

20. 9. 2005

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Odstraňování překážek u Projektů veřejně soukromého partnerství (projekty „PPP“)

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR v prvním čtení dne 17. srpna 2005 podpořila vládní návrh zákona o spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Takzvaný koncesní zákon má posílit právní jistotu a vytvořit rámec pro uplatnění projektů PPP (z angl. Public Private Partnership) tak, aby soukromé subjekty i veřejný sektor získaly jasná pravidla spolupráce. Zákon má, mimo jiné, stanovit proceduru pro výběr koncesionáře a regulační mechanismy partnerství.

Předpokládá se, že po schvalovací proceduře by zákon mohl nabýt účinnosti od 1. ledna 2006. Mimo vznik tohoto nového zákona bude však třeba novelizovat i další zákony, aby se mohl model PPP stát v českém prostředí skutečně funkčním.

Vládnímu návrhu zákona předcházela analýza potenciálu a existujících překážek pro širší využití PPP projektů v prostředí ČR tak, aby se tyto projekty staly jedním ze standardních nástrojů zajišťování veřejných potřeb. Zájem o PPP projekty vyvolal dlouhodobý nedostatek veřejných zdrojů pro financování veřejných potřeb, zejména při realizaci finančně náročných projektů dopravní infrastruktury. S PPP projekty se však počítá i při zajišťování veřejných služeb jako třeba ve školství, zdravotnictví či vizeoství.

Využití soukromého kapitálu v dopravní infrastruktuře dala vláda ČR zelenou v lednu 2004, když svým usnesením č. 7 schválila politiku Partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR. Na zmínované usnesení vlády z ledna 2004 navázala později vláda svými dalšími usneseními, které se týkaly jednak kroků směřujících k systémové implementaci (usnesení č. 791 z 25.8.2004), a dále pak konkrétních pilotních projektů (usnesení č. 76 z 19.1.2005 – 1. vlna, resp. usnesení č. 1017 ze 17. srpna 2005 – 2. vlna). Diskuse o propojení soukromého a veřejného sektoru probíhaly však v 90 letech intenzivně i na mezinárodní úrovni s cílem pomoci jednotlivým zemím vytvořit odpovídající právní a regulační rámec. Na půdě UNCITRALu tak na přelomu 2000 a 2001 spatřila svět tzv. Legislativní příručka pro PPP projekty (*Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*) na níž později v létě 2003 navázal Průvodce legislativou pro privátní financování infrastrukturních projektů (*Model Legislative Provisions*).

Zájem vlády a jednotlivých resortů (zejména doprava, spravedlnost, zdravotnictví, místní rozvoj, finance) o PPP projekty logicky vyvolal ohlas u těch, kteří s tímto projekty přijdou do styku, ať již jde o potenciální investory, banky či různé profesionální poradce. Někteří z nich se sjednotili na ustanovující valné hromadě v listopadu 2004 pod platformou Asociace PPP. Vznik asociace navázal na politiku vlády ČR v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru, zřízení PPP Centra a zapadl tak do širšího kontextu vytváření příznivých podmínek pro realizaci PPP projektů u nás.

PPP projekty v českém ani světovém prostředí nejsou ani novým, ani nejspíše. Viděno dnešním pohledem, například koncese na provozování veřejné dopravy v druhé polovině 19. století v tehdejší Rakousko-Uhersku byly ve své podstatě PPP projekty. Uvést lze však i příklady z pozdější doby. Projekt financování rozšíření a provozování odbavovacího terminálu na mezinárodním letišti Praha – Ruzyně, na kterém se autor tohoto článku na straně České správy letišť a po boku mezinárodních poradců JP Morgan (financování), Debevoise & Plimpton (mezinárodně-právní) a NACO (provozní-

technický) aktivní z pohledu českého práva podílel po téměř 4 roky, byl typický pokusem o projekt PPP. Ten nakonec dle původního zadání vlády z roku 1992 vlastně neuspěl zejména pro v podstatě tehdy neřešitelné překážky v právním a regulačním rámci ČR, zejména pokud se týkaly přirozeného monopolu některých „letištních aktivit“. Nelze se proto až tak moc podívat nad tím, že financující instituce (vedle komerčních bank to byla i IFC) tehdy od vlády nakonec požadovaly, aby návratnost 25 letého projektu zajistila státní zárukou, což se však stejně logicky nakonec projektu stalo osudným. S PPP projektem počítala později třeba vláda Miloše Zemana pro dostavbu dálnice D47 z Lipníku nad Bečovou na hranici s Polskem. Ani tento projekt nakonec neskončil úspěšně, byť důvody byly přeci jenom jiné.

Odpovídající právní prostředí je pro realizaci PPP projektů esenciální. Neznamená to však, že by pro PPP projekty musel vždy a v každé zemi existovat speciální zákon. Například Velká Británie, kde je za dobu více než 100 let s projekty PPP snad nejvíce zkušeností, žádnou specifickou úpravu (v našem chápání) nepovažovala za nutnou. Je však třeba mít na zřeteli, že jde o zemi s poněkud jinými právní-kulturními tradicemi a nepřerušovanou kontinuitou právního vývoje, kde státu historicky nebrání nic v tom, aby se při zajišťování veřejných potřeb smluvně zavazoval (udíloval „koncese“ cestou smluvní, nikoliv veskrze administrativně -autoritativní, jako je tomu doposud u nás).

Na světě lze ale nalézt i celou řadu kritiků PPP projektů. Ti poukazují třeba na riziko ztráty tržního chování koncesionáře, pokud mu nesprávně nastavené podmínky výkonu koncesních práv umožní dlouhou řadu let dopředu chovat se netržně, prodražovat zakázky či „vysávat“ peníze z koncových zákazníků. Tím současně údajně dochází k deformacím trhu jak takového. I na takovéto situace musí tedy regulační rámec pamatovat a umožnit státu, nejméně pak v kritických případech, vykoupit koncesionáře.

Dimenzi úskalí spojených s realizací PPP projektů by měly naznačit uvažované pilotní projekty, ať již jde o dostavbu dálniční sítě (např. výstavba části D3, uvažované rozšíření D1 či dostavba R6 a R7), ale i v oblasti justice (justiční paláce) a vizeoství (vìznice s ostrahou) či zdravotnictví (dostavba v areálu UVN v Praze). PPP projekty se dotknou nejen zájmů státu a „koncesionáře“, ale i těch, kteří budou projekt financovat (nejen z vnějšku – jako banky, ale třeba i jako kapitáloví investoři koncesionáře). V neposlední řadě se pak PPP projekty dotknou i široké veřejnosti – koncových zákazníků (typicky u všech PPP projektů v oblasti přirozených monopolů).

JUDr. Pavel Holec

autor je společník v [AK HOLEC, ZUSKA & partneři](#), člen Kontrolní rady a Výboru pro vnější vztahy ĚAK

JUDr. Petr Holec

autor je společník v [AK HOLEC, ZUSKA & partneři](#) a člen Kontrolní rady ĚAK

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Holdingové struktury a odpovědnost mateřské společnosti](#)
- [Zjednodušení rozvodového řízení – aktuální právní úprava vs. změny, které zavádí rozvodová reforma](#)

- [Ochrana klimatu a výroba zboží v roce 2024: uhlíkové clo a změny v emisních povolenkách](#)
- [Poskytování informací zadavatelem v zadávacím řízení](#)
- [Zásady pro spolupráci obcí s developery a možnost dohody na změně územního plánu](#)
- [Jak mohou firmy těžit z EU Taxonomie? Příklady konkrétních příležitostí ve třech sektorech](#)
- [Změny v bezplatných emisních povolenkách: na koho dopadnou a jak se na ně připravit?](#)
- [Investice do společné věci v nesezdaném soužití](#)
- [K povinnosti zaměstnance vrátit zaměstnavateli rozdíl mezi stálou a dosaženou mzdou při uplatnění konta pracovní doby](#)
- [Holdinky a zneužití práva při výplatě podílu na zisku.](#)
- [Technická novela zákona o zadávání veřejných zakázek vejde v účinnost už 16. 7. 2023](#)