebo jsou jimi řízeny, popř. veřejní zadavatelé jmenují více než polovinu členů ve vedoucích či kontrolních orgánech;
- **dotovaní zadavatelé**, kteří zadávají nadlimitní zakázku na stavební práce, resp. nadlimitní zakázku na služby související s takovou zakázkou na stavební práce, financovanou (dotovanou) z více jak 50 % *veřejným zadavatelem*, a to i prostřednictvím jiné osoby. Na jednu stranu ZVZ ošetřuje případ řetězení dotace, na druhou stranu za dotované zadavatele se nepovažují subdodavatelé dodavatelů, jimž byla zakázka zadána, není-li ovšem současně tento dodavatel taktéž veřejným zadavatelem;
- **sektoroví zadavatelé**, kteří vykonávají tzv. relevantní činnost (zákonem taxativně vymezené druhy podnikání v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy, poštovních služeb), a výkon této relevantní činnosti je podmíněn udělením exkluzivního oprávnění nebo vůči těmto zadavatelům uplatňuje veřejný zadavatel přímo či nepřímo dominantní vliv.

Vymezení postavení příjemců pomoci z fondů EU v rámci okruhu zadavatelů je pro správnou aplikaci ZVZ klíčové. V případě čerpání dotací z fondů EU se pak snadno můžeme dostat do situace, kdy zadavatele bude nutné klasifikovat jako dotované zadavatele, i když by jinak mohlo jít např. o zcela soukromý subjekt mimo dosah ZVZ.

Je-li zadavatel dotovaným zadavatelem, postupuje vždy podle těch ustanovení, která upravují postup veřejného zadavatele, a to i když by splňoval podmínky pro zařazení mezi sektorové zadavatele.

Pro stanovení, jak má postupovat veřejný zadavatel splňující zároveň kritéria sektorového zadavatele, je nezbytné současně určit, v jaké souvislosti má být veřejná zakázka zadávána. Obecně platí, že pokud zakázka souvisí s relevantní činností, použijí se postupy platné pro sektorového zadavatele (v objektivních pochybnostech však podle postupu pro veřejného zadavatele).

Má-li ovšem zadavatel povahu pouze sektorového zadavatele, pak se naopak v případě, že zakázka vůbec nesouvisí s relevantní činností, tímto zákonem vůbec nemusí řídit; v opačném případě se tímto zákonem řídí jen u nadlimitních zakázek a i v těchto případech ještě existují taxativně vymezené výjimky.

### 2.3.2.3 Vymezení veřejné zakázky

#### 2.3.2.3.1 Předmět veřejné zakázky

ZVZ rozlišuje v zásadě tři druhy veřejných zakázek, a to veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce. Členění má význam především pro určení ceny veřejné zakázky a v této souvislosti také pro další kategorizaci a na to navazující zvláštní pravidla (včetně typu použitelného zadávacího řízení) a především také pro určení, zda se na veřejnou zakázku vůbec vztahuje ZVZ.

#### 2.3.2.3.2 Cena veřejné zakázky

Cena veřejné zakázky se předně stanoví bez daně z přidané hodnoty (jakékoliv limity uváděné v ZVZ jsou pak také bez DPH). Zadavatel je povinen cenu určit tak, že sečte celkovou cenu všech částí veřejné zakázky, je-li rozdělená – dělení je v podstatě navíc zakázáno (na samostatné veřejné zakázky), pokud by tím mělo dojít k obcházení limitů uvedených v zákoně a tak změně kategorizace veřejné zakázky. Pokud má na veřejnou zakázku v budoucnu navazovat možnost dalších dodatečných zakázek (na základě opce), musí být tyto předpokládané dodatečné zakázky vzaty v úvahu. Pro stanovení hodnoty zakázky je nově povinnost sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá zadavatel pořídit v průběhu účetního období.

V případě veřejné zakázky na dodávky a na služby se cena určí jako celková výše plnění po dobu trvání smlouvy. V případě, že jde o smlouvu na dobu neurčitou, určí se cena jako plnění po dobu 48 měsíců.

Jde-li u veřejné zakázky na dodávky nebo služby o opakující se plnění, určí se cena podle skutečné ceny za poslední rok (korigovaná o očekávanou změnu v roce dalším) nebo se odhadne cena minimálně za příštích 12 měsíců.

Určení ceny má význam pro zjištění, o jakou veřejnou zakázku jde – zákon rozlišuje nadlimitní veřejnou zakázku (limity definuje zákon jak podle druhu zakázky, tak podle povahy zadavatele), podlimitní veřejnou zakázku a konečně veřejnou zakázku malého rozsahu, je-li cena zakázky na dodávky nebo služby nižší 2 mil. CZK nebo u stavebních prací nižší než 6 mil. CZK.

Důležité je, zda lze zvolit způsob zadávání pro podlimitní zakázky pro část jinak celkově nadlimitní zakázky: tato možnost je připuštěna pro ty části, které jednotlivě nedosahují 1 mil. EUR u stavebních prací a 80 tis. EUR u služeb<sup>47</sup> za předpokladu, že celková hodnota částí zakázek zadávaných jako podlimitní nedosáhne 20 % celkové hodnoty celé veřejné zakázky, která již nadlimitní je. Uvedeme si následující příklad, ve kterém se má jednat o veřejnou zakázku na údržbářské služby komplexu budov krajského úřadu, přičemž došlo k rozdělení zakázky na 5 částí (např. pro každou budovu zvlášť):

|         |             |
|---------|-------------|
| Část 1: | 100 000 EUR |
| Část 2: | 83 000 EUR  |
| Část 3: | 45 000 EUR  |
| Část 4: | 40 000 EUR  |
| Část 5: | 5 000 EUR   |
| Celkem: | 273 000 EUR |

Celková výše přesahuje hranici stanovenou pro územní samosprávný celek v § 14 odst. 2 písm. b) ZVZ a jedná se tudíž o nadlimitní zakázku. Limitu 20 % odpovídá výše zakázky 54 600 EUR. Jako podlimitní lze tedy zadávat části 3 až 5, neboť nedosahují výše 80 000 EUR, ovšem všechny tyto části takto zadat nelze, protože součet jejich cen přesahuje 54 600 EUR – nejvýše lze tedy společně takto zadat části 3 a 5 nebo 4 a 5.

#### 2.3.2.4 Typy zadávacích řízení

Nový ZVZ zavádí opět zcela nové typy *zadávacích řízení*, mezi nimiž může zadavatel při zadávání *veřejných zakázek* volit, není-li tato volba zákonem v určitých případech omezena. Na rozdíl od stávajícího ZVZ bude nový ZVZ podrobněji upravovat oba typy jednacího řízení, což by z nich mělo učinit více standardní a ne tak často zpochybňovaný postup zadávání veřejných zakázek.

---

<sup>47</sup> Pokud jde o služby, nemůže tohoto postupu v žádném případě využít síťový zadavatel.

#### 2.3.2.4.1 Otevřené řízení

*Otevřené řízení* se zahajuje na základě uveřejnění oznámení o zahájení. K podání nabídky je oprávněna kterákoli osoba, aniž by musela žádat zadavatele o souhlas. V daném lhůtě může podat svou nabídku neomezený počet dodavatelů, jejichž nabídka bude v případě splnění kvalifikace hodnocena.

#### 2.3.2.4.2 Užší řízení

Při *užším řízení* oznámí zadavatel neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat *veřejnou zakázku*. Dodavatelé pak mohou podat svoji žádost o účast. Zadavatel na základě došlých žádostí o účast vybere nejméně 5 zájemců (sektorový zadavatel může omezit až na 3 zájemce), kteří splnili kvalifikační kritéria, vybrané zájemce poté vyzve k podání nabídek. Omezení počtu zájemců musí být provedeno na základě předem daných kritérií. Odmítnutí zájemce z důvodu omezení počtu oznámí zadavatel zájemci písemně s uvedením důvodu. Motivem pro použití užšího řízení je zpravidla složitost veřejné zakázky a s tím i související předpokládaný rozsah nabídek, jejichž hodnocení je také náročné – cílem je tedy snížit náklady samotného výběrového řízení dvojitou selekcí.

#### 2.3.2.4.3 Jednací řízení s uveřejněním

*Jednací řízení s uveřejněním* je zjednodušeným řízením použitelným pouze ve výjimečných případech taxativně uvedených v ZVZ (např. případy, kdy nelze stanovit cenu stavebních prací nebo služeb předem, případy, kdy v *otevřeném řízení* nebo *užším řízení* byly podány pouze neúplné nabídky a zadavatel podstatně nezmění zadávací podmínky) a dále u typů zakázky uvedené v příloze ZVZ (platí pro veřejné zadavatele). Zahájení se oznamuje neomezenému počtu dodavatelů (zahájení uveřejněním). Posléze zadavatel vyzve k jednání minimálně tři kvalifikované zájemce, kteří požádali o účast. Po podání nabídek může zadavatel opět omezit počet uchazečů a tyto vyzve k jednání o nabídkách.

Uvedený typ řízení se v Evropě, ačkoli u nás je dosud chápán jako typ řízení výjimečného, používá nejčastěji v souvislosti se zadáváním zakázek metodou PPP, neboť umožňuje postupné snižování počtu uchazečů v jednotlivých fázích jednání se současným upřesňováním předmětu zakázky. Na druhou stranu ZVZ zakazuje měnit zadávací podmínky, což může omezit efekt jednání; v tomto ohledu je pružnější soutěžní dialog, který je však přístupný pouze veřejným zadavatelům a naopak neumožňuje postupně snižovat počet uchazečů.

#### 2.3.2.4.4 Jednací řízení bez uveřejnění

Tento typ zadávacího řízení je možno použít pouze v případech stanovených ZVZ, např. když nebyly podány žádné nabídky v *otevřeném řízení* nebo *užším řízení* splňující zadávací podmínky, jde o dodatečnou dodávku, zakázku splnitelnou pouze určitým dodavatelem, zakázku zadávanou v naléhavých případech, jde-li o neobvykle výhodnou koupi a další. Zadavatel vyzve předem vymezený okruh zájemců k podání nabídky, o nichž následně, v závislosti na výsledku jednání, rozhodne.

#### 2.3.2.4.5 Soutěžní dialog

V případě, že veřejný zadavatel není schopen přesně vymezit technické podmínky nebo právní či finanční požadavky na plnění veřejné zakázky, může použít soutěžní dialog, při němž jsou podmínky a požadavky průběžně specifikovány až do okamžiku, kdy mohou být zájemci vyzváni k podání nabídky. Po splnění kvalifikační fáze je veřejný zadavatel povinen vyzvat nejméně 3 zájemce k účasti v soutěžním dialogu.

Nevýhodou v ZVZ upraveného soutěžního dialogu pro metodu PPP je nemožnost postupného omezování uchazečů; omezuje se pouze počet řešení. To znamená, že k podání závěrečné nabídky dle podmínek, které vznikly jako výsledek dialogu, musí být vyzváni všichni uchazeči dialogu – zadavatele tak bude čekat náročné hodnocení konečných nabídek, a to obvykle od 3 uchazečů (v evropských zemích se často ve finální fázi jedná se dvěma nebo dokonce jen s jedním uchazečem).

#### 2.3.2.4.6 Zjednodušené podlimitní řízení

U podlimitních zakázek na dodávky, služby nebo u podlimitních zakázek na stavební práce s hodnotou maximálně 30 mil. CZK může veřejný zadavatel použít zjednodušené řízení (které je de facto mimo dosah evropských směrnic). V podstatě se jedná o období jednacího řízení bez uveřejnění (povinnost oslovit alespoň 5 zájemců, a pokud možno pokaždé jiný okruh zájemců) s tím rozdílem, že výzva je uveřejněna vhodným způsobem po dobu trvání lhůty k podávání nabídek.

#### 2.3.2.5 Vnitrostátní mechanismy kontroly zadávání veřejných zakázek

Kontrolu zadávání veřejných zakázek můžeme rozdělit na interní a externí. V rámci **interní** kontroly by měly být uplatněny takové kontrolní mechanismy aplikované veřejným zadavatelem, aby výkon pravomocí příslušných podřízených složek či zaměstnanců odpovídal jak zákonným, tak interním normám. V této souvislosti lze zmínit, že s ohledem na princip primární kontroly členským státem (viz další kapitola) bude nezbytné ustanovit efektivní kontrolní mechanismy tak, aby se porušování předpisů předcházelo pokud možno již na interní úrovni a pokud jsou takovéto mechanismy již stanoveny, pak je revidovat.

**Externí** kontrolu pak provádí především Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (odhlédneme-li od dalších aspektů státní kontroly prováděné dalšími správními orgány) prostřednictvím řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Specifika týkající se PPP tento proces neobsahuje.

#### 2.3.2.6 Mechanismy kontroly zadávání veřejných zakázek ze strany orgánů Evropské komise

Následující pasáže vycházejí především z obecných principů monitorování a kontroly nakládání s finančními prostředky Evropské unie a také případného postihu, dojde-li k porušení závazných pravidel na úkor těchto finančních prostředků. Základní právní předpisy jednotlivých fondů sice upravují vždy monitorování, kontrolu a nápravu samostatně, nelze však říci, že přímo individuálně, neboť jejich principy jsou shodné a k odchylkám dochází pouze tam, kde to specifická povaha fondu vyžaduje (nejčastěji způsob ověřování oprávněnosti čerpání prostředků nebo způsob výpočtu sankcí).

Za nejzásadnější lze označit následující právní předpisy upravující rámcové, obecné otázky:

- Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství;
- nařízení Komise (ES, EURATOM) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství;
- nařízení Komise (ES, EURATOM) č. 2343/2002 ze dne 23. prosince 2002 o rámcovém Finančním nařízení pro orgány uvedené v článku 185 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 o Finančním nařízením použitelném ve vztahu k souhrnnému rozpočtu Evropských společenství;
- nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 2988/1995 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských Společenství.

U posledního nařízení se zastavíme, neboť stanoví pravidla pro provádění kontrol a sektorové předpisy na něj odkazují. Předně toto nařízení stanoví, co je nutno chápat pod pojmem „**nesrovnalost**“, což je něco, čemu je potřeba zabránit a tedy i postihnout. Článek 1 odst. 2 tohoto nařízení stanoví, že „nesrovnalostí“ se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenství spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného

výdaje. Je tedy zřejmé, že jakékoli čerpání finančních prostředků z fondů EU, které neproběhlo v souladu s právem ES, je postihováno podle tohoto nařízení. Pokud jde o odkaz na právo ES, pak je nutné upozornit na textově možná zavádějící znění – vzhledem k tomu, že příslušná nařízení upravující jednotlivé fondy EU často ukládají členským státům, aby zajistily určité kontrolní standardy za účelem odhalování nesrovnalostí a při tomto zajištění mohou být některé povinnosti specifikovány až takovým vnitrostátním prováděcím předpisem, pak konkrétní porušení a vznik nesrovnalosti může spočívat v porušení konkrétního vnitrostátního předpisu. Toto je však nutné nezaměňovat s případnými přísnějšími pravidly, která jsou členské státy oprávněny aplikovat – zde by již nešlo o vztah k právu ES a tudíž by také nešlo o nesrovnalost ve smyslu tohoto nařízení, což by ji vyjímalo z jeho působnosti.

Kontroly (řízení) jsou pak prováděny na základě dále zmíněných pravidel, ovšem často jsou specifikovány podle sektorových předpisů a případně také podle orgánu či instituce, který kontrolu provádí.

Nařízení č. 2988/1995 dále stanoví podstatný aspekt kontrol, kterým je **běh promlčecích lhůt**. Základní promlčecí lhůta pro zahájení řízení činí čtyři roky od okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo; může být sektorovými předpisy zkrácena, nejvýše však na tři roky. Námi diskutované fondy EU tuto lhůtu specificky neupravují, pouze v této souvislosti stanoví povinnost uchovávat potřebnou dokumentaci po dobu tří let. Okamžik, kdy došlo k nesrovnalosti, je pro opakované a pokračující nesrovnalosti fixován na okamžik skončení nesrovnalosti. Pokud se nesrovnalost dotýká víceletého programu, pak promlčecí lhůta nemůže skončit dříve než program samotný. Nejzazší hranicí promlčecí lhůty je ovšem vždy dvojnásobek (tj. zpravidla osm let) lhůty, i tato lhůta se však může prodloužit, došlo-li k přerušení řízení z toho důvodu, že proti dotčené osobě je vedeno ze stejného důvodu trestní stíhání. Lhůta pro výkon rozhodnutí o uložení sankce je pak tříletá. Členské státy mohou obě zmiňované lhůty uplatňovat v delší míře.

Nařízení dále stanoví **základní sankční princip**, tj. že sankce spočívá především v odnětí neoprávněně získané výhody (v terminologii nařízení se používá „správní opatření“), což se odráží v institutu finančních oprav u obou fondů. Vedle toho v případě úmyslných nebo nedbalostních jednání je možné ukládat i další sankce (pokuty, diskvalifikace apod. – blíže viz čl. 5 nařízení).

Nakonec toto nařízení stanoví zásadu, že **za provádění kontrol jsou primárně odpovědné členské státy**, tj. kontrola ze strany orgánů a institucí ES je považována až jako následná – zjištěné nedostatky jsou tak spíše prezentovány jako selhání kontrolních mechanismů, za něž nese odpovědnost členský stát. V případě fondů EU to má pak dopad na čistý příjem celého členského státu z daného fondu. Zároveň je zde obsažen požadavek na to, aby příslušné kontrolní mechanismy zbytečně nezatěžovaly hospodářské subjekty a aby zároveň nevznikaly zbytečné náklady na správní řízení.

### 2.3.2.7 Návaznost na PPP projekty

Nový ZVZ počítá, že vedle použití příslušných ustanovení ZVZ může být aplikována navíc zvláštní úprava koncesního zákona v případě, že u nadlimitní veřejné zakázky bude uzavírána smlouva na **více jak 5 let** a dodavatel ponese **část ekonomických rizik** spojených s realizací veřejné zakázky, která obvykle nese zadavatel.

V takovém případě jsou dány zvláštní náležitosti koncesní smlouvy; možnost dodavatele vybírat poplatky od uživatelů služeb poskytovaných dodavatelem (koncesionářem), mohl-li by tak činit zadavatel; možnost zadavatele zavázat se k budoucímu plnění, které není kryto z rozpočtu zadavatele platného v okamžiku uzavření smlouvy; odpovědnost zadavatele za škody způsobené koncesionářem uživatelům služby.

Dále musí být vypracován a schválen koncesní projekt, koncesní smlouva je taktéž schvalována (vládou, zastupitelstvem kraje či obce dle povahy zadavatele).



Blíže ke koncesnímu zákonu viz kapitola č. 2.3.6.

### 2.3.3 Zákon o majetku ČR

Ve vztahu k veřejným zakázkám, u nichž má být aplikována metoda PPP, je třeba počítat s určitým omezením daným zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. V závislosti na konkrétních podmínkách projektu je pak třeba počítat s tím, že některé části projektu se budou dotýkat majetku státu a tudíž bude nutno respektovat daná pravidla pro nakládání s tímto majetkem.

Jedním z takových omezení je skutečnost, že některé věci a hodnoty mohou být pouze ve vlastnictví státu. Takové věci nebo hodnoty určují zvláštní zákony, přičemž tyto zákony mohou vedle státního majetku definovat i jiný majetek, např. krajský nebo obecní, a proto bude potřeba se tímto aspektem zabývat vždy ad hoc podle konkrétního projektu.

Pokud jde o stanovení ceny při úplatném převodu předmětu do majetku státu (v závislosti na modelu PPP půjde o různé okamžiky v životním cyklu projektu), předpokládáme, že se uplatní stávající pravidlo o tom, že cena nemusí odpovídat cenovým předpisům, protože bude určena na základě výsledku zadávacího, resp. koncesního řízení (není-li ovšem použito jednacích řízení bez uveřejnění).

Důležitým omezením u „běžné“ veřejné zakázky je, že nelze obcházet investiční limit a uzavírat smlouvy o leasingu, zatímco u koncesních smluv toto omezení nebude platit.

Převádění státního majetku do vlastnictví jiných osob je komplikováno tím, že nejde-li o trvale nepotřebnou věc, musí tento převod schválit vláda, a to pouze ze závažných důvodů (předpokládáme, že u projektu PPP by takový důvod byl dán) a po předchozím vyjádření Ministerstva financí. Toto omezení je navíc spojeno se zákazem zřízení smluvního zástavního práva, který však není absolutní, neboť jsou z tohoto zákazu vyjmuty účely zřízení nebo provozu infrastruktury a veřejně prospěšné stavby; a cokoliv jiného podléhá schválení.

Schůdnější cestou je využívání nájmu, neboť věc takto lze přenechat do užívání v případě, že tak bude dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému věc (státu) slouží. Omezujícím faktorem pro PPP projekty je však maximální délka trvání nájemní smlouvy, která je zákonem stanovena na 5 let; nájemní smlouvu lze však po těchto obdobích obnovovat – výjimky je možné docílit ze závažných důvodů schválením Ministerstvem financí. Zřizovatel nebo příslušný ústřední správní úřad schvaluje případné podnájemní smlouvy.

### 2.3.4 Krajské a obecní zřízení

Dle § 18 krajského zřízení (zák. č. 129/2000 Sb., o krajích) je podmínkou platnosti právního úkonu, kterým má dojít k dispozici s majetkem kraje, aby záměr tento úkon učinit byl vyvěšen na úřední desce, „aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky“, a to nejméně 30 dnů před rozhodnutím příslušného orgánu kraje. Je v tuto chvíli otázkou, zda podmínku zveřejnění naplní samotná veřejnost zadávacího/koncesního řízení, nebo zda bude nutné činit zvláštní úkony, které mohou komplikovat časový průběh zadávacího/koncesního řízení. Obzvláště kontraproduktivní by bylo, pokud by takové úkony měly reflektovat aktuální podmínky vyjednané v rámci jednotlivých fází jednacích řízení nebo soutěžního dialogu. Totéž lze říci o identické povinnosti uložené obcím dle § 39 obecního zřízení (zák. č. 128/2000 Sb., o obcích).

### 2.3.5 Rozpočtová pravidla

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) bude v souvislosti s koncesním zákonem novelizován pouze pokud jde o ustanovení týkající se střednědobého výhledu tak, aby ten počítal i s budoucí zátěží vyplývající ze

všech uzavřených koncesních smluv. V tomto ohledu je zejména důležité, že bez ohledu na délku trvání koncesní smlouvy jsou závazky z ní vyplývající zahrnuty do střednědobého výhledu.

Je ovšem zvláštní, že podobným způsobem nemá být změněn zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, čímž by se de facto krajům a obcím mohlo umožnit, aby zakrývaly skutečné výše všech závazků vyplývajících z koncesních smluv, započítají-li do rozpočtového výhledu v současné době běžné maximum 5 let následujících po rozpočtovém roce.

Z pohledu PPP projektů je důležitá nepřímá novelizace rozpočtových pravidel koncesním zákonem, který zaručuje, že zadavatelé mají možnost zavázat se k budoucímu plnění, které není kryto z rozpočtu zadavatele platného v okamžiku uzavření smlouvy.

### 2.3.6 Otázka právní úpravy koncesí a pravidel PPP

Nově připravený zákon<sup>48</sup> o koncesních smlouvách (dále jen „KZ“) přináší do vnitrostátního práva specifickou úpravu, která by měla rámcově upravit především způsoby zadávání zakázek odpovídající definici PPP a související otázky týkající se schvalování takových zakázek.

Koncesní zákon se jednak použije v případě, že veřejnou zakázku zadává veřejný zadavatel a předmětem takové zakázky je poskytnutí služeb nebo i provedení díla koncesionářem, který následně bude moci brát užítky z poskytování služeb nebo využívat provedené dílo, což lze doplňovat dalšími platbami zadavatele koncesionáři a zároveň koncesionář nese podstatnou část rizik spojených s braním užitků z poskytování služeb nebo využíváním provedeného díla. Koncesní zákon se také, ovšem jen částečně, použije v případě aplikace odkazu v ZVZ, o němž jsme se zmínili v kapitole 2.3.2.7. Jinými slovy, má-li být výsledkem zadání veřejné zakázky PPP projekt, pak se použije koncesní zákon. V tuto chvíli se však lze domnívat, že přesnou hranici mezi běžnou veřejnou zakázkou a PPP projektem bude třeba ještě hledat při dotváření výkladu ustanovení § 156 ZVZ.

#### 2.3.6.1 Vymezení koncese

Předmět koncesní smlouvy jsme uvedli již výše, neboť v zákoně se kryje se samotným rozsahem aplikace KZ. Dělení podle druhu nemá pro KZ význam, ad hoc jsou ojediněle specifické podmínky stanoveny např. pro koncesní smlouvu na stavby, stavební práce apod.

Na rozdíl od veřejných zakázek lze koncesní smlouvu uzavřít pouze na dobu určitou, na druhou stranu se však koncesní smlouvou zadavatelé mohou zavázat k budoucímu plnění, i když není kryto z rozpočtu zadavatele platného v okamžiku uzavření koncesní smlouvy. Jde o speciální ustanovení, které je nutné vykládat společně s předpisy vztahujícími se na rozpočtová pravidla.

Je vyloučena možnost subkoncesí (i částečných) – tato konstrukce zabraňuje přenášení primárních práv i odpovědností na další subjekty, ovšem neznamená, že by koncesionář nemohl obstarávat určité části koncesní smlouvy dalšími subdodavateli. Pro tyto účely je tedy nutné rozlišovat, kdy jde o běžný subkontrakt, a kdy již o subkoncesi (smlouvu, která odpovídá charakteristice koncesní smlouvy). Za škodu, kterou způsobí koncesionář v přímé souvislosti s poskytováním služby, odpovídá uživatelům vždy zadavatel – v tomto ohledu je proto nezbytné, aby koncesní smlouva upravovala regresní nároky zadavatele vůči koncesionáři.

Pro specifikaci finančních záležitostí týkajících se koncesní smlouvy se zjišťují jednak hodnota předmětu koncesní smlouvy a dále předpokládaný příjem koncesionáře. Náležitosti výpočtu těchto hodnot stanoví prováděcí právní předpis, který v tuto chvíli ještě nebyl vydán a původní návrh

---

<sup>48</sup> sněmovní tisk č. 1078



neodpovídá změnám, které KZ doznal při projednávání v Poslanecké sněmovně. Lze však očekávat, že za hodnotu předmětu koncesní smlouvy bude považován souhrn veškerých závazků vyplývajících z koncesní smlouvy po celou dobu trvání smlouvy a bude-li přijato naznačené řešení ohledně výpočtu (tj. dle čl. 9 směrnice 2004/18/ES), pak se tato pravidla nebudou nijak lišit od způsobu kalkulace uvedeného v ZVZ. Určující však budou pravidla pro výpočet předpokládaného příjmu koncesionáře, ze kterého budou vyplývat důsledky pro čerpání z fondů EU.

Pouze pro účely zvláštní úpravy týkající se subdodávek definuje zákon nadlimitní koncesní smlouvu na stavby, je-li předpokládaná hodnota předmětu smlouvy, jejímž předmětem je zhotovení stavby, vyšší než 165 288 000 CZK.

### 2.3.6.2 Koncesní řízení

Koncesní smlouvu, u níž činí předpokládaný příjem koncesionáře 20 mil. CZK a více, lze uzavřít pouze na základě výsledku koncesního řízení. Toto řízení, ač upraveno specificky, se v mnoha ohledech řídí úpravou ZVZ, na kterou KZ často odkazuje.

Koncesní řízení se zahajuje vždy výzvou k prvnímu kolu, v němž dodavatelé prokazují splnění kvalifikace. V tomto kole lze omezit počet dodavatelů, kteří postoupí dále, dle pravidel ZVZ. Pro druhé kolo může zadavatel zvolit tři možné postupy: (i) podání nabídek a jejich hodnocení; (ii) podání nabídek a zahájení jednání o těchto nabídkách (obdoba jednacího řízení s uveřejněním); (iii) účast v koncesním dialogu jakožto proces nalezení nejvhodnějšího řešení (obdoba soutěžního dialogu), po jehož ukončení lze pokračovat způsobem ad (i) nebo (ii). Je nutné vzít v úvahu, že u tzv. významných koncesních smluv vstupuje do koncesního řízení ještě prvek přípravy a schvalování koncesního projektu a koncesní smlouvy, o němž pojednáváme v kapitole 2.3.6.4.

Pro konečný výběr koncesionáře na základě podaných nabídek je možné použít pouze kritérium ekonomické výhodnosti, které je taktéž upraveno v ZVZ, tj. budou se posuzovat dílčí kritéria jako jsou cena, kvalita, vliv na životní prostředí, provozní náklady, návratnost nákladů, servis, dodací lhůty. U projektů PPP pak budou hrát roli např. rozprostření jednotlivých rizik mezi zadavatele a koncesionáře, výše úhrady za poskytované služby, dostupnost aj.

Na rozdíl od ZVZ umožňuje KZ využívat i institutu tzv. SPV (special purpose vehicle), kterým je zvláštní právnická osoba vytvořená pouze za účelem plnění úkolů koncesionáře – v klasickém chápání veřejných zakázek by SPV nemohlo mít žádné zkušenosti a zázemí pro to, aby vůbec splnilo kvalifikaci. Bude-li však SPV přímo nebo nepřímo ovládána vybraným dodavatelem a předmětem činnosti je realizace předmětu koncesní smlouvy, lze koncesní smlouvu uzavřít přímo s tímto SPV.

### 2.3.6.3 Subdodavatelé

Při použití subdodavatelů, kteří nejsou členy téhož koncernu, se může rozjezd PPP projektu mírně komplikovat, neboť KZ ukládá i soukromému koncesionáři některé zvláštní povinnosti. V případě nadlimitní koncesní smlouvy na stavby je nutno tu část takové zakázky, jejíž hodnota je více jak 165 288 000 CZK, zadat formou jakéhosi zadávacího řízení, jehož jedinou zákonnou podmínkou je zveřejnění záměru a ponechání lhůty 40 dnů k podání nabídek – dle důvodové zprávy ke KZ mělo jít o transpozici článků 63 až 65 směrnice 2004/18/ES, nicméně nyní je zřejmé, že přinejmenším článek 65 správně transponován nebyl, pokud jde o členění lhůt na kvalifikační a nabídkovou fázi a také možnosti zkracování nebo povinnosti prodlužování lhůt. Zvláště absenci možnosti zkrácení lhůt je nutné považovat za závažný nedostatek potenciálně poškozující koncesionáře. Bližší požadavky na průběh dojednání subdodavatelské smlouvy již stanoveny nejsou.

Zadavatel si navíc může vyhradit, že u nadlimitní koncesní smlouvy na stavby bude koncesionář povinen nejméně 30 % stavebních prací zadat formou subdodávky třetím osobám, čímž může, i bez ohledu na efektivnost, vynutit postup uvedený výše.

#### 2.3.6.4 Koncesní projekt a schvalování koncesní smlouvy

Koncesní zákon definuje zvláštní skupinu tzv. významných koncesních smluv, jež se odvíjí od předpokládaného příjmu koncesionáře a také toho, kým je zadavatel (finanční limity se pak pohybují od 50 mil. do 500 mil. CZK.). Jde-li o významnou koncesní smlouvu, pak je před zahájením koncesního řízení (při použití koncesního dialogu až před výzvou k podání nabídek) nutno vypracovat a schválit koncesní projekt, jehož podrobnosti stanoví prováděcí předpisy, přičemž lze očekávat tyto náležitosti: popis služby poskytované koncesionářem, popis díla prováděného koncesionářem, předpokládaný harmonogram realizace koncesní smlouvy, finančních zdrojů pro realizaci koncesní smlouvy, rozložení ekonomických rizik mezi smluvní strany, dopady na veřejné rozpočty, návrh způsobu kontroly zadavatele nad dodržováním koncesní smlouvy, ekonomické dopady při ukončení smlouvy, návrh rozložení právních rizik mezi smluvní strany, platební podmínky, právní nástroje kontroly koncesionáře, návrh případného zajištění, návrh vypořádání po ukončení koncesní smlouvy uplynutím doby nebo jiným způsobem (například odstoupení, dohoda), návrh konečného vypořádání po ukončení koncesní smlouvy, právní dopady při ukončení smlouvy. Koncesní projekt schvaluje buď vláda, zastupitelstvo kraje nebo obce, nebo orgán rozhodující o otázkách hospodaření zadavatele – podle toho, o jakého zadavatele jde.

Pro tyto případy také platí, že i koncesní smlouvu, po výběru koncesionáře, schvaluje vláda, kraj, obec nebo orgán rozhodující o otázkách hospodaření zadavatele – podle toho, o jakého zadavatele jde, přičemž toto schválení je nezbytnou podmínkou platnosti koncesní smlouvy. Není-li smlouva schválena, zadavatel zruší koncesní řízení.

Pokud v průběhu účinnosti koncesní smlouvy má dojít k její změně a zároveň ke zvýšení předpokládaného příjmu koncesionáře, může dojít k následující situaci: 1) změnu koncesní smlouvy, která již byla schvalována jako významná koncesní smlouva, bude nutné předložit ke schválení, pokud se předpokládaný příjem zvýší o více než 20 % , nebo 2) v důsledku změny koncesní smlouvy se z ní stane významná koncesní smlouva a pak ji bude nutné jako celek včetně změny předložit ke schválení.

#### 2.3.6.5 Dohled

Stejně jako nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách, i nad plněním povinností podle koncesního zákona bude bdít Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, a to v plném rozsahu svých pravomocí (nápravná opatření, pokuty). Obdobně i podávání námitek v koncesním řízení a přezkoumávání postupu zadavatele se řídí ZVZ.

Vedle toho však má Ministerstvo financí vykonávat zvláštní rozpočtový dozor nad územními samosprávnými celky (a jejich „podřízenými“ příspěvkovými organizacemi nebo jinými právními osobami), který však nemá nařizovací povahu, protože je vykonáván formou stanovisek k uzavření koncesní smlouvy. Toto stanovisko obsahující posouzení z hlediska možných dopadů přijímaných závazků obsažených v koncesní smlouvě a jejich vlivu na ekonomickou situaci zadavatele musí být sice povinně projednáno při schvalování koncesní smlouvy, v případě „nevýznamných“ koncesních smluv však není dána žádná povinnost se jím ze strany zadavatele seriózně zabývat. Lze se jen dohadovat, jaké důsledky by nerespektování stanoviska mohlo mít, neboť KZ ani jiné předpisy v tomto ohledu neobsahují žádné sankční ustanovení.

Ministerstvo pro místní rozvoj vede rejstřík všech koncesních smluv, zadavatelé jsou povinni je oznamovat do 30 dnů od okamžiku jejich účinnosti. V rejstříku figurují smlouvy pouze do okamžiku ukončení platnosti koncesní smlouvy.

#### 2.3.7 Otázka soutěžního práva

V rámci určitých (z věcného hlediska) PPP projektů může nastat situace, kdy se koncesionář (který bude vybrán jako jediný pro daný projekt) dostane do postavení dominantního soutěžitele. V takovém

případě je nutné počítat s tím, že koncesionář může být předmětem řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, protože dochází ke zneužívání tohoto dominantního postavení (nepřiměřené ceny za poskytované služby, podmiňování plnění odběrem jiného plnění, uplatňování rozdílných podmínek vůči uživatelům služby, omezené poskytování služeb, nepřiměřeně nízké ceny). Vzhledem k rozmanitosti typů a struktur PPP projektů a rozmanitosti forem zneužití dominantního postavení by bylo neefektivní vytvářet speciální pravidla týkající se PPP projektů z hlediska soutěžního práva.

V tomto ohledu lze obecně odkázat na závěr učiněný v kapitole 2.3.8.5

## 2.3.8 Otázka veřejné podpory

Otázka existence nepovolené veřejné podpory může být v mnoha případech součástí problematiky složitějších PPP projektů. Níže podáváme obecný popis konceptu veřejné podpory a doporučení jak omezit možná rizika vyplývající z možného poskytnutí nedovolené veřejné podpory v rámci projektů PPP.

### 2.3.8.1 Definice veřejné podpory

Zákaz („neslučitelnost“) a definice podpory obsahuje čl. 87 odst. 1 SES. Podle této definice se za veřejnou podporu považuje zvýhodnění **určitých podniků** (nejčastěji půjde o podnikatelské subjekty) nebo určitých odvětví výroby (jak zboží, tak služeb) poskytované **státem nebo ze státních prostředků, jakoukoliv formou**, hrozící nebo vedoucí k **narušení hospodářské soutěže** a vedoucí k **ovlivnění obchodu mezi členskými státy**.

Z hlediska určení, zda o veřejnou podporu jde či nikoli, není rozhodný deklarovaný cíl, nýbrž **účinek** opatření.

Co se týče otázky ohledně možnosti podřazení určitého subjektu pod pojem stát, Evropský soudní dvůr (dále jen „ESD“) dovodil, že pojem „stát“ zahrnuje územní samosprávné celky i právnické či fyzické osoby kontrolované subjekty veřejného práva.

### 2.3.8.2 Úprava veřejné podpory „de minimis“

Předpisy týkající se veřejné podpory umožňují na základě tzv. pravidla „de minimis“ poskytnout podporu jednomu subjektu až do výše 100.000 Euro v průběhu tří let. Takové podpůrné opatření může být poskytnuto bez předchozí notifikace a souhlasného rozhodnutí Evropské komise.

### 2.3.8.3 Pravidla převodu pozemků a budov subjekty veřejného práva

Nelze vyloučit, že struktura PPP projektů bude vyžadovat vklad státu ve formě jím vlastněných nemovitostí do majetku právnických osob, jejichž aktivity budou zásadní součástí projektu PPP. Vzhledem k určitým specifickým otázkám veřejné podpory, které vznikají při převodu pozemků a budov subjekty veřejného práva vydala Evropská komise Sdělení, v němž popisuje způsob převodu pozemků a budov v majetku subjektů veřejného práva, který automaticky vylučuje existenci veřejné podpory.

Účelem Sdělení je umožnit subjektům veřejného práva postupovat při převodech nemovitého majetku efektivně a rychle a bez nutnosti podstupovat relativně složitou a náročnou notifikační proceduru popsanou níže.

Obecně lze shrnout, že Evropská komise považuje z hlediska veřejné podpory za bezproblémový pouze takový převod nemovitého majetku, který je proveden na základě (i) veřejné soutěže více zájemců nebo (ii) ocenění nezávislým znalcem.

#### 2.3.8.4 Řízení ohledně veřejné podpory před Evropskou komisí

Řízení před Evropskou komisí ve věcech veřejné podpory jsou upravena v čl. 88 SES, Nařízení Rady č. 659/99 a Nařízení Evropské komise č. 794/2004. Nařízení Rady č. 659/99 upravuje mimo práv poskytovatele a příjemce veřejné podpory též práva třetích stran, např. soutěžitelů.

##### 2.3.8.4.1 Řízení ve věcech notifikované podpory

Obecně platí, že je třeba Evropské komisi notifikovat všechna nová opatření zakládající veřejnou podporu s výjimkou podpor, na které se tato povinnost nevztahuje na nařízení vydaná na základě čl. 89 SES (tzv. skupinové výjimky).

Účastníkem řízení o notifikaci je výhradně členský stát (zpravidla prostřednictvím mise v Bruselu), na řízení však může určitým způsobem participovat i samotný příjemce. V rámci řízení před Evropskou komisí je posuzována slučitelnost se společným trhem. S poskytnutím podpory je třeba vyčkat do rozhodnutí Evropské komise, která do dvou měsíců od doručení úplné notifikace rozhodne, že (i) nejde o veřejnou podporu, (ii) jde o veřejnou podporu slučitelnou (Evropská komise v takovém případě specifikuje výjimku zakládající slučitelnost podpory se společným trhem), (iii) jde o veřejnou podporu a zároveň existují důvodné pochybnosti o její slučitelnosti, čímž je zahájena **formální vyšetřovací procedura**. V případě, že Evropská komise ve výše uvedené lhůtě dvou měsíců nerozhodne, platí fikce slučitelnosti veřejné podpory se společným trhem.

Rozhodnutí o zahájení formální vyšetřovací procedury je publikováno v Úředním věstníku EU, čímž je dán prostor k připomínkám zúčastněných osob (např. pro rozpor s obecným zájmem, neúměrné posílení postavení na trhu). Vyjadřovat se tak kromě dotčeného členského státu mohou ostatní členské státy, soutěžitelé či podnikatelské svazy, příjemce může poskytnutí podpory zároveň obhajovat. Připomínky je třeba doručit ve lhůtě jednoho měsíce od zahájení procedury a všechny jsou zasílány členskému státu k vyjádření.

Evropská komise v rámci formální vyšetřovací procedury následně ve lhůtě 18 měsíců rozhodne, že buď (i) nejde o veřejnou podporu, (ii) jde o podporu slučitelnou se společným trhem, nebo (iii) jde o podporu neslučitelnou se společným trhem.

##### 2.3.8.4.2 Řízení ve věcech nezákonné podpory

Komise prostřednictvím svých misí provádí monitoring v členských státech, včetně regionálního tisku, a projednává stížnosti soutěžitelů i daňových poplatníků. Komise může také žádat, popř. uložit poskytnutí informací členským státem, které následně vyhodnotí. Na základě shora uvedených informačních zdrojů může Evropská komise nezávisle na členském státu zjistit existenci veřejné podpory.

V případě, že veřejná podpora nebyla notifikována nebo byla poskytnuta před rozhodnutím o notifikované podpoře, Evropská komise zahajuje řízení ve věcech nezákonné veřejné podpory. V rámci tohoto řízení lze vydáním předběžného opatření uložit **pozastavení** poskytování nebo dokonce **provizorní vrácení** podpory. Nerespektování předběžných opatření může vést k **žalobě** Evropské komise na členský stát u ESD pro porušení SES.

Evropská komise rozhoduje v dalším průběhu řízení o slučitelnosti veřejné podpory se společným trhem stejně jako v řízení ve věcech notifikované podpory, není však limitována dvouměsíční ani osmnáctiměsíční lhůtou pro vydání rozhodnutí, platí pouze omezující lhůta pro navrácení poskytnuté podpory v délce 10 let od jejího poskytnutí.

V případě **rozhodnutí o vrácení podpory** se vrací poskytnutá podpora včetně úroku stanoveného Komisí, a to i v případě prohlášení konkurzu na podporovaný podnik. Povinností členského státu je zajistit vrácení podpory prostředky vnitrostátního práva. Ve vztahu k příjemci veřejné podpory se neuplatňuje princip dobré víry, který tedy musí sledovat, zda podpora, kterou získává je zákonná.

V případě zjištění zneužití podpory (např. jejího využití k jinému účelu), může Evropská komise zahájit formální vyšetřovací proceduru a případně vydat **rozhodnutí o vrácení podpory**, včetně uložení pozastavení poskytování podpory předběžným opatřením.

#### 2.3.8.4.3 Řízení ve věcech existujících programů podpory

Programem může být konkrétní zákon, vyhláška, nařízení či interní opatření zahrnující poskytování podpory. Evropská komise takové programy schvaluje, průběžně zkoumá a navrhuje vhodná opatření – úpravy programu formou (i) dodatku k programu, (ii) zavedení procedurálních mechanismů, či (iii) **zrušení programu**. V případě, že členský stát návrh Evropské komise neakceptuje, může být zahájena formální vyšetřovací procedura.

#### 2.3.8.4.4 Interim procedure

SES upravuje v čl. 3 přílohy č. IV zvláštní proceduru Evropské komise pro přezkum podpor poskytnutých v ČR do přistoupení ČR k ES a platných i po přistoupení.

Za existující a řádně notifikované podpory (tzn. Podpory takové, které lze poskytovat i po vstupu do EU) se totiž považují pouze (i) podpory poskytnuté před 10.12.1994, (ii) podpory uvedené v dodatku k příloze a (iii) podpory posouzené podle zákona č. 59/2000 Sb. o veřejné podpoře, v jejichž případě Evropské komise nevznesla námitku (pochybnosti o slučitelnosti).

Všechny ostatní platné podpory jsou po přistoupení považovány za nové podpory, tzn. je třeba je notifikovat Evropské komisi, která je podrobí přísnému posouzení, v jehož důsledku může vzniknout povinnost podporu nejen zastavit, ale případně také **vrátit**.

Pomocí *interim procedure* se kvalifikaci poskytnuté podpory jako podpory nové lze vyhnout. Podmínkou je, že ČR předložila opatření představující určitou veřejnou podporu, které nemělo být po přistoupení automaticky považováno za existující podporu, ještě před přistoupením Evropské komisi k přezkoumání, a ta do tří měsíců od obdržení úplných informací buď nevznesla námitky anebo zahájí formální vyšetřovací proceduru.

#### 2.3.8.5 Doporučení ohledně pravidel veřejné podpory

Přestože se aspekty veřejné podpory mohou v některých případech projektů PPP dotýkat, jsme přesvědčeni, že vzhledem k rozmanitosti typů a struktur PPP projektů a rozmanitosti forem veřejné podpory by bylo neefektivní vytvářet speciální pravidla týkající se PPP projektů z hlediska veřejné podpory.

Součástí řádné přípravy PPP projektu by vždy měla být důkladná právní due diligence navrhované struktury, která by měla odhalit potenciální rizika spočívající ve veřejné podpoře. Za důležité považujeme, aby veřejné instituce měly dobré povědomí o základních institutech a řešeních v oblasti veřejné podpory, jako je např. notifikační povinnost a pravidla pro převod pozemků a budov ve vlastnictví veřejných institucí. Tento relativně jednoduchý přístup by měl vést k efektivnímu řešení problematiky veřejné podpory v rámci ad hoc přístupu podpořeném dobrou právní přípravou projektů.



### **3 Základní identifikace bariér a rizik pro kombinaci PPP a fondů EU na obecné programovací úrovni**

#### **3.1 Legislativní bariéry**

##### **3.1.1 Postupy v rozporu se zákonem při zadávání veřejných zakázek**

Stávající úprava postupů při zadávání veřejných zakázek je svou stručností častým důvodem interpretačních pochybností, které nelze snadno odstranit bez důkladné znalosti především rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a dále v EU uplatňovaných pravidel týkajících se veřejných zakázek. To přináší jednak objektivní riziko, že se zadavatel dopustí postupu v rozporu se zákonem vlastní chybou, ale také subjektivní riziko, kdy zadavatel využívá výkladové nejasnosti s cílem preferovat např. konkrétního dodavatele. Uvedené pak kromě samotného faktu, že jde o nezákonný postup, zvyšuje především riziko, že zadávací řízení bude zrušeno dozorovým orgánem, což má především tyto dopady: vytváření netransparentního prostředí a odrazování investorů, pokuty uložené zadavateli, nenaplněné cíle uvažovaného projektu. Úprava jednacího řízení s uveřejněním, často používaná v evropských zemích právě pro PPP projekty, není v České republice, ve stávajícím zákoně o veřejných zakázkách blíže specifikována.

V případě PPP projektů, zejm. s ohledem na délku typického zadávacího řízení, působí případný neúspěch značné náklady bez efektu jak pro zadavatele, tak pro zájemce.

Nová úprava přináší sice zpřesnění příslušných postupů, nicméně její „čerstvost“ může právě v počátku programovacího období způsobovat obdobné potíže, zvláště u nových institutů, jako jsou soutěžní či koncesní dialog.

##### **3.1.2 Rozpor v kompatibilitě mezi PPP a pravidly o veřejné podpoře**

Z právního pohledu nevidíme vážnější riziko porušování pravidel o veřejné podpoře ve spojitosti se systémovým použitím PPP metod. Za předpokladu, že bude probíhat zadávací řízení striktně transparentním a nediskriminačním způsobem, nemělo by v zásadě docházet k nedovolené veřejné podpoře v rozporu s článkem 87 Smlouvy o založení ES.

Nicméně komplexnost zadávacích řízení u PPP projektů, při nichž dochází k průběžnému přehodnocování povahy veřejné zakázky až do posledních fází řízení, přináší určité faktické riziko, že prvek veřejné podpory bude znám až v okamžiku, kdy jsou z řízení vyřazeni jiní zájemci, kteří by např. za takto změněných podmínek znovu projevili zájem. V případě, že mezi konečnými uchazeči o veřejnou zakázku bude spíše „místní“ dodavatel, zvyšuje se riziko, že Evropská komise podrobí příslušné aspekty veřejné podpory přísnějšímu zkoumání, pokud jde o kompatibilitu s jednotným trhem. Uvedené riziko lze snížit vytvořením takového systému pro zadávání veřejných zakázek, během něhož dojde k co nejširší informovanosti o potenciálních prvcích veřejné podpory již na počátku zadávacího řízení (aniž by se tím veřejný zadavatel samozřejmě zavazoval, že takovou podporu skutečně poskytne).

### 3.1.3 Legislativní omezení

Utvoření PPP vyžaduje dostatečnou legislativní úpravu, zejména v oblasti řízení a monitoringu veřejným sektorem. Funkčnost PPP není již za stávajících právních podmínek nereálná a záleží na zákonodárci, zda nevytvořením zvláštní právní úpravy ponechá jistou volnost pro modifikaci metod PPP dle aktuálního vývoje, nebo zda stanoví jasná pravidla, která mohou v měnícím se prostředí omezovat rychle se adaptující soukromý sektor. Spíše než jako omezení bychom současnou situaci označili za nepřipravenost veřejného sektoru pro efektivní monitoring včetně možností vynucování pravidel s cílem zabránit finančním opravám ze strany Evropské komise.

Lze doporučit, aby v návaznosti na zkušenosti z pilotních PPP projektů proběhla revize efektivnosti úpravy zadávání veřejných zakázek a koncesního řízení, kde zejména v procesní části je již nyní možné spatřovat určité nedostatky, pokud jde o flexibilitu umožňující adaptovat zadávací řízení (i při dodržení základních zásad tohoto procesu) dle specifik PPP projektů.

### 3.1.4 Omezení spojená s žadateli a vlastnickou strukturou

#### Ministerstva jako žadatelé a příjemci pomoci

U projektů kombinujících PPP model a spolufinancování z fondů EU lze předpokládat, že žadatelé o dotaci z fondů EU v programovacím období 2007-2013 budou zejména ministerstva, kraje, municipality, jejich příspěvkové organizace a organizační složky, SPV<sup>49</sup> a právnické osoby ve vlastnictví veřejného subjektu. U krajů a vybraných ministerstev se již aplikuje systém, kdy jeden z odborů ministerstva/kraje je zapojen do implementační struktury (buď v roli řídicího orgánu či zprostředkujícího subjektu) a další jejich odbory žádají o dotaci z fondů EU v pozici konečného příjemce (např. odbor dopravy, odbor Správy služeb zaměstnanosti a odbory sociálních služeb v rámci MPSV), ale nejedná se o standardní postup používaný u všech operačních programů.

Z toho důvodu doporučujeme u vybraných priorit, vhodných pro kombinaci PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU, klást zvýšenou pozornost na vymezení potenciálních příjemců, aby nedocházelo k nečekaným komplikacím, že předkladatelé PPP projektů nebudou zařazeni do skupiny potenciálních konečných žadatelů/příjemců.

#### SPV ve veřejném vlastnictví jako konečný příjemce

SPV (viz kapitola 2.3.6.2) může stát založit ve formě akciové společnosti, případně v ní může nabýt podíl, přičemž nabývání akcií buď musí odpovídat cenovým předpisům nebo k němu může dojít na základě výběrového řízení. Pokud by se přistoupilo k nabytí akcií prostřednictvím zadání veřejné zakázky, doporučujeme zkombinovat výběr strategického partnera s nabídnutím účasti v SPV. Jako modelový příklad si lze představit, že v rámci přípravy projektu zadavatel založí SPV ve formě akciové společnosti, přičemž jednou ze zadávacích podmínek veřejné zakázky (koncese) bude předložení taktéž nabídky na získání např. 90% podílu v SPV ze strany konsorcia. Vybraný soukromý subjekt (konsorcium) se následně zaváže z titulu 90% vlastnictví SPV poskytnout (zvýšit) potřebný základní kapitál SPV tak, aby mohl úspěšně plnit předmět veřejné zakázky (koncese). Zadavateli zůstane díky zbývajícimu podílu na SPV možnost účasti v orgánech SPV za účelem ponechání si určité kontroly nad činností SPV a tudíž i plněním předmětu veřejné zakázky (koncese). Koncesní smlouva by měla dostatečně řešit i právě vztahy k SPV včetně zajištění kontroly.

---

<sup>49</sup> SPV – Special Purpose Vehicle: speciální projektová entita založená pro účely realizace PPP projektu.



Uvedený postup založení SPV je podmíněn souhlasem vlády. V případě, že by státem založené SPV mělo přejít do většinové kontroly soukromého subjektu, musí tento krok vždy schválit vláda.

Obecné nařízení umožňuje (resp. nezakazuje), aby SPV bylo příjemcem pomoci. Upozorňujeme však na skutečnost, že v případě veřejného SPV by mohlo dojít k porušení pravidla oddělení funkcí – konkrétní implikace však budou také záležet na podobě prováděcího předpisu EK týkajícího se řídicích orgánů.

Pokud jde o použití SPV na úrovni krajů, je toto poněkud jednodušší, neboť při disponování s majetkovými podíly není zapotřebí souhlasu vlády, ale pouze příslušných orgánů kraje (rada, zastupitelstvo) podle povahy úkonu týkajícího se SPV.

Vedle toho lze kromě akciových společností zakládat i společnosti s ručením omezeným.

Ve vztahu k pochybnostem, které místy zaznívají stran hodnocení SPV jakožto veřejného či soukromého subjektu, lze říci následující: z právního hlediska bude SPV jako veřejný subjekt považováno pouze tehdy, bude-li 100% ve veřejném vlastnictví. Kdykoli jindy je nutné jej považovat za soukromý subjekt. Ovšem tato kategorizace nemá dle našeho názoru žádné opodstatnění, neboť element veřejné podpory nezávisí na tomto hodnocení, ale na charakterizaci SPV jakožto „podniku“ podle čl. 87 Smlouvy o založení ES a již teď je možné říci, že SPV bude v případě PPP projektů ve velké míře považováno za podnik.

#### Vlastnictví infrastruktury

Udržitelnost projektu může být u PPP modelu problematická z hlediska vlastnických vztahů, pokud je soukromý investor přímo vlastníkem infrastruktury. Tento stav se může při nesprávně ošetřených smluvních vztazích dostat do rozporu s pravidly HSS, u kterých se příjemce podpory (veřejný subjekt) zavazuje zajistit udržitelnost projektu, přičemž za stav neodpovídající tomuto požadavku je uváděna i změna vlastnictví předmětu investice a s tím související nedodržení cílů projektu po dobu minimálně 5 let (dle článku 56 odst. 1 nařízení o obecných ustanovení).

Vzhledem k uvedené podmínce je tedy zapotřebí zajistit, aby v průběhu programovacího období docházelo k přechodu vlastnictví infrastruktury pouze v omezené míře nebo byl takový postup dostatečně ošetřen s tím cílem, cíle projektu bude plnit i nový vlastník.

### 3.1.5 Rizika odchýlení se od fiche

Fiche pochopitelně nejsou závazným dokumentem a tudíž není nezbytné je respektovat v tomto ohledu. Na druhou stranu jsou určitým výkladem, který zastává klíčový orgán – Evropská komise. Odchýlení se od dané fiche potom představuje krok, který musí být:

- v souladu s právními předpisy (tj. zejména s nařízeními, které daná fiche interpretuje);
- v zásadě by měla být odchylka zdůvodněná.

Pokud je zde nějaká tendence odchýlit se od fiche, bylo by nejvhodnější takovou odchylku začlenit již do NSRR nebo operačního programu, který bude EK schvalovat. Riziko – EK neschválí a OP se bude muset změnit.

*Dodržení pravidel udržitelnosti projektu musí být v první řadě ošetřeno smluvně a v další fázi musí fungovat účinné kontrolní mechanismy, které dokážou identifikovat všechny změny ve vlastnických vztazích a zároveň musí být stanovena sankční opatření pro případ nedodržení těchto závazných podmínek. Uvedená pravidla jsou již nastavena pro projekty čerpající dotace z fondů EU, ale v této fázi je zapotřebí zohlednit specifické rysy PPP modelu (například se jedná o otázku převodu vlastnického práva na soukromého investora po uplynutí doby udržitelnosti projektu, aniž by muselo dojít k úpravě koncesní smlouvy).*

## 3.2 Bariéry související se strukturou financování

### 3.2.1 Cash-flow projektu

Charakteristickým rysem PPP modelu je finanční zapojení veřejného sektoru až ve fázi po zprovoznění výstupu projektu. Naproti tomu při tradičním pořízení investice hradí veřejný sektor investiční náklady již během investiční fáze projektu a dotace z fondů EU jsou vypláceny po ukončení příslušné fáze projektu. V případě kombinace PPP projektu a fondů EU je třeba nalézt efektivní kombinaci cash flow souvisejícího s dotací z fondů EU s cash flow PPP projektu. Spolufinancování PPP projektu z fondů EU má vliv na výši pravidelných plateb hrazených veřejným sektorem a také na strukturu a náklady financování projektu a jejich strukturu.

Cílem zadavatele při aplikaci podpory PPP projektu z fondů EU je snížení celkového objemu plateb vyplacených v průběhu trvání PPP projektu soukromému investorovi. Snížení objemu plateb je možné díky úhradě části investičních nákladů projektu dotací z fondů EU a s tím související snížení nákladů na financování části investičních nákladů, které hradí privátní partner. Výše nákladů soukromý subjekt na financování investic v případě PPP projektů ovlivňuje výši pravidelných plateb veřejného sektoru.

Dva základní modely dopadů spolufinancování z fondů EU na platby hrazené veřejným sektorem soukromému subjektu:

1. **Snížené pravidelné platby veřejného sektoru:** poměrné snížení pravidelných plateb hrazených veřejným sektorem soukromému subjektu po celou dobu životnosti projektu o částku nákladů již uhrazených z fondů EU v přípravné a investiční fázi.
2. **Odložené platby veřejného sektoru:** zájmem veřejného sektoru může být odložení počátku placení pravidelných plateb do budoucnosti. Pravidelné platby zůstávají ve stejné výši jako v případě, kdyby nebylo spolufinancování PPP projektu z fondů EU realizováno. Doba, po kterou jsou platby odloženy, závisí na objemu spolufinancování z fondů EU.

Praktická proveditelnost obou výše uvedených modelů závisí zejména na smluvní dohodě mezi veřejným sektorem a privátním partnerem. V praxi si lze představit také kombinaci obou výše uvedených přístupů.

Možnosti čerpání prostředků z fondů EU:

1. **Využití příspěvků z fondů EU po dokončení investiční fáze projektu.** Vyplacení příspěvku ex-post po kontrole uznatelných nákladů, které byly vynaloženy během investiční fáze projektu.
2. **Využití příspěvků z fondů EU již během investiční fáze projektu.** U této možnosti dochází k čerpání dotace po ukončení jednotlivých fází projektu jako v případě standardních projektů podporovaných z fondů EU. Veřejný subjekt začíná platit privátnímu partnerovi již během investiční fáze projektu, přičemž může docházet k porušení PPP principu „není služba není platba“, a je třeba zajistit dostatečnou motivaci soukromý subjekt na dokončení projektu. V případě některých projektů s investiční fází přesahující 3 roky může hrozit riziko ztráty částečného podílu z roční alokace, což vzhledem k velikosti PPP projektů nelze považovat za zanedbatelné. Tento problém by mohl být vyřešen pomocí zřízení speciálního holding fondu (zádržný fond), na kterém by byly kumulovány čerpané prostředky a postupně spláceny privátnímu partnerovi během životnosti projektu. Za současných legislativních podmínek není Model 5: Zádržný fond.
3. **Omezující podmínka HSS:** veřejný subjekt v roli konečného příjemce musí přímo uhradit 100% uznatelných nákladů projektu, které bude vykazovat ve formě žádosti o platbu společně s proplacenými fakturami řídicímu orgánu. Problém nastává v případě, že konečným příjemcem

je veřejný subjekt, ale investiční fáze je realizována ze zdrojů privátního partnera (podrobný popis problému a možných řešení viz. dále kapitola 5 - Model 3: Veřejný žadatel).

4. **Systém odložení splatnosti faktur** bude spočívat v úhradě investičních nákladů projektu až v jeho provozní fázi. Lhůta splatnosti faktur bude rozvržena v rozpětí 3-4 let po ukončení investiční fáze projektu tak, aby byly uhrazeny a předloženy řídicímu orgánu do konce programovacího období. Za nevýhodu navrženého řešení lze považovat:
- umělé prodlužování doby trvání projektu;
  - průběžné předkládání žádostí o platbu až do roku 2015;
  - řídicí orgán musí důkladně rozvrhnout čerpání zdrojů z fondů EU do jednotlivých ročních alokací.

Konkrétní výše dotace z fondu EU a její načasování nemusí být ve všech případech kombinace PPP projektu a fondů EU známy v době podpisu smluvní dokumentace PPP projektu mezi veřejným sektorem a privátním partnerem; tzn. v rámci business case projektu může existovat určitá míra nejistoty ohledně významného objemu budoucího cash flow. Ocenění a alokaci rizik spojených s potenciálními odchylkami ve výši a načasování dotací z fondů EU je třeba zohlednit v rámci detailní studie proveditelnosti zpracované na počátku PPP projektu a zejména v rámci smluvní dokumentace PPP projektu uzavřené mezi veřejným sektorem a privátním partnerem.

*Relativně složitá kombinace cash flow PPP projektu spolufinancovaného z fondů EU může v případě některých projektů znamenat určitou nejistotu ohledně načasování a výše čerpání dotace v okamžiku podpisu smluvní dokumentace s privátním partnerem. Průběžné čerpání dotací z fondů EU v průběhu investiční fáze projektu po splnění předem stanovených milníků je v rozporu s principem PPP, dle kterého veřejný sektor začíná platit až po předání infrastruktury/služby do užívání.*

### 3.2.2 Projekty generující příjem

Dle současného výkladu Evropské komise (Information notes 58 a 64) jsou PPP projekty de facto automaticky zařazeny do skupiny projektů generující příjmy. U projektů generujících příjmy se podíl z fondů EU snižuje o současnou hodnotu čistých příjmů z investic v rámci specifického referenčního období a způsobilé výdaje projektu budou spolufinancovány z fondů EU pouze do výše tzv. finanční mezery (tj. rozdíl mezi současnou hodnotou nákladů a výnosů projektu).

Čl. 54 odst. 5 nařízení o obecných ustanoveních blíže upřesňuje klasifikaci projektů generujících příjem. Ze znění uvedeného článku totiž vyplývá, že do skupiny projektů generujících příjem se nezařazují projekty, které podléhají pravidlům veřejné podpory. To znamená, že soukromému subjektu jako konečnému příjemci bude v souladu s pravidly Regionální mapy intenzity veřejné podpory přiznána dotace v plné výši 40% uznatelných výdajů, nikoliv jen ve výši finanční mezery.

Dále je nově pro programovací období 2007-2013 definována maximální možná podpora jako fixní část (v %) finanční mezery (viz 2.1.2.2) specifická pro každý jednotlivý typ EU fondu (např. omezení maximální míry podpory ve výši 85% u Fondu soudržnosti a u ERDF). Tato pravidla mají za následek výrazné snížení podpory v případě projektů, které generují příjmy.

Bariérou je v tomto případě nejen snížení podpory pro jednotlivé fondy, ale také definice projektů generujících příjmy (resp. její výklad) v rámci připravovaných pravidel pro nové programovací období 2007-2013. Definici projektů generujících příjmy lze vykládat takovým způsobem, že jsou mezi projekty generující příjmy automaticky zahrnuty nejen projekty, které dosahují reálných příjmů z přímých plateb od uživatelů infrastruktury nebo služby (reálné mýtné), ale také projekty u nichž je příjmem projektu státem privátnímu partnerovi placené stínové mýtné nebo poplatky za dostupnost infrastruktury/služby. V případě aplikace snížené míry podpory (např. ve výši 85%) musí stát

dofinancovat maximální způsobilé výdaje tj. finanční mezeru do výše 100% ze zdrojů národního spolufinancování (tj. 15% v tomto konkrétním případě).

Výše uvedený výklad definice vede ke snížení podpory PPP projektů z fondů EU a ke zvýšení míry národního spolufinancování. Během přípravy programovacího období doporučujeme komunikovat s Evropskou komisí ve věci změny výkladu vedoucího k zařazení PPP projektů automaticky do skupiny projektů generujících příjmy a s tím spojené snížení dotace z fondů EU.

Dalším důležitým aspektem je povinnost vykázat dodatečný příjem plynoucí z projektu a vrátit poměrnou výši přiznané dotace zpět do rozpočtu Evropské unie. Pokud bude v horizontu 3 let od ukončení operačního programu zjištěn dodatečný příjem projektu, který nebyl započten při výpočtu finanční mezery, přiznaná výše dotace bude v poměrné výši snížena a vrácena zpět do rozpočtu EU v souladu s článkem 54 odst. 4 návrhu nařízení o obecných ustanoveních.

Ze současného znění článku 54 odst. 4 však nevyplývá, kdy operační program dospěje do stádia ukončení. Je zřejmé, že ukončení operačního programu nelze ztotožnit s ukončením programovacího období (ke konci roku 2015), ale není určen konkrétní termín, v jakém časovém rozpětí bude operační program ukončen a do kdy tak bude konečný příjemce vázán povinností vykázat dodatečný příjem.

*Negociace s EK ohledně zařazení PPP projektů do skupiny projektů generující příjmy a přesného výkladu článku 54 odst. 4 nařízení o obecných ustanoveních, kdo bude zodpovědný za vrácení příslušné finanční částky do rozpočtu EU a jak se bude procedurálně v daném případě postupovat. K jednání s EK využít technické semináře s DG Regio, jednání zástupců Visegradské čtyřky.*

*Z jednání se zástupci MF vyplynulo, že povinnosti definované v čl. 54 odst. 4 musí být zohledněny v koncesní smlouvě, včetně povinností vrátit zpět do rozpočtu EU poměrnou výši dotace z fondů EU po dobu 3 let od ukončení operačního programu, pokud příjem z investice nebyl započten při výpočtu finanční mezery.*

### 3.2.3 Příjemce dotace

Pokud je konečný příjemce dotace na projekt financovaný z fondů EU charakterizovaný jako podnik<sup>50</sup>, je zapotřebí dodržet pravidla veřejné podpory. Pravidla veřejné podpory se projeví ve snížení procentuálního limitu, který může být poskytnut z veřejných prostředků. Přesná výše těchto procentuálních limitů je stanovena buď v Regionální mapě intenzity veřejné podpory nebo vyplývá z blokových výjimek stanovených pro specifická odvětví. Obecně lze říci, že přiznaná výše dotace z fondů EU činí u podniku jako konečného příjemce max. hodnoty 40% celkových uznatelných výdajů dle návrhu Regionální mapy intenzity veřejné podpory.

Na základě výše uvedených skutečností preferujeme na pozici konečného příjemce subjekt, který nesplňuje podmínky podniku<sup>51</sup> a který má nárok na vyšší míru dotace z fondů EU.

### 3.2.4 Omezení nákladů, které mohou být financovány ze SF

Pokud se přistoupí k realizaci PPP projektu s dotacemi z fondů EU, bude v první řadě zapotřebí přesně specifikovat, které fáze a druhy nákladů budou předmětem financování z fondů EU. Se zapojením veřejného subjektu u PPP projektu se počítá v následujících fázích:

- **přípravná** – jejím cílem je zpracování zadávací dokumentace, realizace výběrového řízení a výběr dodavatele stavebních prací/služeb;

<sup>50</sup> Pro zjednodušení se v další části používá pojem „soukromý subjekt“.

<sup>51</sup> Pro zjednodušení se v další části používá pojem „veřejný subjekt“.

- **investiční** – pořízení předmětu investice, například vybudování infrastruktury, výstavba objektu;
- **provozní** - poskytování veřejných služeb.

Budeme-li uvažovat o zapojení finančních prostředků z fondů EU do všech tří fází projektu, dostáváme se do komplikací spojených s delší dobou trvání koncesní smlouvy v porovnání se 7-letým programovacím obdobím. Provozní fáze má navíc zcela totožný charakter s fází udržitelnosti projektu, při které se kontroluje dodržení cíle projektu a splnění monitorovacích indikátorů, ke kterým se zavázal konečný příjemce v Rozhodnutí o přiznání dotace. Ve fázi udržitelnosti se již nečerpají dotace z fondů EU, naopak může být po konečném příjemci požadováno její částečné vrácení, pokud budou identifikovány rozpory mezi reálným stavem a uzavřenými smluvními podmínkami (například postavený objekt bude místo neziskových aktivit využit ke komerčním účelům).

Vzhledem k uvedené skutečnosti doporučujeme dotace z fondů EU koncentrovat zejména na úhradu nákladů vzniklých v přípravné a v investiční fázi.

#### Vymezení uznatelných/neuznatelných výdajů

Nařízení ES definují vybrané skupiny nákladů, které nesmí být financovány z fondů EU (viz. 2.1.2.3). Na národní úrovni jsou detailněji vymezeny jak uznatelné, tak i neuznatelné výdaje. Ve vazbě na PPP projekty musí být řešena otázka uznatelnosti výdajů v oblasti pořízení a pronájmu budov a pozemků, pořízení dalšího hmotného i nehmotného investičního majetku, některých provozních nákladů, DPH aj.

#### Úhrada nákladů za projektovou dokumentaci

PPP projekty jsou náročné již v samotné fázi přípravy projektu zejména z časového, administrativního a nákladového hlediska. Ve fázi přípravy projektu se jedná o náklady vzniklé před zahájením realizace projektu a za současných podmínek jsou výdaje na projektovou dokumentaci definovány buď jako neuznatelný výdaj nebo je stanoven procentuální limit z maximální částky uznatelných výdajů (například ve výši 5% u programů JPD Cíl 2 a SROP). V případě PPP projektů je dle dosavadních zkušeností náročnost v přípravné fázi ještě vyšší, a proto doporučujeme zvážit navýšení procentuálního limitu z celkové částky uznatelných výdajů. Dále by finanční náročnost přípravy PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU mohla být do značné míry zmírněna v případě možnosti úhrady nákladů na přípravu takového projektu z prostředků technické pomoci. Navržené řešení podporuje také EK, která doporučuje začlenit náklady na přípravu PPP projektů do technické pomoci. Za tímto účelem by bylo vhodné se ujistit o tom, že stávající znění čl. 44 nařízení o obecných ustanoveních tento postup umožní, nebo rovnou zajistit, aby došlo ke změně článku 44 tak, aby umožňoval totéž, co čl. 43/1/vůči EK, tj. financovat přípravu konkrétního „projektu“.

#### Iniciativa Jaspers

Další možnou variantou je využití iniciativy Jaspers u velkých projektů (viz. kap. 2.1.1.4a 2.1.1.5). Tato iniciativa se zaměřuje na poskytování bezplatných poradenských služeb při zpracování projektové dokumentace velkých projektů, a to od stádia vzniku projektového záměru až do stádia jeho předložení ke schválení Evropské komisi.



### 3.2.5 Ziskovost projektu

Při spolufinancování PPP projektů z fondů EU může být citlivá otázka výrazně vysokých zisků soukromého subjektu<sup>52</sup> v průběhu projektu, která může plynout z tržních podmínek, ale například také z nedostatečně kvalitní studie proveditelnosti, nekvalitní smluvní dokumentace, informační asymetrie, nezkušenosti subjektu veřejného sektoru atd.

Ze strany Evropské komise není definována přípustné výše ziskovosti projektů. Ve fiche č. 64 je definováno indikativní vnitřní výnosové procento pro vybrané sektorových oblastí. Fiche na druhou stranu připouští, že indikativní vnitřní výnosové procento může být v odůvodněných případech překročeno. Z fiche ale nevyplývá, za jakých podmínek může být vnitřní výnosové procento navýšeno a jaký subjekt je oprávněn rozhodnout (řídící orgán nebo Evropská komise).

Uvedené riziko lze do určité míry ošetřit již v počátku projektu vypracováním detailní studie proveditelnosti (Outline Business Case), v rámci níž je oceněna finanční výhodnost PPP varianty řešení projektu a možnosti poskytnutí dotace z fondů EU vzhledem k ziskovosti projektu

Ocenění finanční výhodnosti PPP varianty řešení konkrétního projektu je založené na porovnání finančních toků základní varianty (tradiční veřejná zakázka, výpočet PSC – Public Sector Comparator) a PPP varianty a na porovnání rizik spojených s oběma variantami a výpočtu tzv. hodnoty za peníze.

Výhodnost PPP varianty realizace projektu je determinována zejména následujícími faktory:

- Předpokládanou hodnotou za peníze;
- kvalitativními aspekty PPP varianty včetně rozsahu a formy realizace;
- riziky spojenými s jednotlivými variantami realizace projektu;
- nejvýhodnější alokací rizik mezi veřejný sektor a soukromý subjekt;
- předpokládaným cash-flow po dobu celého životního cyklu projektu;
- finanční dosažitelností PPP varianty projektu pro veřejný sektor;
- zvoleným platebním mechanismem;
- zvolenou strategií k dosažení optimálního smluvního řešení projektu (optimální struktury projektu).

### 3.2.6 Nesprávná volba typu PPP pro konkrétní projekt SF

Hrozí riziko, že vybraný typ PPP projektu nebude splňovat podmínky příslušného operačního programu a pravidel pro použití SF (např. omezení v oblasti vlastnictví infrastruktury soukromým partnerem). Dalším rizikovým místem je vybudování či doplnění rolí a zodpovědností pro jednotlivé subjekty implementační struktury, aby zohledňovaly podmínky PPP projektů. S tím úzce souvisí i kapacitní zabezpečení implementačních struktur pro administraci PPP projektů.

---

<sup>52</sup> Metodika hodnocení ziskovosti konkrétního projektu z hlediska EK je obsažena v dokumentu „Guide to cost-benefit analysis of investment projects“. Dále se problematikou hodnocení ziskovosti projektu zabývá Fiche 58. Z jejího znění vyplývá, že očekávaná míra ziskovosti, vyjádřené vnitřním výnosovým procentem, by měla odpovídat úrovni rizika spojeného s pořízením investice, jejím financováním a uvedením do provozu, případně by se měly zohlednit i externí rizika jako je hospodářská situace státu. Dalším důležitým aspektem je vymezení očekávané doby návratnosti investice (např. doba návratnosti investice u výrobního sektoru je odhadována na dobu 10 let, u ekologické infrastruktury na dobu 20 – 30 let). Model přiměřené míry ziskovosti lze aplikovat totožným způsobem i na PPP model spolufinancovaný z fondů EU. Závaznou podmínkou zůstává dodržení transparentního postupu, kdy investice bude provozována soukromým partnerem vybraným na základě výběrového řízení. Ani fiche 58 nepostihuje komplexní úpravu a obsahuje odkaz na další prováděcí dokument EK, ve kterém budou vymezeny benchmarky a pokyny pro určení vnitřního výnosového procenta v závislosti na charakteru investice.



Vzhledem k jedinečnosti PPP projektů není obvykle možné použít univerzální implementační strukturu a postupy v té podobě, v jaké jsou nastaveny programové a projektové operace v rámci fondů EU. Z toho důvodu je nezbytné vyhodnotit jednotlivé typy PPP projektů ve vazbě na příslušný operační program a plánovaný projekt. Jednotlivé formy PPP (například BOT, DBFO atd. – viz příloha č. 1) mají ve vazbě na pravidla EU své silné a slabé stránky, které je nutno mít od začátku PPP projektu na zřeteli a na jejich základě vybrat nejvhodnější formu pro konkrétní projekt. Zejména je zapotřebí zohlednit specifickou smluvních podmínek v závislosti na charakteru projektu, například poskytování služeb, smlouvy o provozu a zařízení, smlouvy pro pronájem. Před vhodným navržením konkrétní struktury PPP projektu bude důležité vyhodnotit uvedené riziko z hlediska pravidel HSS.

*Aplikace PPP modelu v příslušných programech by nejdříve měla být posouzena vzhledem ke schopnosti a kapacitě veřejného sektoru implementovat PPP projekty a získat z nich prospěch. S posouzením vhodnosti PPP modelu zároveň úzce souvisí zájem ze strany soukromého sektoru implementovat PPP projekty a získat z nich prospěch.*

*Problém volby konkrétního typu PPP modelu je dále analyzován v rámci II. fáze Projektu v souvislosti s modelovou kombinací PPP projektu a spolufinancování z fondů EU.*

### 3.3 Organizační a procesní bariéry

#### 3.3.1 Absorpční kapacita

Při výběru vhodných priorit v rámci jednotlivých operačních programů pro aplikaci PPP modelu spolufinancovaného z fondů EU nelze vycházet jen ze zaměření a výčtu podporovaných aktivit. Může se totiž stát, že bude nalezen vhodný dotační titul, ale na uvedené opatření nebude alokován dostatečný objem finančních prostředků. Konkrétním příkladem jsou programy ROP, kde alokace finančních prostředků dosahuje přibližně hodnoty cca 1,5 mld. CZK/rok na jeden region soudržnosti. Z uvedené roční alokace lze na PPP projekt vyčlenit finanční zdroje v přibližné výši 100 mil.CZK, zbývající prostředky musí být rozděleny mezi ostatní priority v rámci daného ROP.

Na základě výše uvedeného je zapotřebí vybrat vhodná opatření, která budou jak svým charakterem tak i finančním objemem splňovat podmínky pro PPP projekty.

#### 3.3.2 Kontrolní mechanismy a monitoring

V současnosti nelze zcela objektivně posoudit úpravu kontrolních mechanismů a monitoringu při aplikaci PPP modelu, neboť koncesní smlouva dle koncesního zákona nebyla v prostředí ČR doposud uzavřena. Nicméně, vyjdeme-li z dosavadních zkušeností, tak u PPP projektů probíhá kontrola v okamžiku převzetí investice do užívání a dále během provozu na základě předem definovaných výkonových parametrů a kontrolních mechanismů. Systém kontroly a měření výkonnosti je definován v rámci smluvní dokumentace (koncesní smlouvy) uzavřené mezi subjektem veřejného sektoru (zadavatelem) a soukromým partnerem. Tento systém musí být navržen tak, aby soukromého partnera motivoval k nápravě problémů spojených s nedodržením stanovených výkonových parametrů, včetně dostupnosti služby v určeném období. Naopak, kontrolní postupy jsou u projektů dotovaných z fondů EU již standardizovány a termín jejich realizace nastává buď ukončením fáze projektu, kdy žadatel předkládá žádost o platbu nebo uplynutím stanoveného časového intervalu (příjemce podpory musí předložit monitorovací zprávu minimálně 1 - krát za 6 měsíců).

Systém kontroly a měření výkonnosti u PPP je úzce spojen s platebním mechanismem na jehož základě bude probíhat vyplácení plateb soukromému dodavateli po celou dobu trvání projektu. Mechanismus musí být v celém průběhu projektu funkční, aby byl provozovatel motivován k poskytování požadovaných služeb a zároveň udržoval optimální hodnotu za peníze a žádoucí alokaci rizik.

Kontrolní mechanismy však nelze považovat za omezující bariéru, která by zabránila realizaci PPP projektů s využitím fondů EU. Uvedené skutečnosti je ale zapotřebí vzít v úvahu při zpracování návrhu koncesní smlouvy, aby do ní byly zapracovány závazné podmínky vyplývající z relevantních nařízení ES a na ně navazujících operačních programů. Žadatel o dotaci z fondů EU se k dodržení těchto podmínek zavazuje v Rozhodnutí o přiznání dotace.

Je třeba vzít v úvahu, že zpracování průběžných i závěrečných monitorovacích zpráv či řádné provedení kontrolních procedur (jak administrativního charakteru, tak i kontrol na místě) si vyžádá doložení potřebných informací a účetních dokladů ze strany soukromého partnera. Dále musí být řešena otázka, jaké informace o soukromém partnerovi budou evidovány v monitorovacím systému a jakým způsobem se ošetří vstup kontrolního subjektu do objektu a sídla soukromého partnera.

Oprávnění českých kontrolorů je dáno především zákonem o finanční kontrole (320/2001 Sb.) a je umožněno vůči komukoli, kdo je žadatelem nebo příjemcem dotace. Bude-li požadovaná či navrhovaná struktura kontrolních orgánů zahrnovat subjekty, které ovšem nejsou nadány kontrolní pravomocí, je třeba buď přehodnotit systém kontrolních orgánů nebo upravit legislativu (jako jednodušší bych považoval první řešení, nebude-li to výrazně bránit efektivitě systému). Zároveň by mělo být zajištěno, že pokud by se v rámci projektu měl vyskytovat subjekt, který by měl být předmětem kontroly, avšak nebude spadat pod pojem „konečný příjemce“, pak je třeba mít smluvně zajištěnou povinnost strpět kontroly a zároveň odpovědnost strategického partnera za takové subjekty a plnění této povinnosti.

### 3.3.3 Rizika spojená s načasováním realizace projektu

PPP jsou dlouhodobé projekty uzavírané na období 25 a více let a dochází tak k výraznému přesahu v porovnání s programovacím obdobím politiky HSS. Politika HSS vychází ze 7-letého programovacího období, přičemž roční alokaci příslušného operačního programu lze v souladu s pravidlem N+3 (od roku 2011 bude aplikováno pravidlo N+2) čerpat a účtovat po dobu následujících 3 let/2 let. Za dodržení pravidla N+3 či N+2 zodpovídá řídicí orgán či platební orgán, nikoli žadatel čerpající dotaci z fondů EU. V současnosti se doba trvání projektů u SF pohybuje v relaci 24 měsíců, u vybraných opatření je prodloužena na 30 měsíců. Za optimálních podmínek by však doba realizace projektu mohla být rozvržena až na dobu 7,5 let (projekt musí být ukončen přibližně v červenci, aby byla dostatečná časová rezerva pro vyúčtování nákladů vůči EK). V takovém případě by finanční prostředky na první etapu projektu byly hrazeny z alokace roku 2007, na druhou etapu z alokace 2008 atd. Uvedený model klade větší důraz na monitorovací systém a na kontrolu čerpání finančních prostředků.

Dalším důležitým aspektem jsou odlišné procedurální postupy mezi PPP modelem a projekty spolufinancovanými z fondů EU. Názorným příkladem je fáze realizace výběrového řízení na dodavatele stavebních prací/služeb. U projektu dotovaného z fondů EU se výběrové řízení zpravidla realizuje až po přiznání dotace. Příjemce podpory k uvedenému řešení přistupuje z důvodu, že náklady vynaložené na právní služby spojené se zpracováním zadávací dokumentace lze vykázat jako uznatelný výdaj. Negativní stránkou takového postupu je však definování technických parametrů, harmonogramu činností či celkových nákladů investice přímo v projektové žádosti a uvedené údaje jsou závazné pro vydání Rozhodnutí o přiznání dotace. Pokud by příjemce podpory chtěl provést dodatečné úpravy ve smlouvě o financování v závislosti na nabídce stavebních prací/služeb ze strany dodavatele, rozsah jakýchkoli změn je úzce vymezen a navíc si vyžádá schválení ze strany řídicího orgánu. OPPOP například akceptuje jen provedení následujících změn podmínek pro přiznání dotace:

- **změna termínu etapy** (pokud přesahuje 4 měsíce, je zapotřebí si vyžádat schválení řídicím orgánem);
- **změna výše nákladů** (dodatečné schválení si vyžádá i navýšení jedné z rozpočtových položek o 20% při zachování stejného objemu rozpočtu, automaticky jiná či jiné rozpočtové položky musí být v poměrné výši sníženy).

Další otevřenou otázkou zůstává určení výchozího bodu pro posouzení způsobilosti výdajů. V souladu s čl. 55 odstavce 1 nařízení o obecných ustanoveních lze do skupiny uznatelných výdajů zařadit ty výdaje, které by vznikly ode dne předložení operačního programu nebo od 1.1.2007.

Dostupný objem finančních prostředků je spojen s přístupem řídicích orgánů k následujícím otázkám:

- **nastavení systému výzev pro předkládání projektových žádostí** - systém kolových nebo kontinuálních výzev;
- **přístup k čerpání finančních prostředků** – příjem projektů pro roční alokaci nebo příjem projektů na celou alokaci programovacího období (2007-2013).

### 3.4 Ostatní bariéry

#### 3.4.1 Politická omezení

Relevantní usnesení upravující přípravu subjektů veřejné správy na nové programovací období (například usnesení vlády č. 245/2005) se prozatím nezmiňuje o problematice aplikace PPP modelů s využitím fondů EU a ani nedefinuje prioritní oblasti, v rámci kterých lze PPP model aplikovat. Pokud aplikace PPP modelu nebude zastřešena závazným normativním právním aktem jako je právě usnesení vlády, může nastíněný vývoj vést k následujícím komplikacím:

- **odlišné definování podmínek** pro aplikaci PPP projektů na úrovni jednotlivých ministerstev;
- **nastavení rozdílných procedurálních postupů** spojených s přípravou a následnou implementací PPP projektů;
- **nízká provázanost s prioritními cíli národních strategií** (například Strategie hospodářského růstu ČR) a s tím související roztříštění finančních alokací do menších projektů.

#### 3.4.2 Nedostatečný zájem soukromého sektoru

Velké projekty realizované modelem PPP, podle praxe ze zahraničí, netrpí nedostatkem zájmu ze strany soukromého sektoru. Při dobře nastavených podmínkách výběrového řízení a získání prvotní „důvěry“ je obava o nezájem ze strany soukromého sektoru irelevantní. Mírná skepse se může objevit na úrovni regionů. Důležité je proto nastavení jasných pravidel z hlediska nákladů na projekt, provozních příjmů, harmonogramu projektu, vlastnických vztahů, rozdělení zodpovědností mezi soukromý a veřejný sektor tak, aby soukromý investor byl dostatečným způsobem motivován k realizaci projektu. V této oblasti je velice důležitá kvalitní a kvalifikovaná informační kampaň směrem k soukromému sektoru.

## 4 Návrh oblastí pro kombinaci PPP a fondů EU dle jednotlivých operačních programů

Oblasti (typové projekty), které považujeme za vhodné pro aplikaci kombinace principu PPP a fondů EU, byly získány především na základě analýzy vybraných referenčních projektů realizovaných ve vybraných zemích EU. Vhodné PPP projekty jsou určeny, mimo know-how konsorcia zpracovatelů, na základě jednání se zástupci níže uvedených resortů, kteří poskytli velice cenné informace o připravovaných akcích v rámci jejich Ministerstev.

- Pro efektivní kombinaci PPP a fondů EU se jeví nejvhodnější velké infrastrukturní projekty zejména v oblasti dopravy a životního prostředí (investiční náklady > 1 mld. Kč)
- Operační programy (Doprava, Životní prostředí, Podnikání a inovace a Konkurenceschopnost) se jeví pro kombinaci PPP a fondů EU za současných podmínek za nejvhodnější, ale nelze vyloučit ani efektivní kombinaci PPP a fondů EU u ostatních OP, za předpokladu existence vhodných projektů.
- Regionální operační programy představují samostatnou kategorii - teoreticky je možná realizace některých velkých projektů.
- Volba nejvhodnějšího modelu závisí do značné míry na konkrétním projektu; níže uvedená tabulka obsahuje vhodné modely z pohledu realizace typových projektů. Obecně lze říci, že pro vybrané OP jsou využitelné de facto všechny prezentované modely (vyjma Modelu 5).

Tabulka sumarizující nejvhodnější typové projekty pro kombinaci PPP a Fondy EU:

| OP                               | Typový projekt   | Komentář k veřejné podpoře   | Vhodný model kombinace PPP a EU fondů |
|----------------------------------|--|--|---------------------------------------|
| <b>Doprava (MD)</b>              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Dálniční a silniční infrastruktura</li><li>• Železniční infrastruktura</li><li>• Rozvoj letišť</li><li>• Ostatní velké dopravní stavby – mosty, tunely atd.</li><li>• Modernizace vodních cest</li></ul> | Relativně malé riziko (infrastruktura v majetku ČR)<br><br>V případě letišť a přístavů nutné individuální posouzení (možnost kombinace soukromého vlastnictví, převody pozemků atd.) | Model 1<br>Model 2<br>Model 3         |
| <b>Životní prostředí (MŽP)</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Vodovodní a kanalizační soustava</li><li>• Čističky odpadních vod</li><li>• Recyklace odpadů (např. spalovny)</li><li>• Likvidace ekologických zátěží</li><li>• Obnovitelné zdroje</li></ul>             | Nutné individuální posouzení (možnost kombinace soukromého vlastnictví, převody pozemků, infrastruktury atd.)  | Model 2<br>Model 3                    |
| <b>Praha (HMP)</b>               | <ul style="list-style-type: none"><li>• Výstavba metra</li><li>• Pražský okruh</li><li>• Vodovodní a kanalizační soustava</li></ul>  | Nutné individuální posouzení (možnost kombinace soukromého vlastnictví, převody pozemků, infrastruktury atd.)  | Model 1<br>Model 2<br>Model 3         |
| <b>Podnikání a inovace (MPO)</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Regenerace brownfields</li></ul>   | Relativně vysoké riziko – nutné individuální posouzení projektů (i ve vztahu ke konečným příjemcům z veřejné podpory)  | Model 1<br>Model 4                    |

**Závěrečná zpráva projektu „1p/05 – „Applikace principu PPP při realizaci politiky HSS“  
ze dne 15.5.2006**

Níže uvedená tabulka nepředstavuje kompletní výčet možností, ale ukázkou v jakých oblastech je možné s principem PPP teoreticky dále pracovat a předpokládá se, že uvedená tabulka se bude v průběhu příprav na programovací období 2007-2013 nadále upřesňovat a rozšiřovat.

| OP                                  | Priority  | Vhodné PPP projekty  |
|-------------------------------------|---|--|
| Doprava (MD)                        | Rozvoj dopravní infrastruktury sítě TEN-T včetně aspektů bezpečnosti, interoperability a vlivu na životní prostředí a rozvoj další infrastruktury železniční dopravy s jasným pozitivním vztahem k životnímu prostředí - FS | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dálniční a silniční infrastruktura</li> <li>• Železniční infrastruktura</li> <li>• Rozvoj letišť</li> <li>• Ostatní dopravní stavby – mosty, tunely atd.</li> <li>• Modernizace vodních cest</li> </ul>   |
|                                     | Rozvoj navazujících sítí silniční infrastruktury a podpora multimodality nákladní dopravy z důvodů ochrany životního prostředí  |  |
|                                     | Hlavní město Praha - rozvoj důležitých dopravních spojení - FS  |  |
| Životní prostředí (MŽP)             | Ochrana vod a ovzduší, udržitelné využívání přír. zdrojů  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vodovodní a kanalizační soustava</li> <li>• Čističky odpadních vod</li> <li>• Recyklace odpadů (např. spalovny)</li> <li>• Likvidace ekologických zátěží</li> <li>• Obnovitelné zdroje</li> </ul>   |
|                                     | Průmyslové znečištění a nakládání s odpady  |  |
|                                     | Příroda a krajina, osvěta   |  |
| IOP                                 | Efektivita, kvalita a kapacita veřejné správy   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastruktura a služby spojené s integrací informačních a záchranných systémů</li> <li>• Zdravotnická zařízení – infrastruktura a podpůrné služby</li> <li>• Koncepce rozvoje digitálního vysílání v České republice</li> <li>• Informační infrastruktura</li> </ul> |
|                                     | Rozvoj informační společnosti   |  |
|                                     | Rozvoj cestovní ruchu   |  |
|                                     | Využití kulturního potenciálu   |  |
|                                     | Udržitelný rozvoj měst  |  |
| Podnikání a inovace (MPO)           | Podnikání a inovace   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brownfields</li> </ul>  |
|                                     | Prostředí pro podnikání a inovace   |  |
|                                     | Služby pro rozvoj podnikání   |  |
| Výzkum, vývoj, inovace (MŠMT)       | Posilování kapacit VaV a jejich začlenění do EVP  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kampusy</li> <li>• Podnikatelské inkubátory</li> </ul> <p>Konkrétní projekty:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Univerzitní kampus Ústí nad Labem</li> <li>• Vzdělávací centrum Terezín</li> </ul>   |
|                                     | Spolupráce veřejného sektoru se soukromým ve VaV pro inovace  |  |
| Vzdělávání (MŠMT)                   | Modernizace vzdělávacích systémů základního a středního vzdělávání včetně vyššího odborného školství  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Velké vzdělávací programy</li> </ul>  |
|                                     | Modernizace vysokoškolského vzdělávání včetně přípravy lidských zdrojů pro výzkum a vývoj   |  |
|                                     | Rozvoj a podpora dalšího vzdělávání   |  |
| Lidské zdroje a zaměstnanost (MPSV) | Adaptabilita  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Velké vzdělávací projekty</li> <li>• Spolupráci ve vzdělávání veřejné správy</li> </ul>   |
|                                     | Aktivní politiky trhu práce   |  |
|                                     | Sociální integrace a rovné příležitosti   |  |

**Závěrečná zpráva projektu „1p/05 – „Aplicace principu PPP při realizaci politiky HSS“  
ze dne 15.5.2006**

|   |   |   |
|---|---|---|
|   | Veřejná správa                              |   |
|   | Mezinárodní spolupráce                      |   |
|   |   |   |
| ROP Jihozápad                                   | Dostupnost center                           | <ul style="list-style-type: none"><li>• Projekt nad 100 mil. CZK nebyl zatím identifikován</li></ul>  |
|   | Stabilizace a rozvoj sídel                  |   |
|   |   |   |
| ROP Jihovýchod                                  | Rozvoj dopravní a informační infrastruktury | <ul style="list-style-type: none"><li>• Projekt nad 100 mil. CZK nebyl zatím identifikován</li></ul>  |
|   | Podpora rozvoje a prosperity regionu        |   |
|   |   |   |
| ROP Střední Morava                              | Doprava                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Projekt nad 100 mil. CZK nebyl zatím identifikován</li></ul>  |
|   | Integrovaný rozvoj a obnova regionu         |   |
|   | Cestovní ruch                               |   |
|   | Kvalita života                              |   |
|   |   |   |
| ROP Severozápad                                 | Regenerace a rozvoj měst                    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Doprava</li><li>• Dopravní obslužnost</li><li>• Nepřímá podpora podnikání (Brownfields)</li></ul>   |
|   | Integrovaná podpora místního rozvoje        |   |
|   | Dostupnost a dopravní obslužnost            |   |
|   | Udržitelný rozvoj cestovního ruchu          |   |
|   |   |   |
| ROP Severovýchod                                | Rozvoj dopravní infrastruktury              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Projekt nad 100 mil. CZK nebyl zatím identifikován</li></ul>  |
|   | Rozvoj městských a venkovských oblastí      |   |
|   | Cestovní ruch                               |   |
|   | Rozvoj podnikání a inovací                  |   |
|   |   |   |
| ROP Moravskoslezsko                             | Regionální infrastruktura a dostupnost      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Projekt nad 100 mil. CZK nebyl zatím identifikován</li></ul>  |
|   | Regionální podpora podnikání                |   |
|   | Rozvoj městského a venkovského prostředí    |   |
|   |   |   |
| ROP Střední Čechy                               | Doprava                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Rozvoj regionálních letišť</li></ul>  |
|   | Cestovní ruch                               |   |
|   | Kvalita života v regionu                    |   |
|   | Absorpční kapacita                          |   |
|   |   |   |
| Technická pomoc                                 |   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Příprava modelových PPP projektů</li><li>• Zpracování externích posudků k PPP projektům</li><li>• Externí kontrola nad realizací PPP projektů</li><li>• Zpracování studie pro zadavatele PPP projektů s definováním role a úkolů, zadavatel PPP projektů</li><li>• Posílení odborných znalostí pracovníků veřejné správy zabývajících se problematikou PPP projektů</li></ul> |
|   |   |   |
| Operační program Praha - Adaptabilita           | Rozvoj ekonomiky znalostí                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Velké vzdělávací projekty</li></ul>   |
|   | Podpora vstupu na trh práce                 |   |
|   | Rozvoj celoživotního vzdělávání             |   |
|   |   |   |
| Operační program Praha – Konkurence - schopnost | Infrastruktura a dostupnost                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Výstavba metra</li><li>• Pražský okruh</li><li>• Vodovodní a kanalizační soustava</li></ul>   |
|   | Inovace a podnikání                         |   |



## 5 Základní modely kombinace PPP a fondů EU

V následující kapitole jsou sumarizovány základní modely kombinace PPP a fondů EU. Z níže uvedených modelů se za současných podmínek jeví jako nejrealističtější pro praktické využití „Model veřejný žadatel“ a „Model veřejného spolufinancování“. Nezanedbatelné výhody by mohla přinést také realizace „Modelu spolufinancování provozovatelem“. Pro doplnění je prezentován také model s využitím tzv. zádržného fondu, jehož praktická realizace není v rámci současných pravidel EU a legislativy ČR možná. Upozorňujeme, že v rámci každého modelu může existovat více subvariant závislosti na konkrétních podmínkách projektů, možnostech dosažení maximální hodnoty za peníze a ochotě privátního sektoru participovat na projektu. Jako zadavatel je zde zvolen pro jednoduchost stát.

### 5.1 Modely s oddělením investiční a provozní fáze

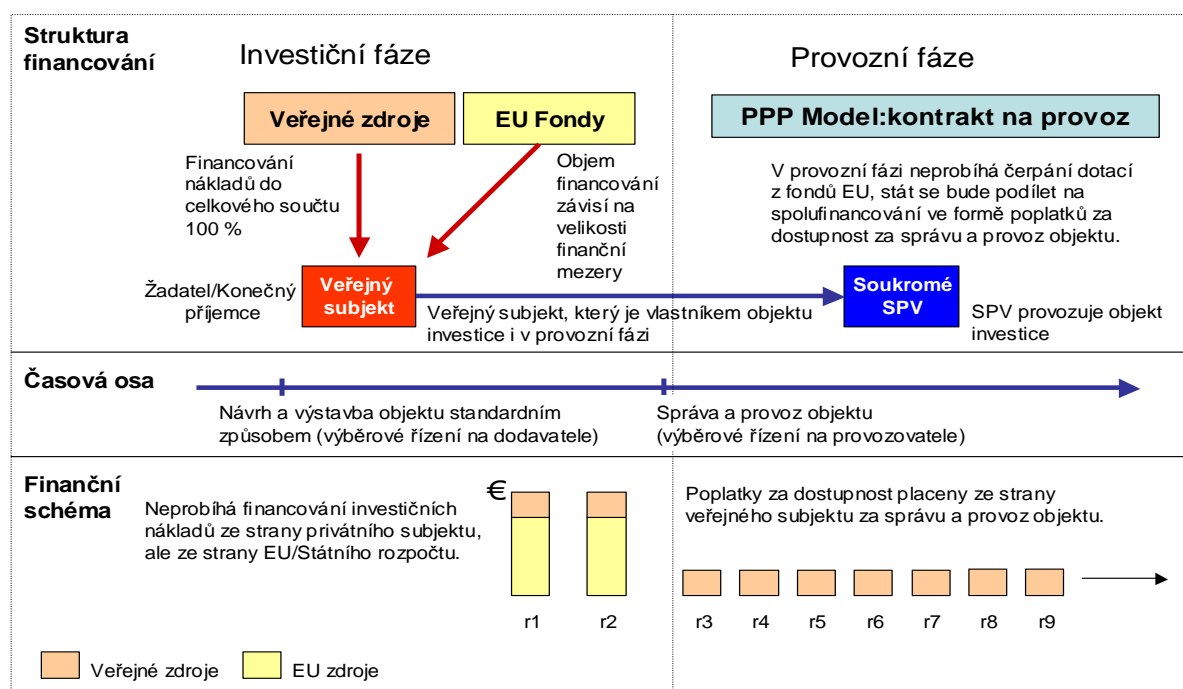
Modely vychází z předpokladu, že je oddělena realizace investiční a provozní fáze projektu, pro které budou vypsána separátní zadávací/koncesní řízení (tato řízení lze však i spojit). Investiční fáze je realizována tradiční veřejnou zakázkou na výběr dodavatele infrastruktury a je spolufinancována z fondů EU. Provozní fáze je u těchto modelů realizována pomocí PPP projektu, v rámci něhož je vyhlášeno výběrové řízení na soukromý subjekt zajišťujícího provoz a údržbu infrastruktury během celého životního cyklu projektu (standardně 20 – 40 let). V některých specifických případech může dojít k výběrovému řízení pro provozní fázi dříve než k výběrovému řízení pro investiční fázi (viz. např. současná praxe v případě čističek odpadních vod).

### 5.1.1 Model veřejného spolufinancování (Model 1)

Investiční fáze projektu je spolufinancována z fondů EU (v ideálním případě může spolufinancování dosáhnout max.hranice 85% uznatelných nákladů – v případě, že projekt není klasifikován jako projekt generující příjem). V případě, že projekt je klasifikován jako projekt generující příjem, závisí objem financování z fondů EU na velikosti finanční mezery vyčíslené pro konkrétní projekt. Zbývající náklady nad dotaci z fondů EU jsou hrazeny z národních zdrojů a ze zdrojů konečného příjemce (jedná-li se např. o příspěvkovou organizaci).

Provozní fáze projektu je založena na PPP modelu, bez čerpání dotace fondů EU. Stát zorganizuje výběrové řízení na soukromý subjekt a splácí náklady provozní fáze v podobě poplatků za dostupnost infrastruktury po celou dobu životního cyklu projektu.

Výběrové řízení je realizováno odděleně pro investiční a provozní fázi



| MODEL 1  |  |
|----------|--|
| Výhody   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Max. dotace z fondů EU pro PPP projekty dosahující limitu 85% uznatelných nákladů finanční mezery</li> <li>Jednodušší postupy při čerpání fondů EU (menší počet zainteresovaných subjektů)</li> <li>Výběrové řízení na provozovatele bude odpovídat technickým možnostem infrastruktury/objektu investice</li> </ul>        |
| Nevýhody | <ul style="list-style-type: none"> <li>Konečný příjemce musí zabezpečit finanční prostředky na dofinancování nákladů projektů</li> <li>Dodatečné náklady na realizaci dvou výběrových řízení</li> <li>Vyšší provozní náklady (soukromý provozovatel nemá možnost ovlivnit design projektu)</li> <li>Omezení možností transferu rizik na privátní sektor</li> </ul> |



**Závěrečná zpráva projektu „1p/05 – „Applikace principu PPP při realizaci politiky HSS“  
ze dne 15.5.2006**

|                 |   |
|-----------------|---|
|                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Soukromý subjekt zabezpečí finanční prostředky na dofinancování nákladů projektů (ve formě dodavatelského úvěru nebo bezúročné půjčky)</li></ul>  |
| <b>Nevýhody</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Konečný příjemce musí zabezpečit finanční prostředky na dofinancování nákladů projektů</li><li>• Dodatečné náklady na realizaci dvou výběrových řízení</li><li>• Vyšší provozní náklady (soukromý provozovatel nemá možnost ovlivnit design projektu)</li><li>• Omezení možností transferu rizik na privátní sektor</li></ul> |

## 5.2 Modely kombinace PPP a fondů EU v rámci jednoho projektu

Modely kombinace PPP a fondů EU v rámci jednoho projektu jsou založeny na předpokladu jednoho výběrového řízení privátního PPP partnera - dodavatele pro investiční i pro provozní fázi. Míra spolufinancování projektu z fondů EU závisí mimo jiné na klasifikaci projektu mezi „projekty generující příjmy“ a velikosti finanční mezery u konkrétního projektu.

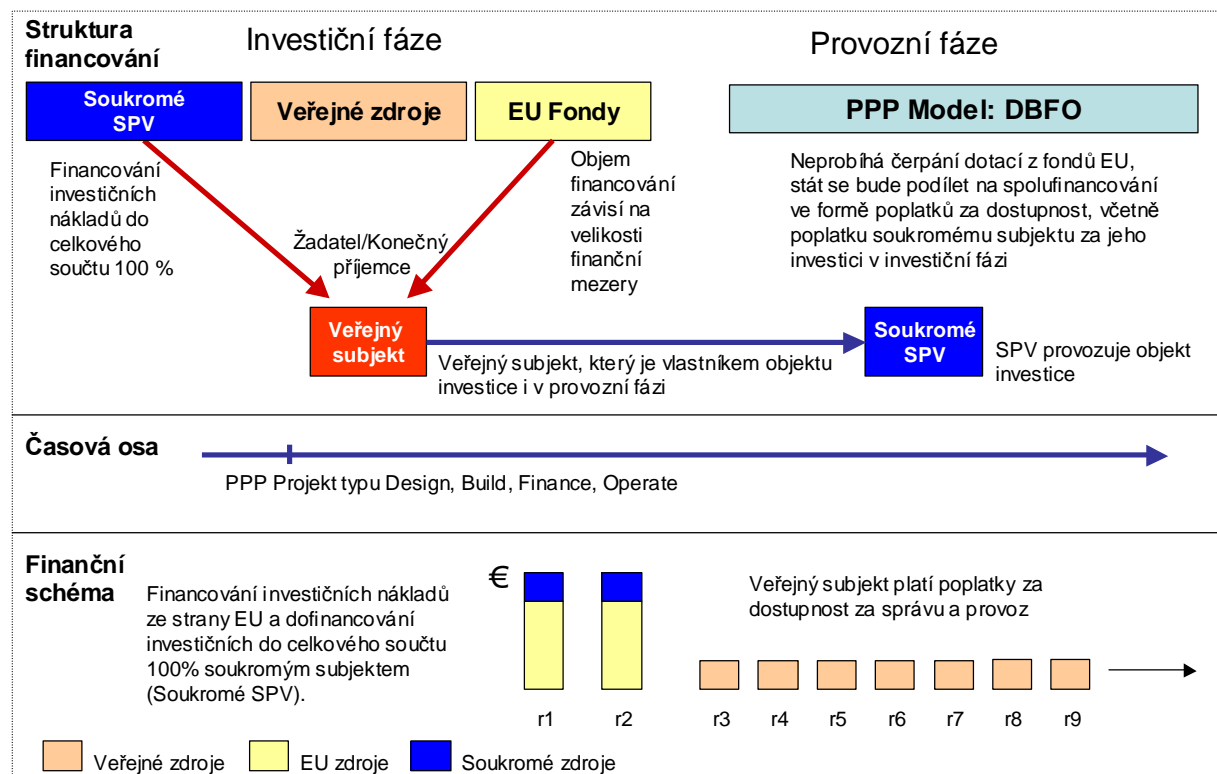
### 5.2.1 Model veřejný žadatel (Model 3)

Veřejný subjekt je konečným žadatelem a také konečným příjemcem finanční podpory fondů EU. Veřejný subjekt je zároveň v průběhu obou fází vlastníkem infrastruktury. Investiční fáze je financována z fondů EU a ze zdrojů soukromý subjekt ve formě bezúročné půjčky poskytnuté konečnému příjemci. Soukromý subjekt je v průběhu provozní fáze pouze provozovatelem objektu (zodpovídá za provoz a údržbu objektu) na základě nájemní smlouvy uzavřené mezi příjemcem dotace v roli pronajímatele a nájemcem v roli provozovatele.

Stát zorganizuje výběrové řízení na soukromý subjekt a splácí náklady investiční (pouze část financovanou ze soukromých zdrojů) i provozní fáze v podobě poplatků za dostupnost infrastruktury po celou dobu životního cyklu projektu.

Pro zachování PPP principu „není služba, není platba“ by pravděpodobně bylo možné konečný příjemce požádat o jednorázovou dotaci po ukončení investiční fáze projektu. Uvedený model lze aplikovat za předpokladu, že investiční fáze projektu bude ukončena v průběhu programovacího období. Druhá varianta spočívá v průběžném čerpání prostředků z fondů EU po ukončení jednotlivých fází projektu, ovšem princip „není služba, není platba“ není zcela dodržen.

Výběrové řízení je realizováno společně pro investiční a provozní fázi



| MODEL 3         |   |
|-----------------|---|
| <b>Výhody</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Max. dotace z fondů EU pro PPP projekty dosahující limitu 85% uznatelných nákladů finanční mezery</li><li>• Financování investičních nákladů privátním sektorem</li><li>• Využití výhod DBFO modelu</li><li>• Motivace soukromého subjektu na min. celkových nákladů projektů a na provedení všech dodavatelských služeb</li><li>• Nižší provozní náklady projektu (soukromý provozovatel má možnost ovlivnit design projektu)</li><li>• Vyšší možnost transferu rizik na privátní sektor</li></ul> |
| <b>Nevýhody</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Nutnost řešit problém hrazení investičních nákladů konečným příjemcem</li><li>• Za současných podmínek je komplikovaná struktura proplácení nákladů projektu, kdy provozovatel nemůže přímo uhradit faktury dodavateli, ale musí poskytnout bezúročnou půjčku příjemci, který proplatí dodavatelské faktury</li></ul>   |

### 5.2.1.1 Model 3 - Omezující podmínky politiky HSS

Dle současných pravidel musí veřejný subjekt v roli konečného příjemce přímo uhradit 100% uznatelných nákladů projektu, které bude vykazovat ve formě žádosti o platbu společně s proplacenými fakturami. Problém nastává v případě, že konečným příjemcem je veřejný subjekt, ale investiční fáze je realizována ze zdrojů privátního partnera (Model 3: Veřejný žadatel).

Možnosti řešení:

1. Konzultace s EK o možnosti zahrnutí výdajů hrazených v průběhu realizace projektu jiným subjektem než konečným příjemcem do uznatelných výdajů projektu, přičemž z pohledu konečného příjemce se jedná o budoucí závazky hrazené v provozní fázi ve formě poplatků za dostupnost.
2. Poskytnutí bezúročné půjčky konečnému příjemci ze strany soukromého subjektu, která bude splácena ve formě poplatků za služby:
  - a. Poskytnutí bezúročné půjčky konečnému příjemci od privátního partnera na financování uznatelných investičních nákladů
  - b. Úhrada uznatelných investičních nákladů konečným příjemcem
  - c. Podání žádosti o platbu konečným příjemcem
  - d. Obdržení dotace konečným příjemcem
  - e. Splacení části bezúročné půjčky z obdržené dotace
  - f. Dlouhodobé splacení zbylé části ve formě poplatků za dostupnost infrastruktury/služby
3. Komerční půjčka

Nevýhodou řešení založených na bázi půjčky je zvýšení veřejného dluhu po dobu výstavby projektu. V případě bezúročné půjčky od privátního dodavatele je pravděpodobné celkových zvýšení nákladů financování projektu.

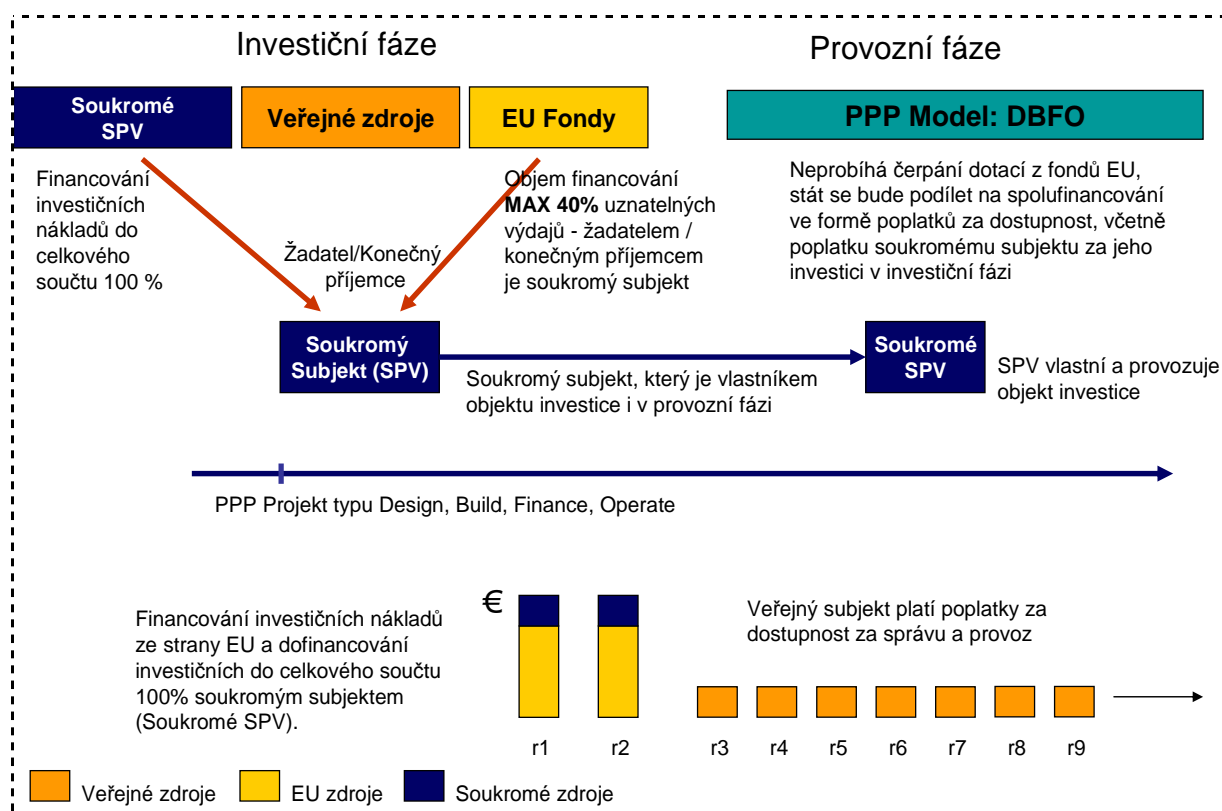


## 5.2.2 Model soukromý žadatel (Model 4)

Model soukromého vlastnictví projektu je založen na faktu, že soukromý subjekt je žadatelem a také konečným příjemcem finanční podpory z fondů EU. Soukromý subjekt je vybrán v rámci výběrového řízení na privátního partnera PPP projektu. V případě, že je žadatelem a konečným příjemcem finanční dotace fondů EU soukromý subjekt, dostane se mu maximální míry dotace z fondů EU ve výši 40% uznatelných nákladů projektu. Zbývající část investičních nákladů nad dotaci z EU fondů je financována soukromým subjektem.

Vlastníkem infrastruktury je v průběhu investiční i provozní fáze soukromý subjekt. Po skončení provozní fáze projektu je infrastruktura převedena na veřejný sektor.

Výběrové řízení je realizováno společně pro investiční a provozní fázi



### MODEL 4

#### Výhody

- Financování investičních nákladů privátním sektorem
- Využití výhod DBFO modelu
- Motivace soukromého subjektu na min. celkových nákladů projektů a na provedení všech dodavatelských služeb
- Nižší provozní náklady projektu (soukromý provozovatel má možnost ovlivnit design projektu)
- Vyšší možnost transferu rizik na privátní sektor

#### Nevýhody

- Min. objem příjmů z fondů EU dosahující limitu 40% uznatelných nákladů finanční mezery
- Omezený počet priorit, kde může být soukromý subjekt žadatelem

### 5.2.3 Model zádržný fond<sup>53</sup> (Model 5)

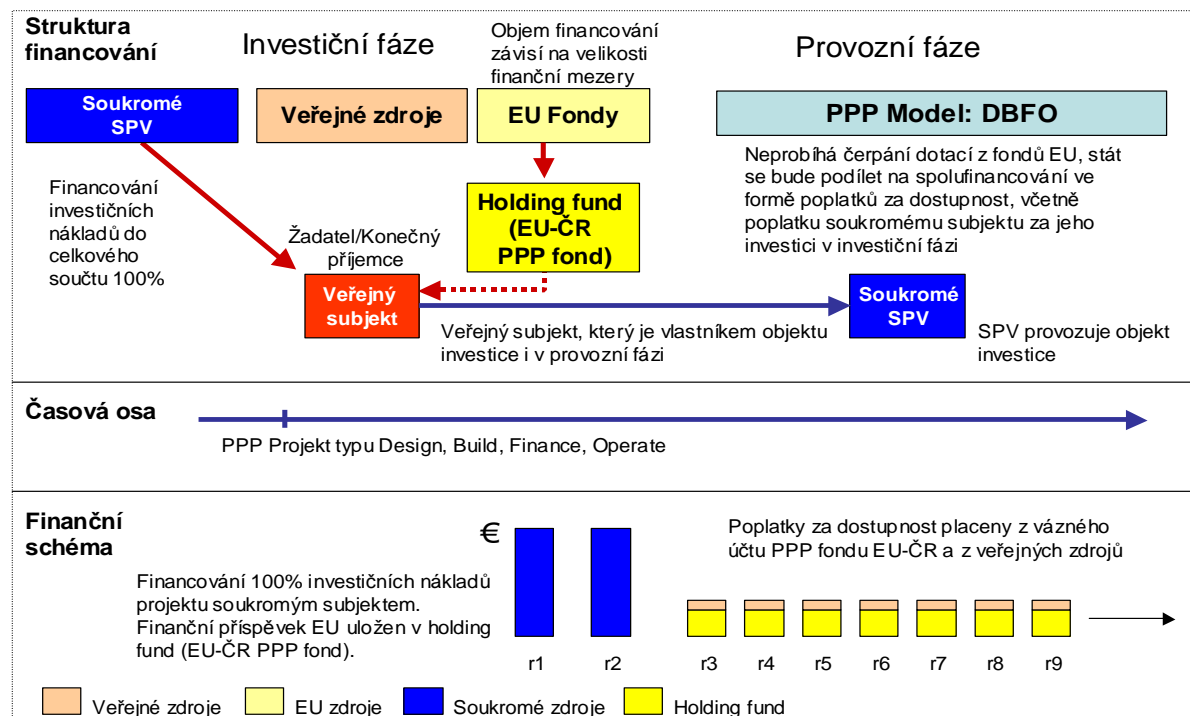
Model zádržný fond představuje variantu, kdy privátní partner buduje, financuje a provozuje infrastrukturu. Podpora z fondů EU není privátnímu partnerovi vyplácena přímo, ale je po splnění příslušných pravidel EU čerpána do tzv. zádržného fondu, ze kterého je postupně během celého životního cyklu vyplácena privátnímu partnerovi. Uvedený přístup je zcela v souladu s PPP principem „není služba není platba“, kdy jsou privátnímu partnerovi vypláceny platby až po zprovoznění infrastruktury a předání veřejnému sektoru do užívání. Důležitým předpokladem pro fungování zádržného fondu je uznání převodu prostředků od EU do holding fond za čerpání prostředků, tak aby nedocházelo ke ztrátě alokace.

Zádržný fond by také šlo využít v případě velkých investičních projektů s investiční fází přesahující 3 roky u nichž hrozí riziko ztráty roční alokace nebo porušení principu „není služba není platba“. Tento přístup se týká zejména velkých projektů, u kterých je žadatelem stát (ministerstvo, státní agentura atd.), a které mají speciální roční alokace na investiční fázi. Díky pravděpodobné aplikaci pravidla „není služba není platba“ hrozí riziko ztráty alokace.

Dle prvotních úvah by bylo možné zádržný fond zřídit u ČNB, která by ve spolupráci s Ministerstvem financí ČR zádržný fond spravovala a řídila uvolňování prostředků. Praktická realizace Modelu zádržný fond není v rámci současných pravidel EU a legislativy ČR možná, nicméně považujeme tento model za nejvhodnější z hlediska principů PPP a národních veřejných financí.

Obrázek znázorňující fungování zádržného fondu postaven na Modelu 3, nicméně princip zádržného fondu je využitelný i v případě Modelu 4.

Výběrové řízení je realizováno společně pro investiční a provozní fázi



<sup>53</sup> Dle vyjádření zástupců odboru Národního fondu Ministerstva financí ČR není uvedený model za současných legislativních podmínek realizovatelný..

| <b>MODEL 5</b>  |   |
|-----------------|---|
| <b>Výhody</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Max. dotace z fondů EU dosahující limitu 85% uznatelných nákladů finanční mezery</li> <li>• Soulad s principy PPP projektů („není služba, není platba“)</li> <li>• Využití výhod DBFO modelu</li> <li>• Motivace soukromého subjektu na min. celkových nákladů projektů a na provedení všech dodavatelských služeb</li> <li>• Nižší provozní náklady projektu (soukromý provozovatel má možnost ovlivnit design projektu)</li> <li>• Vyšší možnost transferu rizik na privátní sektor</li> </ul> |
| <b>Nevýhody</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Není v souladu s pravidly HSS, kdy finanční prostředky z fondů EU musí být využity ke krytí investičních nákladů a nemohou být využity k vytvoření jiného fondu, ze kterého by byly finanční prostředky čerpány až v provozní fázi (byť k úhradě investičních nákladů)</li> <li>• Dle vyjádření Národního fondu není Model Zádržný fond v současné době realizovatelný</li> </ul>  |

## 5.2.4 Základní charakteristika jednotlivých modelů

|                                   | <b>MODEL 1</b>       | <b>MODEL 2</b>                        | <b>MODEL 3</b>                        | <b>MODEL 4</b>              | <b>MODEL 5</b>                        |
|-----------------------------------|----------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| <b>Počet výběrových řízení</b>    | 2                    | 2 (1)                                 | 1                                     | 1                           | 1                                     |
| <b>Příjemce dotace</b>            | VS                   | VS                                    | VS                                    | SS                          | VS                                    |
| <b>Vlastník infrastruktury</b>    | VS                   | VS                                    | VS                                    | SS                          | VS                                    |
| <b>Objem financování fondy EU</b> | Max. 85% fin. mezery | Max. 85% fin. mezery                  | Max. 85% fin. mezery                  | Max. 40% uznatelných výdajů | Max. 85% fin. mezery                  |
| <b>Subjekt spolufinancování</b>   | VS                   | VS<br>(SS poskytne bezúročnou půjčku) | VS<br>(SS poskytne bezúročnou půjčku) | SS                          | VS<br>(SS poskytne bezúročnou půjčku) |

Obecně lze doporučit provedení finanční analýzy vždy pro každý projekt, přičemž bude kalkulována výše dotace:

- a) v objemu 85% finanční mezery;
- b) v objemu 40% uznatelných výdajů.

Na základě dosažených výsledků finanční analýzy, pokud je finančně výhodnější varianta a) aplikovat model 3 „Veřejný žadatel“, při kterém je maximalizován objem čerpání z fondů EU a na druhé straně má veřejný subjekt zabezpečen finanční prostředky na krytí zbývajících částí nákladů. Tento model však naráží na jedno z pravidel politiky HSS definované v čl. 66 nařízení o obecných ustanoveních. Jedná se o omezující podmínku, kdy veřejný subjekt v roli konečného příjemce musí přímo uhradit 100% uznatelných nákladů projektu, které bude vykazovat ve formě žádosti o platbu společně s proplacenými fakturami. Nevýhodou výše uvedeného je skutečnost, že do krytí zbývajících částí nákladů nelze zapojit soukromý subjekt. Pokud se však nepodaří změnit pravidla na úrovni EK, doporučujeme přistoupit na řešení, kdy soukromý subjekt poskytne konečnému příjemci finanční

prostředky ve formě bezúročné půjčky, která mu bude splácena postupně při úhradě poplatků za služby.

Z hlediska vlastnictví infrastruktury je v souladu čl. 56 nařízení o obecných ustanoveních po dobu trvání koncesní smlouvy klíčovým faktorem udržení cíle a povahy projektu po dobu minimálně 5 let od vydání Rozhodnutí o přiznání dotace. V případě PPP projektů musí být tato podmínka zajištěna v koncesní smlouvě.

V případě, že výsledky finanční analýzy jsou příznivější u varianty b), doporučujeme aplikovat model 4 „Soukromý žadatel“. Kromě maximalizace příjmu z fondů EU nenastanou komplikace spojené se systémem financování a s předkládáním faktur řídicímu orgánu. U uvedeného modelu bude soukromý subjekt v roli konečného příjemce přímo oprávněn předkládat žádosti o platbu společně s proplacenými fakturami. Dále se podaří omezit i případná rizika související se systémem monitoringu, kontroly a předkládání pravidelných zpráv o stavu projecktu. K dodržení závazných podmínek se zaváže soukromý subjekt.

## 6 Technická pomoc

Využívání technické pomoci je pro nové programovací období upraveno v článku 44 nařízení o obecných ustanoveních. Z kontextu článku 44 vyplývá, že ze zdrojů technické pomoci lze financovat následující typové výdaje:

- příprava;
- řízení;
- monitorování;
- aktivity zaměřené na posílení administrativní kapacity.
- evaluace;
- informování;
- kontrola;

Záměrem ČR je alokaci ve výši 4 % z celkové alokace v rámci cíle Konvergence rozdělit v objemu 2% mezi operační programy a zbývajících 2%<sup>54</sup> vynaložit na samostatný operační program Technická pomoc (OP TP). U OP TP dosahuje celková alokace objemu 17,6 mld. CZK (celkovou alokací se rozumí fondy EU a národní spolufinancování).

### 6.1 OP Technická pomoc

Pro potřeby PPP projektů se považuje za účelné vynaložit finanční prostředky z OP Technické pomoci zejména do následujících oblastí:

- identifikace a příprava modelových PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU;
- zpracování zpráv o realizaci PPP projektů sloužících jako podklad pro jednání Monitorovacího výboru;
- externí kontrola nad realizací PPP projektů (poradci, který poskytoval poradenské služby v přípravné fázi projektu, lze přiznat preferenční právo i pro kontrolní činnost v investiční a provozní fázi projektu);
- zpracování studie pro zadavatele PPP projektů (ministerstva, kraje, obce, jejich příspěvkové organizace či organizačních složky aj.) s definováním úkolů, které musí zabezpečit zadavatel PPP projektů ve všech fázích jeho realizace;
- posílení odborných znalostí pracovníků veřejné správy, kteří budou zapojeni do problematiky PPP projektů (iniciace investičních záměrů, administraci PPP projektů v průběhu všech fází jeho realizace).

#### Modelové projekty

Z rozhovorů ze zástupci jednotlivých ministerstev vyplynulo, že modelové PPP projekty bude vhodné směřovat zejména do následujících oblastí:

- OP Doprava
- OP Životního prostředí (likvidace ekologických zátěží, recyklace odpadů, obnovitelné zdroje)
- OPPI (brownfields).

Z dosavadních zkušeností při přípravě PPP projektů v prostředí ČR vyplývá, že náklady na přípravnou fázi se mohou pohybovat v relaci 20-100 mil CZK v závislosti na technické náročnosti projektu.

---

<sup>54</sup> Uvedený 2% limit pro OP Technická pomoc se může snížit ve prospěch regionálních operačních programů.

Pokud bychom tedy vzaly v úvahu přípravu modelových projektů u všech výše uvedených oblastí, znamenalo by to zajištění alokace z technické pomoci v přibližné výši 450 mil. CZK. Uvedenou alokaci doporučujeme vyčlenit zejména na začátek programovacího období, aby byla ponechána dostatečná časová rezerva pro následnou implementaci projektů.

Poradenské služby spojené s přípravou modelového projektu:

|   |   |
|---|---|
| Právní poradenské služby  | právní due-diligence Projektu   |
|   | zadávací/koncesní řízení, pokyny pro zpracování nabídky   |
|   | návrh smluvních vztahů PPP projektu   |
| Finanční poradenské služby  | kvalitativní a kvantitativní analýza variant řešení   |
|   | návrh způsobu zajištění PPP projektu (rozsah projektu, návrh rozdělení rizik, peněžní toky projektu, platební mechanismus); |
|   | strategii, druh a časový harmonogram průběhu zadávacího řízení pro vybranou variantu realizace projektu                     |
| Technické poradenské služby   | technické due-diligence projektu  |
| Služby v provozní fázi<br>(pokud budou služby realizovány v programovacím období) | kontrola a zpracování monitorovacích zpráv  |

## 6.2 Zpracování technické pomoci v rámci návrhů operačních programů

Návrhy operačních programů se o problematice čerpání technické pomoci prozatím zmiňují velmi obecně, a to zejména ve vazbě na posílení činností souvisejících s celkovou koordinací operačních programů. Článek 44 nařízení o obecných ustanoveních se však zmiňuje o financování aktivit operačních programů, bohužel pojem „aktivita“ je používán jen v souvislosti s technickou pomocí a její vymezení není jednoznačné. Bezsporně projekty lze považovat za konkrétní formu realizace operačních programů a lze z toho dovodit, že realizace projektu je aktivitou tvořící nedílnou součást operačního programu.

Pro prioritu Technická pomoc je v rámci jednotlivých operačních programů vyčleněna alokace ve výši 2% z celkových uznatelných nákladů na program. Konkrétně se alokace určená na Technickou pomoc pohybuje v relaci od 3 352 mil. CZK u OP Doprava a OP Životní prostředí až k hodnotě 1 059,6 mil. CZK u OP Výzkum a vývoj pro inovace. Z jednání se zástupci Řídících orgánů OP Životní prostředí a OP Doprava vyplynulo, že finanční alokace Technické pomoci bude vyčleněna na pokrytí nákladů externích hodnotitelů projektových žádostí a rovněž na pokrytí nákladů externích kontrolorů pověřených provedením fyzické kontroly. Mimo to, obě ministerstva počítají s instalací nové IT aplikace sloužící k pravidelnému monitorování stavu realizace projektu.

Na druhou stranu, pokud zmapujeme současný stav čerpání prostředků z technické pomoci, docházíme ke zjištění, že na OP Infrastruktura byla pro roky 2004 a 2005 vyčleněna alokace ve výši 96,6 mil. CZK, z toho byla ke dni 31.12.2005 alokována na projekty částka 45,9 mil. CZK, což v procentuálním vyjádření představuje hodnotu 47,5% (zdroj: Průběh čerpání strukturálních fondů k 31.12.2005). Z toho lze usuzovat, že část alokace by bylo možné vyčlenit na posílení absorpční kapacity. Doporučujeme proto provést analýzu, která by určila podíl nákladů na poskytování externích služeb a na pořízení monitorovacího systému a dále by bylo možné vyčíslit finanční rezervu, která prozatím není pokryta žádnými konkrétními projekty.

OP Průmysl a podnikání rozšiřuje výčet podporovaných činností navíc o aktivity směřující do oblastí posílení administrativní kapacity. Z uvedeného popisu je tedy zřejmé, že z této priority lze financovat semináře pro pracovníky veřejné správy, do kterých lze zahrnout i oblast PPP projektů. Ze zkušeností ze současného programovacího období lze očekávat, že část alokace bude rovněž využita ke krytí



nákladů na externí hodnotitele a kontrolory. Nicméně, jak naznačuje dosavadní vývoj, pro roky 2004 a 2005 byla vyčleněna částka pro technickou pomoc ve výši 177,4 mil. CZK a z této alokace byla k 31.12.2005 alokována na projekty částka 58,2 mil. CZK, v procentuálním vyjádření přibližně 33 % (zdroj: Průběh čerpání strukturálních fondů k 31.12.2005). Proto navrhujeme uskutečnit totožnou analýzu jako u OP Životní prostředí a OP Doprava a zmapovat, zda-li nezůstává dostatečná finanční rezerva, kterou by bylo možné využít na posílení absorpční kapacity.

U OP VaVI jsou činnosti definovány v souladu s článkem 44 nařízení o obecných ustanoveních. I v tomto případě doporučujeme, aby výčet podporovaných činností byl rozšířen o posílení absorpční kapacity směřující k přípravě modelových projektů, do kterých budou zahrnuty i projekty realizované PPP formou.

### **6.3 Regionální operační program**

Alokace pro prioritu Technická pomoc na jeden Regionální operační program představuje hodnotu 450 mil. – 638 mil. CZK, roční alokace tak dosahuje hodnoty 64 mil. CZK. Podle údajů z MSSF Central průměrná alokace čerpání pohybuje kolem 50 mil. CZK, a proto lze uvedený limit považovat za odpovídající pro zabezpečení řádné implementace ROP a krytí nákladů vynaložených na hodnocení a kontrolu projektů, údržbu monitorovacího systému, organizování jednání subjektů implementační struktury stejně jako seminářů pro veřejnost, zpracování evaluačních projektů mapujících dosažené výsledky operačního programu aj.

Z březnových pracovních verzí ROP vyplývá, že plánované využívání priority Technická pomoc není jednotné a liší se program od programu. Některé ROP omezují využívání této priority jen na činnosti definované v článku 44 nařízení o obecných ustanoveních. Naopak, o financování pilotních projektů nebo o posílení absorpční kapacity se zmiňují ve svých verzích ROP tyto regiony:

- region Střední Čechy prostřednictvím zvláštní priority Absorpční kapacity, na kterou je navržena indikativní alokace ve výši 3% z celkových uznatelných nákladů programu;
- region Severozápad;
- region Jihovýchod;
- region Střední Morava navrhuje opatření Absorpční kapacita podporující tvorbu integrovaných projektů;
- region Moravskoslezsko.

U operačních programů, které jsou vybrány za vhodné pro realizaci PPP projektů, doporučujeme výčet podporovaných aktivit rozšířit o modelové PPP projekty a o podporu absorpční kapacity formou PPP projektů.

V Praze OP Konkurenceschopnost počítá s alokováním 4% z celkových uznatelných nákladů programu do priority Technická pomoc. Podle současného finančního plánu se předpokládá alokace ve výši 406 mil. CZK, což představuje podobnou finanční alokaci jako u regionálních operačních programů. Uvedenou alokaci doporučujeme směřovat do stejných aktivit jako u regionálních operačních programů.

## 7 Návrh obecného textu o možnosti aplikace principu PPP do vybraných operačních programů

„Model Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP - Public Private Partnership) založený na partnerství veřejného a soukromého sektoru nachází nově podporu v závazných předpisech ES upravujících podmínky čerpání dotace z fondů EU v programovacím období (2007-2013).

Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílí užitky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit.

Ve většině případů veřejný sektor svěřuje výkon určité služby soukromému sektoru, a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí a dovedností, které jsou stimulovány nejen výnosem vloženého kapitálu, ale také rizikem jeho ztráty.

Obecně lze říci, že cílem PPP projektů je pořízení základní infrastruktury, která by sloužila veřejnému zájmu, a dále poskytování vhodných druhů veřejných služeb, které soukromý partner dokáže zabezpečit v lepší kvalitě (ve smyslu tzv. hodnoty za peníze), efektivnějším způsobem a za cenu akceptovatelnou veřejným sektorem.

V odůvodněných případech se ukazuje jako vhodné realizovat v rámci opatření operačního programu projekty zahrnující partnerství veřejného a soukromého sektoru. Schválení projektů takového typu musí předcházet splnění následujících podmínek:

- Realizace projektu formou PPP přinese veřejnému sektoru vyšší hodnotu za peníze a zabezpečí vyšší kvalitu projektu;
- Soukromý sektor převezme rizika, která by v případě nerealizování projektu formou PPP nesl veřejný sektor. Soukromý sektor dokáže rizika posoudit v přísnějším režimu než veřejný sektor.

Hlavní význam PPP projektů tak spočívá v posílení absorpční kapacity ČR, aniž by došlo k srovnatelnému rozpočtovému zatížení jako u tradičních veřejných zakázek. U PPP modelu se úhrada závazků veřejného sektoru vyplývajících z pořízení investice odkládá až do fáze, kdy je objekt investice uveden do provozu. Veřejný subjekt se podílí na úhradě nákladů z pořízené investice a za poskytované služby (např. ve formě poplatků za dostupnost) po dobu trvání koncesní smlouvy.

Charakteristické prvky PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU:

- Dlouhodobé trvání projektu;
- veřejný subjekt či SPV v roli konečného příjemce;
- financování projektu ze soukromých a veřejných zdrojů, přičemž veřejnými zdroji se rozumí fondy EU a národní veřejné prostředky;
- rizika plynoucí z realizace a provozu investice budou rozděleny mezi veřejný subjekt a soukromého partnera, přičemž veřejný sektor bude mít vodítko v řízení rizik od soukromého sektoru;
- veřejné služby budou v provozní fázi zabezpečeny soukromým investorem.

Při volbě a realizaci PPP projektů je zapotřebí věnovat zvýšenou pozornost přípravné fázi projektu spočívající zejména v:

- Vypracování studie technického řešení;

- realizaci právní due-diligence projektu;
- ocenění výhodnosti PPP varianty v porovnání s tradiční veřejnou zakázkou;
- kalkulace hodnoty za peníze;
- realizaci výběrového řízení na soukromého partnera v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a koncesním zákonem;
- vytvoření jasného rámce pravidel podle typových žadatelů a typů zamýšlených projektů, která poslouží k obecné medializaci PPP a zároveň ukáže reálnost účelného propojení veřejného, soukromého sektoru a spolufinancování ze zdrojů EU.

Při přípravě projektů PPP je potřebné respektovat ustanovení zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona, zejména pravidla koncesního řízení, dále způsobilost a vhodnost příjemců podpory z fondů EU a požadavky na způsobilé (uhraditelné z prostředků EU) výdaje projektu.

Projekty PPP budou vyžadovat větší nároky na odbornou a administrativní kapacitu při implementaci a řízení, ale také při monitorovacích a kontrolních aktivitách. V případě, že příjemcem pomoci z fondů EU bude veřejný subjekt, je potřebné v koncesní smlouvě definovat data, která budou při monitorovacích a kontrolních aktivitách vyžadována od soukromého partnera.

Příprava projektů PPP v rámci priorit tohoto operačního programu musí také zohledňovat systém ročních alokací finančních prostředků z OP a tudíž nastavit fázování projektu podle těchto pravidel. Na druhé straně je nevyhnutelné počítat s přesahem celkového trvání projektu nad 24 měsíců a v krajním případě na celé programovací období 2007-2013.

Je potřeba motivovat soukromý sektor k realizaci PPP projektů. Nabídnout a zviditelnit možnosti PPP modelu a být aktivní v komunikaci se soukromým sektorem.“

## **7.1 Konkrétní doporučení pro OP**

Uvedený text však nelze považovat za vyčerpávající pro realizaci PPP projektů financovaných z fondů EU.

### **7.1.1 Vymezení konečného příjemce**

Obecně u všech operačních programů doporučujeme rozšířit škálu veřejných subjektů, kteří mohou vystupovat v roli konečného příjemce. Veřejný subjekt má nárok na vyšší objem dotace z fondů EU (max. 85% veřejný subjekt namísto 40% soukromého subjektu) a zpravidla je pro něj zpřístupněn větší počet priorit napříč operačními programy oproti počtu priorit určeným výhradně pro soukromé subjekty. Seznam možných veřejných subjektů:

- ministerstva, kraje a obce (konečnými příjemci mohou být vybrané odbory zabývající se problematikou výzkumu a vývoje);
- státní příspěvkové organizace;
- příspěvkové organizace územního samosprávného celku;
- organizační složky státu a územních samosprávných celků;
- veřejné výzkumné instituce, vysoké školy;
- právnické osoby ve vlastnictví státu.

Jinak by se u všech priorit, kde se uvažuje o realizaci PPP projektů, mělo rovněž uvést SPV jako právnická osoba zřízená výhradně pro účely realizace konkrétního PPP projektu.

### 7.1.2 Uznatelnost výdajů

Jak již vyplývá z jiných částí této studie PPP projekty se vyznačují vyšší finanční náročností přípravné fáze, která vyžaduje:

- zpracování většího počtu studií (např. studie technického řešení, objemová a architektonická studie, studie proveditelnosti – outline business case) tvořících nedílnou součást projektové dokumentace;
- zabezpečení právních služeb v souvislosti s organizací výběrového řízení na dodavatele služeb pro PPP projekty a dále při uzavření koncesionářské smlouvy, které v této fázi nemá unifikovanou podobu ani nejsou definovány její obecné náležitosti;

Tyto typové náklady doporučujeme přímo uvést u všech priorit vybraných pro realizaci PPP projektů.

Náklady v přípravné fázi lze financovat buď z technické pomoci, pokud uvedené aktivity budou zahrnuty do OP Technická pomoc či mezi aktivity podporované v rámci priority Technická pomoc příslušného operačního programu. Druhou z možností je určení procentuálního limitu z celkových uznatelných výdajů, které bude možné vynaložit na úhradu výdajů za projektovou dokumentaci. V současném programovacím období se tento limit pohyboval na úrovni 5% z celkových uznatelných výdajů a pro účely PPP projektu je zapotřebí ho navýšit na min. úrovni 15% z celkových uznatelných výdajů.

### 7.1.3 Časová realizace projektu

V operačních programech je zpravidla definována max. doba trvání projektu. Vzhledem k časové náročnosti přípravné a implementační fáze doporučujeme vybrané priority pro PPP projekty nastavit po celou dobu trvání programovacího období, tzn. od předložení operačního programu v průběhu roku 2006 až do termínu závěrečné platby (přibližně července 2015).

### 7.1.4 Náležitosti projektové dokumentace

Předpokládáme, že nedílnou součástí projektové dokumentace bude:

- studie proveditelnosti;
- outline business case (včetně cost-benefit analýzy);
- rozpočet projektu;
- vydání územního rozhodnutí;
- posouzení vlivu projektu na životní prostředí;
- návrh koncesní smlouvy včetně ustanovení relevantních z hlediska zapojení fondů EU;
- vlastnická struktura konečného příjemce.

Pro PPP projekty je charakteristické, že se při zadání projektu stanoví závazné podmínky pro investiční fázi a provozní fázi projektu. Hodnotitel projektové žádosti by tedy měl mít k dispozici **návrh či platnou koncesní smlouvu**, ze které budou zřejmé následující skutečnosti:

- vlastnická práva k objektu investice;
- nastavení systému financování – aplikace průběžného financování či financování až po zprovoznění investice;
- poskytnutí účetních písemností, záznamů a informací v rozsahu nezbytně nutném pro zpracování monitorovacích zpráv;

- zpřístupnění objektu investice, umožnění vstupu do sídla soukromého subjektu a předložení účetních písemností, záznamů a informací za účelem provedení fyzické kontroly oprávněnými subjekty;
- vymezení důvodů pro odstoupení od koncesní smlouvy a jeho následky;
- vymezení dopadů na financování při zásadních změnách podmínek fungování projektu s cílem zabezpečit případné nároky na vrácení dotací - existuje totiž reálné riziko, že by mohlo dojít k přijetí dodatku ke smlouvě v průběhu čerpání dotace z fondů EU, která by mohla zásadním způsobem změnit podmínky realizace PPP projektu. V takovém případě musí být řídicí orgán informován v dostatečném předstihu a příjemce dotace musí počkat na jeho vyjádření.
- rozdělení rizik mezi veřejným a soukromým subjektem.

Řídicí orgán musí vždy zvlášť posoudit, zda je nutné žadatele/konečného příjemce zařadit pod pojem podnik z hlediska veřejné podpory a identifikovat s tím spojená omezení.

## **8 Realizace modelového PPP projektu „KAMPUS Vysoké školy polytechnické Jihlava“ spolufinancovaného z fondů EU**





## 8.1 Úvodní informace

### 8.1.1 Název projektu

**KAMPUS univerzitního typu Vysoké školy polytechnické v Jihlavě**

### 8.1.2 Účel zpracování modelového projektu

Účelem zpracování modelového projektu (dále jen „MD“) je posouzení kladných a záporných dopadů realizace předkládaného projektu účelným propojením prostředků z rozpočtu školy, strukturálních fondů EU a prostředků soukromé sféry. Výsledkem je zhodnocení efektivnosti projektu na základě výše uvedené kombinace zdrojů.

MD byl zpracován jako součást studie Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS, které na základě výběrového řízení Ministerstva pro místní rozvoj zpracovává konsorcium společností Deloitte CZ, Elbona, AD Havel a Holásek a CopiRisco CZ.

### 8.1.3 Zdůvodnění modelového projektu

Modelový projekt KAMPUS Vysoké školy polytechnické v Jihlavě byl vybrán zpracovatelem jako vhodný příklad reálně připravovaného projektu v České republice a schválen zadavatelem. Původní myšlenka použít některý z referenčních projektů realizovaných ve vybraných zemích EU se v průběhu zpracování projektu „Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS“ ukázala jako lichá. Původně představený projekt Vasco de Gama Ponte byl popsán Ministerstvem dopravy a bude dále rozpracován pro potřeby Ministerstva dopravy. Druhý původně představený projekt „Nemocnice Amadora – Sintra“ je nevhodný, neboť systém čerpání prostředků z fondů EU v Portugalsku vykazuje výrazné odlišnosti od českého a popsáný projekt by nenaplnil požadavek Ministerstva pro místní rozvoj, tedy demonstrace kombinování PPP a fondů EU. Na základě dohody s Rámcem podpory společenství bylo rozhodnuto vybrat některý z připravovaných projektů v České republice a na něm popsat možnost průniku fondů EU a PPP. Po důkladném posouzení několika možných projektů zpracovatel nakonec zvolil projekt KAMPUS Jihlava neboť je to projekt, který se již připravuje a je možné získat velmi konkrétní představu o jeho výstupu. Zároveň se týká oblasti sociální infrastruktury do rozvoje lidských zdrojů a vědy a výzkumu, což je oblast, která se bude v České republice bezpochyby rozvíjet. Projekt KAMPUS Jihlava patří do kategorie malých, středních a může velice dobře posloužit jako vzor pro ostatní připravované záměry realizované v programovacím období 2007 – 2013 ať už v oblasti školství či regenerace státní správy. Výše zmíněné projekty Vasco de Gama ponte či Amadora-Sintra jsou projekty velké, které jsou v České republice řešeny na úrovni Fondu soudržnosti jako dopravní případně projekty životního prostředí. Projekt KAMPUS Jihlava je proto logickým doplněním v již popsáných projektech, které se snaží různými způsoby kombinovat PPP a fondů EU.

### 8.1.4 Identifikace nositele MD

Tabulka č.1: Identifikace nositele MD

| Identifikace zpracovatele studie proveditelnosti |  |
|--|--|
| Název  | Vysoká škola polytechnická Jihlava                 |
| IČO/DIČ  | 71 22 64 01 / CZ 71 22 64 01                       |
| Právní forma                                     | Vysoká škola                                       |
| Sídlo  | Tolstého 16, Jihlava, 586 01                       |
| Kontaktní adresa                                 | Tolstého 16, Jihlava, 586 01                       |
| Oficiální www adresa                             | <a href="http://www.vspji.cz">www.vspji.cz</a>     |
| Kontaktní osoba pro projekt                      | Ladislav Jirků - rektor                            |
| Tel:   | 567 141 111  |
| Fax:   | 567 310 181  |
| email:   | <a href="mailto:jirku@vspji.cz">jirku@vspji.cz</a> |

## 8.2 Stručný přehled cílů

### 8.2.1 Východiska projektu

Jedním z hlavních cílů Vysoké školy polytechnické Jihlava je vybudovat vysokoškolský KAMPUS v areálu Legionářů 9, Jihlava (bývalá nemocnice), který VŠPJÍ získala bezplatným převodem od kraje Vysočina jako rozvojový potenciál pro podporu vysokého školství v regionu Vysočina. Urbanistický záměr začleňuje do celkové koncepce výstavby KAMPUSU také areál Tolstého 16 (stávající sídlo VŠPJÍ), který s areálem Legionářů bezprostředně sousedí.

Výstavba KAMPUSU pomůže vytvořit vyhledávané prostředí pro studenty z tuzemska i zahraničí, ale i pro studenty z řad komerčních institucí a firem těch oborů, které uvítají možnost vzájemné spolupráce s Vysokou školou a vytvoření syntézy mezi akademickou, praktickou a obchodní sférou, nebo i jiné aktivity, hodící se do tohoto nového celku. Život KAMPUSU nedosahuje jen aktivity studia a vědecko-výzkumné práce, ale má také umožnit bydlení studentů a zaměstnanců, návštěvníků kongresů, zabezpečit jejich stravování, zábavu, odpočinek, možnost nákupu a dovolit rozmanité sportovní a společenské aktivity. Jedná se o tyto investiční a neinvestiční akce:

- Výukové prostory (5 seminárních pracoven - 125 míst, 2 posluchárny - 400 míst) krajská vědecká knihovna a studovny (50 000 ks knihovních jednotek, 200 míst ke studiu)
- Víceúčelová aula (300 míst), tělocvična, zázemí pro volný čas odborné pracovny pro vzdělávání, vědu a výzkum (10 odborných pracoven, laboratoří)
- Menza (1 000 jídel, 250 míst) – je situována do současné hlavní budovy v rámci její rekonstrukce
- Koleje (700 lůžek) včetně dalšího vybavení (studovny, fit-centrum, atd.)

### 8.3 Vymezení beneficiantů příjemců

Ekonomická analýza na rozdíl od analýzy finančních toků počítá navíc i s socioekonomickými újmami a přínosy, jejichž příjemcem je nositel projektu, ale i celá společnost, které se projekt reálně dotkne a je relevantní z pohledu sledovaného cíle.

Následuje seznam beneficiantů, kteří jsou považováni za relevantní z hlediska zájmu předkladatele, poskytovatele dotace a soukromého sektoru jako spoluinvestora projektu. Dopad na tyto skupiny beneficiantů bude hodnocen v následujícím popisu MD. V hodnocení projektu bude posuzován zejména její vliv z hlediska lokálního, z hlediska dopadu na finanční stránku projektu a z hlediska udržitelnosti projektu.

Beneficianti:

- Studenti VŠPJ
- Akademická obec VŠPJ (vč. personálu školy)
- Soukromý investor stavby
- Provozovatel (může být stejný subjekt jako investor stavby)
- Zaměstnavatelé v regionu

Vymezíme socioekonomické náklady a užítiky, které budou jednotliví beneficianti realizovat v případě výstavby a provozu KAMPUSU JIHLAVA.

Tabulka č.2: Dopady projektu

| Dopady projektu          |   |
|--------------------------|---|
| Studenti VŠPJ            | Zvýšení kvality zázemí při studiu (nové výukové prostory, aula a knihovna), možnost využívat teoretických poznatků v praxi (laboratoře a odborná pracoviště), nabídka kvalitního a dostupného ubytování a stravování (koleje pro 700 studentů a menza)            |
| Akademická obec VŠPJ     | Zvýšení kvality zázemí při vyučování (nové výukové prostory, aula a knihovna), možnost vyučovat za pomoci nových přístrojů a technologií (laboratoře a odborná pracoviště), zajištění kvalitního ubytování a stravování při návštěvách školy (menza a koleje)     |
| Soukromý investor stavby | Na základě výběrového řízení realizovat stavební část projektu, realizovat zisk.  |
| Provozovatel             | Zajišťovat provoz KAMPUSU a realizovat dlouhodobý zisk z prostředků placených za užívání projektu.  |
| Zaměstnavatelé v regionu | Vzhledem k úzkým vazbám na silné zaměstnavatele v regionu (Bosch, Tesla Jihlava, Jihlavan a další) bude vybudování KAMPUSU představovat další posílení pozice VŠPJ v kraji jako zdroj kvalitní pracovní síly vybavené jak teoretickými tak praktickými znalostmi. |

Zdroj: Konsorcium Deloitte, CopiRisco CZ, Havel a Holásek, Elbona

### 8.3.1 Reálné finanční limity

Celkové náklady projektu jsou rozpočtovány takto:

|   |                 |
|---|-----------------|
| • Stavební náklady – koleje                 | 250 000 000 CZK |
| • Stavební náklady – víceúčelová aula       | 15 000 000 CZK  |
| • Stavební náklady – menza                  | 85 000 000 CZK  |
| • Stavební náklady – laboratoře             | 42 000 000 CZK  |
| • Stavební náklady – knihovna               | 65 000 000 CZK  |
| • Náklady na vybavení – koleje              | 100 000 000 CZK |
| • Náklady na vybavení – víceúčelová aula    | 5 000 000 CZK   |
| • Náklady na vybavení – menza               | 35 000 000 CZK  |
| • Náklady na vybavení – laboratoře          | 55 000 000 CZK  |
| • Náklady na vybavení – knihovna            | 20 000 000 CZK  |
| • Ostatní náklady – koleje                  | 10 000 000 CZK  |
| • Ostatní náklady – víceúčelová aula        | 1 000 000 CZK   |
| • Ostatní náklady – menza                   | 2 000 000 CZK   |
| • Ostatní náklady – laboratoře              | 12 000 000 CZK  |
| • Ostatní náklady – knihovna                | 3 000 000 CZK   |
| Celkové náklady na pořízení                 | 700 000 000 CZK |
| • Provozní náklady (rok) – koleje           | 9 000 000 CZK   |
| • Provozní náklady (rok) – víceúčelová aula | 1 000 000 CZK   |
| • Provozní náklady (rok) – laboratoře       | 3 500 000 CZK   |
| • Provozní náklady (rok) – knihovna         | 1 000 000 CZK   |
| Provozní náklady celkem na rok              | 14 500 000 CZK  |

## 8.4 Analýza finančních toků

Do analýzy byly použity vstupy indikativně určené zpracovatelem. Vzhledem k účelu zpracování nejsou důležité absolutní hodnoty jednotlivých ukazatelů, ale jejich začlenění do analýzy a jejich vývoj.

### 8.4.1 Přehled hotovostních toků akce v rámci finanční analýzy

Tabulka č.3: Dopady projektu

| Období                                       | 2007           |
|--|----------------|
| 1 Pozemky                                    | 0              |
| 2 Budovy a stavby                            |                |
| Koleje                                       | 250 000        |
| Víceúčelová aula                             | 15 000         |
| Menza  | 85 000         |
| Laboratoře                                   | 42 000         |
| Knihovna                                     | 65 000         |
| 3 Nové vnitřní zařízení (odepisované)        |                |
| Koleje                                       | 100 000        |
| Víceúčelová aula                             | 5 000          |
| Menza  | 35 000         |
| Laboratoře                                   | 55 000         |
| Knihovna                                     | 20 000         |
| 4 Použité zařízení                           | 0              |
| 5 Mimořádná údržba                           |                |
| <b>6 Stálá aktiva</b>                        | <b>672 000</b> |
| 7 Administrativní náklady (fondy EU)         | 1 000          |
| 8 Náklady na výběrové řízení                 | 2 000          |
| 9 Náklady vypracování žádosti                | 2 000          |
| 10 Ostatní náklady                           |                |
| Koleje                                       | 10 000         |
| Víceúčelová aula                             | 1 000          |
| Menza  | 2 000          |
| Laboratoře                                   | 12 000         |
| Knihovna                                     | 3 000          |
| <b>11 Investiční náklady ( A )</b>           | <b>700 000</b> |
| 12 Peněžní prostředky                        | 0              |
| 13 Drobný dlouhodobý majetek                 | 0              |
| 14 Běžné závazky                             |                |
| 15 Čistý provozní kapitál                    |                |
| <b>16 Odchyly v provozním kapitálu ( B )</b> | <b>0</b>       |
| 17 Amortizace a výměny                       |                |
| 18 Zbytková hodnota                          |                |
| <b>19 Ostatní investiční položky ( C )</b>   | <b>0</b>       |
|  |                |
| <b>Celkové investiční náklady (A+B+C)</b>    | <b>700 000</b> |

## 8.5 Financování z fondů EU

Při výběru vhodných dotačních titulů pro realizaci projektu KAMPUS JIHLAVA vycházíme ze stavu operačních programů k březnu 2006, tedy ve fázi zpracování prvních verzí operačních programů, kdy jsou představeny návrhy priorit, ale prozatím chybí bližší specifikace podporovaných aktivit, rozdělení finančních alokací mezi příslušné priority, vymezení konečných příjemců, stanovení finančních limitů na velikost projektu a seznam uznatelných výdajů. K uvedeným informacím je třeba přistupovat s určitou rezervou vzhledem ke stále probíhajícímu procesu zpracování jednotlivých operačních programů.

Za vhodné dotační tituly pro financování investičního záměru KAMPUS JIHLAVA byly vybrány dva operační programy, a to konkrétně:

- OP „Výzkum a vývoj pro inovace“ (dále jen „VaVI“), priorita 1: Posilování kapacit výzkumu a vývoje a jejich začlenění do EVP, opatření 1.1: Rozvoj kapacit ve výzkumu a vývoji;
- Regionální operační program (ROP) regionu Jihovýchod, priorita 4: Rozvoj lidských zdrojů, opatření 4.3: Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů.

V rámci programu VaVI bude financováno pořízení infrastruktury pro výzkum a vývoj, včetně laboratoří a pořízení technického vybavení. Vybudované laboratoře budou určeny k výzkumu a vývoji v oblasti strojírenství a informačních technologií, tedy v akreditovaných oborech Vysoké školy polytechnické Jihlava. Vzhledem k úzké spolupráci vysoké školy s místními podnikatelskými subjekty budou výsledky výzkumu a vývoje směřovat zejména do oblastí mikro-strojírenství. (jako příklad lze uvést úzká několikaletá spolupráce se společností BOSCH Jihlava, TESLA Jihlava, Jihlavan, atd.) Spolupráce veřejného a soukromého sektoru byla započata se založením Vysoké školy a spočívá zejména v půlročních studijních stážích. Naráží se však na problém, že není vybudováno zázemí s moderním technickým vybavením pro vývoj a aplikaci vlastního výzkumu. Proto vidíme ve VaVI vhodnou příležitost, jak dosáhnout progresivního rozvoje v inovační oblasti a přispět tak ke zvýšení hospodářské úrovně, zlepšení podnikatelské konkurenceschopnosti ve srovnání s ostatními regiony a vytvoření nových pracovních příležitostí.

Za vhodného konečného příjemce o dotaci z fondů EU lze považovat buď veřejnou vysokou školu nebo soukromé VaV instituce splňující kritéria ustanovení § 28 odst. 3 zákona č. 130/2002 Sb. Projekt je pro žadatele rovněž zajímavý z hlediska limitní hranice pro přiznání dotace z veřejných prostředků (fondů EU a národních zdrojů). Projekty v oblasti výzkumu a vývoje mohou být v plné výši, tedy ve výši 100% financovány z veřejných prostředků, za podmínky, že dosažené příjmy z inovační činnosti budou realokovány do vědecké činnosti.

Projekt dosahuje požadovaného finančního limitu uznatelných výdajů, které jsou u opatření 1.1 stanoveny v relaci 100 mil. CZK – 1,5 mld. CZK.

Regionální operační program (ROP) regionu Jihovýchod, priorita 4: Rozvoj lidských zdrojů, opatření 4.3: Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů představuje vhodný dotační titul využitelný Vysokou školou polytechnickou v Jihlavě. V rámci tohoto programu je možné žádat o dotaci na knihovnu Kampusu, na víceúčelovou aulu, tělocvičnu, menzu a koleje Kampusu. V rámci tohoto programu není zatím určen minimální limit uznatelných nákladů, jako je tomu u programu VaVI a podle zpracovatele zmíněného operačního programu zřejmě ani určen nebude. Hranice míry financování je, podle návrhu k březnu 2006, určena ve výši 85% z fondů EU a veřejných zdrojů a 15% spolufinancování konečného příjemce.



## 8.6 Výpočet výše příspěvku z EU na projekt KAMPUS Jihlava

### 8.6.1 Financování z operačního programu Výzkum vývoj a inovace

Projekt KAMPUS Jihlava se sestává ze několika částí, které jsou financovatelné z různých operačních programů EU. Program Výzkum a vývoj pro inovace nabízí možnost dotace budoucích laboratoří a jejich vybavení v KAMPUSU. (Tato studie vychází z verze OP VaVI k 22.únoru 2006). Vzhledem k tomu, že žadatelem je veřejný subjekt, který má ve svém účelu zřízení mimo jiné vědeckou činnost podle zákona a vysokých školách, může získat dotaci ve výši až 100% uznatelných nákladů za podmínky, že všechny případné příjmy z vývoje a výzkumu poplynou zpět do laboratoří a studoven ve formě nákupu nových zařízení či technologií. Za této podmínky je projekt označitelný jako projekt negenerující příjmy.

#### Uznatelné náklady v programu VaVI dle nařízení vlády 461/2002 Sb.

- osobní náklady nebo výdaje na výzkumné a vývojové zaměstnance, akademické pracovníky, techniky a další pomocný personál. Do osobních nákladů nebo výdajů lze započítat
  - mzdy nebo platy zaměstnanců přijatých podle pracovní smlouvy výhradně na řešení projektu
  - příslušnou část mezd nebo platů zaměstnanců, odpovídající jejich úvazku na řešení projektu nebo se na projektu podílejících
  - zvýšení pohyblivé částky mzdy nebo platu zaměstnanců, kteří se na řešení projektu podílejí
  - ostatní osobní náklady nebo výdaje na základě dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce, uzavřené v přímé souvislosti s řešením projektu
- náklady nebo výdaje příjemce nebo spolupříjemců na pořízení hmotného majetku, používaného v přímé souvislosti s řešením projektu, jejichž výše se stanoví takto
  - výše uznaných nákladů na pořízení dlouhodobého hmotného majetku s dobou upotřebitelnosti delší, než je doba řešení projektu, nebo na pořízení hmotného majetku, jehož pořizovací cena je vyšší než 40 000 CZK a provozně technické funkce delší než 1 rok a současně delší, než je doba řešení projektu, se stanoví podle vzorce:

$$EC = (A/B) * C * D$$

kde:

EC uznatelné náklady (eligible cost)

A je doba v letech, po kterou bude majetek užíván pro řešení projektu

B je doba upotřebitelnosti nebo provozně technické funkce majetku v letech, stanovené podle zvláštních právních předpisů

C je pořizovací cena majetku stanovená podle zvláštního právního předpisu

D je podíl užití majetku pro řešení projektu

V případě KAMPUSU Jihlava dostáváme následující:

Uznatelné náklady na vybavení =  $(5/5) * 54\,000\,000\text{ CZK} * 1 = 54\,000\,000\text{ CZK}$

Uznatelné náklady na stavbu =  $(30/30) * 55\,000\,000\text{ CZK} * 1 = 55\,000\,000\text{ CZK}$

### Odůvodnění

Vzhledem k tomu, že VŠPI se soustředí na výzkum a vývoj v mikro-strojírenství a výsledky činnosti, jestli mají být využitelné v praxi, musí VŠPI udržovat technologické vybavení odpovídající standardům poznání dané doby, tedy vyřazovat v důsledku morálního zastarávání pořízené vybavení laboratoře, nepředpokládá se, že by doba po kterou bude majetek používán překročila 5 let. Bod B vychází z odpisové skupiny vybavení, která je také rovna pěti letům.

### 8.6.2 Financování z Regionálního operačního programu, opatření 4.3. Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů

Další částí projektu KAMPUS Jihlava je vybudování víceúčelové auly, menzy, tělocvičny a kolejí. Tato část KAMPUSU bude, na rozdíl od laboratoří, generovat následující předpokládané (indikativně určené) příjmy:

|   | Objekt     | Investice   | Roční příjem |
|---|------------|-------------|--------------|
| 1 | Knihovna   | 88 000 000  | 450 000      |
| 2 | Aula       | 7 000 000   | 100 000      |
| 3 | Studovna   | 7 000 000   | 50 000       |
| 4 | Tělocvična | 7 000 000   | 150 000      |
| 5 | Menza      | 122 000 000 | 10 000 000   |
| 6 | Koleje     | 360 000 000 | 13 000 000   |

Současná hodnota celkových nákladů investice 591 000 000 CZK, diskontovaná (6%) hodnota čistých příjmů včetně zbytkové hodnoty – 382 000 000 CZK.

### Určení míry spolufinancování projektu KAMPUS Jihlava z ROP

Návrh nařízení stanovující maximální míru spolufinancování výslovně požaduje stanovení těchto limitů, ve kterých je zohledněno jestli projekt generuje nebo negeneruje příjem. Základní myšlenka představuje určení tzv. „finanční mezery, či schodku financování“ a vyplnění této mezery granty EU.

Výpočet:

$$R = (DIC - DNR) / DIC \text{ a } DA = EC * R$$

$$EU \text{ Grant} = DA * \text{max míra příspěvku}$$

kde:

R je míra finanční mezery

DA je míra spolufinancování

DIC je diskontované investiční náklady (discounted investment cost)

DNR diskontované čisté příjmy (discounted net revenue), kalkulují se jako diskontní příjmy minus diskontní operační náklady + diskontovaná zůstatková hodnota

EC jsou uznatelné náklady (eligible cost)

EU grant je výše dotace z fondů EU

V případě KAMPUSU Jihlava:

$$R = (591\,000\,000 - 382\,000\,000) / 591\,000\,000 = 35,5 \%$$

$$DA = 35,5\% * 591\,000\,000 = 209\,805\,000$$

$$EU \text{ grant} = 209\,805\,000 * 85 \% = 178\,334\,000 \text{ CZK}$$

### **8.6.3 Souhrn financování KAMPUS Jihlava ze SF EU**

V celkovém posouzení možného financování bylo dosaženo následujících hodnot:

#### **Laboratoře – stavební část:**

|                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| Předpokládaná investice:  | 55 000 000 CZK        |
| Dotace:                   | 55 000 000 CZK (100%) |
| Ostatní provozní náklady: | 3 500 000 CZK         |

#### **Laboratoře – vybavení:**

|                          |                       |
|--------------------------|-----------------------|
| Předpokládaná investice: | 54 000 000 CZK        |
| Dotace:                  | 54 000 000 CZK (100%) |

#### **Aula, tělocvična, studovny, koleje:**

|                           |                 |
|---------------------------|-----------------|
| Předpokládaná investice:  | 591 000 000 CZK |
| Dotace:                   | 178 334 000 CZK |
| Ostatní provozní náklady: | 11 000 000 CZK  |

|                       |                                    |
|-----------------------|------------------------------------|
| <b>Zdroje celkem:</b> | 287 334 000 CZK z fondů EU         |
|                       | 412 666 000 CZK z ostatních zdrojů |

## 9 Doporučení

Návrh oblastí doporučení pro aplikaci PPP projektů financovaných z fondů EU v programovém období 2007-2013.

| Bariéra  | Doporučení  |
|--|---|
| <b>Omezení spojená s žadateli a vlastnickou strukturou</b> | <b>Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na EK</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vlastnictví infrastruktury soukromým žadatelem v průběhu provozní fáze, za předpokladu, že nedojde ke změně účelu projektu po dobu jeho udržitelnosti. Pokud EK zaujme zamítavý postoj ke změně vlastnického práva z veřejného na soukromý subjekt v průběhu fáze udržitelnosti, doporučujeme přistoupit na řešení, kdy bude realizováno zvlášť výběrové řízení na dodavatele v investiční a výběrové řízení na dodavatele v provozní fázi.</li> </ul>  |
| <b>Cash flow projektu</b>                                  | <p>Pro umožnění efektivní kombinace PPP a EU fondů v programovacím období považujeme za vhodné iniciovat technické konzultace s EK, s cílem vyjasnit výklad následujících bodů:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>uznatelné výdaje budou hrazeny konečným příjemcem v rámci programovacího období;</li> <li>úhrada investičních nákladů projektu v provozní fázi (tzv. „infrastructure component“).</li> </ul>   |
| <b>Projekty generující příjem</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mezi projekty generující příjem by neměly být zařazeny projekty založené na placení stínového mýta a poplatků za dostupnost infrastruktury/služby, které hradí veřejný subjekt soukromému subjektu;</li> <li>Negociace s EK ohledně zařazení PPP projektů do skupiny projektů generující příjmy a přesného výkladu článku 54 odst. 4 nařízení o obecných ustanoveních, kdo bude zodpovědný za vrácení příslušné finanční částky do rozpočtu EU a jak se bude procedurálně v daném případě postupovat. K jednání s EK využít technické semináře s DG Regio, jednání zástupců Visegradské čtyřky.</li> </ul>         |
| <b>Tvorba nepatřičných zisků</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zpracování závazných podmínek vyplývajících z výše uvedených Information notes do koncesní smlouvy v případě konkrétního projektu.</li> <li>Vymezení konkrétních kritérií, na základě kterých se odůvodňuje překročení doporučené hodnoty vnitřního výnosového procenta v jednotlivých sektorových oblastech.</li> <li>Vypracování detailní studie proveditelnosti (Outline Business Case) na počátku projektu včetně odhadu přijatelné míry zisku umožňující spolufinancování z fondů EU tak, jak je doporučeno v Guide to cost-benefit analysis of investment projects a v Information notes 58 a 64.</li> </ul> |

| Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na vládu, ministerstva a řídicí orgány |  |
|--|--|
| Bariéra  | Doporučení   |
| Postupy v rozporu se zákonem při zadávání veřejných zakázek                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Školení odpovědných zaměstnanců.</li> <li>• Vytvoření kontrolních mechanismů a standardních postupů s cílem odstranit netransparentnost.</li> <li>• V případě větších projektů (většina PPP) používat privátní poradce <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ odpovědnost za regulérnost snadno finančně postižitelná</li> <li>▪ poradce ručí za kvalitu.</li> </ul> </li> </ul>  |
| Rozpor v kompatibilitě mezi PPP a pravidly o veřejné podpoře                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplikovat takové postupy při přípravě projektu, které zajistí v pravidelných intervalech identifikaci případné veřejné podpory: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ veřejná podpora bude následně eliminována</li> </ul> </li> <li>• veřejná podpora bude vnitrostátně akceptována a budou zahájeny příslušné kroky v souladu s právem ES.</li> </ul>  |
| Cash flow projektu   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Start přípravy projektu s dostatečným časovým předstihem.</li> <li>• Provést výběr vhodného PPP modelu a typu konečného příjemce (veřejný subjekt nebo soukromý subjekt) vždy pro konkrétní projekt - cílem je zabezpečit max. dotaci z fondů EU podloženou výsledky finanční analýzy, které jsou kalkulovány při dotaci ve výši 85% objemu finanční mezery nebo při dotaci ve výši 40% celkových ustatelných výdajů.</li> <li>• Zpracování žádosti o schválení dotace musí vždy předcházet detailní studie proveditelnosti projektu.</li> <li>• Ošetřit riziko odchylky od očekávaného načasování a výše dotace ve smluvní dokumentaci (odkládací podmínky, ocenění a alokace rizika).</li> <li>• Při využití průběžného čerpání je třeba zajistit dostatečnou motivaci soukromého subjektu na dokončení projektu.</li> <li>• Možnost průběžného čerpání žadatelem, ale vyplacení dotace konečnému příjemci až po předání infrastruktury/služby do užívání prostřednictvím využití vázaného účtu. Konečný příjemce uloží finanční prostředky poskytnuté z fondů EU na vázaný účet soukromého subjektu (provozovatele), ze kterého bude mít právo čerpat jen tehdy, pokud řádně splní smluvní podmínky vyplývající z koncesní smlouvy.</li> <li>• Vyřešení systému vykazování finančních ukazatelů k projektům a programům (ISPROFIN je založen na vykazování technických parametrů, zatímco PPP projekty jsou založeny na systému poskytování služeb) a dále řešení účetních záležitostí týkajících se PPP projektů</li> </ul> |

| Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na vládu, ministerstva a řídicí orgány |   |
|--|---|
| Bariéra  | Doporučení  |
| <b>Absorpční kapacita PPP projektů</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pro efektivní kombinaci PPP a EU fondů se jeví nejvhodnější velké infrastrukturní projekty, zejména v oblasti dopravy a životního prostředí (investiční náklady &gt; 1 mld. Kč)</li> <li>jednotně definovat chápání PPP projektů na úrovni všech resortů a nastavit jednotný přístup k přípravě a následné implementaci PPP projektů;</li> <li>realisticky ohodnotit možnosti jednotlivých operačních programů a následně vybrat PPP projekty vhodné pro spolufinancování konkrétním operačním programem;</li> <li>provést detailní výběr PPP projektů v co nejkratším časovém horizontu;</li> <li>zpracovat indikativní seznam potenciálních projektů PPP kombinovaných s fondy EU v České republice (dle jednotlivých operačních programů) na úrovni řídicích orgánů;</li> <li>standardizovat dokumentaci související s PPP projekty (zadávací dokumentace, koncesní smlouvy – standardní ustanovení týkající se fondů EU);</li> <li>zmapování zájmu soukromého sektoru (včetně identifikace prioritních oblastí)</li> </ul> |

| Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na řídicí orgány |  |
|--|--|
| Bariéra  | Doporučení   |
| <b>Rizika odchýlení se od fiche</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Odchylku začlenit již do NSRR nebo operačního programu, který bude EK schvalovat <ul style="list-style-type: none"> <li>riziko – EK neschválí a OP se bude muset změnit.</li> </ul> </li> </ul>   |
| <b>Omezení spojená s žadateli a vlastnickou strukturou</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Navrhovat vlastnickou strukturu vždy pro konkrétní projekt.</li> <li>Zohlednit omezení při financování u různých kategorií konečných příjemců a různých PPP struktur.</li> </ul>  |
| <b>Omezení nákladů, které mohou být financovány ze SF</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Využití fondů EU směřovat k úhradě nákladů v přípravné a investiční fázi projektu.</li> <li>Zdroje na přípravnou fázi projektu čerpat z technické pomoci, z iniciativy Jaspers (Jaspers zejména soustředit na poradenství v oblasti finanční analýzy u velkých projektů) a dále doporučujeme navýšit procentuální limit určený na náklady za projektovou dokumentaci v rámci uznatelných výdajů.</li> <li>Rozšíření metodické příručky „Uznatelné výdaje“ o náklady specifické pro PPP projekty (např. studie technického řešení, objemová a architektonická studie, právní služby při organizaci výběrového řízení na soukromý subjekt nebo při založení SPV). Předpokládáme, že i když fondy EU budou chápány jako národní prostředky, i přesto bude existovat jednotná metodika definující uznatelné výdaje pro jednotlivé fondy (ERDF, ESF, FS).</li> </ul> |



| Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na řídicí orgány |  |
|--|--|
| Bariéra  | Doporučení   |
| Konečný příjemce   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Na pozici potenciálního žadatele/příjemce žádajícího o dotaci z fondů EU preferujeme veřejný subjekt, který má nárok na vyšší míru dotace z fondů EU a podléhá kontrole v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.</li> <li>U soukromého žadatele nemůže výše veřejné podpory přesáhnout limit 40% v souladu s Regionální mapou intenzity veřejné podpory, s výjimkou schválených blokových výjimek.</li> </ul> <p>Vymezení vhodných skupin potenciálních konečných příjemců, kteří budou vystupovat v roli zadavatelů PPP projektů a zároveň budou mít přístup k čerpání dotace z fondů EU. Do skupiny potenciálních konečných příjemců doporučujeme zařadit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerstva, kraje a obce (konečnými příjemci mohou být vybrané odbory zabývající se problematikou výzkumu a vývoje).</li> <li>státní příspěvkové organizace.</li> <li>příspěvkové organizace územního samosprávného celku.</li> <li>organizační složky státu.</li> <li>veřejné výzkumné instituce, vysoké školy.</li> <li>právnícké osoby ve vlastnictví státu.</li> </ul> <p>Obecně lze doporučit, že okruh možných žadatelů by měl být co nejširší.</p> |
| Zneužití fondů a riziko vrácení dotace                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Riziko zneužití fondů je spojeno s nutností doložit u každého konkrétního projektu jasné oprávnění (odůvodnění) pro použití dotací z fondů EU (náklady musí být zmíněny ve studii proveditelnosti či v podrobném rozpočtu k projektu).</li> </ul>   |
| Kontrolní mechanismy a monitoring                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Vymezení informačních požadavků požadovaných ze strany soukromého partnera do koncesní smlouvy.</li> <li>Vymezení specifických ukazatelů (jako jsou např. monitorovací indikátory) vyplývající z Rozhodnutí o přiznání dotace a dále definování podmínek pro potřeby kontroly a monitoringu v průběhu realizace projektu přímo do koncesní smlouvy.</li> <li>Postupovat při definování informačních požadavků a kontrolních mechanismů v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů.</li> </ul>  |
| Nastavení špatné časové realizace                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Definovat fáze projektu, spojené s časovými prodlevami oproti harmonogramu ve fázi hodnocení a při administraci projektů a následném proplácení finančních prostředků z fondů EU (zejména přípravná a investiční fáze).</li> <li>Načasovat realisticky dobu realizace PPP projektů, zabezpečit zahájení projektu co nejdříve od vyhlášení příjmu projektů a nastavit kontinuální příjem projektů.</li> <li>Výběrové řízení na koncesionáře zahájit před registrací žádosti o příspěvek z fondů EU, resp. před podpisem smlouvy o financování znát konečného dodavatele stavebních prací/služeb.</li> <li>Ve vazbě na nový systém finančních toků přes státní rozpočet upravit harmonogram schválení žádosti o platbu a proplacení finančních prostředků na účet příjemce.</li> </ul>  |

| Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na řídicí orgány |  |
|--|--|
| Bariéra  | Doporučení   |
| <b>Implementační struktura</b>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Rozšíření implementační struktury o role a zodpovědnosti související s PPP projekty: <ul style="list-style-type: none"> <li>definice rolí subjektů zapojených do implementační struktury pro SF ve vazbě na PPP projekty.</li> </ul> </li> <li>posílení institucionální a administrativní kapacity a odbornosti na straně veřejného sektoru.</li> </ul> |

| Hlavní doporučení na projektové úrovni s vazbou na řídicí orgány |  |
|--|--|
| Bariéra  | Doporučení   |
| <b>Operační programy a příručky pro konečné příjemce</b>         | <p>Do operačního programu doporučujeme popsat charakteristické prvky PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>dlouhodobé trvání projektu;</li> <li>veřejný subjekt či SPV v roli konečného příjemce (resp. jiný subjekt nesplňující definici „podniku“ v rámci pravidel veřejné podpory);</li> <li>financování projektu ze soukromých a veřejných zdrojů, přičemž veřejnými zdroji se rozumí fondy EU a národní veřejné prostředky;</li> <li>rizika plynoucí z realizace investice budou rozděleny mezi veřejný subjekt a soukromého partnera, přičemž veřejný sektor bude mít vodítko v řízení rizik od soukromého sektoru;</li> <li>veřejné služby budou v provozní fázi zabezpečeny soukromým investorem.</li> </ul>      |
|  | <p>Do operačního programu a příruček pro konečné příjemce doporučujeme uvést tyto náležitosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vymezení konečného příjemce (viz odrážka Konečný příjemce)</li> <li>Definování uznatelných výdajů (viz odrážka Omezení nákladů, které mohou být financovány ze SF)</li> <li>Náležitosti projektové dokumentace <ul style="list-style-type: none"> <li>Studie proveditelnosti;</li> <li>outline business case (včetně cost-benefit analýzy);</li> <li>rozpočet projektu;</li> <li>vydání územního rozhodnutí;</li> <li>posouzení vlivu projektu na životní prostředí;</li> <li>návrh koncesní smlouvy včetně ustanovení relevantních z hlediska EU fondů;</li> </ul> </li> </ul> <p>vlastnickou strukturu konečného příjemce.</p> |

## 10 Příloha č.1: Přehled základních typů PPP struktur

| Přehled základních typů PPP struktur |  |
|--------------------------------------|--|
| 1.                                   | <b>BOO (Build Own Operate)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• SPV („Special Purpose Vehicle“: privátní entita založená pro účely realizace PPP projektu) financuje a buduje infrastrukturní projekt.</li><li>• Po ukončení výstavby SPV zařízení vlastní a také jej provozuje po celou dobu životnosti.</li><li>• SPV získává příjmy z provozu projektu.</li></ul>                              |
| 2.                                   | <b>BOT (Build Operate Transfer)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• SPV financuje a buduje infrastrukturu.</li><li>• SPV zařízení vybuduje, provozuje po časově limitované období (obvykle 20 – 40 let) a získává příjmy z provozu projektu.</li><li>• Na konci tohoto období je vlastnictví infrastruktury převedeno na veřejný sektor.</li></ul>   |
| 3.                                   | <b>Design, Build, Finance, Operate (DBFO)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• SPV financuje a buduje infrastrukturu.</li><li>• SPV vlastní infrastrukturu po dobu výstavby, ale po dokončení ji převádí na veřejný sektor.</li><li>• Infrastruktura je po omezenou dobu (obvykle 20 – 40 let) provozována SPV.</li></ul>   |
| 4.                                   | <b>BLOT (Build Lease Operate Transfer)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• SPV vybuduje na pozemku veřejného sektoru infrastrukturu, jejíž výstavbu financuje.</li><li>• Po ukončení výstavby SPV zařízení provozuje a dostává od veřejného sektoru pevné leasingové splátky.</li></ul> <p>Na konci leasingového období (obvykle 20 – 40 let) je infrastruktura převedena na veřejný sektor.</p> |
| 5.                                   | <b>Design, Build, Maintain (DBM)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• SPV navrhuje a buduje infrastrukturu</li><li>• Infrastrukturu po celou dobu vlastní veřejný sektor</li><li>• SPV spravuje infrastrukturu a dostává od veřejného sektoru poplatky za dostupnost</li></ul>  |
| 6.                                   | <b>Design, Build, Operate (DBO)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• SPV navrhuje a buduje infrastrukturu</li><li>• Infrastrukturu po celou dobu vlastní veřejný sektor</li><li>• SPV provozuje infrastrukturu a dostává od veřejného sektoru poplatky za dostupnost</li></ul>  |

## 11 Příloha č.2: Přehled realizovaných schůzek

| Resort                    | Datum                  | Osoba  |
|---------------------------|------------------------|--|
| MŽP                       | 2.2.2006               | Ing. Petr Novák  |
| Magistrát Hl. města Prahy | 2.2.2006               | Mgr. Patricia Ferulíková   |
| MK                        | 3.2.2006               | Ing. Aleš Grof   |
| MZ                        | 3.2.2006               | Ing. Jan Jursa   |
| MPSV                      | 3.2.2006               | Ing. Ivana Projsová  |
| MI                        | 3.2.2006               | Ing. Martin Hiršal   |
| MPO                       | 6.2.2006               | Ing. Tomáš Říčka, Ing. Petr Jaroš, Ing. Petr Ondráček,<br>Ing. Petr Serafín. |
| KÚ Středočeský kraj       | 9.2.2006               | Mgr. Marek Kupsa   |
| MŠMT                      | 9.2.2006               | PhDr. Kateřina Pösingerová, CSc.   |
| MD                        | 10.2.2006<br>8.3.2006  | Ing. Olga Pokorná  |
| MŽP                       | 10.3.2006              | Ing. Zdeněk Zelený   |
| Úřad vlády, Sekce SVV     | 13.3.2006              | Dr. Marek Blažka   |
| MF                        | 15.3.2006<br>20.3.2006 | Ing. Hloušek<br>Ing. Kateřina Helikarová                                     |

## 12 Příloha č.3: Seznam použitých zkratk a pojmů

| Seznam použitých zkratk a pojmů |   |
|---------------------------------|---|
| BLOT                            | Typ PPP modelu – Build-Lease-Operate-Transfer   |
| BOO                             | Typ PPP modelu – Build-Own-Operate  |
| BOT                             | Typ PPP modelu – Build-Operate-Transfer   |
| ČOV                             | Čistírný odpadních vod  |
| DBFM                            | Typ PPP modelu – Design-Build-Finance-Maintain  |
| DBFO                            | Typ PPP modelu – Design-Build-Transfer-Operate  |
| DBM                             | Typ PPP modelu – Design-Build-Maintain  |
| DBMO                            | Typ PPP modelu – Design-Build-Maintain-Operate  |
| DBO                             | Typ PPP modelu – Design-Build-Operate   |
| DHIM                            | Drobný hmotný investiční majetek  |
| EIB                             | Evropská investiční banka   |
| EIF                             | Evropský investiční fond  |
| EK                              | Evropská komise   |
| ERDF                            | Evropský fond pro regionální rozvoj   |
| ESD                             | Evropský soudní dvůr  |
| ESF                             | Evropský sociální fond  |
| Fiche No. 53                    | Fiche 53: Zapojení veřejného a soukromého sektoru: 2007-2013  |
| Fiche No. 18                    | Informační list č. 18 rev1: Projekty generující výnosy  |
| Fiche No. 64                    | Směrnice pro metodologii uskutečňování nákladových benefitů   |
| Fondy EU                        | Evropský regionální rozvojový fond, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti   |
| FS                              | Fond soudržnosti  |
| HIM                             | Hmotný investiční majetek   |
| Politika HSS                    | Politika hospodářské a sociální soudržnosti   |
| ICT                             | Informační a komunikační technologie  |
| IOP                             | Integrovaný operační program  |
| IRR                             | Vnitřní výnosová míra (Internal rate of return)   |
| JPD                             | Jednotný programový dokument  |
| KZ                              | Zákon o koncesních smlouvách  |
| MD                              | Ministerstvo dopravy  |
| MF                              | Ministerstvo financí  |
| MSP                             | Malé a střední podniky  |
| NNO                             | Nevládní neziskové organizace   |
| NSRR                            | Národní strategický rozvojový rámec   |
| OBC                             | Studie proveditelnosti (Outline business case)  |
| OP                              | Operační program  |
| PFI                             | Private Finance Initiative (soukromý partner provozuje a spravuje pro veřejný orgán infrastrukturu, ale poplatky nehradí uživatelé ale veřejný subjekt) |
| PPP                             | Spolupráce veřejného a soukromého sektoru   |
| PSC                             | Porovnání finančních toků základní varianty (Public sector comparator)  |
| ROP                             | Regionální operační program   |
| SES                             | Strategie evropského společenství   |
| SPV                             | Zvláštní právnícká osoba vytvořená pouze za účelem plnění úkolů koncesionáře (special purpose vehicle)  |
| SROP                            | Společný regionální operační program  |
| TEN-T sítě                      | Rozvoj transevropských transportních sítí   |
| UOHS                            | Úřad pro ochranu hospodářské soutěže  |
| VR                              | Výběrové řízení   |
| ZVZ                             | Zákon o veřejných zakázkách   |

## 13 Příloha č.4: Seznam použitých zdrojů

### **Dokumenty EK pro přípravu čerpání prostředků EU v programovacím období 2007 – 2013:**

Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby

Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích (Komise Evropských společenství)

Návrh nařízení Rady o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti- Kompromis předsednictví

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském sociálním fondu - Kompromis předsednictví

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro regionální rozvoj (EFRR)

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropském sdružení pro územní spolupráci (ESÚS)

Návrh Národního rozvojového plánu české republiky 2007 – 2013 (Ministerstvo pro místní rozvoj)

REVENUE-GENERATING PROJECTS Information sheet n. 18 rev1 (Fiche No. 18)

Public - private participation: 2007-2013 (Fiche No. 53)

Fiche No. 64 (Guidance on the methodology for carrying out the cost-benefit analysis)

Fiche No. 58 Clarification about the main questions raised

Fiche No. 60 Improved access to finance for micro business and SMEs in the regions of the EU

Fiche No. 61 JESSICA: Sustainable development for urban areas

Interpretační sdělení EK o koncesích podle práva Společenství

### **Dokumenty pro současné programovací období:**

Příprava Regionálních operačních programů na území ČR (Podklad krajů sdružených do statistických jednotek NUTS II pro jednání o alokacích na operační programy pro období 2007 – 2013)

Operační program Doprava (Ministerstvo dopravy)

Operační program Životní prostředí 2007 – 2013 (Ministerstvo životního prostředí)

Operační program Infrastruktura (Ministerstvo dopravy, Ministerstvo životního prostředí)



Operační program Praha – Adaptabilita (Magistrát hlavního města Prahy)

Operační program Praha – Konkurenceschopnost (Magistrát hlavního města Prahy)

Operační program „Podnikání a inovace na léta 2007-2013“ (Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky)

Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (MPSV)

Operační program „Výzkum, vývoj a inovace“ (PS Inovace a znalostní ekonomika)

Operační program „Výzkum a vývoj pro inovace“ (podklad pro jednání s orgány EK)

Operační program „Výzkum a vývoj pro inovace“ (cíl Konvergence, Evropský fond pro regionální rozvoj, řídicí orgán MŠMT)

Operační program Vzdělávání (MŠMT)

IOP - Integrovaný operační program (Ministerstvo pro místní rozvoj)

Operační programy „Přeshraniční spolupráce“ pro Cíl 3 Evropská územní spolupráce

Operační programy „Nadnárodní a meziregionální spolupráce“ pro Cíl 3 Evropská územní spolupráce (2007-2013)

Jednotný programový dokument Cíl 2 regionu NUTS II, H. město Praha na období 2004 – 2006 (Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky ve spolupráci s hlavním městem Prahou)

Metodika finančních toků a kontroly fondů EU a Fondu soudržnosti (Ministerstvo financí)

#### **Platné zákony a vyhlášky ČR zejména:**

Zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Návrh zákona o veřejných zakázkách – sněmovní tisk č. 1076

Návrh zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení – sněmovní tisk č. 1078

#### **Metodické příručky PPP Centra ČR**

Příručka EU fondy a PPP - material PPP Centra

Přístup k řízení rizik v oblasti PPP - material PPP Centra

Seznamte se s PPP - material PPP Centra

#### **Další relevantní dokumenty**

Harmonogram postupu přípravy programových dokumentů pro plánovací období let 2007 až 2013 (Vláda České republiky)

Statut Řídícího a koordinačního výboru pro potřeby koordinace pomoci poskytované v programovacím období let 2007 až 2013 Evropskými společenstvími na úrovni státu (Vláda České republiky)

Jednací řád Řídícího a koordinačního výboru pro potřeby koordinace pomoci poskytované v programovacím období let 2007 až 2013 Evropskými společenstvími na úrovni státu (Vláda České republiky)

Usnesení Vlády České republiky ze dne 2. března 2005 č. 245 k postupu přípravy České republiky na čerpání finančních prostředků z fondů EU a z Fondu soudržnosti Evropské unie v letech 2007 až 2013 (Vláda České republiky)

PPP Hybrid financing structures: Leveraging EU funds and private capital (Draft Final Report for the World Bank) (PwC)

Developing Public Private Partnerships in New Europe (PwC)

AIRCON Případová studie kombinace PPP projektu a fondů EU (Johnson & Kramářik)

Studie aplikace partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) při financování projektu v oblasti dopravy z fondů EU (Johnson & Kramářik)

The impact of TENs co-financing and subsidy conditions on projects, and proposals for reform (Dutch Ministry of Finance ) - KPMG

Commission interpretative communication on concessions under Community Law (2000/C 121/02) (Official Journal of the European Communities)

GUIDANCE ON THE METHODOLOGY FOR CARRYING OUT THE COST-BENEFIT ANALYSIS Information note n° 64 (Fiche No. 64)

Guidelines for successful Public – Private Partnerships (European Commission)

Resource book on PPP case studies (European Commission)

Veřejná podpora podle práva EU

Způsobilé výdaje – metodická příručka (Ministerstvo pro místní rozvoj)

JASPERS: A New Technical Assistance Partnership

JASPERS – SEMINÁŘ NA DG REGIO DNE 9.12.2005 (9:30 – 14:00)

Název Deloitte odkazuje na zahraniční společnost Deloitte Touche Tohmatsu, její členské firmy a jejich dceřiné a přidružené podniky. Deloitte Touche Tohmatsu je organizací sdružující po celém světě subjekty, jejichž cílem je poskytovat odborné služby a poradenství špičkové úrovně. Při poskytování služeb svým klientům se naše pobočky ve 150 zemích světa řídí jednotnou globální strategií uplatňovanou na místní úrovni. Naše pracoviště mají možnost využívat bohatých znalostí a zkušeností celkem 120 000 zaměstnanců firmy po celém světě při poskytování služeb ve čtyřech odborných oblastech - audit, daně, poradenství a finanční poradenské služby. Společnost Deloitte spolupracuje s více než polovinou největších globálních společností stejně jako s velkými národními podniky, veřejnými institucemi, významnými místními klienty a úspěšně se rozvíjejícími firmami. Výše zmíněné služby nejsou poskytovány společností Deloitte Touche Tohmatsu a, s ohledem na požadavky regulačních orgánů i z některých dalších důvodů, určité členské firmy neposkytují služby ve všech čtyřech uvedených oblastech. Sdružení Deloitte Touche Tohmatsu jakožto zahraniční společnost, ani žádná z jejích členských firem navzájem nenesou odpovědnost za jednání či opomenutí některé ze společností, jež do tohoto sdružení patří. Každá z členských firem je samostatným a nezávislým právním subjektem působícím pod názvem „Deloitte“, „Deloitte & Touche“, „Deloitte Touche Tohmatsu“ nebo pod jiným souvisejícím jménem.

Deloitte Central Europe je regionálním sdružením subjektů zastřešených společnostmi Deloitte Central Europe Holdings Limited, členskou firmou organizace Deloitte Touche Tohmatsu ve střední Evropě. Služby jsou poskytovány dceřinými a přidruženými podniky společnosti Deloitte Central Europe Holdings Limited, které jsou samostatnými právními subjekty. Dceřiné a přidružené podniky společnosti Deloitte Central Europe Holdings Limited poskytují prostřednictvím téměř 2 000 zaměstnanců ze 40 poboček v 16 zemích odborné služby a ve svém oboru se řadí k předním firmám středoevropského regionu.

V České republice poskytují služby společnosti Deloitte Czech Republic B.V., organizační složka, Deloitte s.r.o. a ELBONA a.s., které jsou přidruženými firmami Deloitte Central Europe Holdings Limited. Společnost Deloitte patří v České republice mezi vedoucí firmy poskytující odborné služby. Tyto specializované služby v oblasti auditu, daní, poradenství a finančních poradenských služeb zajišťuje prostřednictvím svých 625 expertů.

K získání dalších informací prosím navštivte naše webové stránky [www.deloitte.cz](http://www.deloitte.cz).

Sídlo:  
Deloitte Czech Republic B.V., organizační složka  
Týn 641/4  
110 00 Praha 1

Adresa kanceláře:  
Deloitte  
Nile House  
Karolinská 654/2  
186 00 Praha 8 - Karlín  
Česká republika  
Tel.: +420 246 042 500  
Fax: +420 246 042 555