

Jak na PPP projekty



Author: Robert Nešpůrek, Richard Otevřel | Published: 08.07.2008

U obou zmíněných projektů probíhá výběr soukromého partnera formou zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách. V květnu vláda dále posvětila ještě další dva projekty, a to vybudování nové soudní budovy v Ústí nad Labem a stavbu věznice typu s ostrahou v Rapoticích. Právě na tomto příkladu lze poukázat na některé typické znaky PPP a jejich specifika v domácím právním prostředí.

At' každý dělá to, co umí nejlépe

Proč se vlastně vlády, kraje či obce pouštějí do PPP projektů, namísto aby jako obvykle zajišťovaly veřejné služby nebo provoz veřejné infrastruktury vlastními silami? Odpověď zní zcela lakonicky - at' každý dělá to, co umí nejlépe. Za touto stručnou poznámkou se skrývá, byť v tuto chvíli značně zjednodušujeme, základní princip PPP označovaný jako „hodnota za peníze“ (angl. value for money). Na mnoha příkladech ze zahraničí se totiž ukázalo, že veřejnou službu či infrastrukturu lze zajišťovat efektivněji, ekonomičtěji (úspory mohou dosáhnout i desítky procent) nebo i kvalitněji, je-li jejich zajištění svěřeno či zadáno těm subjektům, které mají lepší know-how, větší motivaci nebo dostupnější zdroje.

Co je to DBFO

Velmi častým typem PPP projektu je DBFO, u nás aplikovaný v případě výše zmíněného projektu věznice. Soukromý partner na základě požadavků na výstupy projektu definovaných veřejným zadavatelem navrhne plány budovy, která má sloužit k plnění cílů projektu (D = design), tuto budovu postaví (B = build) i financuje vlastními či cizími zdroji (F = finance) a následně ji po stanovenou dobu také provozuje (O = operate). Soukromý partner tedy především dostává prostor pro navržení plánů budovy tak, aby projekt byl co nejefektivnější z hlediska výstavby i následujícího provozu. Zatímco např. u věznice je zadavatelem dáno, že objekt musí mít určitý počet cel a každá cela musí mít určitý rozměr a vybavení, již není stanoveno, jakým způsobem mají být zajištěny např. vytápění a ohřev teplé vody: zdali pomocí kotle na uhlí nebo solárními panely. To je zcela na výběru soukromého partnera - ten je na rozhodování o této záležitosti zvyklý a specializovaný, neboť musí vybrat takové řešení, které mu v rámci dlouhodobého trvání celého projektu přinese nejvyšší úspory na investičních i provozních nákladech, a to při splnění zadavatelem daných požadavků na vytápění, a tudíž i přiměřený zisk. Stát obvykle nevlastní stavební firmy a tudíž vybudování vězeňského zařízení by stejně musel provádět soukromý dodavatel. V případě PPP projektů je však obvyklá podmínka, že jakékoliv plnění ze strany zadavatele nepřipadá do úvahy dříve, než projekt začne plnit svou funkci. V zájmu soukromého partnera tedy je, aby byl dodržen harmonogram výstavby a první osoby nastoupily výkon svého trestu do nové věznice co nejdříve - opět má lepší prostředky a pružnější přístup při řešení tohoto úkolu zpravidla soukromý partner.

Kam pro peníze?

Dalším specifickým rysem PPP je způsob financování, jež si soukromý partner zpravidla zajišťuje sám (z větší části obvykle úvěrem či jiným dluhovým nástrojem). Rozdíl je zřejmý - zatímco úvěr poskytnutý státu

by byl pravidelně splácen bez ohledu na výsledky projektu, v případě PPP bude stát v plné míře platit soukromému partnerovi pouze za kvalitně dodanou službu (v našem případě provoz věznice bez závad). V provozní fázi se projeví všechny výhody fází předchozích - soukromý partner provozuje zařízení, jehož návrh si pro tyto účely přizpůsobil a samotný provoz pak může dále zefektivňovat jemu vlastními tržními způsoby chování (což je pro stát vždy složitější).

Rizika nese soukromý partner

Všechny výše uvedené fáze v životě projektu mají svá rizika - a podstatným rysem PPP projektů je přesun rizik na tu smluvní stranu, která s nimi dokáže lépe pracovat. Některá rizika ale mohou být i sdílená - pak je stejným nebo jinak určeným dílem nesou soukromý i veřejný sektor a stejným způsobem jsou rozděleny i finančních či jiné důsledky takového rizika. Odměnou za činnost soukromého partnera a rizika, které nese místo veřejného sektoru, je realizace výnosů dosažených dohodnutým způsobem - u věznice to budou platby ze strany veřejného sektoru za dostupnost poskytované služby a případně i dodatečné výnosy z „komerčního“ provozu daného projektu (např. z výroby při zaměstnávání odsouzených osob).

PPP není receptem na všechny projekty

Než se veřejný zadavatel rozhodne pro nějaký projekt, měl by pečlivě zvážit, jakým způsobem lze daný projekt realizovat. Pokud projekt vykazuje znaky vhodnosti pro použití PPP (tj. např. zahrnuje činnosti, které veřejný sektor „neumí“), je rozumné vypracovat tzv. studii proveditelnosti (angl. zpravidla OBC, tj. Outline Business Case). Studie shrne účel, cíle a identifikovatelná rizika projektu, navrhne jejich rozdělení mezi soukromý a veřejný sektor, provede ekonomické a finanční posouzení projektu a doporučí nejvýhodnější právní a ekonomické varianty. Nepochybně by měla zahrnovat i posouzení, které činnosti lze soukromému sektoru svěřit a které ne - některé výsostné pravomoci státu mohou totiž vykonávat pouze státní orgány. Česká právní úprava zná pro tuto studii pojem „koncesní projekt“, který je ve vymezených případech zpracováván povinně a jehož součástí je mimo jiné porovnání, zda je PPP varianta výhodnější než klasická veřejná zakázka.

Koncesionář: koho a jak vybrat?

V případě, že veřejný zadavatel zvolí realizaci projektu metodou PPP, nastává z hlediska zadavatele stěžejní fáze projektu spočívající ve výběru soukromého partnera (koncesionáře) a uzavření příslušné koncesní smlouvy.

Zadavatel si předně musí správně posoudit právní rámec zadání PPP projektu a realizaci výběrového řízení. Na výběrové řízení přitom ve většině případů dopadá právní úprava obsažená zejména ve dvou zákonech, a to v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (dále jen „koncesní zákon“) a zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“).

Volba postupu podle ZVZ nebo koncesního zákona při výběru koncesionáře závisí na celkové povaze projektu. Například v projektu věznice nelze dovodit, že by koncesionář měl nést „podstatnou část rizik spojených s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb nebo z využití provedeného díla“, respektive, že by tento určující charakter zakázky jednoznačně dominoval a odůvodňoval tak použití koncesního zákona. Je zřejmé, že koncesionář na sebe nebude brát podstatnou část poptávkového rizika, které je s ohledem na aktuální výklad řady odborníků včetně Ministerstva pro místní rozvoj považováno za největší riziko pro splnění podmínek možnosti zadání zakázky formou koncesního řízení. Z tohoto důvodu bude v případě věznice použito na výběrové řízení na koncesionáře ZVZ, a nikoliv koncesní zákon.

Projekt věznice nebude vhodné zadat jedním z „klasických“ druhů zadávacího řízení, a to otevřeným či užším řízením. Především proto, že zadavatel má zájem, aby v průběhu řízení na základě návrhů uchazečů a jednání s nimi upřesnil konečné zadání projektu po právní, technické, finanční a organizační stránce do té míry, aby co nejvíce vyhovovalo potřebám zadavatele a aby uchazeči mohli podat konečné a vzájemně

srovnatelné nabídky. Zadavatel pak může vybrat takového partnera, který by daný projekt realizoval pro zadavatele za nejvhodnějších podmínek. Vhodným druhem zadávacího řízení pro PPP projekt tak je především soutěžní dialog dle ZVZ, převzatý z evropského práva, jehož legislativní úprava byla právě vedena snahou zavést specifické zadávací řízení použitelné pro PPP projekty. Dalším druhem zadávacího řízení, který může být vhodný pro zadání PPP projektu, je jednací řízení s uveřejněním, stále hojně využívané především ve Velké Británii a Irsku.

Koncesní smlouva a financování projektu

Výsledkem výběrového řízení na koncesionáře je uzavření tzv. koncesní smlouvy. Koncesní smlouva upravuje veškerá ujednání mezi zadavatelem a koncesionářem. Její podstatnou částí jsou ujednání o rozložení rizik a důsledcích, které tato ujednání mají na práva a povinnosti obou stran.

Koncesní smlouvy na projekty PPP jsou často složité a rozsáhlé dokumenty. Obvykle je tvoří vlastní smlouva obsahující hlavní smluvní ustanovení a někdy až několik desítek různých příloh, z nichž některé mají technický charakter (například funkční specifikace budov) a jiné spíše povahu ekonomicko-právních dokumentů (např. popis platebního mechanismu). Cílem je, aby všechna ustanovení o povinnostech smluvních stran byla obsažena v jediném dokumentu. Koncesní smlouva proto pokrývá všechny fáze projektu od počátečního získání příslušných souhlasů a povolení až po předání zařízení zadavateli, provoz zařízení a skončení projektu. Kromě výše uvedeného musí koncesní smlouva v České republice obsahovat náležitosti stanovené koncesním zákonem.

Koncesionářem je obvykle jednoúčelová projektová společnost, tzv. special purpose vehicle - „SPV“ (tj. společnost založená členy úspěšného konsorcia, jejíž činnost je omezena realizací daného projektu). Použití SPV je vedeno především snahou dosáhnout optimálního způsobu financování projektu a omezení finančních rizik pro poskytovatele financování. Na projektové společnosti se mohou kapitálově podílet subjekty, které se budou podílet i na realizaci projektu, jako např. stavební společnost nebo poskytovatel služeb. Ostatními investory mohou být různé finanční instituce a investiční fondy.

Projektová společnost pak uzavírá subdodavatelské smlouvy o plnění svých projekčních a stavebních povinností se stavební společností a smlouvu o plnění svých povinností v oblasti poskytování služeb s poskytovatelem těchto služeb. Projektová společnost je tedy obvykle především zajišťovatelem finančního a organizačního krytí projektu a většina povinností vyplývajících z koncesní smlouvy je takto přenesena na specializované subdodavatele. Kromě kapitálu poskytovaného členy konsorcia neboli sponzory je financování projektu zajištěno dluhovými nástroji. Tento dluh má obvykle rozmanitou strukturu, podmínky a zajištění. Předpokládá se, že dluh bude plně splacen (včetně úroků) projektovou společností z příjmů projektu.

Základní typy PPP projektů

- **Návrh a výstavba (D&B)** Soukromý sektor provede návrh a výstavbu tak, aby byly splněny specifické podmínky veřejného sektoru, a to často za pevnou cenu, takže riziko překročení nákladů se přeneslo na soukromý sektor. Pro řadu odborníků tato forma nepředstavuje skutečný model PPP, protože se velmi podobá tradičnímu způsobu zadání zakázky a neobsahuje provozní fázi.
- **Provoz a údržba (O & M)** Soukromý provozovatel provozuje na základě smlouvy projekt po vymezené období. Vybudovaná infrastruktura zůstává ve vlastnictví veřejného subjektu. Smlouva přitom obsahuje typické nástroje PPP, zejména přísné vázání plateb smluvnímu partnerovi na kvalitu poskytované služby, v mnoha případech však tato forma nepředstavuje skutečný model PPP, protože se velmi podobá tradičnímu způsobu poskytování služeb veřejnému sektoru.
- **Výstavba, provoz a převod (BOT)** Soukromý subjekt uzavře smlouvu za účelem financování, výstavby a provozu infrastruktury na vymezené období, během něhož zůstává infrastruktura ve vlastnictví veřejného sektoru.
- **Výstavba, vlastnictví, provoz a převod (BOOT)** Soukromý subjekt uzavře smlouvu za účelem

financování, návrhu, výstavby a provozu infrastruktury na vymezené období, po jehož uplynutí je vlastnictví převedeno zpět na veřejný sektor.

- **Návrh, výstavba, financování a provoz (DBFO)** Soukromý sektor provede návrh, financování a výstavbu infrastruktury na základě dlouhodobé koncesní smlouvy a provozuje objekt po dobu trvání koncese. Soukromý partner převede odpovědnost za provoz provoz na veřejný sektor na konci koncesního období.
- **Výstavba, vlastnictví, provoz (BOO)** Soukromý sektor zajistí financování, výstavbu a trvale vlastní a provozuje infrastrukturu. Veřejná omezení jsou definována v původní smlouvě a prostřednictvím trvalé regulace. Pro řadu odborníků tato forma nepředstavuje skutečný model PPP, protože se velmi podobá čistě soukromému způsobu řešení.

08.07.2008 16:54, Robert Nešpůrek, Richard Otevřel

Stavební
forum