

**Partnerství veřejného a soukromého sektoru**  
(Public Private Partnership)

Právní analýza proveditelnosti  
v České republice

Říjen 2003

## OBSAH

1.	SHRNUTÍ .....	1
2.	PRÁVNÍ REŽIM PPP .....	3
3.	POLITIKA PPP .....	4
4.	OTÁZKA PRAVOMOCI.....	9
5.	KONCESNÍ SMLOUVY .....	10
6.	ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK .....	12
7.	PLATBY UŽIVATELŮ SLUŽEB .....	14
8.	NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM VEŘEJNÉHO SEKTORU .....	15
9.	FINANCOVÁNÍ PROJEKTŮ .....	18
10.	PERSONÁLNÍ OTÁZKY .....	19
11.	OTÁZKA STÁTNÍ PODPORY.....	20
12.	REALIZACE PROJEKTŮ .....	20
13.	PŘEDBĚŽNÁ ANALÝZA SEKTOROVÝCH NOREM.....	22

**PŘÍLOHA: PŘEHLED PRÁVNÍHO STAVU V JEDNOTLIVÝCH SEKTORECH**

## ÚVOD

Tento dokument vznikl v souvislosti s přípravou zavedení Partnerství veřejného a soukromého sektoru, kterou Ministerstvu financí a Fondu národního majetku uložila vláda na základě návrhu připravované reformy veřejných rozpočtů.

**Účelem** tohoto dokumentu je analyzovat právní prostředí České republiky ve světle plánované realizace projektů veřejných služeb a veřejné infrastruktury formou partnerství veřejného a soukromého sektoru neboli Public Private Partnership (dále jen "**PPP**") a doporučit změny, které by měly být v českém právu provedeny, aby bylo vytvořeno právní prostředí příznivé pro realizaci projektů formou PPP.

Tento dokument se zabývá problematikou ryze právní a nevyjadřuje se ke vhodnosti či výhodnosti PPP pro zajištění veřejných služeb či veřejné infrastruktury. Diskuse o otázkách ekonomické výhodnosti v obecné rovině je ostatně nevhodná, protože PPP není plošným nástrojem, nýbrž jednou z možností, kterou má veřejný sektor k dispozici pro realizaci **konkrétních** projektů. Právě v souvislosti s konkrétními projekty je teprve možné vést diskusi o vhodnosti (společensko-politické) a výhodnosti (hospodářské) použití formy PPP.

Stejně jako v tomto dokumentu nenaleznete analýzu "pro" a "proti" PPP, nenaleznete v něm ani vyčerpávající definici toho, co vlastně PPP je. To proto, že taková definice neexistuje. PPP je pojem, který se začal používat pro celou řadu způsobů zajištění veřejných služeb a veřejné infrastruktury – od tradičních silnic přes železnice, školy, nemocnice až po věznic. Seznam projektů, které jsou v různých zemích realizovány formou PPP, roste a je jen na veřejné správě, zda se rozhodne realizovat konkrétní projekt jako PPP. Přestože pojem PPP nelze uspokojivě definovat, lze označit vlastnosti, které jsou pro PPP projekty typické: (1) Na jedné straně je veřejný sektor ("**zadavatel**"); (2) Na druhé straně je soukromý sektor ("**soukromý partner**" nebo "**dodavatel**"); (3) Zadavatel a dodavatel uzavírají dlouhodobou smlouvu ohledně veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury.

Tento dokument by nevznikl bez obětavé podpory a zkušeností odborníků – nejčastěji pracovníků jednotlivých ministerstev - kterým patří upřímné poděkování. Zvláštní poděkování patří Ing. Kateřině Helikarové z Ministerstva financí.

Tento dokument obsahuje rovněž řadu podnětných připomínek, které byly učiněny ve vnitřním připomínkovém řízení na Ministerstvu financí, zčásti ve vnějším připomínkovém řízení ostatními ministerstvy a na schůzkách se zástupci soukromého sektoru a finančních institucí v Praze a v Londýně. Všem, kteří do tohoto materiálu přispěli svými připomínkami, rovněž patří poděkování.

Říjen 2003

JUDr. Roman Kramařík, Ph.D.

## 1. SHRUTÍ

### 1.1 Částečná připravenost, potřeba změn

Přestože právní prostředí České republiky není na PPP projekty zvlášť připraveno, umožňuje u některých projektů jejich realizaci bez změn v zákonech<sup>1</sup>. Uskutečnění projektů v některých oblastech (např. financování projektů ve zdravotnictví nebo ve školství, realizace projektů s výběrem poplatků (např. mýtného) apod.) a širší rozvoj PPP projektů jsou však podmíněny některými legislativními změnami a organizační připraveností na straně veřejného sektoru.

### 1.2 Potřeba legislativních změn – obecné předpisy

Úspěšná realizace PPP projektů předpokládá podstatnější legislativní změny v dále popsaných oblastech:

**Zadávání veřejných zakázek:** PPP projekty jsou veřejnými zakázkami a podléhají režimu zákona o zadávání veřejných zakázek. Tento zákon (současný ani Parlamentem projednávaný) není koncipován pro zadávání zakázek takového rozsahu a povahy, jaké mají projekty realizované formou PPP a neumožňuje zvláštní přístup ke stavebním zakázkám zadávaným koncesním způsobem, který umožňují směrnice EU. Doporučuje se využít všech úlev, které umožňují (nebo budou umožňovat) směrnice EU.

**Veřejný majetek:** PPP projekty obsahují prvky, které přesahují hranice v současnosti povoleného nakládání s majetkem státu, rozpočtových a příspěvkových organizací a územních samosprávných celků – jde o podmínky nabývání, zcizování, zatěžování a pronájmu majetku. Doporučuje se zmocnit Ministerstvo financí k povolování potřebných výjimek ze zákonných zakázů.

**Uzavírání koncesních smluv:** S výjimkou stručné úpravy v některých předpisech (např. zákon o pozemních komunikacích) neobsahuje právní řád dostatečnou úpravu problematiky uzavírání koncesních smluv. Potřebná úprava by měla spočívat v obecné úpravě koncesních smluv, pravidel pro jejich uzavírání a soudní vymahatelnosti.

**Výběr poplatků:** Pokud by měly být v souvislosti s některými projekty vybírány poplatky přímo od uživatelů veřejné infrastruktury, bude třeba přijmout adekvátní zákonnou úpravu a stanovit způsob regulace výše poplatků.

**Fiskální disciplína:** Tvorba mandatorních výdajů budoucích rozpočtů uzavíráním dlouhodobých smluv nad rámec běžného rozpočtu i tříletého výdajového rámce není nijak monitorována ani regulována. Doporučuje se zákaz přijímání závazků budoucích výdajů nad určitou mez bez souhlasu Ministerstva financí, a to na všech úrovních veřejné správy, tj. i na úrovni územních samosprávných celků. Rozvoj PPP na krajské a komunální úrovni bez regulace Ministerstvem financí by byl fiskálním hazardem.

### 1.3 Potřeba legislativních změn – zvláštní předpisy

Příprava a realizace PPP projektů v jednotlivých sektorech může vyžadovat i změny zvláštních zákonů nebo podzákonných norem. V příloze je uveden přehled změn potřebných v oblastech, kde je vysoká pravděpodobnost rozvoje PPP projektů.

<sup>1</sup> Důkazem jsou realizované projekty (např. Pražské vodovody a kanalizace, a.s.)

#### 1.4 Zvláštní zákon o PPP a definice PPP

PPP projekty souvisí s celou řadou právních předpisů, které budou v souvislosti s PPP vyžadovat změny. Otevřenou otázkou zůstává, zda tyto změny provést odděleně ve všech dotčených předpisech, nebo zavést pro PPP úpravu zvláštním zákonem. O této otázce bude třeba vést diskusi mezi legislativci ve stadiu zpracování věcného záměru příslušné novely či zákona.

S tím souvisí i definice pojmu "Public Private Partnership". V souvislosti s navrhovanými právními úpravami a státní regulací sice bude potřeba definovat určující znaky regulovaných projektů avšak potřeba obecně definovat pojem Public Private Partnership v českém právu není.

#### 1.5 Fiskální disciplína a budoucí mandatorní výdaje veřejných rozpočtů

Uzavírání smluv na PPP projekty obvykle znamená závazek budoucích veřejných rozpočtů (státního, krajských a obecních) k mandatorním platbám. Veřejný sektor bude mít díky PPP projektům možnost vybudovat infrastrukturu, kterou by jinak nemohl z běžného rozpočtu financovat, v řadě případů ani při současném zadlužení. Příslušný zadavatel se přitom však může v důsledku závazků přijatých v souvislosti s PPP projekty dostat do situace, kdy bude nucen v budoucnu omezovat některé výdaje na veřejné služby a v krajním případě (u samospráv) riskovat insolventnost<sup>2</sup>. Vzhledem k těmto rizikům a vzhledem k dále popsaným omezením možností tvorby veřejného dluhu je žádoucí, aby byl vytvořen kontrolní mechanismus pro zabránění "přetížení" budoucích rozpočtů mandatorními výdaji. Navrhovaný mechanismus (viz shora uvedené legislativní změny obecných předpisů) spočívá v požadavku souhlasu Ministerstva financí s PPP projekty, a to i s projekty realizovanými na úrovni územních samospráv. Rozvoj PPP projektů na krajské a komunální úrovni bez současného zavedení regulační pravomoci Ministerstva financí by byl pro Českou republiku z fiskálního hlediska velmi riskantní.

Zastupitelské orgány, které jsou správci příslušných rozpočtů<sup>3</sup>, mohou usilovat o posílení své kontroly nad tvorbou dlouhodobých závazků, tj.: mandatorních výdajů budoucích rozpočtů. Taková kontrola může přispět k omezení fiskálních rizik, avšak současně může vytvořit i značnou překážku ve využívání PPP. Doporučuje se, aby zájem na fiskální kontrole budoucích mandatorních výdajů a současně zájem na rozvoji veřejných služeb a infrastruktury formou PPP, byly vyváženy tak, že zastupitelské orgány stanoví pouze limity zatížení budoucích rozpočtů, které nesmí být překročeny, a schvalování jednotlivých projektů v rámci těchto limitů bude ponecháno v pravomoci Ministerstva financí.

#### 1.6 Spravedlivé dělení limitu veřejného dluhu

Celková míra veřejného dluhu je omezená 60% HDP<sup>4</sup>. Budoucí závazky z některých PPP projektů mohou být v celém rozsahu (tj. v celém objemu realizované investice či získaného financování) charakterizovány jako veřejný dluh. Do veřejného dluhu se navíc počítá i dluh územních samosprávných celků. Aktivnější kraje či obce, které vybudují infrastrukturu formou PPP dříve, tak vyčerpají celkový povolený veřejný dluh a znemožní realizaci dalších PPP projektů (či jiný způsob financování infrastruktury) ostatním.

<sup>2</sup> Banky, které budou PPP projekty financovat sice svými analýzami prověří, že se územní samosprávný celek v důsledku PPP projektu nestane insolventním, avšak tato přirozená kontrolní funkce skončí ověřením prosté solventnosti, nikoliv ochranou širšího veřejného zájmu

<sup>3</sup> Poslanecká sněmovna u státního rozpočtu a zastupitelstva u rozpočtů krajských a obecních

<sup>4</sup> Tzv. Maastrichtská kritéria obsažená ve Smlouvě o Evropské Unii ze dne 7/2/1992 (Maastrichtská smlouva)

Vzhledem k finančnímu rozsahu možných PPP projektů je žádoucí, aby stát reguloval způsob, jakým jeho organizační složky a územní samosprávné celky přistupují k realizaci PPP projektů (nebo jiných projektů, kterými vytvářejí veřejný dluh). Do výkonu samosprávy lze zasahovat pouze na základě zákona, proto bude takové opatření vyžadovat formu zákona.

## 1.7 Insolvence krajů a obcí

V souvislosti s PPP není navrhováno bezprostřední přijetí úpravy řešení insolvence krajů a obcí. Vzhledem k pokračující decentralizaci a podstatnému samoragulačnímu efektu, který nad hospodařením územních samosprávných celků budou vykonávat banky financující PPP projekty, pokud budou přesvědčeny, že stát nebude insolventní kraje a obce podporovat, lze doporučit zahájení veřejné diskuse s cílem úpravy řešení insolvence územních samosprávných celků.

## 2. PRÁVNÍ REŽIM PPP

### 2.1 Zvláštní zákon o PPP?

Obvyklou otázkou, se kterou se pracovní skupina setkávala při diskusích o PPP, bylo zda a případně jak by měly být PPP projekty upraveny zvláštním zákonem. Jednoduchá odpověď na tuto otázku je, že **není rozhodující, zda PPP projekty upravuje zvláštní zákon či nikoliv**. Některé evropské země (Irsko, Portugalsko, Belgie) přistoupily k úpravě zvláštními normami. Jiné země však takovou zvláštní úpravu nemají (Velká Británie, Francie) a přesto úspěšně implementovaly řadu PPP projektů.

Problematika související s PPP je upravena v řadě právních předpisů, upravujících např. zadávání veřejných zakázek, pravomoc ministerstev, pravomoc územních samosprávných celků, ochranu věřitelů, konkurs apod. Záleží pouze na zpracovatelích příslušných legislativních návrhů, zda se rozhodnou novelizovat jednotlivé předpisy, či celou úpravu shrnout do průřezové normy, kterou by bylo možné označit za "Zákon o PPP". Problematika uzavírání koncesních smluv bude vyžadovat přijetí zvláštního zákona.

### 2.2 Definice PPP

Obvyklou otázkou v souvislosti s právní analýzou rovněž bylo zda a jak definovat PPP<sup>5</sup> projekty. Jednoduchá odpověď na tuto otázku je, že obecně **není žádný důvod, proč by do práva měla být zavedena obecná definice "PPP projektu"**. Případná zákonná úprava fiskálního dozoru, zvláštní úprava zadávání veřejných zakázek koncesního typu, nebo úprava koncesí by měla obsahovat kvalifikační kritéria pro vymezení projektů, na které se vztahuje. Tato kritéria však nelze považovat za definici PPP projektů.

V souvislosti s regulací fiskální dohledové pravomoci Ministerstva financí bude zřejmě třeba definovat projekty, které podléhají schvalovací pravomoci, například jako: (1) jakoukoliv smlouvu mezi zadavatelem veřejného sektoru a soukromým dodavatelem, (2) ve které přijímá veřejný sektor platební závazek, který by měl být

<sup>5</sup> Pojem PPP (Public Private Partnership), někdy též PFI (Private Finance Initiative – v Británii), PSP (Private Sector Participation) nebo PPI (Private Participation in Infrastructure) je obecně užívaný technický termín, který popisuje širší skupinu projektů, kterým je společné, že se na nich podílí soukromý a veřejný sektor a že směřují k uspokojování potřeb tradičně zajišťovaných veřejným sektorem; někdy jsou tyto pojmy poněkud nesystematicky používány pro jakékoliv spojení soukromého a veřejného sektoru, např. v podobě běžných dodávek zboží nebo služeb.

hrazen z budoucích rozpočtů a přesahuje stanovenou procentuální částku zadavatelova běžného rozpočtu.

Jakkoliv budou takovou definicí zahrnuty i běžné investiční projekty, které nemusí mít povahu PPP, lze předpokládat, že existuje veřejný zájem na regulaci těchto projektů současně s PPP projekty. Pokud takový zájem není, může být buď definice omezena nebo může Ministerstvo financí vydat blokovou výjimku, kterou automaticky povolí všechny projekty, které byly omylem zachyceny sítí regulace.

### 3. POLITIKA PPP

#### 3.1 Obecná rizika PPP pro veřejný sektor

PPP projekty mohou nést plody, avšak za cenu některých rizik a dodatečných nároků na veřejný sektor. Uzavřením smluv na zajištění veřejné služby/veřejné infrastruktury formou PPP přeneše veřejný sektor odpovědnost a část rizik spojených s budováním infrastruktury a zajištěním jejího provozu na sektor soukromý. Pokud však budou PPP projekty realizovány chybně, bude veřejný sektor vystaven riziku zhoršeného zajištění veřejných služeb bez možnosti zjednat účinnou a efektivní nápravu. Váha rizik je zvyšována právě dlouhodobostí projektových smluv. Právě v dlouhodobosti projektů však spočívá jádro partnerství a výhody pro veřejný sektor. Dlouhodobé poskytování služeb vede soukromý sektor k hledání dlouhodobých řešení efektivních z pohledu celé délky "života" příslušného aktiva. Jistota trvání projektu a souvisejících peněžních toků po určitou dobu je rovněž důležitá pro zajištění financování projektů soukromým sektorem.

Rizika použití PPP formy pro zajištění veřejných služeb existují, avšak lze je dobře zajistit současným použitím dvou opatření: (1) zavedením schvalovací pravomoci Ministerstva financí; a (2) zajištěním kvalitní institucionální podpory pro veřejný sektor, aby při vyjednávání a realizaci PPP projektů byl schopen vystupovat jako rovný partner sektoru soukromého.

#### 3.2 Minimální ale nutná regulace

Soukromý sektor, bez kterého by nebylo možné PPP projekty uskutečnit, je velmi citlivý na (1) přílišnou regulaci; a (2) právní nejistotu plynoucí z nejasné regulace či politiky. Rizika veřejného sektoru popsána v tomto dokumentu by bylo jistě možné omezit použitím vrchnostenských práv veřejného sektoru a diktátem sektoru soukromému. Takový přístup je však kontraproduktivní, protože zvyšuje riziko či náklady soukromého sektoru a schopnost soukromého sektoru absorbovat takové riziko či náklady bez jejich přenesení na sektor veřejný je značně omezená. Pokud by Vláda či Parlament uvažovali o rozšíření regulace PPP projektů nad rámec opatření popsanych v tomto dokumentu, bylo by žádoucí taková opatření konzultovat se zástupci soukromého sektoru, aby bylo možné posoudit dopad, jaký bude mít takové opatření na podmínky projektů akceptovatelné pro dodavatele.

Regulace PPP projektů ze strany veřejného sektoru "nadrízeným" způsobem<sup>6</sup> by měla být omezena na:

- (1) Omezení rizik, která představují nevhodně realizované PPP projekty (viz oddíl institucionální zajištění)
- (2) Omezení rizika porušení fiskální disciplíny (viz oddíl fiskální disciplína)

<sup>6</sup> Jiným způsobem méně rizikové regulace je úprava příslušných zájmů veřejného sektoru přímo ve smlouvě o projektu PPP. Při jejím vyjednávání má veřejný sektor příležitost okamžitě se seznámit s "cenou" práva, které požaduje.

- (3) Spravedlivý přístup k čerpání omezeného zdroje v podobě limitu veřejného dluhu  
(viz oddíl fiskální disciplína)
- (4) Průhlednost a rovnost výběru partnerů  
(viz kapitoly zadávání veřejných zakázek a koncese).

Následující tabulka shrnuje současnou i navrhovanou úpravu nejdůležitějších prvků zákonné úpravy.

Kritérium	Úroveň	Současný stav	Navrhovaná úprava pro PPP
Pravomoc k uzavření koncesních smluv	Stát	Většinou nejasná na všech úrovních	Výslovná otevřená úprava s kontrolní pravomocí Ministerstva financí
	ÚzSamCel		
	PřOrg		
Pravomoc k vytvoření budoucích mandatorních výdajů nad rámec schváleného deficitu rozpočtu	Stát	Sporná na všech úrovních	Výslovné zmocnění za podmínky souhlasu Ministerstva financí, případně v rámci limitů povolených zastupitelským orgánem
	ÚzSamCel		
	PřOrg		
Převod majetku	Stát	Kritérium trvalé nepotřebnosti nebo souhlas vlády	Bez omezení, s výjimkami stanovenými Vládou a se souhlasem Ministerstva financí
	ÚzSamCel	Za "obvyklou cenu"	
	PřOrg	Jako stát	
Nabývání majetku	Stát	V tendru nebo na základě ocenění	Odstranit požadavek ocenění
	ÚzSamCel	Bez omezení	
	PřOrg	Jako stát	
Záruky za financování	Stát	Jen na základě zákona	Zvláštní zákonné zmocnění v konkrétních případech, bude-li třeba
	ÚzSamCel	Omezeně	
	PřOrg	Nelze	
Zástava majetku	Stát	Nelze	Se souhlasem Ministerstva financí
	ÚzSamCel	Se souhlasem zastupitelstva	Se souhlasem Ministerstva financí
	PřOrg	Nelze	
Účast v soukromých společnostech	Stát	Založení pouze a.s. se souhlasem Vlády Nabytí bez omezení se souhlasem Ministerstva financí	Bez omezení, finanční závazky podmíněny souhlasem Ministerstva financí, výjimka ze zákonného režimu odpovědnosti kontrolované osoby na základě ObchZ
	ÚzSamCel	Bez omezení	
	PřOrg	Bez omezení	

ÚzSamCel - Územní samosprávné celky

PřOrg - Příspěvkové organizace

### 3.3 Úroveň schvalování

Lze říci, že čím vyšší je úroveň, na které musí být projekt schválen, tím vyšší je riziko že kvalita nebo přijatelnost projektu bude ovlivněna politickými vlivy a bude realizován menší počet projektů. Na druhou stranu, čím nižší je úroveň, na které je projekt schvalován, tím vyšší je riziko, že projekt bude fakticky nebo politicky problematický. Z pohledu vyvážení rizik a podpory používání PPP formy k zajištění veřejných služeb a infrastruktury by bylo žádoucí, aby většina projektů podléhala – vedle schvalovacího procesu u příslušných původců projektů - **pouze schválení Ministerstvem financí, pokud si schválení příslušných projektů nevymíní Vláda.** Pro často se opakující projekty by mělo mít Ministerstvo financí možnost vydat pravidla, za kterých budou projekty automaticky považovány za schválené ("blokovaná výjimka").

### 3.4 Institucionální zajištění

Aby se jednalo o skutečné partnerství, musí být veřejný sektor při jednáních se soukromým sektorem a při dokumentaci projektů vybaven srovnatelnými znalostmi a zkušenostmi při realizování projektů.

V jiných zemích se osvědčilo dát veřejnému sektoru k dispozici specializovaný tým odborníků, kteří se zabývají analýzami, vyjednáváním a uskutečňováním PPP projektů ("PPP Centrum"). Protože činnost PPP Centra souvisí s fiskálními otázkami, je ve všech zemích, kde existuje, přidruženo k Ministerstvu financí a pracuje výhradně pro veřejný sektor.

PPP Centrum může mít celou řadu forem, avšak v každém případě by mělo být kontrolováno Ministerstvem financí. Protože PPP Centrum "obsluhuje" celou řadu složek veřejného sektoru, měly by mít současně tyto složky možnost ovlivňovat jeho provoz.

PPP Centrum by nemělo být správním orgánem a v PPP projektech by vůči zadavatelům nemělo vystupovat v nadřízené ani podřízené pozici.

### 3.5 Fiskální disciplína

#### (a) Veřejný dluh a soukromé financování projektů

PPP projekty jsou někdy chápány jako soukromá alternativa financování projektů, které by jinak musely být financovány státem. Je nutné zdůraznit, že smysl PPP projektů spočívá v jiných výhodách, než je právě soukromé financování veřejných projektů. Z následujících důvodů nemusí být PPP projekty z hlediska jejich financování nezbytně výhodnější než financování prostřednictvím veřejného dluhu:

- (1) Soukromé subjekty, které na počátku projekt financují, byť kapitálovou nebo dluhovou formou, v budoucnosti očekávají vrácení svých investic a navíc ziskové marže (z veřejných rozpočtů nebo přímými platbami od veřejnosti);
- (2) Úrokové náklady na financování soukromých subjektů jsou vyšší, než úrokové náklady na financování veřejného sektoru;
- (3) Transakční náklady zajištění financování PPP projektů jsou vyšší, než náklady na získání veřejného dluhu;

Navzdory shora uvedeným důsledkům soukromého financování PPP projektů – jejichž vliv lze navíc omezit – jsou PPP projekty považovány z řady jiných důvodů za výhodnou formu zajištění určitých druhů veřejných služeb a veřejné infrastruktury. Hlavním důvodem je, že použití PPP formy snižuje celkové náklady na projekt za celou dobu jeho života (tzv. *whole life costing*). Rozbor ostatních důvodů přesahuje hranice účelu tohoto dokumentu.

#### (b) Maastrichtská kritéria

Česká republika má určité závazky k dosažení a udržení tzv. Maastrichtských kritérií. Splnění Maastrichtských kritérií znamená udržení celkového veřejného dluhu do výše 60% HDP a ročního deficitu státního rozpočtu do výše 3% HDP<sup>7</sup>.

Pro Českou republiku má proto zásadní význam způsob, jakým se projekt realizovaný formou PPP promítne do vykazované výše veřejného dluhu a deficitu. V některých případech nebudou budoucí závazky veřejného sektoru veřejný dluh zvyšovat, v jiných ano. Posouzení musí být prováděno

<sup>7</sup> Čl. 1 Protokolu o postupu při nadměrném schodku Maastrichtské smlouvy

podle metodiky vypracované evropským úřadem EUROSTAT. V době, kdy byla zpracována tato analýza, probíhala diskuse o změně metodiky EUROSTATU právě v souvislosti s PPP projekty. Její konečné výsledky však nebyly dosud známy. Nicméně lze předpokládat, že kritéria, podle kterých bude rozhodováno o tom, zda se PPP projekt promítne do veřejného dluhu ihned a v celé své výši (nebo pouze zatíží budoucí rozpočty mandatorními výdaji a ovlivní jejich deficit) budou mimo jiné následující:

- (1) Typ poskytované služby a míra rizika nesená jednotlivými stranami;
- (2) Způsob, jakým se vypočítávají platby soukromému subjektu a do jaké míry má projekt "neveřejné" zdroje peněžních toků buď přímo od uživatelů služby (např. mýtné či školné) nebo ze souvisejících činností (např. pronájem čerpacích stanic);
- (3) Vlastnictví příslušných aktiv po dobu kontraktu poskytovatelem služby a kdo získá vlastnictví po jeho skončení;
- (4) Existence ručení veřejného sektoru za financování soukromého sektoru.

Shora uvedené parametry je u řady PPP projektů možné ovlivnit, byť získání ústupku v jednom parametru (např. vyšší míra rizika soukromého sektoru) může znamenat vyšší náklady či ústupky v jiných parametrech. Jedním z ukazatelů při volbě struktury konkrétních projektů a při jejich schvalování by mělo být, zda se financování konkrétního projektu promítne do veřejného dluhu či nikoliv, byť tento ukazatel zřejmě nebude rozhodující.

(c) Samostatnost *versus* fiskální disciplína územních samosprávných celků

Do veřejného dluhu se podle Maastrichských kritérií započítává vedle dluhu státu i dluh územních samosprávných celků. PPP projekt realizovaný jednou obcí či krajem tak má nepřímý ale zásadní fiskální dopad na zbytek veřejného sektoru tím, že se omezuje jeho možnost "čerpání" veřejného dluhu. Územní samosprávné celky přitom mají ústavou zajištěnou samosprávu a hospodaření podle vlastních rozpočtů<sup>8</sup>.

Protože PPP projekty mohou kvůli svému velkému finančnímu rozsahu vést k podstatnému zvýšení veřejného dluhu, je žádoucí, aby měl stát možnost ovlivnit a případně zabránit realizaci takových PPP projektů, které by měly nepřijatelný dopad na veřejný dluh nebo deficit.

Vedle potřeby obecného dohledu nad zvyšováním veřejného dluhu by měla být rovněž zavedena určitá kontrola "čerpání" limitu veřejného dluhu jednotlivými složkami veřejného sektoru. Z pohledu veřejného zájmu je zřejmě nepřijatelné, aby některé projekty nemohly být v budoucnu realizovány proto, že byly realizovány projekty jiné – často jinými kraji či obcemi.

Jak bylo již zmíněno, samostatnost územních samosprávných celků je zaručena Ústavou, která však připouští státní zásah do samostatnosti, ale pouze na základě zákona<sup>9</sup>. Proto bude popsání opatření vyžadovat zákonnou formu.

(d) Regulační opatření

<sup>8</sup> Čl. 100, odst. 1 a čl. 101, odst. 3 Ústavy ČR

<sup>9</sup> Čl. 101, odst. 4 Ústavy ČR

Z pohledu fiskální stability je žádoucí, aby smlouvy, kterými budou vznikat subjektům veřejného sektoru (včetně krajů a obcí) závazky nad stanovenou mez, ze zákona podléhaly schválení Ministerstvem financí. Byť takové opatření může být ve vztahu ke krajům a obcím politicky kontroverzní, je velmi důležité pro ochranu fiskálních zájmů České republiky a zájmů krajů a obcí před fiskálně nezodpovědnými kroky ostatních krajů a obcí. Rozvoj PPP na úrovni krajů a obcí bez regulace dopadu na veřejný dluh a deficit by byl pro Českou republiku fiskálním hazardem.

### 3.6 Mandatorní výdaje budoucích rozpočtů

Vedle souhlasu Ministerstva financí mohou mít na kontrole budoucích výdajů zájem i správci příslušných rozpočtů (Poslanecká sněmovna u rozpočtu státního, a příslušná zastupitelstva u rozpočtů územních samosprávných celků). Zájem o kontrolu z jejich strany je pochopitelný a lze ho očekávat. Kontrola výdajů rozpočtu zákonodárcem (resp. zastupitelem) je jednou z jeho klíčových pravomocí a současně povinností. Kontrolu nad přijímáním závazků k budoucím platbám je možné vykonávat různými způsoby. Nejprůhlednější systém kontroly je takový, že Poslanecká sněmovna nebo zastupitelstvo schvaluje každý projekt zvlášť. Tento způsob je však současně nejméně vhodným. Konkrétní projekty jsou obvykle velmi rozsáhlé a komplikované a jejich dokonalé pochopení je obtížné a časově náročné. Tak náročné, že je nereálné očekávat od členů zastupitelských orgánů dostatečné porozumění v takové míře, která by zajistila kvalifikované a informované rozhodování při posuzování jednotlivých projektů. Časová náročnost projednání jednotlivých projektů – zejména v Poslanecké sněmovně – by byla rovněž velmi omezujícím faktorem při rozvoji PPP.

Praktičtější způsobem zastupitelské kontroly nad tvorbou budoucích mandatorních výdajů je stanovení všeobecných agregátních ukazatelů<sup>10</sup> s tím, že všechny projekty přesahující tyto ukazatele musí být zvlášť schváleny zastupitelských orgánem. Stanovením takových ukazatelů si zastupitelský orgán zachová jistotu kontroly nad zatížením budoucích rozpočtů (tím, že toto zatížení striktně omezí) a přitom ponechá výkonnému orgánu potřebnou pružnost pro realizaci PPP projektů.

### 3.7 Insolvence krajů a obcí

Významnou roli při zajištění zdravého fiskální dopadu PPP na hospodaření krajů a obcí hraje role bank, které projekty financují. To proto, že banky vždy zkoumají rizikovost každé transakce a nebudou financovat projekty, u nichž hrozí budoucí insolvence zadavatele. Přirozený "dozorový" účinek činnosti bank je tím složitější, čím jasněji je formulovaná politika příslušné země ohledně podpory – či spíše absence podpory – územních samosprávných celků ze strany státu v případě jejich insolvence. Nejlepší formulace takové politiky je vždy přijetí zvláštní zákonné úpravy insolvence územních samosprávných celků. Zvláští proto, že na kraje ani obce se nevztahuje – a nemůže vztahovat – obecná úprava konkurzu na soukromé firmy. Insolvenční kraje ani obce totiž nelze jednoduše vypořádat tím, že se prodají jejich aktiva a insolventní kraj či obec se zruší. Úprava insolvence územních samosprávných celků je proto velmi složitým právním i politickým tématem, které dosud nebylo uspokojivě vyřešeno ani ve většině evropských zemí. V souvislosti s PPP není nutné úpravu insolvence územních samosprávných celků zavádět, protože k ochraně fiskální disciplíny bude k dispozici dostatečně účinný nástroj v podobě regulační pravomoci Ministerstva financí. Vzhledem ke shora popsanému samoregulačnímu efektu, k pokračující decentralizaci a dalším důvodům lze

<sup>10</sup> Např. celková čistá současná hodnota všech budoucích závazků konkrétního rozpočtu (nebo jeho kapitoly) vůči výši běžného rozpočtu v době, kdy je projekt schvalován

doporučit, aby byla zahájena odborná i veřejná diskuse směřující k přijetí úpravy insolvence územních samosprávných celků.

### **3.8 Privatizace a PPP**

O PPP se někdy hovoří rovněž v souvislosti s privatizací. Toto spojení není nesprávné, protože řada privatizačních projektů se týká podniků, které zajišťují veřejné služby nebo provozují veřejnou infrastrukturu. U takových podniků bývá výhodnou metodou privatizace právě PPP.

## **4. OTÁZKA PRAVOMOCI**

### **4.1 Pravomoc původců PPP projektů**

U projektů takového finančního rozsahu a společenského významu, jako jsou PPP projekty, řeší všechny zúčastněné strany otázku pravomoci příslušného veřejnoprávního subjektu k uzavření projektových smluv.

Protože tato pravomoc není dosud až na výjimky jasně formulovaná, musí při jejím zdůvodnění zúčastněné strany vycházet pouze z obecných principů pravomoci správních orgánů.

V zájmu právní jistoty doporučujeme, aby byla výslovně formulovaná – buď ve zvláštním zákoně o PPP nebo v jednotlivých kompetenčních normách (obecní a krajské zřízení a zákon o zřízení ministerstev) – pravomoc jednotlivých složek veřejného sektoru k uzavírání koncesních smluv a k delegování příslušných pravomocí v rozsahu potřebném k realizaci PPP projektů.

### **4.2 Práva upravená smlouvou**

Projektové smlouvy vždy obsahují závazky pro soukromého partnera, které slouží veřejnému partnerovi ke kontrole kvality poskytované veřejné služby. Takové závazky by v běžném vrchnostenském vztahu (správní orgán – soukromý subjekt) vyžadovaly zákonnou úpravu, protože znamenají omezení subjektivních práv soukromého partnera. V případě zajištění dodávek na základě smlouvy však má soukromý partner příležitost o svých závazcích ze smlouvy jednat. Přijaté závazky a související práva veřejného partnera tak vznikají ze smlouvy, nikoliv ze zákona. Výkon souvisejících práv veřejným partnerem není výkonem pravomoci příslušného orgánu, nýbrž výkonem práv nabytých smlouvou. Proto nevyžaduje žádnou úpravu v právních předpisech.

### **4.3 Omezení pravomocí rozpočtem**

Velmi složitým správně-právním problémem je otázka pravomoci subjektů veřejného sektoru přijímat závazky nad rámec jejich schváleného rozpočtu.

Jedním ze základních demokratických ústavních pravidel je, že o výši daní a poplatků rozhoduje zastupitelský orgán (Parlament<sup>11</sup>). S tím logicky souvisí, že Parlament rozhoduje i o výši plateb, které veřejný sektor činí. Lze argumentovat, že z logiky a účelu těchto pravidel plyne i to, že veřejný sektor nemůže přijímat závazek nad rámec schváleného rozpočtu, a tudíž že smlouvy, které jsou uzavřeny veřejným sektorem tak, že zavazují veřejný sektor nad rámec schváleného rozpočtu, jsou neplatné pro rozpor se zákonem. Účelem tohoto dokumentu není hodnotit

<sup>11</sup> Státní rozpočet České republiky schvaluje pouze Poslanecká sněmovna

pravděpodobnost úspěchu takového argumentu před soudem. Nejistota ohledně závaznosti příslušných smluv může mít negativní dopad na ochotu soukromého sektoru, zejména bank, poskytnout financování. Pokud financování poskytnou, může nejistota ovlivnit jeho cenu. Proto je žádoucí nejistotu odstranit přijetím jasných zákonných pravidel pro přijímání závazků nad rámec běžného rozpočtu a závazků, které vytvoří mandatorní výdaje rozpočtů budoucích (viz oddíl "Mandatorní výdaje budoucích rozpočtů" výše).

## **5. KONCESNÍ SMLOUVY**

### **5.1 Praktický, historický a zahraniční kontext**

PPP je o partnerství – o partnerství, které má svá přísně stanovená pravidla a jádrem každého PPP projektu je právě koncesní smlouva, která tato pravidla upravuje. Jasný právní režim koncesních smluv je proto důležitý pro úspěšný rozvoj užívání metody PPP.

Koncese byly právním nástrojem využívaným již přemyslovskými panovníky. Původně sloužily k udělování zvláštních a exkluzivních hospodářských práv, např. práva vařit pivo. V pozdějších dobách – za Rakousko-Uherské monarchie – byly koncese využívány například k budování železnic.

V současné době nejsou – z řady důvodů – v České republice koncese pro budování veřejné infrastruktury příliš známé a veřejný sektor dosud volil spíše cestu budování infrastruktury vlastním jménem s využitím rozpočtových prostředků. V Evropě i jinde se však zatím významně rozšířil způsob budování veřejné infrastruktury koncesním způsobem formou PPP.

Současný právní řád sice přijal v omezené míře koncept koncesí jako smluv mezi veřejným a soukromým sektorem<sup>12</sup>, avšak dosud nedošlo k podstatnějšímu rozvoji jejich uzavírání, a právní režim koncesních smluv buď není zcela jasný, nebo omezuje rozšíření PPP.

### **5.2 Smlouva nebo vrchnostenský akt?**

Koncesi lze pojmut dvěma způsoby – buď jako jednostranný vrchnostenský akt nebo jako dvoustrannou smlouvu, která je projevem vůle jejích stran. Vrchnostenský přístup má některá omezení a tím hlavním je, že veřejné správě neumožňuje zavázat držitele koncese k ničemu, k čemu nemá veřejná správa zákonné zmocnění. Pro PPP projekty je tento způsob udělování koncesí nevhodný – narozdíl od jiných oblastí, kde je používán spíše ve smyslu udělování licence k provozování určité činnosti. K realizaci PPP projektů lze doporučit pouze koncesování smluvní formou.

### **5.3 Uzavřená a otevřená koncesní politika**

Zákonodárce může ke koncesním smlouvám přistoupit dvojím způsobem: (1) otevřeným, ve kterém může veřejný sektor uzavírat koncesní smlouvy s výjimkou oblastí, které jsou zakázány; nebo (2) uzavřeným, ve kterém může veřejný sektor uzavírat koncesní smlouvy pouze v případech, které jsou výslovně dovoleny.

Uzavřený přístup<sup>13</sup> znamená omezení rizika nekontrolovaného uzavírání koncesních smluv s nepředvídatelnými dopady na veřejný zájem. Současně však znamená

<sup>12</sup> Např. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

<sup>13</sup> Tento přístup byl zvolen u veřejno-právních smluv ve vládním návrhu nového správního řádu

i podstatné omezení rozvoje PPP projektů, protože získání zákonného zmocnění k uzavírání koncesních smluv je časově náročné, a i když je získáno, často nepočítá se všemi možnostmi, které praxe vyžaduje. Otevřený přístup umožní rozvoj PPP projektů za cenu vyššího rizika nekontrolovaného dopadu na veřejný zájem. Vzhledem k Vládou vyslovenému zájmu na podpoře projektů realizovaných PPP formou a v zájmu dosažení cílů reformy veřejných rozpočtů doporučujeme, aby byl zvolen otevřený přístup k uzavírání koncesních smluv. Rizika pro veřejný sektor budou omezena použitím PPP Centra a navrhovaným požadavkem souhlasu Ministerstva financí s realizací konkrétních PPP projektů. Pokud bude mít vláda zájem na podrobnější kontrole uzavírání koncesních smluv, může být např. zmocněna ke stanovení "nedovolených" oblastí, které by tvořily výjimky z otevřeného přístupu a vyžadovaly by souhlas vlády nebo Parlamentu.

#### 5.4 Právní vztah mezi koncesionářem a uživateli

Je-li soukromý partner zmocněn k provozování veřejné infrastruktury, přichází do styku s jejími uživateli. Zvláštní otázkou, kterou je třeba v souvislosti se zaváděním koncesních smluv řešit, je právní vztah mezi koncesionářem a uživateli. V některých případech, jako je např. používání silnice, musí být řešena pouze otázka odpovědnosti za škodu způsobenou např. špatným stavem silnice. Je-li vybírán poplatek, je již vztah složitější. Zvláštní kategorií jsou např. koncesní režimy provozování městské dopravy, ve které je vztah mezi koncesionářem a uživatelem velmi intenzivní.

Úspěšná realizace PPP projektů v některých sektorech však může vyžadovat zvláštní zákonnou úpravu vztahu mezi koncesionáři a veřejností.

#### 5.5 Soukromo-právní režim smluv

Mají-li být koncese udělovány v podobě vyjednaných koncesních smluv, není nutné související smluvně-právní problematiku zvlášť upravovat, protože soukromé právo má vypracovanou a ověřenou právní úpravu. V některých oblastech mohou koncesní smlouvy podléhat zvláštním pravidlům (např. že smlouvy mohou být uzavírány pouze písemně a na jedné listině) sloužícím k ochraně veřejného zájmu, avšak v principu je třeba respektovat smluvní svobodu stran. Proto doporučujeme, aby bylo do pravidel pro soukromé smlouvy zasahováno co nejméně a vždy s řádným zvážením důsledku konkrétního zásahu.

#### 5.6 Ochrana veřejného zájmu

Projektové smlouvy na PPP projekty jsou uzavírány na velmi dlouhou dobu. Zákonodárce se může domnívat, že je třeba chránit veřejný zájem tím, že veřejný sektor bude mít zvláštní práva k odstoupení od smlouvy<sup>14</sup>. Ve velké většině smluv bývá takové právo ostatně upraveno – současně s pravidly kompenzace dodavatele a vypořádání pohledávek financujících bank. Úprava takového práva přímo v zákoně by však omezila diskusi o podmínkách výpovědi a kompenzace a byla by překážkou realizace PPP projektů. Pokud by bylo jakékoliv riziko odstoupení bez kompenzace, žádný seriózní dodavatel ani financující instituce by se o PPP projekty neucházeli.

U koncesních smluv na PPP projekty doporučujeme vyhnout se zákonnému právu odstoupení ve veřejném zájmu a podobných práv veřejného sektoru a ponechat ochranu veřejného zájmu smluvní úpravě podle podmínek jednotlivých projektů v konkrétních projektových smlouvách. Tyto smlouvy budou uzavírány na základě

<sup>14</sup> Viz např. ustanovení ve vládním návrhu správního řádu, § 142 a násl.

vypracovaných vzorů připravených PPP Centrem, a proto lze očekávat, že veřejný zájem bude dostatečně ochráněn.

## 5.7 Soudní přezkum

Nutnou podmínkou přijatelnosti PPP projektů pro soukromý sektor – i podmínkou ochrany veřejného sektoru – je předvídatelný a objektivní systém pro vynucení práv z koncesní smlouvy i pro řešení případných sporů o obsahu závazků ze smlouvy.

Pro soukromý sektor je přijatelnější, budou-li koncesní smlouvy podléhat rozhodování soudů, nikoliv jiných správních orgánů. Pokud by ve vynucování nároků a rozhodování sporů měl hrát roli jakýkoliv orgán výkonné moci, byla by porušena rovnováha a základní princip PPP, kterým je partnerství. Lze doporučit, aby koncesní smlouvy podléhaly běžné pravomoci obecných soudů s možností odvolání, jako je tomu u běžných soukromoprávních smluv. Současně není žádný důvod, aby byl veřejný sektor omezován v používání rozhodčích doložek k použití rozhodčích soudů nebo expertů, byť bude nutné v každém konkrétním případě posoudit důsledky užití těchto alternativních způsobů pro řešení sporů.

## 5.8 Návrh správního řádu

V době, kdy byla zpracována tato analýza, byl ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR návrh nového správního řádu<sup>15</sup>. Tento návrh obsahoval mimo jiné i obecnou úpravu veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi veřejným a soukromým sektorem. Podle tohoto návrhu:

- Má být zaveden uzavřený systém veřejnoprávních smluv uzavíraných v konkrétních případech místo vydávání rozhodnutí ve správním řízení
- Mají smlouvy mezi soukromým a veřejným sektorem podléhat přezkumu nadřízeného správního orgánu
- Jsou upravena některá práva odstoupení od smlouvy, která mohou být pro PPP projekty problematická

Režim veřejnoprávních smluv navržený ve správním řádu směřuje k úpravě jiných právních vztahů, než jsou právní vztahy vznikající v souvislosti s PPP projekty a je pro PPP projekty nevhodný. Proto se navrhuje, aby vedle veřejnoprávních smluv upravených správním řádem vznikla zvláštní kategorie koncesních smluv s odlišnými pravidly.

## 6. ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

### 6.1 Spravedlivé zacházení a potřeba flexibility

V podstatě každý PPP projekt<sup>16</sup> obsahuje závazek veřejného sektoru platit sektoru soukromému za zajištění veřejné služby. Příslušné smlouvy proto spadají do kategorie "veřejných zakázek" a musí podléhat režimu jejich zadávání.

V této kapitole je shrnuta analýza zákona o zadávání veřejných zakázek<sup>17</sup> ve světle PPP projektů a evropská pravidla, která mají vliv na zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí.

<sup>15</sup> Parlamentní tisk č. 201/0 předložený parlamentu Vládou 4/2/2003

<sup>16</sup> Výjimkou by mohly být projekty plně hrazené z vybíraných poplatků; i takové projekty však obvykle obsahují v určité formě nárok na platbu od veřejného sektoru

<sup>17</sup> V době, kdy byla zpracována tato analýza, projednával Parlament vládní návrh nového zákona o zadávání veřejných zakázek. Tato analýza proto pracuje s tímto návrhem jako by platil ve znění dostupném v době zpracování tohoto dokumentu.

PPP projekty sice musí být zadávány průhledně a spravedlivě, avšak pro jejich úspěšnou realizaci je důležité, aby měl veřejný sektor co největší flexibilitu při uzavírání příslušných smluv, kterou pravidla zadávání veřejných zakázek obvykle neposkytují. Proto je třeba, aby Česká republika při zadávání zakázek v souvislosti s PPP projekty umožnila alespoň maximální flexibilitu, která je přípustná podle příslušných evropských směrnic.

## 6.2 Pravidla EU

Systém zadávání veřejných zakázek v členských zemích EU je členěný podle typu poskytované služby a zakázky, které splňují příslušná kritéria podléhají režimu zadávání zakázek podle Směrnic EU:

(a) Stavby<sup>18</sup>

Zakázky podléhají evropskému režimu od 5 milionů EUR. Je-li však zakázka považovaná za "**koncesní stavbu**", platí mírnější režim, který spočívá pouze v povinnosti publikace oznámení v oficiálním věstníku evropských společenství<sup>19</sup>.

(b) Služby<sup>20</sup> a dodávky<sup>21</sup>

Zakázky na dodávky služeb a zboží podléhají evropskému režimu od 200.000 EUR.

(c) Vodárenství, energetika, doprava a telekomunikace<sup>22</sup>

Zakázky na dodávky pro veřejný sektor nebo držitele exkluzivních práv v uvedených sektorech podléhají evropskému režimu od 200.000 EUR.

Stavby čistíren odpadních vod a silnic spadají do kategorie "staveb".

Stavba je považována za koncesní tehdy, když jsou její náklady zcela nebo zčásti "hrazeny" formou poskytnutí práv k jejímu vytěžování. Není stanoven žádný závazný poměr výnosů z vytěžování a přímých plateb veřejného sektoru, avšak poměr výnosů z "vytěžování" nesmí být zanedbatelný. Každý projekt je posuzován individuálně ve světle všech skutečností.

I když je stavba kvalifikována jako "koncesní", nemůže se stát zbavit povinnosti respektovat vedle tzv. "společných oznamovacích pravidel" i obecná pravidla<sup>23</sup> rovného zacházení, zákazu diskriminace, proporcionality, průhlednosti a vzájemného uznávání.

## 6.3 Budoucí pravidla EU

V Evropské Unii probíhá v současné době proces změny systému směrnic o zadávání veřejných zakázek, který by měl během několika měsíců vyústit v přijetí nových směrnic. Nové směrnice budou většinou pouze formálním zjednodušením původních směrnic, avšak zavedou některé změny, které jsou důležité pro PPP projekty.

<sup>18</sup> 93/37/EEC z 14. června 1993

<sup>19</sup> Official Journal of the European Communities (OJEC)

<sup>20</sup> 92/50/EEC z 18. června 1992

<sup>21</sup> 93/36/EEC z 14. června 1993

<sup>22</sup> 92/13/EEC z 25. února 1992

<sup>23</sup> Smlouva o založení Evropského společenství ze dne 25/3/1957 (Římská smlouva)

Nejdůležitější změnou bude uvolnění způsobu pro zadávání složitých veřejných zakázek, který umožní vícekolový přístup, kdy bude moci zadavatel nejprve se zájemci projednat podmínky veřejné zakázky a teprve poté provést vlastní výběrové řízení.

Vedle toho budoucí pravidla zachovají současnou výjimku pro "koncesní stavby".

#### **6.4 Zákon o zadávání veřejných zakázek**

V době, kdy byla zpracována tato studie, probíhalo v Parlamentu druhé čtení návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek. Protože lze očekávat, že v době, kdy budou PPP projekty realizovány, bude již platit navržený zákon, je analyzován navržený zákon, nikoliv zákon současný.

Z pohledu proveditelnosti PPP projektů by bylo žádoucí využít možnosti směrnic a současného praktického přístupu Evropské Komise a upravit zákon o zadávání veřejných zakázek:

- uvolněním procesu udělování zakázek, aby mohli zadavatelé vést s uchazeči jednání o méně významných avšak důležitých podrobnostech koncesní smlouvy před vlastní nabídkou (vícekolovými soutěžemi);
- zavedením výjimky pro koncesní stavby.

V některých zvláštních případech může být pro veřejný sektor žádoucí nabídnout soukromému sektoru částečnou úhradu nákladů spojených s přípravou nabídek pro výběrové řízení. Lze doporučit, aby byla tato možnost rovněž zavedena.

Protože v procesu zadávání PPP projektů vznikají i veřejnému sektoru značné náklady, bylo by žádoucí, aby měl určité mechanismy k zajištění "vážného" přístupu k jednání ze strany zájemců. V současnosti navrhovaná kauce je dostačující.

### **7. PLATBY UŽIVATELŮ SLUŽEB**

#### **7.1 Daně a poplatky jen na základě zákona**

O výběru daní a poplatků může rozhodnout pouze Parlament<sup>24</sup>. Protože případný výběr poplatků v souvislosti s veřejnými službami (např. mýtné) zajišťovanými PPP projekty lze chápat i jako určitou formu poplatků, musí mít výběr buď oporu v zákoně, nebo musí nepochybně jít o platbu, která nemá charakter poplatku, nýbrž platby za službu, která nevyžaduje zákonné zakotvení.

#### **7.2 Hranice mezi "poplatkem" a "platbou za službu"**

Lze argumentovat, že vedle daní a poplatků, které mohou být vybírány jen na základě zákona, je i další kategorie plateb uživatelů za veřejné služby, o kterých lze tvrdit, že nejsou daní ani poplatkem, a lze je tudíž vybírat bez zvláštní zákonné úpravy. Aby taková platba nebyla chápána jako poplatek ve smyslu čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, bude zřejmě nutné obhájit tvrzení, že na příslušnou veřejnou službu nemá její uživatel přirozený právní nárok bez dalšího, což může být u řady služeb problematické.

<sup>24</sup> Čl. 11, odst. 5 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)

Požadavek zákonné úpravy poplatku vybíraného v rámci PPP projektu je pochopitelně velmi svazující a realizace prvního PPP projektu v příslušném sektoru bude podmíněna zákonnou úpravou poplatku.

Protože mezi "poplatkem" a "platbou" nemůže být definována jasná hranice, doporučuje se v případě projektů, které budou obsahovat platby uživatelů, přijmout zákonnou úpravu, pokud nebudou v konkrétním případě odstraněny pochybnosti o kvalifikaci.

### 7.3 Stanovení výše poplatků

Z pohledu veřejného sektoru je nepřijatelné, aby poplatky byly stanovovány bez možnosti veřejné kontroly. Pro soukromého partnera a financující instituce je však současně nezbytné, aby měli určitou jistotu ohledně stanovení výše poplatků. Výše poplatků, nebo alespoň podrobný způsob jejího stanovení, proto vždy bude součástí smluvní dokumentace PPP projektu. Pokud si veřejný sektor vymíní právo do poplatků zasahovat, musí počítat s tím, že takové právo bude kompenzováno požadavkem soukromého partnera, aby případné snížení poplatku kompenzoval ze svého rozpočtu.

## 8. NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM VEŘEJNÉHO SEKTORU

### 8.1 Veřejné nebo soukromé vlastnictví

Jednou ze základních otázek, které musí být v souvislosti s realizací PPP projektů řešeny, je vlastnictví příslušné infrastruktury. Vlastnictví může zůstat buď veřejnému sektoru s tím, že je infrastruktura spravována sektorem soukromým. Současně může být infrastruktura i ve vlastnictví soukromém s tím, že skončením kontraktu přejde vlastnictví na veřejný sektor. Oba modely mají své výhody a nevýhody a nelze obecně říci, že PPP projekty by měly preferovat jeden nebo druhý. Partneři musí u každého PPP projektu zvolit optimální model vlastnictví. Zákon by proto měl umožňovat použití obou – jak ponechání infrastruktury ve vlastnictví veřejného sektoru se zřízením dlouhodobého práva soukromého partnera, tak převod vlastnictví na soukromého partnera s případným právem na zpětný převod po skončení kontraktu.

### 8.2 Majetek státu

Nabývání, zcizování a jiné nakládání s majetkem státu podléhá přísnému režimu zákona<sup>25</sup>. PPP projekty většinou obsahují prvek nabytí, nájmu nebo zcizení majetku zadavatelem (tj. v řadě případů státem) nebo kombinaci těchto kroků. Vlastnictví příslušné infrastruktury soukromým subjektem je přitom důležitou podmínkou např. při posuzování, zda náklady na budování infrastruktury mají být počítány do veřejného dluhu či zda je příslušná smlouva považována za koncesní či pouze stavební<sup>26</sup>. Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích tak může omezit realizaci PPP projektů, konkrétně těmito ustanoveními:

(a) Požadavek ocenění

§12, odst. (4) zákona o majetku státu vyžaduje, aby při úplatném nabytí majetku byla cena sjednána do výše ocenění majetku podle zvláštních

<sup>25</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích ("zákon o majetku státu")

<sup>26</sup> Tento rozdíl má význam pro rozsah evropských pravidel zadávání veřejných zakázek, které se budou na PPP projekt vztahovat.

předpisů. Stát sice musí být chráněn, avšak toto ustanovení je poněkud kontraproduktivní a neposkytuje dostatečnou ochranu.

Byť se toto ustanovení ve většině případů neuplatní, protože smlouvy budou uzavírány postupem podle zákona o zadávání veřejných zakázek, nelze vyloučit že v některých případech bude stát jednat pouze s jedním zájemcem.

Problematicčnost ustanovení by byla odstraněna a ochrana státu zachována, či dokonce posílena, kdyby toto ustanovení požadovalo, aby cena byla sjednána jako cena obvyklá s ohledem na všechny skutečnosti. Současně by státu zůstalo zachováno právo požadovat vrácení případného rozdílu cen.

(b) Povinnost vymáhání závazků a úroků/poplatků z prodlení

§14, odst. (5) zákona o majetku státu. Pokud při realizaci PPP projektů dojde k prodlení s dodávkou nebo s platbou ze strany soukromého partnera, měl by mít veřejný sektor (partner) možnost volby. V některých případech může být pro veřejný zájem výhodné s vymáháním úroků či poplatků z prodlení posečkat. Proto by bylo vhodné dát organizačním složkám státu možnost zdržet se zákonného postupu – a pro dodatečnou ochranu veřejného zájmu může být takový postup vázán souhlasem Ministerstva financí.

(c) Omezení podmínek převodu majetku státu

§21, odst. (1) zákona o majetku státu. Věc může být státem zeizena pouze je-li pro stát **trvale nepotřebná**. Výjimku může povolit vláda. Zde by bylo praktické umožnit povolování výjimek Ministerstvu financí.

§22, odst. (1) zákona o majetku státu. Věc může být převedena nejméně **za cenu** obvyklou. Bezúplatně jen ve veřejném zájmu. Byť u PPP projektů bude zřejmě splněná podmínka veřejného zájmu, bylo by žádoucí umožnit Ministerstvu financí povolování výjimek z tohoto ustanovení.

(d) Zákaz leasingu

§24, odst. (1) zákona o majetku státu. Věc nemůže být nabytá na základě pronájmu s následnou koupí (finanční leasing). Toto ustanovení je důležité pro udržení fiskální disciplíny avšak současně omezující pro PPP projekty, které mohou být formálně za finanční leasing považovány. Bylo by žádoucí, kdyby Ministerstvo financí mohlo povolovat výjimky.

(e) Zákaz zatížení věci

§25 a §26, odst. (1) zákona o majetku státu. K majetku státu nelze zřídit zástavní právo. Věcné břemeno lze zřídit pouze za úplatu a na základě povolení Ministerstva financí uděleného ze "závažných důvodů". Zástavní právo i věcná břemena k majetku státu mohou být součástí některých PPP projektů. Proto by bylo žádoucí dát Ministerstvu financí pravomoc povolovat výjimky z uvedených zákazů. Podmínění výjimky splněním požadavku "závažných důvodů" může být poněkud problematické, protože jde o velmi subjektivní test, který nemá v normách ani v právní praxi bližší zakotvení. Proto by bylo žádoucí tuto podmínku odstranit.

(f) Omezení nájmu

§27 zákona o majetku státu stanoví omezení v pronájmu majetku státu, pokud jde o důvody (jen dočasně nepotřebný majetek), délku (5 let) a nájemného (obvyklá cena). V souvislosti s některými PPP projekty nemusí být tyto podmínky splněny. Zákon sice umožňuje výjimku Ministerstva financí, avšak podmiňuje jí existencí "závažných důvodů". Problematičnost takto subjektivního testu byla popsána shora. Lze doporučit, aby uvedená podmínka byla odstraněna.

(g) Právo odejmout výjimku

§44, odst. (5) zákona o majetku státu umožňuje udělenou výjimku odejmout, přičemž není nárok na rozklad ani na soudní přezkum. Sponzoři projektů i financující banky budou zřejmě požadovat vyšší úroveň regulatorního komfortu, tj. minimálně zachování práva na soudní přezkum.

Shora popsaná zákonná ustanovení omezující rozvoj PPP, mají pochopitelně svůj význam pro běžné nakládání s majetkem státu. Proto se nenavrhuje jejich zrušení, nýbrž pouze možnost získání výjimek pro PPP projekty.

V současné době je právo udělení výjimky podmíněno tím, že je udělována pro "jednotlivé případy"<sup>27</sup>. Pro administrativní odlehčení Ministerstva financí by bylo rovněž vhodné zmocnit Ministerstvo financí nebo Vládu k tomu, aby vydali vyhláškou či nařízením paušální souhlas s (někdy též označovaný jako "bloková výjimka" některými typy transakcí s majetkem státu.

### 8.3 Majetek státních podniků

V některých případech mohou být účastníky PPP projektů i státní podniky. Lze doporučit, aby úpravy obdobné shora navrženým úpravám režimu nakládání se státním majetkem byly provedeny i ohledně zákona o státním podniku.

### 8.4 Majetek územních samosprávných celků

Územní samosprávné celky (kraje a obce) nejsou v nakládání se svým majetkem podstatněji omezeny, kromě podmínky "obvyklé ceny" u převodů majetku a požadavku "zdůvodnění" odchylek od obvyklé ceny, které však nepředstavují podstatnou překážku proveditelnosti PPP.

### 8.5 Účast veřejného sektoru v soukromých společnostech

Některé struktury PPP projektů mohou vyžadovat založení společného podniku (joint-venture, obvykle formou zvláštní účelové společnosti) vlastněného veřejným a soukromým sektorem. Zákon by tuto možnost neměl omezovat. Lze doporučit uvolnění režimu zakládání a nabývání podílů na obchodních společnostech na úrovni státu.

<sup>27</sup> §44, odst. (1) zákona o majetku státu

## 8.6 Riziko koncesionářova úpadku

Pokud bude vlastnictví jakékoliv veřejné infrastruktury převáděno do vlastnictví koncesionářů, měl by se veřejný sektor bránit proti riziku jejich úpadku. V případě koncesionářova úpadku tvoří jeho majetek konkursní podstatu, ze které se uspokojují věřitelé. U většiny veřejné infrastruktury by byl takový postup nepřijatelný. Veřejný sektor může uvažovat o různých způsobech ochrany veřejné infrastruktury, avšak vždy za podmínky (1) ochrany dobré víry ostatních věřitelů; a (2) ochrany zájmů financujících bank. Žádné zákonné opatření není v této souvislosti navrhováno. Ochrana veřejného zájmu bude zajištěna věcným předkupním právem zadavatele k převáděné infrastruktuře a případně ochrannými ustanoveními tzv. přímých smluv o podpoře, uzavíraných mezi zadavatelem a financujícími bankami.

## 9. FINANCOVÁNÍ PROJEKTŮ

### 9.1 Principy projektového financování

Typickým rysem PPP projektů je, že počáteční náklady na příslušnou infrastrukturu jsou placeny a financovány soukromým sektorem. Veřejný sektor pak platí soukromému partnerovi pravidelné poplatky na základě koncesní smlouvy.

Soukromý partner obvykle financuje z vlastních prostředků pouze menší část projektu. Většinu financování poskytují financující instituce – komerční banky a mezinárodní finanční instituce.

Financovatelnost (tzv. Bankability) projektů – tj. jejich schopnost získat financování – je jednou z klíčových otázek, které musí veřejný i soukromý sektor řešit v souvislosti s proveditelností PPP projektů. Nejdůležitějším parametrem testovaným bankami je jistota budoucích peněžních toků. **Projekty, které nejsou financovatelné, jsou PPP formou neproveditelné.**

### 9.2 Fondy EU

Při financování některých PPP projektů bude možné čerpat i prostředky strukturálních fondů a fondu soudržnosti. V této souvislosti je třeba upozornit na (1) požadavek, aby příslušné projekty byly zadány v souladu s pravidly EU pro zadávání veřejných zakázek; (2) požadavek spolufinancování; a (3) požadavek čerpání na "veřejné" projekty – se kterými souvisí otázka vlastnictví financované infrastruktury. Součástí počátečních fází každého PPP projektu by měla být posouzení možností čerpání fondů podle pravidel EU.

### 9.3 Jistota cash flow a přímé smlouvy o podpoře

Aby byl PPP projekt financovatelný, musí být dostatečná jistota ohledně faktorů ovlivňujících jeho budoucí peněžní toky. Lze předpokládat, že PPP Centrum bude spolupracovat s veřejným sektorem při odstranění jakýchkoliv nejasností v tomto ohledu. Protože budoucí peněžní toky často nezávisí na konkrétním zadavateli PPP projektu, ale na jiném subjektu, vyžadují někdy dodavatelé a financující instituce vedle koncesní smlouvy i uzavření tzv. přímé smlouvy o podpoře s tím subjektem, na němž závisí budoucí peněžní toky (často stát, regulátor nebo zřizovatel příspěvkové organizace). Takové smlouvy – podobně jako koncesní smlouvy – nejsou v současné době nijak upravené a doporučuje se, aby měly stejný režim jako navrhované smlouvy koncesní, tj. aby se řídily běžnými soukromo-právními normami, aby byla otevřená pravomoc k jejich uzavírání a aby podléhaly dvojstupňové přezkumné pravomoci soudů.

#### 9.4 Zajištění

Z pohledu financovatelnosti projektů bude důležité, aby pohledávky a aktiva získané projektem byly zastaveny financujícím bankám. Takovým strukturám brání současná ustanovení zákona o zákazu zástavy majetku České republiky a zákazu započtení proti pohledávkám České republiky.

#### 9.5 Zákonná úprava "step-in" práva veřejného sektoru?

V některých případech (např. armádní projekty nebo projekty věznic) si může veřejný sektor zákonem vyhradit zvláštní práva zasahovat do projektu. Čím vyšší je míra těchto práv, tím větší je riziko dopadu na financovatelnost projektů v příslušném oboru. Jakákoliv opatření typu zvláštních "step-in" práv by bylo vhodné co nejvíce omezit na smluvní úpravu v konkrétních koncesních smlouvách a případné zákonné úpravy podrobně konzultovat se soukromým sektorem a finančními institucemi.

#### 9.6 Státní záruky

V některých případech může být žádoucí poskytnout státní záruku za závazky územního samosprávného celku nebo jiného subjektu, za jehož závazky stát neručí ze zákona.

Narozdíl od shora zmíněných přímých smluv o podpoře, které jsou u PPP projektů obvyklé, jsou však státní záruky spíše výjimkou. Proto není nezbytné navrhovat pro PPP obecnou výjimku ze současného pravidla, že státní záruky mohou být poskytovány jen na základě zákona.

### 10. PERSONÁLNÍ OTÁZKY

#### 10.1 Členství v orgánech soukromých společností

S členstvím zástupců veřejného orgánu v soukromých společnostech spočívá pro stát i zúčastněné osoby určité riziko. Jde o riziko tzv. "odpovědnosti stínových ředitelů". Podle § 66 a § 66a obchodního zákoníku jsou osoby, které ovlivňují podstatným způsobem chování společnosti, odpovědné stejně, jako by byly členy jejích orgánů. Protože v souvislosti s některými PPP projekty lze očekávat ovlivňování zúčastněných společností veřejným sektorem ve veřejném zájmu, které má však jinou povahu než jednání sledované ve zmíněných ustanoveních, lze pro PPP projekty doporučit výjimku z tohoto pravidla. Obecně je však třeba zdůraznit, že jak členství zástupců veřejného sektoru v orgánech projektových společností, tak ovlivňování těchto společností státem nad rámec sledování plnění koncesních smluv, by mělo být výjimkou.

#### 10.2 Problematika převodu zaměstnanců mezi veřejným a soukromým sektorem

Některé PPP projekty mohou vyžadovat i převod zaměstnanců, kteří dosud zajišťovali příslušnou veřejnou službu ve veřejném sektoru. Takový převod může být problematický v případě, že zaměstnanci požívali zvláštních výhod, které nemohou být soukromým partnerem jednoduše nabídnuty (např. služební zákon), protože zaměstnanci mají ze zákona nárok na zachování jejich výhod<sup>28</sup>. Protože se nepředpokládá, že předvídané PPP projekty budou znamenat převod státních zaměstnanců, není nutné činit žádná opatření. Pokud se však PPP model zajišťování veřejných služeb a infrastruktury podstatněji rozšíří, může se stát, že se dotkne

<sup>28</sup> § 249, odst. 2 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce a směrnice 77/187/EEC

i hlubších úrovní státní správy. Úspěšná realizace PPP projektů by pak vyžadovala diskusi o způsobu převodu příslušných státních zaměstnanců požívajících např. výhod služebního zákona.

## 11. OTÁZKA STÁTNÍ PODPORY

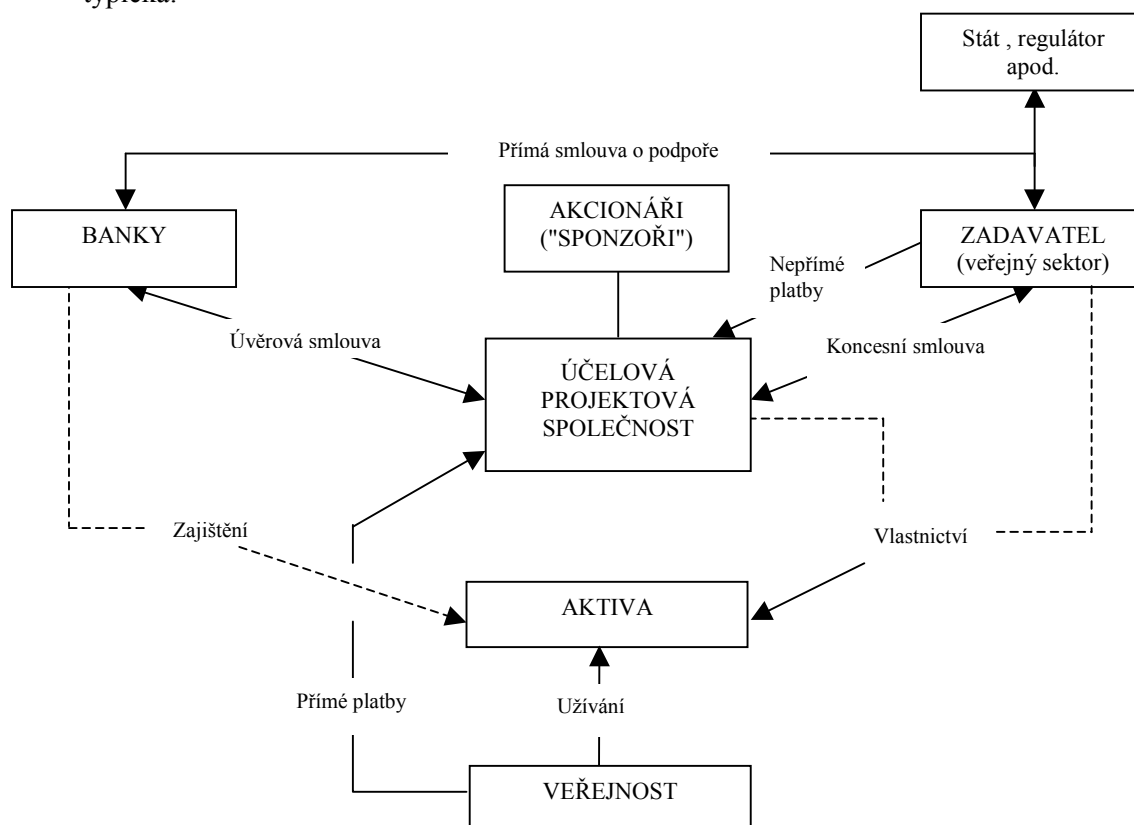
Česká republika je vázaná evropskými pravidly<sup>29</sup>, která veřejnou podporu – až na výjimky – zakazují.

Přestože zajišťování veřejných služeb a infrastruktury formou PPP na první pohled není veřejnou podporou (samotná veřejná podpora není jeho účelem), může být veřejná podpora vedlejším důsledkem určitých struktur v projektech použitých. Aby se zabránilo negativním důsledkům pro projekt i pro stát, v souvislosti s případnou budoucí kvalifikací projektu jako nezákonné veřejné podpory, bude u každého projektu nutné posoudit do jaké míry hrozí, že by mohl být kvalifikován jako poskytování nezákonné veřejné podpory.

## 12. REALIZACE PROJEKTŮ

### 12.1 Používané struktury

Struktura popsaná následujícím schématem je pro uskutečňování PPP projektů typická:



<sup>29</sup> Čl. 64 Dohody zakládající přidružení mezi ČR a ES, ze dne 4. října 1993, Lucemburk (Evropská dohoda) a čl. 87 (ex. čl. 92) Římské smlouvy

Realizace PPP projektů se však vždy přizpůsobuje konkrétním podmínkám, a proto nelze tvrdit, že by projekty měly být prováděny určitou strukturou. Projektové struktury se mohou lišit zejména následujícími parametry:

Parametr	Škála možností
Forma poskytovatele služeb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zvláštní účelová společnost</li> <li>• Dodavatel vlastním jménem</li> </ul>
Vlastnictví infrastruktury v době trvání kontraktu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zůstává veřejnému sektoru, dodavatel jen využívá ke splnění smlouvy</li> <li>• Nabývá dodavatel a drží po dobu kontraktu</li> </ul>
Vlastnictví infrastruktury po skončení kontraktu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je převedena na veřejný sektor</li> <li>• Zůstane dodavateli</li> </ul>
Podmíněnost plateb veřejným sektorem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dostupností</li> <li>• Mírou využití</li> <li>• Kvalitou</li> </ul>
Trvání smlouvy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dlouhodobě, záleží na projektu</li> </ul>

## 12.2 Nároky z porušení smluv

PPP projekty jsou realizovány uzavřením smluv, které se řídí pravidly běžně uplatňovanými u smluv mezi soukromými stranami. Smlouvy uzavírané veřejným sektorem k zajištění služeb veřejného významu mají však určitá specifika, která vyžadují zvláštní přístup k formulaci nároků, které mají strany z porušení smluv.

Obvyklé soukromoprávní nároky z porušení smluv jsou:

**požadovat faktickou nápravu stavu** – tento nárok je důležitý, avšak v případě, kdy není plněna primární povinnost soukromého partnera, lze očekávat i porušení povinnosti k nápravě;

**požadovat náhradu škody/úroky z prodlení/zaplacení smluvní pokuty** – hrozba tohoto nároku má sice negativní motivační účinek na soukromého partnera, avšak nemusí dát veřejnému sektoru to, co potřebuje, tj. řádné zajištění veřejné služby;

**odstoupit od smlouvy** – tento nárok je nejkrajnější možností; její využití vždy znamená vysoké náklady na přechod k novému soukromému partnerovi, výpadky v zajištění veřejné služby atd. Nicméně hrozba této možnosti znamená velmi silný motivační prvek dodavatele k plnění závazků ze smluv, který je umocněn účastí financujících institucí.

Protože každý z nároků z porušení smlouvy je problematický, musí smlouvy dávat veřejnému sektoru zvláštní práva dozoru a kontroly, která vedou k předcházení důsledkům porušení smluv. Doporučujeme, aby PPP Centrum zpracovalo vzorové smlouvy, které budou obsahovat příslušná ustanovení.

## 12.3 Účetnictví a daně

Samostatnou kapitolou problematiky PPP projektů je způsob účtování a placení daní v jejich souvislosti. PPP projekty mají určité zvláštnosti, které nemohly být zohledněny při formulování současných daňových a účetních norem. Jde zejména o systém odpisů a tvorbu rezerv na údržbu a obnovu infrastruktury, placení daně z převodu nemovitostí a placení DPH. Lze doporučit provedení úprav příslušných předpisů.

Vedle provedení příslušných úprav v systému účetnictví a daní lze vést diskusi – vzhledem ke značné složitosti související daňové problematiky a omezenému počtu transakcí – i o možnosti upravit daňový a účetní režim PPP subjektů smlouvou, kterou by pro konkrétní případ uzavíralo např. Ministerstvo financí či Vláda.

#### 12.4 Zákonný režim ObchZ

Smlouvy mohou být v současném českém právu uzavírány podle dvou režimů – buď podle občanského nebo podle obchodního zákoníku. Ze zákona<sup>30</sup> podléhají všechny smlouvy uzavírané veřejným sektorem v souvislosti s uspokojováním veřejných potřeb režimu obchodního zákoníku. Doporučujeme, aby smlouvy dále podléhaly režimu soukromo-právních obchodních smluv s odchylkami, které upraví zákon o koncesních smlouvách.

### 13. PŘEDBĚŽNÁ ANALÝZA SEKTOROVÝCH NOREM

Vedle shora popsaných obecných právních norem, které mají dopad napříč všemi sektory, ve kterých přichází PPP projekty v úvahu, je rovněž třeba analyzovat proveditelnost PPP projektů ve světle speciálních právních norem, které upravují činnost v jednotlivých sektorech.

V příloze jsou uvedeny základní parametry sektorových norem v těch oblastech, ve kterých je největší pravděpodobnost uskutečnění PPP projektů.

---

<sup>30</sup> §261, odst. (2) obchodního zákoníku

Sektor	Typický PPP projekt	Iniciátor	Zvláštní překážky proveditelnosti	Zdroj peněžních toků	Doporučení dalších kroků
Silniční doprava	Soukromý partner vybuduje nebo opraví silnici a po stanovenou dobu ji provozuje. Za provoz vybírá skutečné nebo stínové mýtné	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dálnice a silnice I. třídy – Ministerstvo dopravy</li> <li>Silnice II. a III. třídy – kraj</li> <li>Obecní komunikace - obec</li> </ul>	Současný zákon o pozemních komunikacích upravuje koncesní režim pouze pro dálnice a spíše svazujícím způsobem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Státní fond dopravní infrastruktury</li> <li>Mýtné</li> </ul>	Upravit a rozšířit koncesní režim na všechny komunikace Ujasnit zdroje financování
Železniční doprava	Soukromý partner vybuduje nebo opraví část železniční cesty, kterou po stanovenou dobu provozuje a za provoz vybírá poplatky od provozovatelů železniční dopravy. Soukromý partner zřídí a provozuje určitou linku na existující trati.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Správa železniční dopravní cesty</li> <li>Ministerstvo dopravy</li> </ul>	Nebyly identifikovány	<ul style="list-style-type: none"> <li>Státní fond dopravní infrastruktury</li> <li>Poplatky za využití trati</li> </ul>	Formulovat politiku privatizace Českých drah a ujasnit systém dotací
Městská doprava	Soukromý partner vybuduje nebo převezme část infrastruktury (např. jednu trasu metra nebo provozování tramvají) a provozuje je po stanovenou dobu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obce, města, městy vlastněné dopravní podniky</li> </ul>	Málo předvídatelný systém stanovení jízdného a dostupnosti dotací	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obecní rozpočet</li> <li>Jízdné</li> </ul>	Ujasnit systém dotací
Zdravotnictví	Soukromý partner vybuduje, opraví nebo převezme provozní (nikoliv lékařskou) část nemocnice a provozuje jí po stanovenou dobu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kraj</li> <li>Ministerstvo zdravotnictví u specializovaných nemocnic</li> </ul>	Nejisté finanční toky	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zdravotní pojišťovny</li> <li>Krajský rozpočet</li> <li>Státní rozpočet</li> </ul>	Formulovat státní politiku ve zdravotnictví a zavést průhledný a předvídatelný systém plateb nemocnicím
Developerské projekty	Soukromý partner postaví nebo zrekonstruuje budovu pro potřeby veřejného sektoru a bude ji za poplatek po určitou dobu provozovat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerstvo pro místní rozvoj</li> <li>Kraje</li> <li>Obce, města</li> </ul>	Omezení v použití dotací fondů EU na revitalizační projekty	<ul style="list-style-type: none"> <li>Státní rozpočet</li> <li>Krajské rozpočty</li> <li>Obecní rozpočty</li> <li>Poplatky uživatelů</li> </ul>	
Bydlení	Soukromý partner vybuduje nájemní domy, které pronajímá podle stanovených pravidel. Obec nebo stát mohou na výstavbu přispět.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obce, města</li> </ul>	Nejasné finanční toky, nejasná politika, nejasná regulace nájemného	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fond rozvoje bydlení</li> <li>Státní/obecní rozpočty</li> <li>Nájemné</li> </ul>	Upravit pravidla pro poskytování dotací z fondu rozvoje bydlení, formulovat státní politiku
Vysoké školství	Soukromý partner vybuduje univerzitní budovy nebo koleje a bude je po stanovenou dobu provozovat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vysoké školy</li> </ul>	Nebyly identifikovány	<ul style="list-style-type: none"> <li>Státní rozpočet</li> <li>Poplatky uživatelů</li> <li>Příjmy vysokých škol</li> </ul>	
Střední a základní školství	Soukromý partner vybuduje nebo převezme provoz budovy střední školy a bude po stanovenou dobu zajišťovat její provoz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kraje u středních škol</li> <li>Obce u základních škol</li> </ul>	Nebyly identifikovány	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obecní rozpočet</li> <li>Krajský rozpočet</li> </ul>	
Obrana	Soukromý partner vybuduje a bude pro armádu provozovat logistické zázemí, nebo od státu odkoupí opravárenský podnik, který bude dále opravovat armádní techniku	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerstvo obrany</li> <li>Státní podniky</li> </ul>	Problematika ochrany informací, otázka veřejného zájmu na případném promptním převzetí funkcí zpět armádou	<ul style="list-style-type: none"> <li>Státní rozpočet</li> <li>Vedlejší výrobky z obchodní činnosti</li> </ul>	Vyřešit otázku zavedení a současně omezení zákonného "step-in" práva
Vodní hospodářství	Soukromý partner vybuduje čističku odpadních vod a bude ji pro obec po stanovenou dobu provozovat. Soukromý partner od provozovatele převezme vodovodní a odpadový řad a bude ho po stanovenou dobu provozovat, provádět stanovenou modernizaci atd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obce</li> <li>Obcemi vlastněné společnosti</li> </ul>	Nebyly identifikovány	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rozpočty obcí</li> <li>SFŽP</li> <li>Poplatky uživatelů</li> </ul>	