

Studie proveditelnosti

PPP Projekt Nemanice – Ševětín

Březen 2023

Prohlášení

Tento dokument je určen pro potřeby Správy železnic, státní organizace (dále jen „SŽ“). Obsahem této studie je komplexní analýza hodnotící po technické, finanční a právní stránce projektový záměr zvažovaného projektu IV. železničního koridoru v úseku Nemanice – Ševětín (dále také „Projekt“). SŽ pro tento typ úseku uvažuje o využití metody partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále jen „PPP“) s cílem smluvního řízení celého životního cyklu projektu. Ambicí studie je odpovědět na to, zda vůbec a s jakým zadáním je či není přínosné a dlouhodobě finančně udržitelné některou z metod PPP pro tento typ projektu využít.

Studie proveditelnosti vychází z metodik Ministerstva financí ČR (dále „MF ČR“), které mají za cíl veřejným zadavatelům sloužit jako určitý manuál pro zpracování obdobných studií proveditelnosti tak, aby se zadavatelé mohli zodpovědně rozhodnout, zda jít cestou PPP či tradiční veřejnou zakázkou. Konkrétně se jedná o tyto dokumenty:

- *Metodika vypracování studie proveditelnosti, (datum aktualizace: prosinec 2012);*
- *Řízení rizik v projektech PPP, identifikace, ohodnocení, alokace, ošetření a kontrola, (datum aktualizace: září 2011);*
- *Příloha I. Katalog rizik, MF, Referát regulace a metodiky projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP);*
- *Rezortní metodika pro hodnocení ekonomické efektivnosti projektů dopravních staveb (11/2017), (dále jen „Rezortní metodika“).*

Nedílnou součástí studie je i pestrý seznam dále uvedených příloh, které tvoří doplňující informace této závěrečné zprávy. Například peněžní toky projektu jsou prezentovány ve finančním modelu, který byl zpracován v programu MS Excel. Finanční model obsahuje i tzv. citlivostní analýzu umožňující uživateli intuitivně upravovat jednotlivé scénáře finančního modelu. Součástí modelu je například i detailní matice rizik a návrhů jejich rozdělení / ošetření. Konkrétní seznam příloh je následující:

- *Příloha č. 1 – Rozbor souhrnného rozpočtu stavby*
- *Příloha č. 2 – Finanční model a matice rizik*
- *Příloha č. 3 – Vybrané aspekty koncesionářské smlouvy dle pravidel ESA*
- *Příloha č. 4 – Informační představení*
- *Příloha č. 5 – Základní podmínky Projektu*
- *Příloha č. 6 – Zápis z jednání s EBRD, EIB, obdržené reakce z průzkumu trhu*
- *Příloha č. 7 – Přehledná situace stavby (měřítko 1:50 000)*
- *Příloha č. 8 – Analýza mimořádných událostí*
- *Příloha č. 9 – Příručka k finančnímu modelu*

Výsledky studie proveditelnosti jsou platné pouze pro uvedený účel a k datu jejího zpracování. Přesnost závěrů a doporučení v rámci této studie je omezena rozsahem a vypovídací schopností vstupních informací dostupných v průběhu jejího zpracování. Studie proveditelnosti byla zpracována nezáujatě, v souladu s právním řádem České republiky a pravidly profesní etiky ve finančním a manažerském poradenství. Při interpretování finančních údajů je nutné brát v potaz vždy celou argumentaci této studie, zejména veškeré předpoklady finančního modelu a očekávaného předmětu PPP části Projektu, ale i výsledné interpretace citlivostní analýzy, které mají vždy vliv na výslednou hodnotu. Aby byly výsledky dílčích modelů vzájemně porovnatelné, je rovněž třeba zohlednit vliv rizik, která se uplatní v každém modelu jiným způsobem.

Vážený pan
Ing. Aleš Krejčí
Náměstek GŘ pro ekonomiku
Správa železnic, státní organizace
Dlážděná 1003/7
Praha 1 - Nové Město
PSČ 110 00

V Praze, dne 28.3.2023

Vážení,

dovolujeme si Vám předložit studii proveditelnosti k realizaci projektu s názvem Modernizace trati Nemanice I – Ševětín, jakožto jednoho projektu ze souboru staveb nacházející se na IV. tranzitním koridoru, který spojuje státní hranici s Německem u Děčína s Prahou, Českými Budějovicemi a Horním Dvořištěm. Výstupy studie proveditelnosti dávají zadavateli zpětnou vazbu v porovnání vhodnosti různých variant PPP projektů ve srovnání s klasickou veřejnou zakázkou a její jednotlivé části tak mohou být podkladem pro rozhodnutí o možnosti zahájení zadávacího řízení na pořízení předmětného projektu formou PPP.

Pevně věříme, že Vám tato studie proveditelnosti poskytne užitečné informace a bude hodnotným podkladem pro Vaši další činnost. V případě Vašeho zájmu jsme připraveni Vám nabídnout asistenci při používání zpracovaného materiálu nebo v rámci případné budoucí spolupráce.

Za celý poradenský tým

Ing. Jan Šnajdr
ředitel, infrastrukturní poradenství
Česká spořitelna, a.s.

Ing. Petr Košan
Jednatel
AFRY CZ s.r.o.

Ing. Jan Brabec
Partner
Deloitte Advisory s.r.o.

JUDr. Jaromír Císař
Jednatel
CÍSAŘ, ČEŠKA, SMUTNÝ s.r.o., advokátní
kancelář

Ing. Jan Valentin Ph.D.
Zástupce vedoucího
Fakulta stavební, ČVUT v Praze

Obsah

Obsah.....	4
Manažerské shrnutí.....	7
Seznam vybraných použitých pojmů a zkratk	11
1 Cíl dokumentu	16
2 Strategický kontext.....	16
3 Metodika vypracování Studie.....	18
4 Analýza technické specifikace a vymezení předmětu Projektu.....	20
4.1 Předmět Projektu	20
4.2 Obecné požadavky na Projekt	20
4.3 Stavební fáze Projektu.....	21
4.4 Návrh věcného rozsahu Projektu – provozní fáze.....	24
4.5 Návrh teoretických variant.....	32
4.6 Návrh projektových variant.....	34
4.7 Hodnocení projektových variant	36
4.8 Návrh rozložení provozních nákladů v čase	39
4.9 Doplnující informace k předmětu PPP části Projektu.....	42
4.10 Mechanismus poplatku za využití dopravní cesty.....	49
5 Analýza procesních možností realizace Projektu	50
5.1 Modelové srovnání různých procesních způsobů realizace	50
5.2 Tradiční způsob pořízení formou „standardní“ veřejné zakázky (PSC)	50
5.3 Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP)	51
5.4 Společný podnik (angl. Joint Venture).....	58
5.5 Porovnání obou hlavních přístupů PPP vs PSC.....	59
5.6 Legislativní realizovatelnost projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru na železnici	60
5.7 Specifika SŽ mající klíčový vliv na Projekt.....	61
5.8 Majetková připravenost a projekční práce – aktuální stav	65
6 Struktura a možnosti projektového financování.....	71
6.1 Popis smluvních vztahů	73
6.2 Popis finančních toků	78
6.3 Hedging a zajištění úrokových rizik	79
6.4 Problematika veřejné podpory.....	79
7 Inspirace ze zahraničí	81

7.1	Úvod – příklady PPP projektů ze zahraničí	81
7.2	South Europe Atlantic High-Speed Rail Line (Francie).....	82
7.3	Liefkenshoek Rail Link (Antverpy, Belgie).....	83
7.4	Project Diabolo (Brusel, Belgie)	84
7.5	Docklands Light Railway (Londýn, Velká Británie).....	85
7.6	Další Evropské příklady.....	86
7.7	Shrnutí poznatků v oblasti zahraničních projektů	87
8	Očekávané peněžní toky Projektu	88
8.1	Vstupní údaje finančního modelu	88
8.2	Výstupní údaje finančního modelu.....	89
9	Analýza rizik projektu	92
9.1	Struktura a obsah matice rizik.....	92
9.2	Popis vybraných klíčových rizik	96
9.3	Problematika pojištění	99
10	Platební mechanismus	101
10.1	Struktura Projektu z hlediska způsobu placení ze strany SŽ	101
10.2	Úvod do problematiky platebního mechanismu PPP a podmínek jeho úspěšnosti	101
10.3	Doporučený platební mechanismus Projektu	102
10.4	Základní struktura platebního mechanismu.....	103
10.5	Způsob měření a hodnocení míry dostupnosti	104
10.6	Způsob měření a hodnocení kvality služeb	104
11	Analýza daňových dopadů a strukturování projektu dle ESA 2010.....	106
11.1	Analýza daňových aspektů	106
11.2	Posouzení projektu z pohledu ESA 2010	109
12	Průzkum trhu, výstupy a doporučení	112
13	Struktura Projektu z hlediska základních vztahů	116
13.1	Předmět vymezení základních vztahů Projektu	116
13.2	Účel vymezení základních vztahů	116
14	Strategie postupu při výběru soukromého partnera	117
14.1	Způsob výběru Dodavatele.....	117
14.2	Volba druhu zadávacího řízení	119
14.3	Problematika dělení a spojování veřejných zakázek	124
14.4	Zadavatel	125
14.5	Stručné doporučení pro přístup při nastavování kvalifikačních požadavků a hodnotících kritérií	126
14.6	Zkušenost ze zahraničí – specifický způsob zasmělnění realizace PPP projektu	128

15	Předpokládaný časový harmonogram Projektu	129
16	Zdroje informací	130
17	Seznam příloh	132

Manažerské shrnutí

Úvod a předpoklady

Správa železnic má před sebou historickou výzvu, a to zda vůbec a jakým konkrétním způsobem využít přínosy plynoucí z rozšířené dlouhodobé spolupráce se soukromým sektorem v oblasti stavebních prací, jejich financování a navazujícího dlouhodobého zajišťování provozuschopnosti dráhy. Projekt nově budované železniční trati v úseku Nemanice I – Ševětín je součástí aktuálně komplexně modernizovaného IV. tranzitního železničního koridoru mezi Děčínem a Horním Dvořištěm.

Cílem Studie proveditelnosti je doporučit konkrétní procesní způsob realizace Projektu. K tomuto účelu je Studie zaměřena na nalezení nejlepšího technického, finančního a procesního řešení, které by bylo pro Správu železnic dlouhodobě finančně udržitelné. Cílem je snaha o komplexní řešení Projektu v rámci řízení životního cyklu investice, optimalizace přínosů spolupráce veřejného a soukromého sektoru a převedení relevantních rizik na budoucího dodavatele. Navíc z důvodů různých omezení v oblasti dotačních titulů a programů nebude moci v nejbližších letech na tento Projekt Správa železnic alokovat větší množství dotačních zdrojů.

Při zpracování Studie její Zpracovatelé vycházeli z několika metodických dokumentů, zejména Rezortní metodiky Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI) a metodiky Ministerstva financí popisující požadavky na kvantitativní a kvalitativní hodnocení zvažovaných infrastrukturních projektů. V zahraničí se projekty realizované formou dlouhodobého partnerství se soukromým sektorem těší oblibě. Z pohledu Správy železnic se však jedná o pilotní projekt v oblasti výstavby a provozu železniční infrastruktury, a z tohoto důvodu bere Studie proveditelnosti mnohé inspirace ze zahraničních zkušeností, případně z analogií uplatněných z podobných projektů v České republice. Hlavním předpokladem úspěšné realizace Projektu je majetková připravenost a dokončené schvalovací procesy spojené především se zajištěním stavebních povolení stavby. Vše musí být dokončeno ideálně před zveřejněním výzvy směrem k uchazečům pro podání konečné nabídky tak, aby rizika a nejistoty s tímto procesem mohli uchazeči promítnout již do svých nabídkových cen.

Technické zadání a doporučená procesní varianta realizace

Na základě technické analýzy stavební a provozní části Projektu Zpracovatelé nejprve stanovili teoretické varianty Projektu. Na jejich základě byly sestaveny vzájemné možné (racionální) kombinace do projektových variant, které byly v rámci zvolených kritérií vyhodnoceny. Projektové varianty jsou tvořeny kombinacemi různých možností územního a profesního rozsahu stavební i provozní fáze Projektu. Mezi vybrané profese jsou z důvodu racionální efektivity zařazeny ty, které mají velký podíl na finanční náročnosti, na druhé straně se ale vyznačují nižšími riziky technických a provozních komplikací při jejich provozování a správě.

Pro provozní fázi Projektu byl primárně zvažován úsek Nemanice (mimo) - Ševětín (včetně). Z této fáze uvažovaného PPP Projektu jsou vyjmuty náklady na železniční stanici České Budějovice (obvod Nemanice I), náklady na celosíťové prvky železniční infrastruktury a náklady, které nebudou tvořit hodnotu Projektu v jeho provozní fázi. Železniční stanice České Budějovice (obvod Nemanice I) není doporučena k zahrnutí do provozní části Projektu z důvodu řady rizikových návazností především ve směru Plzeň, které mohou mít dopad na provozní fázi Projektu. Jedná se mimo jiné o rozsah dopravy, který se bude odvíjet od postupné modernizace trati České Budějovice – Plzeň, případně elektrizace trati Zdice – Příbram – Protivín. Zároveň je železniční stanice České Budějovice (obvod Nemanice I) mnohem více spojena s fungováním celého železničního uzlu České Budějovice, a to jak provozně a dopravně, tak i z hlediska návazností jednotlivých prvků železniční infrastruktury. Celosíťové prvky

infrastruktury (například napájecí stanice, dohledové sítě, sdělovací síť GSM-R apod.) nejsou doporučeny k zahrnutí do PPP části Projektu z důvodu zajištění spolehlivosti v rámci celistvé sítě, kterou spravuje Správa železnic. Podobně lze uvažovat o úsekovém zúžení činností v provozní fázi mimo stanici Ševětín. Zde však nejsou vnímána rizika natolik vysoká, jako u dopravy Nemanice I, neboť železniční stanice Ševětín je součástí stejného přepravního ramene jako úsek Nemanice (mimo) – Ševětín (mimo).

Pro vyhodnocení projektových variant bylo zpracováno semikvantitativní hodnocení, které shrnuje klady a zápory z pohledu pěti hlavních kritérií. Hodnocení bylo rozděleno na stavební a provozní fázi. Na základě této analýzy se jako nejvýhodnější jeví varianta, která předpokládá realizaci stavby Dodavatelem v plném rozsahu, ale obsahuje úsekové i profesní zúžení v provozní fázi. Tato varianta představuje využití PPP pro takovou část Projektu, která zahrnuje maximální reálně možný objem nákladů při reálně co nejnižších rizicích v provozní fázi. Projekt nezahrnuje provozování dráhy na předemném úseku. Z důvodu nutné centralizace řízení dopravy celého koridoru, včetně napájení i zabezpečení, se v současnosti jeví jako nekonceptní, aby různé úseky celostátní dráhy měly různé provozovatele dráhy. Má-li mít Projekt charakter pilotního projektu, jeví se jako vhodné zvolit koncepční řešení, tzn. dnešním pohledem zachovat provozování dráhy ze strany SŽ, která bude nadále nositelem veškerých veřejnoprávních povinností plynoucích pro provozovatele dráhy.

Pro zhodnocení bylo nutné vytvořit finanční model porovnávající různé životní scénáře celého Projektu a popisující očekávaná rizika Projektu a jejich přenositelnost. Na základě důkladného kvantitativního a kvalitativního hodnocení obou procesních způsobů modelovaných pro zvolené technické řešení výše popsané doporučené varianty se jeví u definované části Projektu model PPP jako dlouhodobě výhodnější, a to konkrétně o 5,6 %. Výsledek vychází z varianty diskontovaných peněžních toků Projektu (ČSH), kde hodnoty představují celkové očekávané náklady Správy železnic.

Průzkum trhu a jeho výsledky

Nedílnou součástí Studie byl i úvodní průzkum trhu. Ten měl prostřednictvím řízené diskuze s některými potenciálními uchazeči a financujícími bankami otestovat klíčové obecné souvislosti Projektu a optimalizovat některé případné sporné body. Většina uchazečů průzkumu trhu předpokládá standardní rozdělení rizik jako u podobných PPP projektů v oblasti dopravní infrastruktury. Jako hlavní vzor berou uchazeči nedávno úspěšně smluvně uzavřený a trhem akceptovaný projekt dálnice D4, který respektoval dobrou praxi PPP projektů vyzkoušenou v českém prostředí. Průzkum trhu zároveň potvrdil připravenost Evropské investiční banky i Evropské banky pro obnovu a rozvoj se na financování Projektu významně podílet. Projekt může být strukturován pro financování jak korunové, tak i eurové, nicméně není žádoucí nyní předčasně stanovit konkrétní poměr, ale počkat na situaci na finančních trzích přibližně až v druhé polovině roku 2024, kdy by měl již probíhat soutěžní dialog s kvalifikovanými uchazeči.

Proveditelnost Projektu po právní stránce

Realizaci PPP projektů na železnici současná legislativa nijak neodporuje. Při vymezení předmětu Projektu je reflektováno, že se týká krátkého úseku trati uvnitř koridoru na celostátní dráze, a nelze tedy reálně uvažovat o tom, že by se Dodavatel stal provozovatelem dráhy pro daný úsek. Výběr Dodavatele by měl být učiněn v zadávacím řízení dle zákona o zadávání veřejných zakázek. Půjde o veřejnou zakázku na stavební práce (nikoliv o koncesi, neboť Dodavatel neponese riziko poptávky). Projekt bude zadán vybranému Dodavateli v jediném zadávacím řízení, kdy všechny zahrnuté prvky spolu budou tvořit jeden funkční a ekonomický celek, a to bez ohledu na to, že na ně budou v zásadě uplatňovány dva rozdílné smluvní režimy (FIDIC část a PPP část Projektu).

Shrnutí doporučeného řešení Projektu

Smluvní strany	Na straně jedné bude Dodavatel, který zajistí realizaci Projektu v definovaném rozsahu. Na straně druhé bude Objednatel, společně Správa železnic a Ministerstvo dopravy.
Předmět Projektu	<p>Komplexní činnosti spočívající ve</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Výstavbě dráhy v úseku Nemanice (včetně) – Ševětín (včetně), jehož součástí jsou veškeré části stavby: tunely, železniční svršek, železniční spodek a technologie; B. Údržbě a opravách (zajišťování provozuschopnosti) vymezených součástí dráhy v úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (mimo). <p>V rámci Projektu jsou z pohledu financování a smluvního mechanismu realizovány dvě relativně oddělené části, nicméně obě v zodpovědnosti Dodavatele (částky jsou v cenové úrovni roku 2021):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tzv. PPP část Projektu hrazená prostřednictvím poplatku za dostupnost <ul style="list-style-type: none"> ▪ CAPEX 11,232 mld. Kč ▪ OPEX 2,651 mld. Kč (na 17 let) • Tzv. FIDIC část Projektu hrazená přímými platbami Objednatele s klasickými smluvními garancemi Dodavatele <ul style="list-style-type: none"> ▪ CAPEX 8,394 mld. Kč ▪ OPEX ponechány na Správě železnic <p>Součástí PPP projektu nejsou síťové prvky sloužící pro funkčnost celého železničního koridoru, zejména napájecí a zabezpečovací technologie.</p>
Platební mechanismus u PPP části Projektu	Cena za realizaci Projektu, resp. odměna Dodavatele bude hrazena ve formě plateb za dostupnost. Platbami za dostupnost se rozumí pravidelné platby, jež je Objednatel po dobu trvání závazku ze Smlouvy povinen hradit Dodavateli, a to od okamžiku dostupnosti předmětného úseku železniční trati po dobu stanovenou Smlouvou. Platba bude kromě dostupnosti vázána také na průběžně sledovanou kvalitu infrastruktury. Odhadovaná výše poplatku za dostupnost v prvním plném roce provozu vychází v roční výši 2,319 mld. Kč.
Vybrané finanční ukazatele PPP části Projektu	<p>Poměr vlastních a cizích zdrojů Dodavatele: 10 / 90, financování v CZK</p> <p>Financování přes EIB se sazbou: 4,3 %</p> <p>Financování přes komerční banky se sazbou: 5,7 % (4,3 % + 1,4 %)</p> <p>Vlastní zdroje Dodavatele se sazbou: 12 %</p>
Vybrané časové ukazatele	<p>Délka smluvního vztahu mezi Objednatelem a Dodavatelem je 23 let.</p> <p>Stavební práce 6 let 2026–2031; provozní fáze 17 let 2032–2048.</p> <p>Financování: 6 let čerpání a 15 let splácení.</p>
Klíčové předpoklady Projektu	Objednatel se zavazuje zajistit výkup a připravenost veškerých pozemků potřebných pro realizaci Projektu. Pozemky zůstávají ve vlastnictví státu (s právem hospodařit pro SŽ). Objednatel se zavazuje zajistit získání potřebných veřejnoprávních povolení stavby na úrovni rozhodnutí o umístění stavby a na úrovni rozhodnutí o povolení stavby. Získání veškerých dalších potřebných veřejnoprávních povolení nad rámec těchto zajistí Dodavatel.
Ostatní podmínky	Detailní smluvní podmínky pro PPP část Projektu jsou navrženy v Příloze č. 5 Studie. Podmínky vychází ze vzorových dokumentů Ministerstva financí ČR a podobných českých a zahraničních PPP projektů v oblasti dopravní infrastruktury.

Shrnutí hlavních úkolů pro nejbližší období

Úkol č. 1 <ul style="list-style-type: none"> ➤ Správa železnic ➤ Ministerstvo dopravy ➤ SFDI <u>Uzavření smlouvy o společném zadávání</u>	<p>Mezi SŽ, Ministerstvem dopravy a SFDI by mělo dojít k uzavření smlouvy o společném zadávání. V ní by měly být vymezeno, jaká bude spolupráce subjektů při přípravě smluvní dokumentace a během trvání smluvního vztahu s Dodavatelem, kdo bude účastníkem smlouvy s Dodavatelem a kdo bude realizovat zadávací řízení a jak do něj budou zapojeny zbývající subjekty. Uzavření smlouvy o společném zadávání lze posunout až na dobu po výběru transakčního poradce, aby ten mohl být do přípravy smlouvy o společném zadávání zapojen.</p>
Úkol č. 2 <ul style="list-style-type: none"> ➤ Správa železnic ➤ Ministerstvo dopravy ➤ SFDI <u>Projektový manažer a jeho tým</u>	<p>Projektový manažer a jeho zástupce musí být hlavními koordinátory veškerého procesu, který bude pro Objednatele nejen zahrnovat 2 až 3 roky přípravných prací, ale poté bude inovativním procesem, který musí Objednatel vstřebat do svých organizačních a procesních struktur. Projektový manažer by měl být zvolen na úrovni Správy železnic, nicméně za aktivní podpory kolegů z Ministerstva dopravy a SFDI.</p> <p>Popis výběru a činnosti projektového manažera by bylo vhodné upravit ve smlouvě o společném zadávání.</p>
Úkol č. 3 <ul style="list-style-type: none"> ➤ Správa železnic <u>Výběr transakčního poradce</u>	<p>Pro úspěšnou realizaci veškerých přípravných prací (svojí strukturou i obsahem pilotního PPP Projektu Objednatele) bude nutné angažovat tým zkušených externích poradců. Objednatel by měl realizovat výběrové řízení na transakčního poradce zodpovědného za poskytování služeb právního, finančního a technického poradenství před a v průběhu zadávacího řízení na výběr Dodavatele pro Projekt.</p>
Úkol č. 4 <ul style="list-style-type: none"> ➤ Správa železnic <u>Pokračovat v průzkumu trhu</u>	<p>V době realizace úvodního průzkumu trhu v rámci zpracovávání Studie proveditelnosti nebylo k dispozici ještě konečné technické, procesní a ani finanční zadání Projektu. Zpracovatel považuje za žádoucí v nejbližších měsících po zpracování této Studie pokračovat v průzkumu trhu a získat žádoucí zpětnou vazbu k již konkrétním parametrům Projektu. Tento mezikrok umožní urychlit projektovou přípravu a připravit tak ucelenější podklad pro transakčního poradce zpracovávajícího projektovou dokumentaci. Objednatel poté bude schopen zahájit zadávací řízení, aniž by musel provádět tzv. předběžné tržní konzultace.</p>
Úkol č. 5 <ul style="list-style-type: none"> ➤ Správa železnic <u>Majetkoprávní příprava a získání stavebního povolení</u>	<p>Pokračovat v přípravě projektové dokumentace a zahájení postupu směřujícího k získání stavebního povolení. Zintenzivnit proces získávání potřebných majetkových práv k dotčeným pozemkům.</p> <p>V ideálním případě by mělo být stavební povolení i potřebná majetková práva získána před výzvou uchazečům k podání nabídek. Tento termín se dle harmonogramu, jež je obsažen v kapitole 14. Studie, očekává v dubnu roku 2025.</p>

Seznam vybraných použitých pojmů a zkratek

CAPEX (Capital Expenditures)	Investiční náklady (Kapitálové výdaje, Capital Expenditures;) jednorázové náklady na zhotovení stavby. Dle kontextu se jedná o celkové investiční náklady nebo stavební náklady (náklady na dílčí profese) na pořízení nového a obnovu starého majetku.
ČHS PPP	Čistá současná hodnota celkového finančního plnění Objednatele v případě pořízení služby formou PPP
ČHS PSC	Čistá současná hodnota celkového finančního plnění Objednatele v souvislosti s pořízením služby formou tradiční veřejné zakázky
ČSH (též Net Present Value, NPV)	Čistá současná hodnota (angl. NPV – net present value) je finanční veličina vyjadřující celkovou současnou (tj. diskontovanou) hodnotu všech peněžních toků souvisejících s investičním projektem. Čistá současná hodnota se používá jako kritérium pro hodnocení výnosnosti investičních projektů. Hlavní výhodou tohoto kritéria je zohlednění faktoru času.
Dodavatel (soukromý partner, koncesionář)	Soukromý partner, který se smluvně zaváže k realizaci Projektu. Mělo by jít o společnost s jasnou vlastnickou strukturou, která na základě uzavření smlouvy získá financování od svých vlastníků a věřitelů, obvykle komerčních bank. Na straně Dodavatele bude pravděpodobně vystupovat několik subjektů, kteří založí účelovou společnost (SPV) pro účely realizace Projektu.
DPH	Daň z přidané hodnoty
DSP	Dokumentace pro stavební povolení
DÚR	Dokumentace pro územní rozhodnutí
ESA 2010	Evropský systém národních a regionálních účtů
Eurostat	Eurostat je statistickým úřadem Evropské unie, který je přímo podřízený Evropské komisi. Úkolem Eurostat je předkládat harmonizovaná statistická data na úrovni celé EU a zároveň poskytovat statistické srovnání regionů a členských států. Jeho ekonomická data také slouží jako základní a oficiální podklad pro rozhodování Evropské centrální banky a dalších unijních institucí, v ekonomických otázkách. Sídlem úřadu je Lucemburk a jako svoje pracovní jazyky používá angličtinu, francouzštinu a němčinu.
FIDIC	Jedná se o vzorové smluvní podmínky FIDIC (Mezinárodní federace konzultačních inženýrů).
Finanční model	Finanční model je matematickou reprezentací klíčových finančních a provozních vztahů projektu sestavený v programu MS Excel a je Přílohou č. 2 této Studie.
Hodnota za peníze (též Value for Money, VfM)	Hodnota za peníze v kvantitativním pojetí znamená pro veřejný sektor, že bude dosaženo vyššího či nižšího užítu v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr cena/výkon), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii (měřeno metodou finanční analýzy v rámci komparátoru veřejného sektoru). V kvalitativním pojetí vyjadřuje Hodnota za peníze výhodnost varianty PPP či PSC porovnáním plnění kvalitativních parametrů danou variantou.

JŘSU	Jednací řízení s uveřejněním; jeden ze způsobů zadání veřejné zakázky v nadlimitním režimu.
Komparátor veřejného sektoru (též Public Sector Comparator, PSC)	Komparátorem veřejného sektoru se rozumí finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou tradiční veřejné zakázky na stavbu s následným provozem ve vlastní režii veřejného sektoru. Tento model zohlední ocenění podstupovaných rizik veřejným sektorem. Je zapracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako „referenční PPP projekt“ tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.
koncesionář	V obecném jazyce vyjadřuje soukromý subjekt, který je „dodavatelem“ PPP projektu. Legislativně je tento pojem definován v § 18a zákona o pozemních komunikacích jako „právníká osoba vybraná postupem podle zákona o schvalování veřejných zakázek“, na kterou jsou koncesionářskou smlouvou převedena některá práva a povinnosti státu jako vlastníka dálnice nebo silnice I. třídy. Jelikož ve vztahu k PPP projektům na české železnici může v tomto kontextu být používání tohoto pojmu zmatečné, používá tato Studie pro označení subjektu, který bude na straně soukromého sektoru, pojem „Dodavatel“. Pojem „koncesionář“ bez přímé vazby na zákon o pozemních komunikacích je používán ve smyslu obecného jazyka, a to zejména ve vztahu k zahraničním projektům. K vymezení pojmu viz blíže podkapitolu 13.1.3 Studie.
koncesionářská smlouva	Smlouva o převedení výkonu některých práv a povinností státu jako vlastníka dálnice nebo silnice I. třídy (definováno v § 18a zákona o pozemních komunikacích).
koncesní smlouva	Smlouva, na jejímž základě zpravidla dochází k přenosu některých práv a povinností veřejného sektoru spojených s provozem veřejné infrastruktury na soukromého partnera, přičemž soukromý partner má zpravidla právo brát z provozu této infrastruktury užítky. Ve Studii je využíván zejména ve vztahu k zahraničním projektům. Smlouva, která bude mezi Objednatelem a Dodavatelem uzavřena pro tento Projekt, je označována jako „Smlouva“.
liniový zákon	Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
náklady na zajištění provozuschopnosti	Náklady na údržbu, opravy a obnovu (reinvestice) částí železniční infrastruktury
NRTM	Nová rakouská tunelovací metoda - jedna z metod ražby tunelů. Nerazí se celý profil tunelové trouby v kuse, ale probíhá po částech. Díky tomu tak lze postupovat jednak rychleji, jednak využít horninu a její tlak jako nosný (zpevňující) prvek celé stavby.
Objednatel (Zadavatel)	Osoba, jež uzavírá smlouvu s Dodavatelem na realizaci Projektu; Studie proveditelnosti počítá s tím, že Objednatelem bude SŽ a rovněž Ministerstvo dopravy.
obnova	Opatření, které má zabránit nefunkčnosti zařízení po ukončení jeho ekonomické nebo technické životnosti, přičemž absence zařízení by vedla k zásadní degradaci celé infrastruktury. Jedná se o technické opatření, nikoliv o finanční prostředky. V rámci obnovy může dojít i ke zlepšení technických parametrů zařízení, pokud se již původní zařízení nevyrabí.

OPEX	Provozní náklady; operating expenses; provozní náklady infrastruktury dle Rezortní metodiky (údržba, opravy, reinvestice), tedy bez nákladů na řízení dopravy na zajištění podnikatelské činnosti, tj. neinvestiční náklady.
opravy	Odstraňování účinků částečného fyzického opotřebení nebo poškození za účelem uvedení do předchozího nebo provozuschopného stavu; lze využít i jiné než původní materiály, díly, nebo technologie, pokud tím nedojde k technickému zhodnocení.
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
platba za dostupnost (též Availability Payment, AVP)	Platby Objednatele Dodavateli za to, že infrastruktura nebo služba je dostupná v požadované kvalitě a kvantitě.
PPP	Public Private Partnership; partnerství veřejného a soukromého sektoru, při kterém se soukromý sektor zavazuje k zajištění veřejných služeb nebo infrastrukturních projektů, přičemž jeho závazek často zahrnuje i nějakou formu dodavatelského financování a dochází rovněž k většímu přenosu rizik na soukromý sektor nežli v modelu PSC. Jednotlivé varianty PPP, jsou-li odborně a úspěšně aplikovány, zvyšují kvalitu i efektivnost veřejných služeb včetně výkonu státní správy a urychlují realizaci významných infrastrukturních projektů s pozitivním dopadem na rozvoj ekonomiky.
Projekt	Úsekově a profesně vymezený projekt výstavby a provozu části železničního IV. koridoru v úseku Nemanice I – Ševětín; sestává ze stavební fáze a z provozní fáze. Rozlišována je rovněž část Projektu realizovaná za dodržení principů PPP (PPP část Projektu) a část Projektu realizovaná za dodržení principů tradičního veřejného zadávání (FIDIC část Projektu), kdy pro každou z těchto částí by měl být stanoven samostatný soubor smluvních podmínek.
Provozování dráhy	Zajištění činností, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava. Prakticky to znamená jak zajištění provozuschopnosti dráhy, tak řízení drážní dopravy a další administrativní činnosti. Pojem definuje § 2 odst. 3 zákona o dráhách.
Provozuschopnost dráhy	Technický stav dráhy, zaručující její bezpečné a plynulé provozování; spočívá zejména v zajištění správy, zajištění údržby, oprav a obnovy a zajištění bezpečnosti
PSC	Jedná se o zkratku využívanou metodikami Ministerstva financí, posuzující metodu PPP s „tradičním“ způsobem pořízení infrastruktury formou několika oddělených veřejných zakázek na dokončení projektových prací, stavbu, financování, provoz a údržbu; přičemž projekt je financován, vlastněn a implementován výhradně veřejným sektorem. Vychází z anglického výrazu Public Sector Comparátor.
Reinvestice	Obnovovací investice (vynaložené finanční prostředky), která slouží k prodloužení morální a technické životnosti stavby nebo jejích částí v době, kdy i za předpokladu řádné údržby vyžaduje zařízení pro udržení plné funkčnosti zásadní (generální) opravu či obnovu.
Rezortní metodika	Rezortní metodika pro hodnocení ekonomické efektivnosti projektů dopravních staveb (vydává Státní fond dopravní infrastruktury jako základní metodickou příručku, schváleno Ministerstvem dopravy dne 31.10.2017, ve znění pozdějších

aktualizací); materiál je dostupný na adrese „<https://www.sfdi.cz/pravidla-metodiky-a-ceniky/metodiky/>“.

Řízení dopravy	Řízení provozu vlaků a posunu na železničních tratích a v dopravných. V tomto případě se předpokládá řízení dopravy centrálně z Centrálního dispečerského pracoviště (CDP) Praha; řízení dopravy tak bude zajišťovat SŽ.
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouva	Smlouva na zajištění výstavby a provozu železniční tratě v úseku Nemanice – Ševětín
soutěžní dialog (ŘSSD)	Řízení se soutěžním dialogem; jeden ze způsobů zadání veřejné zakázky v nadlimitním režimu.
stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
stát	Česká republika, resp. její organizační složky
Studie proveditelnosti (též Studie)	Tento dokument, včetně příloh, shrnující výstupy analýz prověřující ekonomickou, technickou a právní proveditelnost Projektu a jeho dostupnost pro SŽ
SŽ	Správa železnic, státní organizace
term sheet	Příloha č. 5 Studie – Základní podmínky Projektu
úcelová společnost (SPV)	Jako SPV (angl. Special Purpose Vehicle, překládáno jako „úcelová společnost“) jsou označovány takové společnosti, které jsou zakládány za účelem provedení konkrétního projektu. Zakladatelem účelově založené společnosti (SPV) je zpravidla jiná, „hlavní“ společnost, která v rámci určité obezřetnosti nechce nést zvýšené finanční riziko u projektů s vysokými náklady a vysokou mírou rizika.
údržba	Soustavná činnost, kterou se zpomaluje fyzické opotřebení infrastruktury, předchází poruchám a odstraňují se drobnější závady. Součástí údržby jsou i kontrolní, správcovské a dohlédací činnosti, měření, evidence a další běžné činnosti spojené se správou infrastruktury, dále energie na napájení jednotlivých prvků infrastruktury a osvětlení (mimo trakční energii pro napájení vlaků) [zdroj: Rezortní metodika].
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
zákon o dráhách	Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů
zákon o pozemních komunikacích	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o SFDI	Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů
zákon o vyvlastnění	Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
ZDPH	Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů

ZoČD	Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů
ZSP	Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
Zpracovatelé	Česká spořitelna, a.s.; AFRY CZ s.r.o.; Deloitte Advisory s.r.o.; CÍSAŘ, ČEŠKA, SMUTNÝ s.r.o., advokátní kancelář; ČVUT v Praze – Fakulta stavební

1 Cíl dokumentu

Cílem této Studie proveditelnosti projektového záměru železničního úseku Nemanice I – Ševětín je nalezení optimálního technického, finančního a procesního řešení, které by bylo pro SŽ dlouhodobě finančně udržitelné. Studie proveditelnosti má zadavateli pomoci při rozhodování o způsobu realizace Projektu a určit, zda je vhodné projekt realizovat formou PPP. Studie je komplexním popisem Projektu a shrnuje základní předpoklady projektu a zhodnocení možných variant řešení Projektu.

2 Strategický kontext

Projektový záměr modernizace železničního úseku Nemanice I – Ševětín je jednou ze staveb IV. tranzitního železničního koridoru a řeší především modernizaci tohoto úseku. Svou podstatou se jedná o modernizaci železniční sítě jakožto klíčového dopravního módu, a to v souladu se schválenou Dopravní politikou a vládním prohlášením.

Vzhledem k trendům růstu poptávky po přepravních výkonech a naplněnosti současných hlavních koridorů je tento Projekt jedním z prvků podporujících dosažení evropských i národních strategických cílů plnění závazků Zelené dohody, udržitelné dopravy, snižování uhlíkové stopy, atd.

Finanční zajištění takového projektového záměru lze v zásadě realizovat dvěma základními způsoby:

- klasickým/standardním modelem,
- PPP modelem.

Funkci investora, provoz a financování u klasického modelu zajišťuje SŽ s použitím prostředků veřejných rozpočtů a zdrojů z fondů EU. Jedná se o běžně používanou praxi. Investiční prostředky a prostředky pro provoz a technickou správu a údržbu i investiční opravy jsou získávány zejména prostřednictvím rozpočtu SFDI.

V rámci základního prověření možností dotačního financování byly prověřeny následující dotační tituly:

- Modernizační fond,
- Integrovaný regionální operační program (IROP) 2021–2027,
- Nástroj pro propojení Evropy (CEF2) 2021–2027,
- Operační program Doprava (OPD3) 2021–2027,
- Národní plán obnovy.

Vzhledem k rozpočtu, zaměření Projektu a vzhledem k aktuální vyčerpanost fondů se však podpora z výše uvedených dotačních titulů nejvíce jako reálná.

Rozpočet SFDI je limitován rozpočtem České republiky. Ten je zase podřízen politice řízení státního dluhu. V současné době je připravováno množství akcí, které jsou nezbytné pro splnění cílů ve vztahu k výstavbě hlavní infrastrukturní sítě silnic a železnic v souladu s programovým prohlášením vlády ČR a závazku ČR na dokončení sítě TEN-T do roku 2030. To však klade na rozpočet SFDI stále zvyšující se nároky na zajištění finančních prostředků.

Z výše uvedených důvodů je tedy žádoucí hledat možnosti alternativního finančního zajištění. Investičně náročnější projekty jako je projekt Nemaše jsou typicky vhodnější pro prvotní posouzení realizovatelnosti prostřednictvím PPP. V kontextu rozpočtu SFDI se v případě financování prostřednictvím PPP výdaje přenášejí až na dobu, kdy již stavba/projekt realizuje ekonomické benefity. Rozpočet SFDI je pak zatěžován méně na roční bázi, ale více v dlouhém horizontu. Tyto náklady se pak stávají mandatorními. Porovnáním obou způsobů se zabývají následující kapitoly tohoto dokumentu.

Celá Studie proveditelnosti je koncipována jako nalezení nejvýhodnějšího scénáře pro všechny zúčastněné subjekty. V širším pojetí by se jednalo i o veřejnost, orgány EU, obyvatele staničních lokalit, apd. Tato Studie pracuje spíše s užším pojetím, a to konkrétně Ministerstvo dopravy, SFDI, SŽ, subjekty bankovního trhu, investorské skupiny a stavební společnosti.

Spolupráce veřejného sektoru se soukromým se stává stále populárnější a mnoho veřejných zadavatelů se ve snaze zlepšit dostupnost a poskytování služeb a správu zařízení, které byly dosud poskytované veřejným sektorem, spoléhá na soukromý sektor. Klíčovým přínosem vyplývajícím ze zapojení soukromého sektoru je využití větších praktických zkušeností a dovedností, kterými soukromý sektor zpravidla disponuje. Schopnost soukromého sektoru profesionálně řídit a koordinovat velké stavební a technologické projekty zaměřené na zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb přináší daňovým poplatníkům větší přínosy než v případě tradičního zadání.

Mimořádně výhodné jsou zejména spolupráce veřejného a soukromého sektoru, jejichž výsledkem jsou investice do veřejné dopravní a ekonomické infrastruktury jako jsou např. silnice, dálnice, železnice, energetika či telekomunikace.

Díky osvědčené praxi a typově vyzkoušeným projektům z průběhu desítek let na stovkách projektů po celém světě lze již v současnosti poměrně spolehlivě říct, který typ projektu s konkrétními parametry je pro PPP vhodný. Větší, technicky komplexnější a investičně náročnější projekty jsou pro zapojení soukromého partnera nejvhodnější. Projekty s kapitálovou investicí nad 500 mil. Kč jsou obvykle pro PPP vhodnější. Samozřejmě to však není pravidlem, a i kvalitně připravený menší projekt může přinést větší úspory v případě zapojení soukromého partnera. Teoreticky jsou úspory tím vyšší, čím vyšší je kapitálová hodnota projektu. Na druhou stranu PPP projekty přináší dodatečné úrokové a administrativní náklady. Ze zkušeností také platí, že výstavba projektů „na zelené louce“ je pro PPP považována za vhodnější než rekonstrukce či revitalizace brownfieldu. Důvodem je možnost soukromého partnera řídit si a optimalizovat rizika plynoucí z technického stavu projektu, který sám vybudoval a který zná. V případě rekonstrukcí se obvykle doporučuje generální oprava či celková demolice, které omezí riziko výskytu skrytých vad.

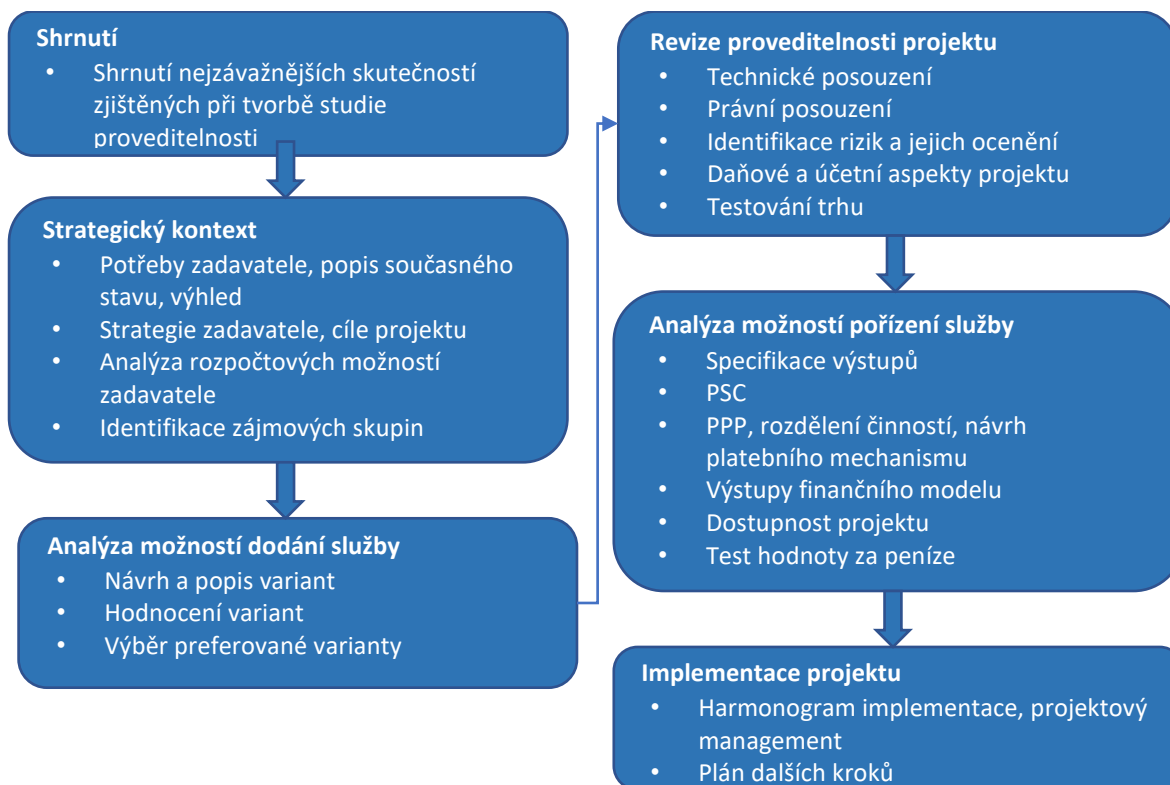
Zatímco v zahraničí se projekty realizované formou PPP těší oblibě, v Česku dlouhou historii zatím nemají, a i dnes jsou spíše na úrovni centrálních institucí výjimečné. Naproti tomu v oblasti komunální sféry je možné vidět stovky PPP projektů v oblasti vodohospodářské infrastruktury, technických služeb, veřejné autobusové dopravy, zdravotnictví apod. Za tímto faktem může často stát jejich praktické nepochopení a obavy z nepoznaného. Odpůrci této formy realizace projektu často poukazují na fakt, že stát si dokáže půjčit finanční prostředky levněji, a proto je výhodnější, aby si na stavbu půjčil sám a realizoval jí ve vlastní režii. Toto tvrzení je sice pravdivé, ale mimo náklady na financování tvoří největší část celkových nákladů mimo nákladu na výstavbu právě náklady na údržbu a generální opravy. Za období v rozmezí obvykle 20-30 let mohou tyto provozní náklady tvořit významnou částku. Výhodnost PPP proto spočívá spíše v přenesení určitých rizik na soukromého partnera a jeho dlouhodobá odpovědnost. Dalším argumentem proti PPP je rozšířený názor, že PPP představuje skryté zadlužení, což je však tvrzení zavádějící, protože tato forma spolupráce funguje na principu vyplácení platby zadavatelem jenom v případě, že služba/infrastruktura funguje v smluvně dojednané kvalitě. Zadavatel má v případě PPP projektů teda již na začátku procesu jasnou představu o tom, kolik jej projekt v dlouhém období bude stát. Neochota realizovat PPP projekty může plynout i z rozšířeného a opět mylného tvrzení, že PPP je jakousi formou privatizace veřejných služeb. Nová stavba je hned od začátku ve vlastnictví zadavatele, který si předem určí, za jakou kvalitu a stav bude platit. Soukromý partner je díky správně nastaveným podmínkám smlouvy motivován ziskem. Ve vhodné zvolených projektech disponuje PPP řadou dalších výhod v porovnání s tradičním modelem zadávání.

3 Metodika vypracování Studie

Při zpracování této Studie bylo vycházeno z několika metodik zabývajících se různými formami smluvních partnerství veřejného a soukromého sektoru při budování a provozu infrastrukturních projektů. Zásadní roli při vypracování Studie sehrávala *Metodika vypracování studie proveditelnosti* (aktualizována v roce 2012), která představuje jakýsi konstruktivní návod pro pracovníky státní správy a územních samospráv, ale i pro společnosti ze soukromého sektoru. Metodika se zabývá konkrétními kroky PPP procesu a její výsledkem je rozhodnutí, zda je projekt formou PPP vhodné realizovat či nikoliv. Vzhledem k tomu, že poslední aktualizace této Metodiky proběhla v roce 2012 a odráží tak legislativu platnou k tomuto datu, je nezbytné konkrétní postupy a doporučení ověřit v platné legislativě. Před použitím této Metodiky je doporučováno studium *Průvodce metodikami PPP*, který je vhodným úvodem do studia jednotlivých specifických metodik a který komplexně vysvětluje PPP proces.

Důležitým předpokladem úspěšnosti Projektu je přirozené propojení jeho dílčích fází, které popisuje následující schéma odpovídající postupu prací při zpracování studie proveditelnosti popsaných v *Metodice vypracování studie proveditelnosti*.

Obrázek 1 Postup prací při zpracování Studie proveditelnosti



Postupy v PPP dnes vychází z dobré praxe, která se osvědčila v soukromém sektoru. Schopný soukromý partner s dostatečnými zkušenostmi a relevantními kompetenci si dokáže svůj výsledek pohlídat a zabezpečit kvalitní projektové řízení. Stát/zadavatel zase lépe zná veřejné potřeby a má jasně definovanou strategii rozvoje, avšak na druhé straně nemá schopnost efektivně tyto investiční projekty řídit. Jeho role je spíše zadávací a kontrolní.

Základem jakéhokoliv investičního projektu je strategický plán. Výchozím krokem PPP projektu je pochopení strategie a potřeb zadavatele, které jsou však kvůli dlouhodobému trvání PPP projektů

několikrát testované a jako vhodné pro realizaci formou PPP se jeví jenom ty projekty, jejichž potřeba je skutečně nevyhnutelná a nezpochybnitelná. Jak již bylo zmíněno, pro PPP jsou vhodné jen určité projekty, kde existuje dostatečná konkurence a zkušenosti soukromého partnera. V rámci první fáze – Strategický kontext je v neposlední řadě důležitá i analýza finančního zdraví zadavatele či porozumění potřeb zájmových skupin, které mohou mít na realizaci projektu významný vliv.

Po pochopení strategie a potřeb zadavatele následuje posouzení různých variant řešení, a to jak z hlediska ekonomického, tak právního či technického. Pro úspěch projektu jsou nezbytné zkušenosti a kvalita externích poradců. Postup prací by měl reflektovat dobrou praxi, inovativní řešení obvykle nepřinášejí příznivé výsledky. K hodnocení jednotlivých variant se používají různé kvantitativní či kvalitativní hodnocení nebo kombinace obou, a to v podobě skóringových modelů, multikriteriální analýzy a dalších. Jako nejvhodnější se jeví varianta, která zapadá do strategie zadavatele a přináší mu co nejvyšší hodnotu za peníze.

Zpracování studie má za cíl detailně zvážit všechny relevantní faktory PPP Projektu, proto nedílnou součástí studie musí být posouzení všech právních, ekonomických a technických aspektů a rizik.

Jedná se o pilotní projekt v železniční infrastruktuře na území České republiky, a z tohoto důvodu bere tato studie mnohé inspirace ze zahraničí, případně vychází z analogií uplatněných při probíhajících PPP projektech v oblasti silniční infrastruktury (například PPP projekt české dálnice D4). Projekt v budoucnosti realizovaný formou partnerství veřejného a soukromého sektoru se může stát inspirací, ale současně i cennou zkušeností pro celé odvětví a pro další významné investiční projekty železniční infrastruktury. Zapojení privátních společností a privátního kapitálu do osobní i nákladní železniční dopravy již v České republice je poměrně rozšířené a z tohoto důvodu se dá očekávat zájem o podobné typy partnerství i při budování a údržbě železniční infrastruktury. Na straně veřejného sektoru by měly být do Projektu zapojeny SŽ, Česká republika prostřednictvím Ministerstva dopravy a SFDI. Doporučený způsob jejich zapojení je obsažen dále v podkapitole 6.1 a 6.2 této Studie.

Rozhodující fází PPP projektu je analýza možnosti pořízení služby, v rámci které jsou kvantitativně, prostřednictvím finančního modelu a komparátoru veřejného sektoru, srovnané PSC a PPP varianty čehož výsledkem je případná hodnota za peníze, která rozhodne o vhodnosti realizace projektu formou PPP.

V závěru této Studie je navržen harmonogram implementace a plán realizace Projektu. Projekt PPP pokračuje výběrem vhodného Dodavatele, podpisem smlouvy a finančním vypořádáním a je zakončen samotnou realizací.

4 Analýza technické specifikace a vymezení předmětu Projektu

4.1 Předmět Projektu

Předmětem Projektu je z územně technického hlediska uvažováno:

- Stavba „Modernizace trati Nemanice I – Ševětín“ (stavební fáze);
- Provozování vybraných objektů stavby po dobu trvání Projektu (provozní fáze).

Informace o stavbě jsou čerpány z dostupných dokumentací poskytnutých SŽ (investorem stavby). Jedná se o:

- DSP Modernizace trati Nemanice I – Ševětín, část A, část B (Společnost „SP + SEU + Mott_Nemaše_DÚR, DSP“, správce SUDOP PRAHA a.s., 09/2021);
- Záměr projektu „Modernizace trati Nemanice I – Ševětín“ (SUDOP PRAHA a.s., 02/2020).

Čtvrtý tranzitní železniční koridor je jedním ze čtyř hlavních koridorů v České republice, vymezený v úseku Děčín st.hr. – Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště st.hr. Výstavba železničních koridorů byla v 90. letech považována za prioritní, a tak byla co nejdříve zahájena příprava jejich modernizace. Samotná realizace modernizace IV. koridoru započala v roce 2005 úsekem Strančice – Praha-Hostivař. Na IV. koridoru je v současné chvíli většina úseků v rámci plánované modernizace dle rozsahu Studie proveditelnosti již dokončených, právě probíhající realizace úseků „Soběslav – Doubí“ a „Sudoměřice – Votice“ se blíží ke konci. Úsek „Nemanice – Ševětín“ je tedy jedním z posledních úseků, které zbývá dokončit. Dále ještě nebyla realizována modernizace uzlu České Budějovice, kde běží přípravné práce (probíhá zpracování studie proveditelnosti).

Výhledově se počítá se vznikem nové trati mezi Prahou a Bystřicí u Benešova, která bude zaústěna do IV. koridoru. K modernizaci IV. koridoru od Českých Budějovic směrem na Linec nejsou v současné chvíli známy konkrétní záměry, nicméně potenciál budoucího rozvoje je zde značný.

4.2 Obecné požadavky na Projekt

Předpokladem každého úspěšného projektu využívajícího benefitů spolupráce soukromého a veřejného sektoru jsou následující obecné požadavky:

- Měl by existovat prostor pro optimalizaci většiny nákladových položek, zejména úvodní CAPEX (průběžný CAPEX, tedy reinvestice, jsou součástí provozních nákladů) a OPEX a snižování nákladů tak, aby výsledek převážil vyšší náklady financování a větší administrativní zátěž u PPP principu;
- Jednoduchost a jednoznačnost předmětu Projektu tak, aby nedával příležitost k různému výkladu mezi Objednatelem a Dodavatelem;
- Jednoznačné vymezení rozhraní mezi předmětem smluvní zodpovědnosti Dodavatele a ostatními činnostmi (souběžnými a navazujícími) tak, aby bylo možné jasně vymezit odpovědnost Dodavatele;
- Otevřenost předmětu Projektu vůči volnému trhu, zejména díky standardizaci dodávaných aktiv tak, aby nebyl závislý na jednom dodavateli a tím dal prostor ke snižování nákladů;
- Nastavení rozsahu a formy Projektu tak, aby umožňoval optimální rozdělení rizik mezi soukromý a veřejný sektor, které by mj. mělo minimalizovat pravděpodobnost vzniku a míru dopadu daného rizika.

Předmět Projektu musí dávat Dodavateli možnost vlastních postupů a řešení, ať už ve fázi přípravné (detailní specifikace projektu), investiční (volba dodavatelů a způsobu provedení) nebo ve fázi provozní

(volba postupů). Pokud by předmět Projektu umožňoval pouze činnosti a dodávky identické s těmi, které již dnes provádí SŽ, budou se i jeho stavební a provozní náklady zákonitě blížit dnešní praxi SŽ, a navíc budou zatíženy vyššími náklady financování a větší administrativou.

Jak prokázaly zahraniční zkušenosti u obdobných projektů (viz např. podkapitola 7.5 dále), poskytnou-li předmět PPP projektu dvojí výklad, pak si dodavatel vybere vždy takový, který je pro něj výhodnější. Jednoznačně vymezené rozhraní je zcela obecným systémovým požadavkem a týká se všech složitějších projektů zahrnujících dodávky od více dodavatelů na jedné infrastruktuře, zde železniční dopravní cestě. SŽ by se v žádném případě neměla dostat do pozice arbitra mezi Dodavatelem a ostatními dodavateli v situaci, kdy jejich činnosti a dodávaná aktiva by měly spolu kooperovat a navzájem na sebe navazovat, ale z nějakého důvodu by tak nečinili.

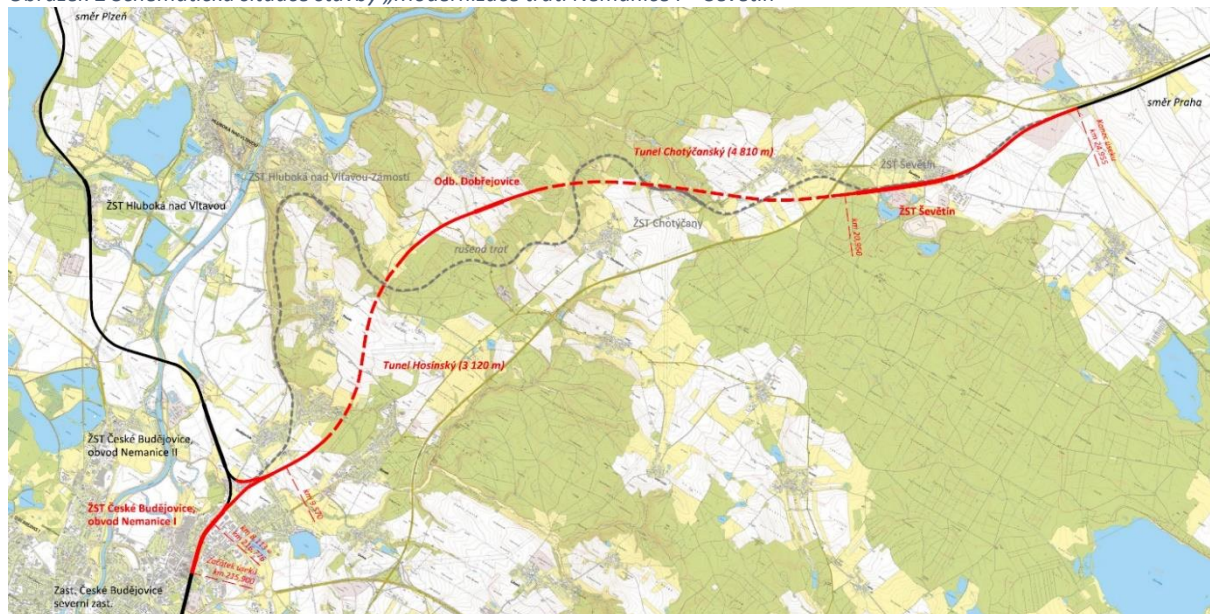
Otevřenost předmětu Projektu vůči volnému trhu je podmínkou, aby Dodavatel nebo jeho poddodavatelé neuplatňovali vůči SŽ monopolní nebo kvazi-monopolní postavení s nepříznivým dopadem na efektivnost celého Projektu. Předpokladem je mj. standardizace dodávaných aktiv. Nestandardní řešení zákonitě povede k tzv. uzamčení zákazníka (vendor lock-in), v tomto případě SŽ vůči Dodavateli.

4.3 Stavební fáze Projektu

4.3.1 Popis stavby

Stavba „Modernizace trati Nemanice I – Ševětín“, která se nachází v Jihočeském kraji, je jednou ze souboru staveb na IV. tranzitním koridoru. Hlavním rysem je zdvoukolejnění celého úseku a zvýšení traťové rychlosti na 160 km/h (resp. až na 200 km/h). Na nové trase jsou navrženy významné objekty – dva nové železniční tunely, Hosínský (délky 3120 m) a Chotýčanský (délky 4810 m).

Obrázek 2 Schématická situace stavby „Modernizace trati Nemanice I – Ševětín“



Jedná se o dílčí přestavbu, modernizaci stávající dráhy charakteru liniové železniční stavby, spočívající v částečném opuštění stávající dráhy spojené s odstraněním rozhodujících součástí dráhy a vybudováním dráhy v nové stopě. Výsledkem je trvalá stavba dráhy, která bude využívána pro vnitrostátní i mezinárodní železniční dopravu, jako veřejná státní dráha.

Stavba je na železniční trati 280 00 České Budějovice – Benešov u Prahy (dle Prohlášení o dráze celostátní a regionální), částečně též na železniční trati 220 00 Nemanice – Píseň hl. n.

Počátek stavby je v km 215,900 stávající plzeňské trati, v železniční stanici České Budějovice, obvod Nemanice I. V km 216,776 plzeňské trati začíná staničení pražské trati km 8,113 (tzv. skok staničení). Konec stavby je za železniční stanicí Ševětín v km 24,955 (což odpovídá km 25,000 stávajícího staničení).

Součástí stavby jsou i úpravy v železniční stanici Veselí nad Lužnicí, kde se realizuje náhrada technických objektů správce trati.

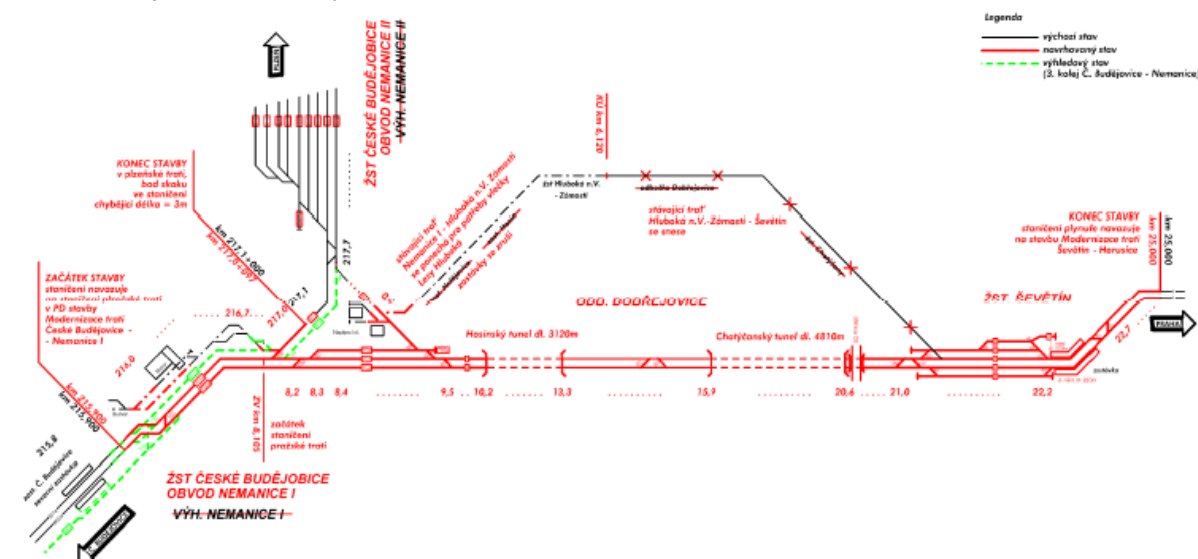
Protože je železniční trať navržena v nové stopě, dojde k opuštění stávající trati v úseku mezi železniční stanicí České Budějovice, obvod Nemanice I (mimo), a železniční stanicí Ševětín (mimo). V tomto úseku se předpokládá demontáž kolejiště, spolu s doplňujícími drážními zařízeními, jako je trakční vedení a zabezpečovací a sdělovací zařízení. Opuštěny budou též všechny zastávky (Hrdějovice, Hosín) a stanice (Hluboká nad Vltavou-Zámostí, Chotýčany). Vzhledem k velkému přebytku výkopového materiálu, který bude vytěžen v nové trase (jedná se zvláště o výrub z tunelů), se uvažuje o využití opouštěných zářezových úseků trati jako trvalé deponie. Dojde tím zároveň k zacelení zářezových úseků opuštěné trati v krajině.

Nová přeložka trati vychází již ze stanice České Budějovice, obvod Nemanice I. Nová trasa je vedena do prostoru mezi obce Nemanice a Hrdějovice, kde kříží silová vedení VVN 110 kV, 400 kV a stávající komunikaci (ulice Nemanická), která bude přerušena železničním tělesem. V tomto prostoru se uvažuje i s budoucím mimoúrovňovým křížením se stavbou tzv. „Severní tangenty“.

V místě křížení se stávající spojovací komunikací mezi Borkem a Hrdějovicemi (silnice III/10576) je navrženo nové mimoúrovňové křížení (silniční nadjezd). Z takto upravené komunikace je navržena nová přístupová komunikace k jižnímu portálu Hosínského tunelu.

Hosínský tunel délky cca 3 120 m je situován do lokality mezi letištěm Hosín a vlastní obcí Hosín. Tunel je navržen jako dvoukolejný. Severní portál tohoto tunelu je situován do prostoru za křížením se stávající kolejí mezi stanicí Hluboká nad Vltavou-Zámostí a Chotýčany. K tomuto portálu je navržena nová přístupová komunikace.

Obrázek 3 Kolejové schéma stavby „Modernizace trati Nemanice I – Ševětín“



Zdroj: SUDOP PRAHA a.s.

Nová trať je dále vedena většinou na náspech kolem Dobřejovic, kde mimoúrovňově kříží silnici II/146. Silnice II/146 je vedena přeložkou a křížuje železniční trať v podjezdu pod železničním mostem. Ze silnice II/146 je navržena nová přístupová komunikace k jižnímu portálu Chotýčanského tunelu.

Chotýčanský tunel dlouhý cca 4 806 m je veden od Dobřejovic do křížení se stávající železniční trasou v prostoru stanice Chotýčany a dále ve směru k Ševětínu, kde kříží i dálnici D3, respektive dříve silnici I/3. Tunel je navržen jako dvoukolejný. Vzhledem k tomu, že při realizaci stavby dálnice D3 nebyl v místě křížení předem připraven objekt, je nyní nutno stavebně zasahovat i do vlastní dálnice D3. Jedná se o dočasné úpravy vedení provozu na dálnici, spolu s lokální demontáží konstrukce dálnice, včetně obslužných sítí a vybudování konstrukce nového tunelu, na jehož základu pak opětovně dojde ke zřízení konstrukce dálnice D3.

Z tunelu jsou vzhledem k jeho délce a dodržení bezpečnostních požadavků navrženy celkem čtyři únikové štoly s vyústěním na terén a napojením na stávající komunikační síť v oblasti.

K severnímu portálu je navržena nová přístupová komunikace z dálnice D3, respektive obslužné komunikace podél dálnice D3.

Nová železniční trať se napojuje do prostoru železniční stanice Ševětín, která je významně přestavěna s ohledem na reálnost stavebních postupů při realizaci a dosažení očekávaných parametrů. Kolejové řešení si vyžádá i úpravu několika místních komunikací v souběhu s kolejištěm.

Ve stanici Ševětín jsou navržena dvě nová vnější nástupiště délky 140 m s bezbariérovým přístupem pomocí nového podchodu.

Stávající úrovněvý přejezd se silnicí III/1556 bude zrušen a nahrazen novým mimoúrovňovým křížením. Silnice je vedena přeložkou s novým silničním mostem přes železnici v nové poloze.

Za stanicí Ševětín je železnice vedena opět v nové stopě – přeložce trati až do oficiálního konce stavby v km 24,955. Díky této směrové přeložce a novému mimoúrovňovému křížení silnice III/1556 jsou navrženy i přeložky dalších místních komunikací souběžně s vedením trati v nové poloze.

4.3.2 Tunelové objekty

Předpokládá se ražba dvou dvoukolejných tunelů. Tyto objekty jsou na celém úseku rozhodující jak z pohledu investiční náročnosti, tak z pohledu trvání realizace stavby.

Hosínský tunel je navržen v celkové délce 3 120 m; z toho je hloubený tunel vjezdového portálu dlouhý 144 m, ražený tunel 2 808 m a hloubený tunel výjezdového portálu 168 m. Technologie výstavby je předpokládána pomocí Nové rakouské tunelovací metody (NRTM). Z důvodu bezpečnosti jsou pro únik osob při mimořádné události navrženy dvě paralelní únikové štoly (délek 1364 m a 1 347 m) propojené s tunelem šesti propojkami ve vzájemné vzdálenosti do 0,5 km. Příčný profil je dle platného vzorového listu pro požadovanou návrhovou rychlost 200 km/h, osová vzdálenost kolejí je 4,2 m. Železniční svršek je tvořen pevnou jízdní dráhou. Předpokládaná doba realizace je 5,5 roku.

Chotýčanský tunel je navržen v celkové délce 4 806 m. Z toho je hloubený tunel vjezdového portálu dlouhý 60 m, ražený tunel 4 464 m a hloubený tunel výjezdového portálu 282 m (z toho 138 m je tunelový tubus v křížení s dálnicí D3 řešený sníženým obdélníkovým profilem). Technologie výstavby je předpokládána pomocí NRTM. Z důvodu bezpečnosti jsou pro únik osob při mimořádné události navrženy čtyři únikové cesty v tunelu na povrch v maximální vzdálenosti do 1,0 km. Příčný profil je dle platného vzorového listu pro požadovanou návrhovou rychlost 200 km/h, osová vzdálenost kolejí je 4,2 m. Železniční svršek je tvořen pevnou jízdní dráhou. Předpokládaná doba realizace je 6 let.

Teoreticky je možné zrychlení stavby obou tunelů, pokud by bylo při ražbě využito i únikových štol a šachet s tím, že by bylo raženo více čeleb dohromady. Toto dílčí zefektivnění vlastní ražby však znamená, že je třeba uvažovat s významně složitější staveništní logistikou a také s výrazně vyšším počtem strojů a lidí, což je dle současné situace na stavebním trhu problém reálně zajistit.

Změnu koncepce na dvojici dvou jednokolejných tunelů již v tuto chvíli investor nepřipouští, neboť by to dle informací SŽ vyžadovalo získání nového územního rozhodnutí a stavebního povolení, včetně nutnosti zpracování příslušných dokumentací.

4.4 Návrh věcného rozsahu Projektu – provozní fáze

Návrh věcného rozsahu Projektu (provozní fáze) je zpracován v následujících krocích:

KROK 1 - Rozbor CAPEX (Souhrnný rozpočet stavby)

V kroku 1 je rekapitulován souhrnný rozpočet stavby, který byl poskytnut investorem (SŽ) jako podklad pro studii proveditelnosti. Jedná se o souhrnný rozpočet stavby v přípravě ve stádiu 2 (dokumentace pro územní rozhodnutí), zpracovaný k 27.1.2022 společností SUDOP PRAHA a.s. Jedná se o celkové investiční náklady stavby, tedy včetně demolic, návazností mimo přímo dotčený úsek apod. Poskytnutý souhrnný rozpočet stavby je v cenové úrovni roku 2021.

Souhrnný rozpočet je klíčovým vstupem pro stanovení finančního rozsahu Projektu, a to nejen v jeho stavební fázi, ale i ve fázi provozní. Výpočet provozních nákladů (OPEX) vychází z celkových investičních nákladů stavby (CAPEX).

Na základě zkušenosti s jinými stavbami modernizace železniční infrastruktury lze očekávat, že předpokládané celkové investiční náklady ještě doznají řady změn, minimálně po dobu dopracování dokumentace pro stavební povolení.

KROK 2 - Rozbor CAPEX (Náklady pro zhotovitele stavby)

V kroku 2 jsou z nákladů souhrnného rozpočtu odfiltrovány náklady, které nebudou hrazeny zhotovitelem stavby. Jedná se například o náklady, na již zpracované dokumentace, na činnost investora a podobně. Náklady pro zhotovitele stavby jsou však do jisté míry orientační, protože přesný rozsah činností, vykonávaných zhotovitelem stavby, bude znám až na základě další přípravy dokumentace stavby.

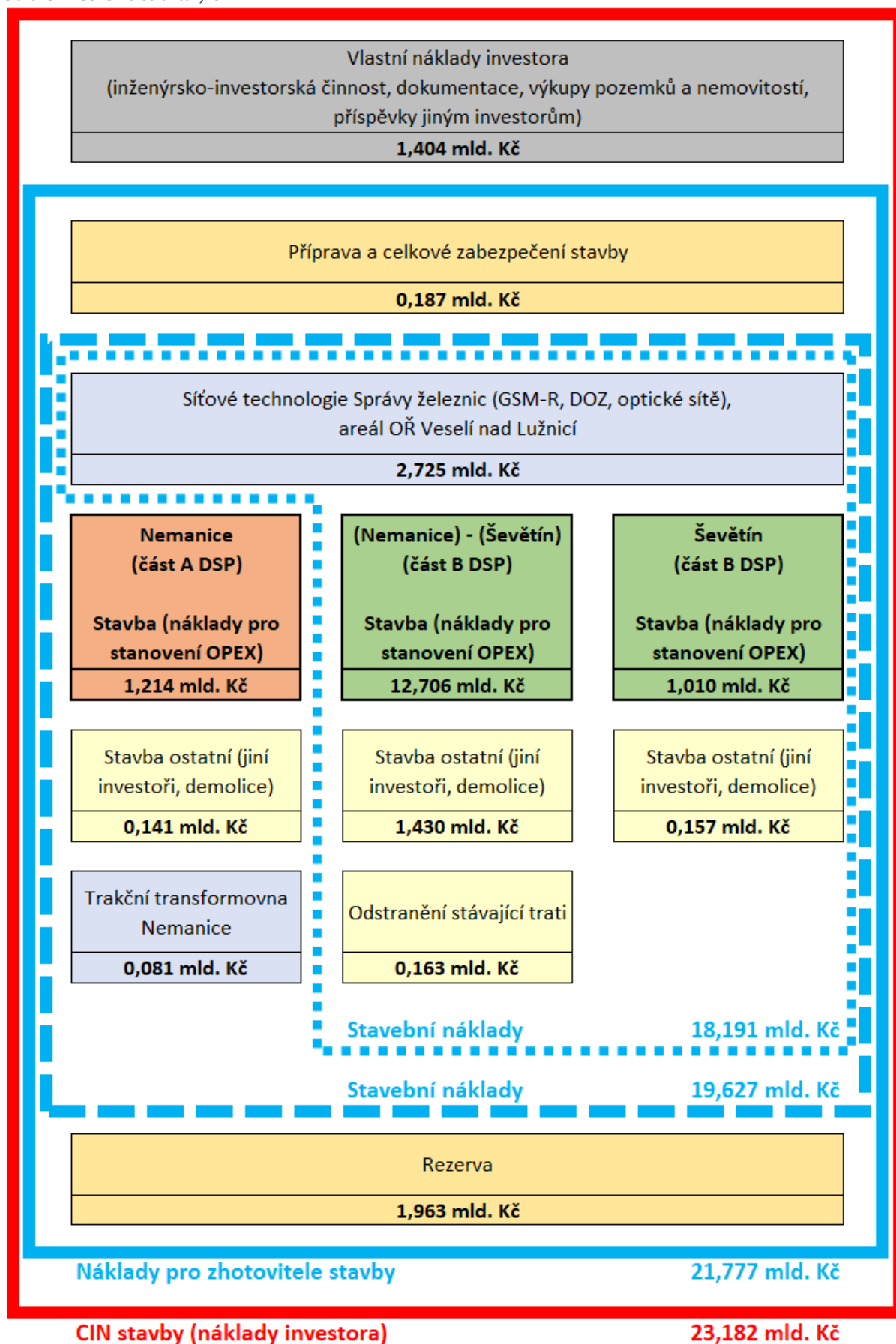
Tabulka 1 Souhrnný rozpočet projektu (rekapitulace) – krok 1

Modernizace trati Nemanice I – Ševětín Rekapitulace Souhrnného rozpočtu		CÚ 2021 stádium 2 (DÚR)	Poznámka
A.1	Náklady investorsko – inženýrské činnosti ve výstavbě	454 539 404 Kč	
A.2	Náklady na dokumentace stavby	751 511 968 Kč	
A.3	Výkupy a zatížení nemovitých věcí	132 308 890 Kč	
A.4	Nájmy pro účely stavby	48 530 320 Kč	
A.5	Jiné náklady přípravy a zabezpečení stavby	89 563 799 Kč	<i>Poradenství, monitoring</i>
Náklady na přípravu a celkové zabezpečení stavby celkem		1 476 454 382 Kč	
D.2.1.1.1	Železniční svršek	1 201 543 405 Kč	
D.2.1.1.2	Železniční spodek	1 919 151 381 Kč	
D.2.1.2	Nástupiště	19 949 201 Kč	
D.2.1.3	Železniční přejezdy	8 936 065 Kč	<i>Plochy u portálů</i>
D.2.1.4	Mosty, propustky, zdi	495 749 714 Kč	<i>Silniční, železniční</i>
D.2.1.5	Ostatní inženýrské objekty	83 983 404 Kč	<i>Přeložky sítí</i>
D.2.1.6	Potrubní vedení	115 762 042 Kč	<i>Přeložky sítí</i>
D.2.1.7	Železniční tunely	10 303 857 731 Kč	<i>Tunely 7930 m</i>
D.2.1.8	Pozemní komunikace	232 516 326 Kč	<i>Úpravy komunikací</i>
D.2.1.9	Kabelovody, kolektory	7 892 346 Kč	<i>Kabelovod Ševětín</i>
D.2.1.10	Protihlukové objekty	49 690 346 Kč	<i>PHS, zemní valy</i>
D.2.2	Pozemní stavební objekty	143 354 514 Kč	<i>Nové + demolice</i>
D.2.3.1	Trakční vedení	439 567 695 Kč	<i>TV včetně připojení</i>
D.2.3.2	Napájecí stanice – stavební část	1 337 600 Kč	<i>Úpravy TNS</i>
D.2.3.3	Spínací stanice – stavební část	0 Kč	
D.2.3.4	Ohřev výměn (EOV, POV)	35 068 063 Kč	<i>Ohřev výměn</i>
D.2.3.6	Rozvodny vn, nn, osvětlení a DOÚO	616 628 830 Kč	<i>Vč. osvětlení tunelů</i>
D.2.3.7	Ukolejnění kovových konstrukcí	7 222 015 Kč	
D.2.3.8	Vnější uzemnění	18 131 520 Kč	
D.2.3.9	Ostatní kabelizace	0 Kč	
D.2.4	Ostatní stavební objekty	2 037 225 316 Kč	<i>Kácení, rekultivace</i>
Stavební část		17 737 567 515 Kč	
D.1.1	Železniční zabezpečovací zařízení	1 054 481 358 Kč	
D.1.2	Železniční sdělovací zařízení	597 085 010 Kč	
D.1.3	Silnoproudá technologie včetně DŘT	211 069 298 Kč	
D.1.4	Ostatní technologická zařízení	26 967 989 Kč	<i>Výtahy, úniky</i>
Technologické část zajišťovaná přímo investorem		750 000 Kč	<i>Měření a revize</i>
Technologická část		1 890 353 654 Kč	
Ostatní náklady pro zajištění realizace stavby		110 116 980 Kč	
Příspěvky jiným investorům		4 300 000 Kč	
Náklady na realizaci stavby bez rezervy		19 742 338 150 Kč	
Rezerva		1 962 717 117 Kč	
CELKOVÉ INVESTIČNÍ NÁKLADY (CIN)		23 181 509 648 Kč	

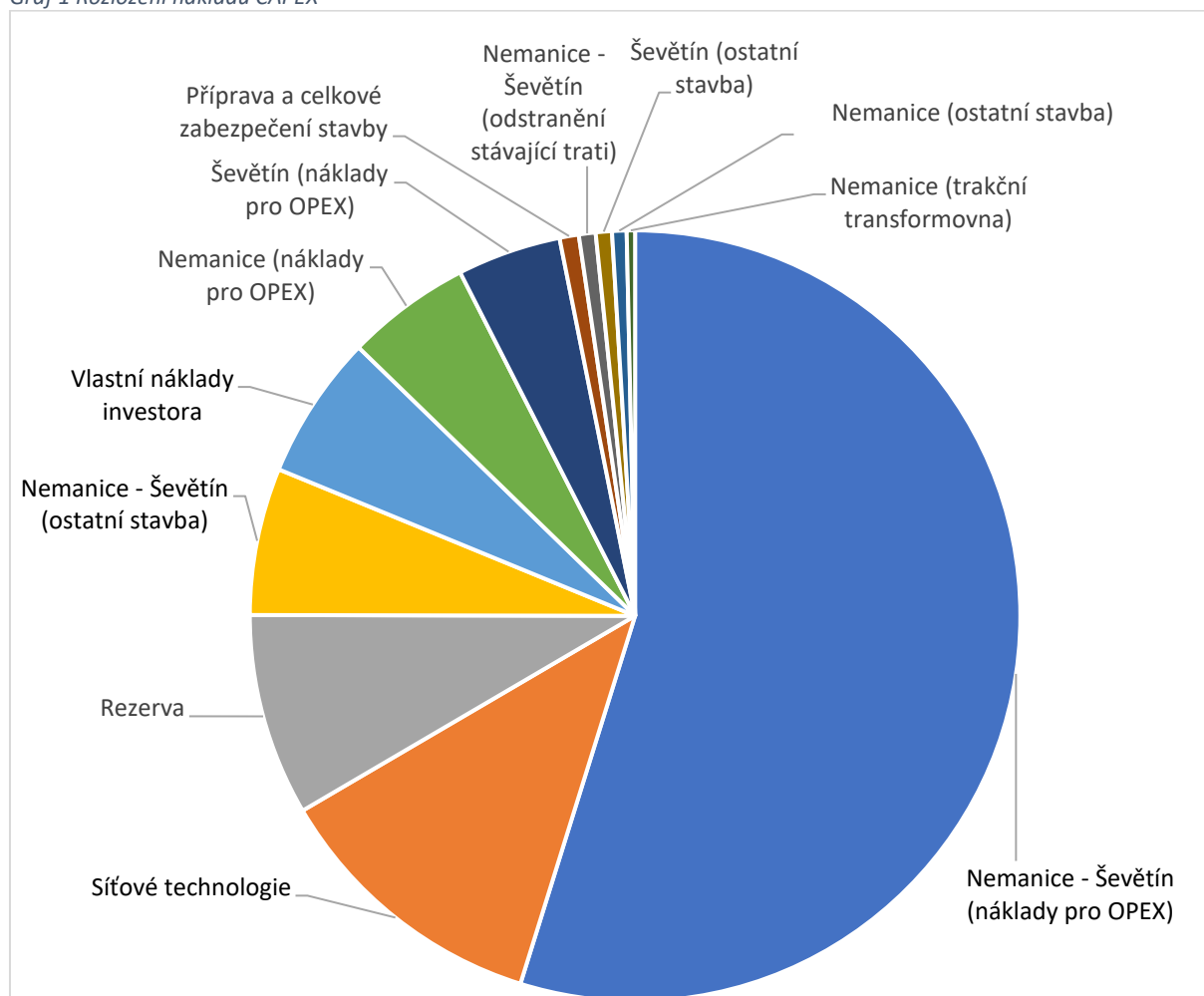
Tabulka 2 Souhrnný rozpočet projektu (náklady pro zhotovitele stavby) – krok 2

Modernizace trati Nemanice I – Ševětín		CÚ 2021	<i>Poznámka</i>
Náklady pro zhotovitele stavby		stádium 2 (DÚR)	
A.1	Náklady investorsko – inženýrské činnosti ve výstavbě	- Kč	
A.2	Náklady na dokumentace stavby	138 768 010 Kč	PDPS, DSPS
A.3	Výkupy a zatížení nemovitých věcí	- Kč	
A.4	Nájmy pro účely stavby	48 530 320 Kč	Nájmy
A.5	Jiné náklady přípravy a zabezpečení stavby	- Kč	
Náklady na přípravu a celkové zabezpečení stavby celkem		187 298 330 Kč	
D.2.1.1.1	Železniční svršek	1 201 543 405 Kč	
D.2.1.1.2	Železniční spodek	1 919 151 381 Kč	
D.2.1.2	Nástupiště	19 949 201 Kč	
D.2.1.3	Železniční přejezdy	8 936 065 Kč	Plochy u portálů
D.2.1.4	Mosty, propustky, zdi	495 749 714 Kč	Silniční, železniční
D.2.1.5	Ostatní inženýrské objekty	83 983 404 Kč	Přeložky sítí
D.2.1.6	Potrubní vedení	115 762 042 Kč	Přeložky sítí
D.2.1.7	Železniční tunely	10 303 857 731 Kč	Tunely 7930 m
D.2.1.8	Pozemní komunikace	232 516 326 Kč	Úpravy komunikací
D.2.1.9	Kabelovody, kolektory	7 892 346 Kč	Kabelovod Ševětín
D.2.1.10	Protihlukové objekty	49 690 346 Kč	PHS, zemní valy
D.2.2	Pozemní stavební objekty	143 354 514 Kč	Nové + demolice
D.2.3.1	Trakční vedení	439 567 695 Kč	TV včetně připojení
D.2.3.2	Napájecí stanice – stavební část	1 337 600 Kč	Úpravy TNS
D.2.3.3	Spínací stanice – stavební část	- Kč	
D.2.3.4	Ohřev výměn (EOV, POV)	35 068 063 Kč	Ohřev výměn
D.2.3.6	Rozvodny VN, NN, osvětlení a DOÚO	616 628 830 Kč	Vč. osvětlení tunelů
D.2.3.7	Ukolejnění kovových konstrukcí	7 222 015 Kč	
D.2.3.8	Vnější uzemnění	18 131 520 Kč	
D.2.3.9	Ostatní kabelizace	- Kč	
D.2.4	Ostatní stavební objekty	2 037 225 316 Kč	Kácení, rekultivace
Stavební část		17 737 567 515 Kč	
D.1.1	Železniční zabezpečovací zařízení	1 054 481 358 Kč	
D.1.2	Železniční sdělovací zařízení	597 085 010 Kč	
D.1.3	Silnoproudá technologie včetně DŘT	211 069 298 Kč	
D.1.4	Ostatní technologická zařízení	26 967 989 Kč	Výtahy, úniky
Technologická část		1 889 603 654 Kč	
Ostatní náklady pro zajištění realizace stavby		- Kč	
Příspěvky jiným investorům		- Kč	
Náklady na realizaci stavby bez rezervy		19 627 171 170 Kč	
Rezerva		1 962 717 117 Kč	
CELKOVÉ INVESTIČNÍ NÁKLADY (CIN)		21 777 186 617 Kč	

Obrázek 4 Schéma struktury CAPEX



Graf 1 Rozložení nákladů CAPEX



KROK 3 - Rozbor možných součástí Projektu – provozní fáze

Pro provozní fázi Projektu je v tomto kroku k následné správě Dodavatelem zvažován úsek Nemanice (mimo) - Ševětín (mimo). Z této fáze projektu jsou vyjmuty náklady na železniční stanici České Budějovice (obvod Nemanice I), náklady na celosíťové prvky železniční infrastruktury a náklady, které nebudou tvořit hodnotu Projektu v jeho provozní fázi. Ze souhrnného rozpočtu stavby jsou tedy v následující tabulce ponechány pouze vybrané stavební objekty série SO 37-XX-XX a SO 38-XX-XX a provozní soubory série PS 37-XX-XX a PS 38-XX-XX.

Železniční stanice České Budějovice (obvod Nemanice I) není zpracovatelem Studie proveditelnosti doporučena k zahrnutí do Projektu z důvodu řady rizikových návazností především ve směru na Plzeň, které mohou mít dopad na provozní fázi Projektu. Jedná se mimo jiné o rozsah dopravy, který se bude odvíjet od postupné modernizace trati České Budějovice – Plzeň, případně elektrizace Zdice – Příbram – Protivín. To platí pro osobní i nákladní dopravu. Existuje tedy vyšší míra rizika změny rozsahu výhledového provozu v jednotlivých letech provozní fáze Projektu. Zároveň je železniční stanice České Budějovice (obvod Nemanice I) mnohem více spojena s fungováním celého železničního uzlu České Budějovice, a to jak provozně, dopravně, tak i z hlediska návazností jednotlivých prvků železniční infrastruktury.

Zapojení železniční stanice České Budějovice (obvod Nemanice I) do Projektu by tedy mohlo vyvolávat následující smluvní rizika a mnohé činnosti na infrastruktuře obtížně uchopitelné ze strany budoucího Dodavatele:

- Nestálý rozsah dopravy v jednotlivých letech;
- Riziko vyvolaných úprav technologických zařízení v návaznosti na modernizaci dalších úseků (jak ve směru do železničního uzlu České Budějovice, tak ve směru trati na Plzeň).

Celosíťové prvky infrastruktury (například napájecí stanice, dohledové sítě, sdělovací síť GSM-R apod.) nejsou doporučeny k zahrnutí do projektu z důvodu zajištění spolehlivosti v rámci celistvé sítě, kterou spravuje SŽ. Tyto prvky jsou klíčovým nástrojem pro řízení dopravy a zajištění bezpečnosti provozu. Důvody jsou zejména:

- Potenciální narušení celistvosti celosíťových technologií při jejich provozování;
- Potenciální narušení celistvosti celosíťových technologií v oblasti technického vývoje a kompatibility prvků;
- Obtížná koordinace činnosti řízení koridoru, jehož řízení je komplexní v rámci celého 4. TŽK, zapojeného do CDP Praha.

Zároveň do uvažovaných nákladů nejsou zahrnuty jednorázové náklady, které nebudou tvořit hodnotu Projektu (například platby jiným investorům jako Jihočeský kraj, Ředitelství silnic a dálnic, správci sítí, rekultivace po odstranění stávající trati, zajištění stavebních postupů v průběhu realizace stavby a podobně).

Podobně lze uvažovat o úsekovém zúžení činností v provozní fázi mimo stanici Ševětín. Zde však nejsou vnímaná rizika natolik silná, jako u dopravy Nemanice I, neboť železniční stanice Ševětín je součástí stejného přepravního ramene jako úsek Nemanice (mimo) – Ševětín (mimo). Nicméně v železniční stanici Ševětín (resp. v dopravních obecně) dochází k mnohem většímu propojení jednotlivých subsystémů železniční infrastruktury, k vyššímu riziku vzniku mimořádných událostí, k intenzivnější vazbě na jednotlivé dopravce, přepravce a cestující. Zajištění provozuschopnosti je tedy náročnější na synchronizaci a oddělitelnost procesů. Zároveň však nákladově netvoří významný vliv v celkových provozních nákladech na infrastrukturu. Proto je zahrnutí ŽST Ševětín nadále vnímáno jako jedna z variant.

KROK 4 - Profesní vymezení Projektu – provozní fáze

Železniční infrastruktura tvoří celistvou síť, za jejíž spolehlivé fungování je odpovědná SŽ. To platí jak ve smyslu stavebně-technickém, tak ve smyslu řízení provozu. Řada prvků ve vytipovaném úseku je z pohledu provozování stále součástí vyšších celků.

V kroku 4 jsou pro případnou správu Dodavatelem vytipovány pouze některé stavební objekty/provozní soubory. Způsob výběru je veden snahou o co nejoptimálnější finanční podíl Dodavatele, avšak s přiměřenou minimalizací dílčích negativních dopadů na funkci dílčích infrastrukturních subsystémů.

Mezi vybrané profese jsou v kroku 4 zařazeny ty, které mají velký podíl na finanční náročnosti, na druhé straně ale menší rizika technických a provozních komplikací při jejich provozování a správě. Zároveň jsou doporučeny ty profese, které lze pokud možno jednoznačně vymezit, mají minimum návazností na ostatní subsystémy železniční infrastruktury a jsou relativně snadno uchopitelné pro Dodavatele. V oblasti doporučených profesí by zároveň měly být maximálně aplikovatelné principy volného trhu, tedy dostatek subjektů (společností), které budou schopny tyto činnosti realizovat.

Do provozní fáze Projektu je doporučeno zahrnutí následujících částí stavby:

- Železniční svršek – primárně v úseku Nemanice I (mimo) – Ševětín (mimo), km 9,570 až km 20,950, event. v úseku Nemanice I (mimo) – Ševětín (včetně), km 9,570 až km 24,955
- Železniční spodek – primárně v úseku Nemanice I (mimo) – Ševětín (mimo), km 9,570 až km 20,950, event. v úseku Nemanice I (mimo) – Ševětín (včetně), km 9,570 až km 24,955
- Železniční tunely - (Hosínský a Chotýčanský)

Tabulka 3 Možné součásti koncesního projektu (provozní fáze) – krok 3 (v Kč, v cenové úrovni roku 2021)

Možné součásti Projektu – úsekový a profesní rozsah plný				
Položka	Nemanice	(Nemanice) - (Ševětín)	Ševětín	CELKEM
Železniční svršek	126 099 140	719 015 281	318 394 516	1 163 508 936
Železniční spodek	205 219 479	1 375 852 804	225 224 438	1 806 296 720
Nástupiště	0	0	12 333 875	12 333 875
Železniční přejezdy	0	8 243 320	0	8 243 320
Mosty, propustky, zdi	36 385 926	203 447 356	111 111 616	350 944 898
Ostatní inženýrské objekty	0	0	0	0
Potrubní vedení	0	2 154 501	0	2 154 501
Železniční tunely	0	9 137 487 010	0	9 137 487 010
Pozemní komunikace	992 794	20 835 946	3 494 612	25 323 352
Kabelovody, kolektory	0	0	7 892 346	7 892 346
Protihlukové objekty	38 767 694	0	10 922 651	49 690 345
Pozemní stavební objekty	10 756 926	67 286 255	19 801 384	97 844 565
Trakční vedení	120 437 201	170 945 597	57 374 222	348 757 020
Napájecí stanice – stavební část	0	0	0	0
Spínací stanice – stavební část	0	0	0	0
Ohřev výměn (EOV, POV)	13 700 900	11 690 157	9 677 006	35 068 063
Rozvodny vn, nn, osvětlení a DOÚO	32 683 523	540 794 978	41 863 451	615 341 952
Ukolejnění kovových konstrukcí	1 890 576	3 120 767	2 210 672	7 222 015
Vnější uzemnění	0	18 131 520	0	18 131 520
Ostatní kabelizace	0	0	0	0
Stavební objekty celkem	586 934 159	12 279 005 490	820 300 790	13 686 240 439
Železniční zabezpečovací zařízení	520 949 789	191 960 289	165 342 627	878 252 705
Železniční sdělovací zařízení	104 586 228	77 575 463	18 760 859	200 922 550
Silnoproudá technologie včetně DŘT	1 575 858	130 105 945	6 133 482	137 815 285
Ostatní technologická zařízení	0	26 967 989	0	26 967 989
Provozní soubory celkem	627 111 875	426 609 686	190 236 967	1 243 958 528
Náklady SO+PS CELKEM	1 214 046 034	12 705 615 176	1 010 537 758	14 930 198 967

Výsledkem kroku 3 jsou stavební objekty a provozní soubory (popsané jejich investiční náročností), ze kterých lze vybírat činnosti pro následnou správu Dodavatelem, a to v maximálním rozsahu.

Tabulka 4 Doporučení rozsahu PPP Projektu (provozní fáze) – krok 4 (v Kč, v cenové úrovni roku 2021)

Možné součásti Projektu – profesní rozsah redukovaný				
Položka	Nemanice	(Nemanice) - (Ševětín)	Ševětín	CELKEM
Železniční svršek	126 099 140	719 015 281	318 394 516	1 163 508 936
Železniční spodek	205 219 479	1 375 852 804	225 224 438	1 806 296 720
Nástupiště	0	0	0	0
Železniční přejezdy	0	0	0	0
Mosty, propustky, zdi	0	0	0	0
Ostatní inženýrské objekty	0	0	0	0
Potrubní vedení	0	0	0	0
Železniční tunely	0	9 137 487 010	0	9 137 487 010
Pozemní komunikace	0	0	0	0
Kabelovody, kolektory	0	0	0	0
Protihlukové objekty	0	0	0	0
Pozemní stavební objekty	0	0	0	0
Trakční vedení	0	0	0	0
Napájecí stanice – stavební část	0	0	0	0
Spínací stanice – stavební část	0	0	0	0
Ohřev výměn (EOV, POV)	0	0	0	0
Rozvodny vn, nn, osvětlení a DOÚO	0	0	0	0
Ukolejnění kovových konstrukcí	0	0	0	0
Vnější uzemnění	0	0	0	0
Ostatní kabelizace	0	0	0	0
Stavební objekty celkem	331 318 619	11 232 355 094	543 618 953	12 107 292 666
Železniční zabezpečovací zařízení	0	0	0	0
Železniční sdělovací zařízení	0	0	0	0
Silnoproudá technologie včetně DŘT	0	0	0	0
Ostatní technologická zařízení	0	0	0	0
Provozní soubory celkem	0	0	0	0
Náklady SO+PS CELKEM	331 318 619	11 232 355 094	543 618 953	12 107 292 666

Výsledkem kroku 4 jsou stavební objekty a provozní soubory (popsané jejich investiční náročností), ze kterých lze vybírat činnosti pro následnou správu Dodavatelem, a to v redukovaném rozsahu pouze na 3 klíčové profese (železniční svršek, železniční spodek a tunely). Oproti plnému rozsahu je v tomto případě redukce finanční náročnosti na 81 %.

Konkrétní výběr úseků a činností do jednotlivých projektových variant je popsán v následující kapitole.

4.5 Návrh teoretických variant

Předmětem Projektu je z územně technického hlediska uvažováno:

- Stavba „Modernizace trati Nemanice I – Ševětín“ (**stavební fáze**);
- Provozování vybraných objektů stavby po dobu trvání koncesního projektu (**provozní fáze**).

Teoretické varianty ukazují možnosti územního a věcného vymezení Projektu v jeho stavební i provozní fázi. Z teoretických variant jsou následně seskládány projektové varianty (podkapitola 4.6), které představují vzájemné logické kombinace variant teoretických.

4.5.1 Stavební fáze – teoretické varianty

Ve stavební fázi je zvažována realizace stavby v rámci Projektu buďto jako celek, nebo její územní či profesní část.

- A.A. Dodavatel postaví **celý rozsah stavby dle DSP** v úseku Nemanice (včetně) – Ševětín (včetně):
- Celý rozsah stavby odpovídá stavebním nákladům 19,627 mld. Kč pro Dodavatele (bez rezervy; celkový CAPEX pro investora stavby je 23,182 mld. Kč včetně rezervy);
 - Část stavby může být financována v režimu PPP – poplatkem za dostupnost, část stavby v režimu PSC.
- A.B. Dodavatel postaví v úseku Nemanice (včetně) – Ševětín (včetně) **pouze tu profesní část, kterou bude provozovat** v následující provozní fázi:
- Rozsah stavby může nabývat výše stavebních nákladů v intervalu od cca 10,303 mld. Kč (uvažované stavební náklady na železniční tunely) teoreticky do 19,627 mld. Kč a bude v režimu PPP; zbývající část stavby bude realizovat,
 - a) ten samý Dodavatel za přímou platbu od SŽ, která nepůjde do platebního mechanismu (nebude splácena platbou za dostupnost); nebo
 - b) úplně jiný dodavatel, rovněž za přímou platbu od SŽ.
- A.C. Dodavatel postaví kompletně pouze úsek Nemanice (mimo) – Ševětín (včetně), tj. i to, co nebude v další fázi provozovat, tedy **část B dle DSP**:
- Rozsah stavby odpovídá stavebním nákladům 18,191 mld. Kč;
 - Vynětí obvodu Nemanice (popř. i ŽST Ševětín) ze stavby není nezbytné, jde především o provozní fázi; obvod Nemanice (resp. zbývající části) postaví:
 - a) ten samý Dodavatel za přímou platbu od SŽ, která nepůjde do platebního mechanismu (nebude splácena platbou za dostupnost); nebo
 - b) úplně jiný dodavatel, rovněž za přímou platbu od SŽ.

Nejjednodušším případem je dodávka stavby jedním dodavatelem (teoretická varianta A.A), a to i s ohledem na „celosíťové“ komponenty stavby (např. systém GSM-R, optické sítě, řídicí systémy). Stavební činnosti je ale možné členit – jak „vertikálně“, tedy úsekově, tak „horizontálně“, tedy profesně. Zatímco profesní dělení stavby mezi více dodavatelů (teoretická varianta A.B) v sobě nese rizika plynoucí z nutnosti úzké časové i věcné koordinace prací, z technického i právního pohledu je vhodnější úsekové vymezení dodavatelů (teoretická varianta A.C); to zároveň do jisté míry umožňuje i jiný časový horizont realizace obou částí celé stavby.

4.5.2 Provozní fáze – teoretické varianty

V provozní fázi projektu je zvažováno zajištění provozuschopnosti železniční infrastruktury jako celku, nebo její územní či profesní část.

- B.A. Dodavatel bude v režimu PPP zajišťovat **provozeroschopnost všech částí stavby, které realizuje ve stavební fázi**; provozuschopnost ostatních částí ve vymezeném úseku bude zajišťovat SŽ:
- vlastními silami;
 - s využitím externích dodavatelů;
 - s využitím Dodavatele, ale mimo režim PPP (výhodou je jednodušší vymezení činností, zejména v kombinaci s teoretickou variantou A.B ve stavební fázi).
- B.B. Dodavatel bude v režimu PPP zajišťovat **provozeroschopnost jen části stavby, kterou realizuje ve stavební fázi**, provozuschopnost ostatních částí infrastruktury bude zajišťovat SŽ:
- vlastními silami;
 - s využitím externích dodavatelů;
 - s využitím Dodavatele, ale mimo režim PPP (výhodou je jednodušší vymezení činností, zejména v kombinaci s teoretickou variantou A.A nebo A.C ve stavební fázi).
- B.C. Dodavatel bude v režimu PPP zajišťovat **provozeroschopnost všech částí železniční infrastruktury**:
- Po technické i právní stránce (zejména s ohledem na odpovědnost Správy železnic za provoz dráhy);
 - Tato varianta je považována za nevhodnou.
- B.D. Dodavatel bude v režimu PPP zajišťovat **provozeroschopnost jen části stavby, kterou realizuje ve stavební fázi, a navíc i navazující části** železniční infrastruktury mimo vymezenou oblast stavby:
- Pro zajištění provozuschopnosti části železniční infrastruktury Dodavatelem v režimu PPP ve vybraných profesích je možné v provozní fázi prodloužení úseku až do Veselí nad Lužnicí (což vytvoří provozně ucelený úsek Nemanice (mimo) – Veselí nad Lužnicí (mimo) – zahrnutí tzv. brownfieldů (podobně jako v případě pilotního PPP projektu na dálnici D4).

Z celkového pohledu (zejména při zohlednění rizik plynoucích ze sdílení odpovědnosti Správy železnic za provoz celostátní dráhy, požadavku na relativní jednoznačnosti vymezení vztahů mezi Dodavatelem a Objednatelem a eliminaci sporů v případě zapojení více dodavatelů do stavební části) je nejvhodnější teoretickou variantou v provozní fázi varianta B.B v kombinaci s teoretickou variantou A.C, popř. A.A ve stavební fázi. Varianta B.A dává smysl pouze ve spojení s variantou A.B ve stavební fázi, ta však není doporučována. Varianta B.C by v zásadě musela být spojena s tím, že by se Dodavatel stal rovněž provozovatelem dráhy v daném úseku.

Dále je možnou teoretickou variantou v provozní fázi i B.D – při přejímce navazujícího úseku bude sice nutné odstranit nejistoty ohledně skutečného stavu železniční infrastruktury v úseku Ševětín (mimo) – Veselí nad Lužnicí (mimo) (modernizace v roce 2015/2016), ale z hlediska využití lidských zdrojů i techniky bude zajišťování provozuschopnosti na delším úseku efektivnější. Na druhou stranu lze vnímat riziko vyššího počtu potenciálních problémů, neboť Dodavatel by přebíral odpovědnost za část stavby, kterou nerealizoval a jejíž skutečný stav není v tuto chvíli jasně definován projektovou dokumentací stavby.

4.6 Návrh projektových variant

Na základě teoretických variant ve stavební a provozní fázi Projektu byly sestaveny jejich vzájemné možné (racionální) kombinace do projektových variant, které jsou uvažovány jako podklad pro další části této Studie. Pro potřeby níže uvedeného rozdělení jsou pod OPEX zahrnuty komplexní náklady spojené se zajištěním provozuschopnosti dané infrastruktury (údržba, opravy, reinvestice). Pod pojmem CAPEX jsou uváděny stavební náklady.

4.6.1 Varianta 1 – Maximální rozsah

Varianta 1 je uvedena pro úplnost a představuje maximální možný rozsah činností Dodavatele v režimu PPP.

- Kombinace teoretických variant A.A ve stavební fázi / B.C v provozní fázi
- Dodavatel ve stavební fázi realizuje celou stavbu (17,718 km), v provozní fázi zajišťuje provozuschopnost všech částí železniční infrastruktury v úseku Nemanice (včetně) – Ševětín (včetně)
- CAPEX stavby je 19,627 mld. Kč pro Dodavatele (bez rezervy)
- CAPEX pro výpočet následných OPEX je 14,930 mld. Kč
- OPEX na 17 let zajišťování provozuschopnosti 4,277 mld. Kč

Tato varianta je v rámci komplexnosti popsána, ale dále není prakticky uvažována. Důvodem je maximalizace všech rizik ve stavební i provozní fázi Projektu a obtížná koordinace se SŽ v rámci provozování dráhy. Tato varianta by musela být spojena s tím, že by se Dodavatel stal provozovatelem dráhy v daném úseku, tj. zajišťoval by i řízení drážní dopravy, zabezpečení, trakci atd., popř. by si tyto činnosti outsourcoval u SŽ. S ohledem na poměrně krátkou délku úseku a jeho umístění uvnitř koridoru se však tato varianta nejeví jako vhodná ani jako logicky obhajitelná.

4.6.2 Varianta 2 – Maximální rozsah stavby, provozní fáze úsekově i profesně redukována

Varianta 2 předpokládá realizaci stavby Dodavatelem v plném rozsahu, ale zároveň nabízí redukcí rizik v provozní fázi Projektu prostřednictvím úsekové i profesní redukce činností při zajištění provozuschopnosti.

- Kombinace teoretických variant A.A ve stavební fázi / B.B v provozní fázi
- Dodavatel ve stavební fázi realizuje celou stavbu (17,718 km), v provozní fázi zajišťuje provozuschopnost pouze vybraných částí železniční infrastruktury v úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (mimo) (11,380 km)
- Pro provozní fázi je minimálním rozsahem činností uvažováno zajišťování provozuschopnosti železničního svršku, železničního spodku a tunelů
- CAPEX stavby je 19,627 mld. Kč (bez rezervy)
- CAPEX pro výpočet následných OPEX pro Dodavatele je 11,232 mld. Kč
- OPEX na 17 let zajišťování provozuschopnosti 2,651 mld. Kč

Tato varianta představuje z pohledu uplatnění principu PPP maximální reálnou výši Projektu s minimalizací rizik v provozní fázi.

Náplň projektové varianty 2 v její provozní fázi je navržena jako minimální. Rozsah činností v provozní fázi je možné rozšířit dle zájmu a možností potenciálního Dodavatele o další profese, například:

- Zpevněné plochy železničních přejezdů (resp. v tomto případě plochy před portály tunelů);
- Mosty a propustky (v úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (mimo) se vyskytují pouze mosty, v ŽST Ševětín pak mosty i propustky);

- Pozemní komunikace (především příjezdové komunikace k tunelovým portálům, únikovým objektům a k energocentru);
- Ohřevy výměn (v uvedeném rozsahu se jedná o 4 ks výhybek ve výhybně Dobřejšovice).

Rozšíření činností v provozní fázi závisí na možnostech Dodavatele v provozní fázi projektu, jeho ochotě, schopnostech a možnostech zahrnout do provozní fáze i další specializované činnosti, které pro Projekt vyžadují trvalou alokaci dalších profesních specialistů a techniky. Konkrétní specifikace rozsahu tedy bude upřesněna v následujícím dialogu s potenciálními uchazeči.

4.6.3 Varianta 3 – Redukovaný rozsah stavby, provozní fáze úsekově i profesně redukovaná

Varianta 3 předpokládá realizaci stavby Dodavatelem v plném rozsahu, ovšem pouze na úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (včetně), tedy v rozsahu části B dle DSP. V provozní fázi Projektu je uvažováno se zajištěním provozuschopnosti v režimu PPP pouze u vybraných profesí.

- Kombinace teoretických variant A.C ve stavební fázi / B.B v provozní fázi
- Dodavatel ve stavební fázi realizuje část stavby (část B dle DSP, 15,385 km), v provozní fázi zajišťuje provozuschopnost pouze vybraných částí železniční infrastruktury v úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (včetně) (15,385 km)
- Pro provozní fázi je minimálním rozsahem činností uvažováno zajišťování provozuschopnosti železničního svršku, železničního spodku a tunelů
- CAPEX stavby je 18,191 mld. Kč (bez rezervy)
- CAPEX pro výpočet následných OPEX je 11,776 mld. Kč
- OPEX na 17 let zajišťování provozuschopnosti 2,850 mld. Kč

Ve variantě 3 není ve stavební fázi zahrnuta část A z DSP, tedy obvod Nemanice. To může být výhodou zejména ve chvíli, kdy bude tato část opožděna například z důvodu pozdější realizace podmiňující silniční stavby (severní spojka). Část A z DSP by byla realizována dodavatelem vybraným v jiném zadávacím řízení.

4.6.4 Varianta 4 – Redukovaný rozsah stavby, provozní fáze profesně redukovaná, úsekově prodloužená

Varianta 4 předpokládá realizaci stavby Dodavatelem v plném rozsahu, ovšem pouze na úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (včetně), tedy v rozsahu části B dle DSP. V provozní fázi Projektu je uvažováno se zajištěním provozuschopnosti v režimu PPP pouze u vybraných profesí, ale v prodloužené délce.

- Kombinace teoretických variant A.C ve stavební fázi / B.D v provozní fázi
- Dodavatel ve stavební fázi realizuje část stavby (část B dle DSP, 15,385 km), v provozní fázi zajišťuje provozuschopnost pouze vybraných částí železniční infrastruktury v úseku Nemanice (mimo) – Veselí nad Lužnicí (mimo) (27,560 km)
- Pro provozní fázi je minimálním rozsahem činností uvažováno zajišťování provozuschopnosti železničního svršku, železničního spodku a tunelů
- CAPEX stavby je 18,191 mld. Kč (bez rezervy)
- CAPEX pro výpočet následných OPEX je 11,776 mld. Kč (v úseku stavby)
- OPEX na 17 let zajišťování provozuschopnosti 3,627 mld. Kč

Ve variantě 4 není ve stavební fázi zahrnuta část A z DSP, tedy obvod Nemanice. To může být výhodou zejména ve chvíli, kdy bude tato část opožděna například z důvodu pozdější realizace podmiňující silniční stavby (severní spojka). Část A z DSP by byla realizována dodavatelem vybraným v jiném zadávacím řízení. Úsek v provozní fázi je prodloužen do Veselí nad Lužnicí, tedy o dalších 12,175 km;

pro výpočet OPEX prodloužené části je zohledněn dřívější rok modernizace (2016). Z hlediska využití lidských zdrojů i techniky bude zajišťování provozuschopnosti na delším úseku efektivnější.

4.6.5 Varianta 5 – Maximální rozsah stavby, provozní fáze profesně redukováná, úsekově prodloužená

Varianta 5 předpokládá realizaci stavby Dodavatelem v plném rozsahu. V provozní fázi Projektu je uvažováno se zajištěním provozuschopnosti v režimu PPP pouze u vybraných profesí, ale v prodloužené délce.

- Kombinace teoretických variant A.A ve stavební fázi / B.D v provozní fázi
- Dodavatel ve stavební fázi realizuje celou stavbu (17,718 km), v provozní fázi zajišťuje provozuschopnost pouze vybraných částí železniční infrastruktury v úseku Nemanice (mimo) – Veselí nad Lužnicí (mimo) (27,560 km)
- Pro provozní fázi je minimálním rozsahem činností uvažováno zajišťování provozuschopnosti železničního svršku, železničního spodku a tunelů
- CAPEX stavby je 19,627 mld. Kč (bez rezervy)
- CAPEX pro výpočet následných OPEX je 11,776 mld. Kč (v úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (včetně))
- OPEX na 17 let zajišťování provozuschopnosti 3,627 mld. Kč

Tato varianta rozšiřuje variantu 4 o obvod Nemanice ve stavební fázi. V provozní fázi je uvažován úsek Nemanice (mimo) – Veselí nad Lužnicí (mimo); pro výpočet OPEX prodloužené části je zohledněn dřívější rok modernizace (2016). Z hlediska využití lidských zdrojů i techniky bude zajišťování provozuschopnosti na delším úseku efektivnější.

4.7 Hodnocení projektových variant

K jednotlivým navrženým variantám bylo zpracováno semikvantitativní hodnocení, které sumarizuje pro a proti z pohledu pěti kritérií, a to Optimalizace nákladů, Procesní jednoduchost, Rozhraní spolupráce, Konkurence a Rozložení rizik.

Kritérium optimalizace nákladů hodnotí, jak velký prostor existuje pro dosažení vyššího užitku k vynaloženým prostředkům tak, aby výsledek pomohl vyvážit vyšší náklady financování a větší administrativní zátěž u PPP principu. Minimální bodový zisk je u nejkratšího a profesně nejvíce redukováného úseku v provozní fázi, naopak maximální bodový zisk představuje plný rozsah stavby. Body jsou přiděleny na základě předpokládané možné úspory ve stavební i provozní fázi.

Kritérium procesní jednoduchost se týká složitosti a jednoznačnosti předmětu projektu. Projekt by neměl dávat příležitost k různému výkladu mezi Objednatelem a Dodavatelem. Hodnocena je rovněž realizovatelnost z pohledu pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Minimální bodový zisk má provozní fáze variant, které přesahují rámec stavby, naopak vyšší bodový zisk má samotná stavební fáze v rozsahu dle zpracované dokumentace DSP.

Rozhraní spolupráce řeší jednoznačnost vymezení rozhraní mezi předmětem smluvní zodpovědnosti Dodavatele a ostatními činnostmi (souběžnými a navazujícími) tak, aby bylo možné jasně vymezit odpovědnost Dodavatele. Nejnižší bodový zisk má případ zajištění provozuschopnosti v celém rozsahu stavby (a tedy ve všech profesích), naopak nejvyšší je v případě zajištění provozuschopnosti pouze dílčích objektů na jednom vymezeném úseku.

Kritérium konkurence představuje otevřenost předmětu Projektu vůči volnému trhu, zejména díky standardizaci dodávaných aktiv tak, aby nebyl závislý na jednom dodavateli a tím dal prostor ke

snižování nákladů. Zohledňuje případné částečné monopolní situace na trhu, nebo některé činnosti pro Dodavatele přímo realizované SŽ. Nižší bodový zisk mají případy, kde je nutný multiprofesní přístup včetně jedinečných specializací, naopak vyšší ohodnocení mají případy zaměřené pouze na stavební činnosti, kde může panovat větší otevřenost trhu.

Rozložení rizik hodnotí vliv struktury Projektu na rozložení rizik mezi jednotlivé účastníky Projektu. Odráží skutečnosti vyplývající z matice rizik a hodnotí pravděpodobnost vzniku a míru eliminace možných rizik. Jedná se o komplexní pohled na rizikový profil transakce. Ve stavební fázi jsou lépe hodnoceny varianty neobsahující ŽST České Budějovice, obvod Nemanice I. V provozní fázi je nejlépe hodnocen případ omezeného úsekového i profesního rozsahu, hůře případy rozšíření provozní fáze mimo stavbu zajišťovanou Dodavatelem a nejhůře případ zajišťování činností ve všech profesích a celém obvodu stavby.

Hodnocení bylo rozděleno na stavební a provozní fázi (přípravná fáze byla vynechána z logických důvodů). Škála hodnocení byla stanovena na 1-10 bodů s tím, že více bodů znamená lepší výsledek. Porovnání jednotlivých variant zobrazuje následující tabulka.

Tabulka 5 Semikvantitativní hodnocení projektových variant

Varianty	Varianta 1		Varianta 2		Varianta 3		Varianta 4		Varianta 5	
	"maximalistická"		"úsekově a profesně redukovaný rozsah v provozní fázi"		"úsekově a profesně redukovaný rozsah"		"úsekově prodloužený a profesně redukovaný"		"super maximalistická"	
	Stavební fáze	Provozní fáze	Stavební fáze	Provozní fáze	Stavební fáze	Provozní fáze	Stavební fáze	Provozní fáze	Stavební fáze	Provozní fáze
Optimalizace nákladů	9	8	9	5	8	5	8	6	9	6
Procesní jednoduchost	8	3	8	8	6	6	6	4	8	4
Rozhraní spolupráce	7	1	7	8	6	6	6	5	7	5
Konkurence	6	4	6	9	7	8	7	7	6	7
Rozložení rizik	8	2	8	8	8	7	8	5	8	5
Vyhodnocení	56		75		67		62		66	

Uvedené hodnocení bylo zpracováno specialisty napříč odborným spektrem – zahrnuje tedy pohled technické, právní, akademické, poradenské a finanční sféry. Úhel pohledu na hodnocení jednotlivých prvků nebyl vždy shodný, výsledek však představuje souhrn za všechny tyto odbornosti.

Na základě vyhodnocení lze konstatovat, že projektová varianta 1 je pro tento typ Projektu problematická, projektové varianty 3, 4 a 5 se jeví jako proveditelné; nejlepšího hodnocení dosáhla projektová varianta 2. **Výsledkem vyhodnocení je doporučení projektové varianty 2.** Její skutečná výsledná podoba ale bude záviset na budoucím dialogu s jednotlivými uchazeči a jejich možnostech ve stavební i provozní fázi, respektive na možnostech financování Projektu.

V případě, že dojde k rozdělení stavby (ve výše popsanych variantách se předpokládá rozdělení na části A a B tak, jak bylo získáno územní rozhodnutí a jak je připravována dokumentace pro stavební povolení), bude nutné tento fakt promítnout do dalších činností – tedy k vytvoření samostatného

soupisu prací (a výkazu výměr jako jeho součástí) pro každou část stavby. V tom případě může hrát roli i časová souslednost prací (rozsah dočasných opatření a provizorních částí stavby).

4.7.1 Způsob nastavení smluvního vztahu pro variantu 2

Ve variantě 2 (a totožně ve variantě 3, variantě 4 i variantě 5) se počítá s tím, že **do provozní fáze Projektu nebudou zařazeny všechny části Projektu, jež budou vybudovány ve stavební fázi Projektu.** To je způsobeno tím, že za situace, kdy Dodavatel nebude provozovatelem dráhy v daném úseku, není představitelné, aby zajišťoval provozuschopnost veškerých profesních celků (k tomu viz blíže podkapitola 4.9.4 níže).

Z tohoto důvodu bude smlouva s Dodavatelem obsahovat **dva smluvní mechanismy**. Jeden smluvní mechanismus bude nastaven pro ty části stavby, u nichž nebude Dodavatel zajišťovat v provozní fázi dostupnost, a druhý smluvní mechanismus bude nastaven pro ty části stavby, u nichž v provozní fázi Projektu bude Dodavatel zajišťovat dostupnost. To umožní zajistit realizaci celého Projektu na základě jediného smluvního vztahu (byť obsahující dva soubory smluvních podmínek) jediným dodavatelem vybraným v jediné veřejné zakázce, čímž se eliminují rizika spojená se střetem dvou na sobě nezávislých dodavatelů na jediné stavbě.

Smluvní mechanismus pro části stavby, u nichž nebude zajišťována provozuschopnost, bude mít v zásadě charakter běžné smlouvy o dílo (např. v podobě smluvních podmínek dle Žluté knihy FIDIC). V provozní fázi bude Dodavatel k provozním celkům, u nichž nebude zajišťovat dostupnost, mít odpovědnost za vady a poskytne SŽ záruku. Pozáruční údržbu těchto částí stavby bude zajišťovat SŽ stejným způsobem, jako tak činí dnes na ostatních úsecích dráhy – tj. buď vlastními silami, nebo dodavatelsky.

V případě části stavby, u níž bude zajišťována provozuschopnost, bude Dodavatel „v režimu PPP“ odpovědný za udržování těchto částí stavby v definované kvalitě a v případě, že tato kvalita nebude dosažena, bude postižen srážkami z platby za dostupnost. Provozní celky, jež budou zahrnuty do provozní fáze Projektu, se Dodavatel zaváže na konci provozní fáze předat v definované kvalitě. Základní podmínky této části smluvního vztahu jsou obsaženy v kapitole 13, resp. v na ní navazující Příloze č. 5 této Studie.

S ohledem na tento dvojí smluvní mechanismus bude smluvní cena tvořena dvěma hlavními složkami:

- 1) cenou za realizaci stavebních prací u celků, jež nebudou zařazeny do provozní fáze Projektu;
- 2) cenou za realizaci stavebních prací u celků, jež budou zařazeny do provozní fáze Projektu a u nichž bude v provozní fázi Projektu nést Dodavatel odpovědnost za dostupnost (tj. platba za dostupnost).

Toto jednoznačné rozdělení případně umožní, aby cenu za stavební práce u celků, jež nebudou zařazeny do provozní fáze Projektu, uhradila SŽ Dodavateli „napřímo“ v průběhu zvolených milníků stavebních prací. Platba za dostupnost by v takovém případě zůstala vyhrazena skutečně jen pro ty provozní celky, jež budou do provozní fáze Projektu zařazeny.

S ohledem na výše uvedené je klíčové ve Smlouvě zcela jednoznačně vymezit ty části stavby, jež budou zařazeny do provozní fáze Projektu. Byť toto rozdělení představuje riziko, když může docházet ke sporům, zda konkrétní část stavby spadá do provozní fáze Projektu, jde v zásadě o jediné možné řešení. Jak již bylo uvedeno, a bude rovněž blíže zdůvodněno níže v podkapitole 4.9.4, s ohledem na umístění Projektu uvnitř koridoru na dráze celostátní není v zásadě možné, aby Dodavatel byl provozovatelem dráhy. SŽ v takovém případě musí mít přímou kontrolu nad těmi prvky železnice, na nichž závisí provozuschopnost celého koridoru (tj. zejména trakce, zabezpečení, prvky řízení drážní dopravy) a není tak možné, aby Dodavatel zajišťoval provozuschopnost veškerých částí stavby.

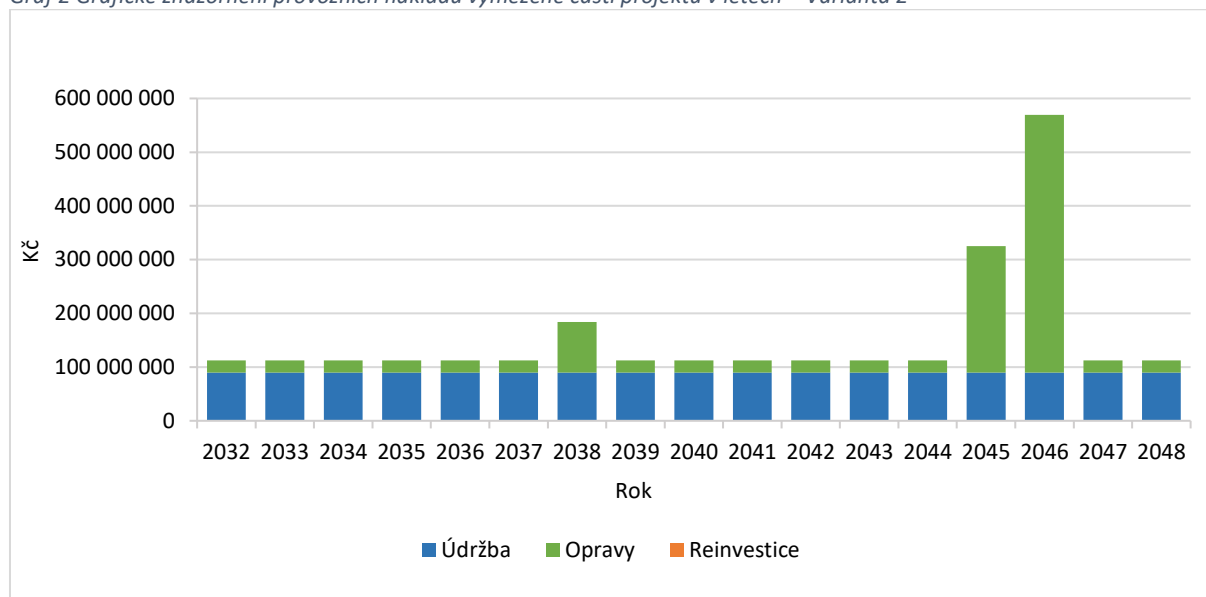
4.8 Návrh rozložení provozních nákladů v čase

KROK 5 - Rozložení vybraných OPEX v letech (úsekově i profesně redukovaný rozsah projektu)

Na základě předchozího výběru je rozložení OPEX (provozních nákladů infrastruktury) v letech doloženo pro doporučenou projektovou variantu 2. Rozložení OPEX v letech pro ostatní varianty je uvedeno v příloze 1 této Studie.

Pro rozložení nákladů na zajištění provozuschopnosti železniční infrastruktury v letech je použit postup dle Rezortní metodiky pro hodnocení ekonomické efektivity projektů dopravních staveb. Roční náklady jsou děleny na údržbu (souvislá činnost kontroly, dohledu a správy), opravy (výměny dílčích prvků infrastruktury z důvodu zajištění provozuschopnosti) a reinvestice (obnova zařízení po jeho dožití).

Graf 2 Grafické znázornění provozních nákladů vymezené části projektu v letech – Varianta 2



Údržbová činnost probíhá kontinuálně po celou dobu správy projektu. Jedná se o soustavnou činnost, jejímž cílem je zpomalení fyzického opotřebení infrastruktury a předcházení poruchám. Do údržby spadají i další činnosti – kontrolní, dohlédací a správcovské činnosti, měření, evidence a vedení provozní dokumentace. Součástí nákladů na údržbu jsou i energie na provoz dílčích prvků infrastruktury (napájení, osvětlení apod.). Pětina nákladů, Rezortní metodikou uvažovaná do položky údržba, byla v rámci tohoto rozboru přesunuta do položky Opravy – na opravy drobných závad (z důvodu odpisů majetku).

Opravy jsou uvažovány pravidelné a cyklické. Pravidelné opravy zahrnují odstraňování drobných závad a jsou vyčísleny 20 % podílem z nákladů na údržbu (která je o tyto náklady redukována). Cyklické opravy pak představují jednorázově vynaložené náklady v průběhu životního cyklu (dle Rezortní metodiky předpokládané ve čtvrtině, polovině a třech čtvrtinách délky životního cyklu) – například podbití koleje, výměna pražců, broušení kolejnic a podobně.

Reinvestice představuje náklady na celkovou obnovu příslušné části železniční infrastruktury po ukončení její technické (nebo ekonomické) životnosti.

Z grafu je patrné, že pokud nedojde k zásadní mimořádné události, v prvních dvaceti letech provozu lze očekávat vyšší náklady na opravy železničního svršku kolem roku 2038, dále na železniční svršek

a spodek kolem roku 2045, na tunely kolem roku 2046 a následně opět železniční svršek kolem roku 2051.

Tabulka 6 Vyčíslení provozních nákladů vymezené části projektu v letech [v Kč, v cenové úrovni roku 2021]

Provozeroschopnost	2032	2033	2034	2035	2036
Údržba	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841
Opravy	22 464 710	22 464 710	22 464 710	22 464 710	22 464 710
Reinvestice	-	-	-	-	-
CELKEM	112 323 551	112 323 551	112 323 551	112 323 551	112 323 551

Provozeroschopnost	2037	2038	2039	2040	2041
Údržba	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841
Opravy	22 464 710	94 366 238	22 464 710	22 464 710	22 464 710
Reinvestice	-	-	-	-	-
CELKEM	112 323 551	184 225 079	112 323 551	112 323 551	112 323 551

Provozeroschopnost	2042	2043	2044	2045	2046
Údržba	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841
Opravy	22 464 710	22 464 710	22 464 710	235 060 407	479 339 061
Reinvestice	-	-	-	-	-
CELKEM	112 323 551	112 323 551	112 323 551	324 919 247	569 197 901

Provozeroschopnost	2047	2048	2049	2050	2051
Údržba	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841
Opravy	22 464 710	22 464 710	22 464 710	22 464 710	130 317 002
Reinvestice	-	-	-	-	-
CELKEM	112 323 551	112 323 551	112 323 551	112 323 551	220 175 843

Provozeroschopnost	2052	2053	2054	2055	2056
Údržba	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841
Opravy	22 464 710	22 464 710	22 464 710	22 464 710	22 464 710
Reinvestice	-	-	-	-	-
CELKEM	112 323 551	112 323 551	112 323 551	112 323 551	112 323 551

Provozeroschopnost	2057	2058	2059	2060	2061
Údržba	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841	89 858 841
Opravy	22 464 710	91 257 350	22 464 710	22 464 710	1 849 962 112
Reinvestice	-	575 212 225	-	-	-
CELKEM	112 323 551	756 328 416	112 323 551	112 323 551	1 939 820 953

Součet uvažovaných provozních nákladů v období od zahájení provozu po dobu 17 let a v profesích železniční svršek, železniční spodek a tunely je v případě výše popsaného úsekově i profesně redukovaného rozsahu Projektu celkem 2,651 mld. Kč (v cenové úrovni roku 2021).

Pokud by do provozní fáze Projektu byly zahrnuty všechny profese, a to v úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (mimo), tedy v rozsahu kroku 3, jednalo by se za 17 let o celkem 3,335 mld. Kč.

Pokud zůstane profesní rozsah provozní fáze Projektu redukován pouze na profesi železničního svršku, železničního spodku a tunelů, ale územní rozsah bude rozšířen na úsek Nemanice (mimo) – Ševětín – Veselí nad Lužnicí (mimo), tedy na celkem 27,560 km železniční trati, budou provozní náklady po dobu 17 let v dotčených profesích celkem 2,850 mld. Kč.

Uvedené hodnoty OPEX jsou v cenové úrovni roku 2021, neboť vycházejí ze souhrnného rozpočtu stavby v cenové úrovni roku 2021.

Porovnání OPEX s historickými daty

Lze konstatovat, že provozní náklady, propočtené pro zajištění provozuschopnosti železniční infrastruktury dle Rezortní metodiky, jsou celkově vyšší než měrné náklady, skutečně vkládané do tohoto typu tratí na síti spravované SŽ. Pro ověření byl vzat vzorek 654 km dvoukolejných elektrizovaných tratí koridorového typu, které prošly v posledních 20 letech plnou nebo částečnou modernizací. Průměrná roční částka, vynakládaná na zajištění provozuschopnosti, činí cca 3,68 mil. Kč/km trati/rok. Jedná se o tratě, na nichž ovšem prakticky nejsou tunely.

Pokud bude propočtená hodnota OPEX v úseku Nemanice – Ševětín očištěna o činnosti, spojené s náročnými tunelovými objekty, vychází měrné náklady na zajištění provozuschopnosti cca 7,36 mil. Kč/km trati/rok, což je dvojnásobek hodnot, vykazovaných SŽ na podobném typu tratí. Mezi hlavní důvody patří žádoucí motivace Dodavatele, daná přirozeným smluvním tlakem na plnou funkčnost, kvalitu a dostupnost trati danou strukturou platebního mechanismu. Lze tedy konstatovat, že v nákladech OPEX je pro Dodavatele jistý prostor k úsporám. Úspory však nesmí vést ke snížení kvality infrastruktury, která bude po konci koncesního období předána Správě železnic.

4.9 Doplnující informace k předmětu PPP části Projektu

4.9.1 Rozsah činností v provozní fázi a sledování kvality

Železniční svršek

V profesi železničního svršku probíhá průběžná kontrolní, dohlédací, evidenční a správcovská činnost, údržba a opravy částí infrastruktury. Četnost prohlídek je shrnuta v následujícím textu. Parametry geometrické polohy koleje (GPK) jsou měřeny měřícím vozem pro železniční svršek. Součástí činností je vedení provozní dokumentace a udržování informací v registru infrastruktury.

Podrobná specifikace činností vychází především z požadavku následujících předpisů:

- Předpis SŽ S2/3 – Organizace a provádění prohlídek a měření na dráze celostátní a dráhách regionálních
- Předpis SŽ S2/4 - Zajišťování diagnostiky železničního svršku a spodku měřícími prostředky s kontinuálním záznamem
- Předpis SŽ S3 – Železniční svršek
- Předpis SŽ S 3/1 - Práce na železničním svršku
- Předpis SŽ S 3/2 – Bezстыková kolej
- Předpis SŽ S 3/4 - Nedestruktivní zkoušení kolejnic,
- Předpis SŽ S 3/5 - Svářečské práce na součástech železničního svršku
- Předpis SŽ S 3/7 - Vady a lomy pojižděných součástí železničního svršku,
- Předpis SŽ S 3/8 - Vady betonových pražců
- Předpis SŽ S 9 – Pevná jízdní dráha
- Předpis SŽ S 111 - Pracovní postupy pro udržování, hlavní opravy a obnovy železničního svršku. Výhybky
- A dále další služební rukověti, směrnice a metodické pokyny SŽ

Při zpětném předání částí infrastruktury může probíhat především:

- Měření prostorové polohy koleje – dovolené provozní odchylky GPK dle ČSN 73 6360-2
- Hodnocení geometrické kvality koleje
- Měření překážek v prostorové průchodnosti koleje
- Hodnocení vad kolejnic (např. zejména prostřednictvím defektoskopické kontroly s využitím ultrazvukové metody a metody vířivých proudů – diagnostickou jednotkou DJ NDT)
- Předání provozní dokumentace

Hodnocení geometrické kvality koleje je založeno na statistické analýze hodnot směrodatných odchylek jednotlivých základních veličin GPK pro 200 m dlouhé úseky trati. Směrodatné odchylky jsou následně přepočteny na známky kvality (známka kvality definovaných parametrů, celková známka kvality a známka podbíjení), což jsou bezrozměrné parametry úsekového hodnocení. Mezní hladinou pro hodnocení vyhovujících tratí za provozu pro jednotlivé známky je hodnota 4 včetně.

Hodnocení geometrické kvality koleje se provádí v definovaných četnostech (3x ročně u tratí s rychlostí nad 120 km/h), a to i v tunelech s pevnou jízdní dráhou.

Železniční spodek

V profesi železničního spodku probíhá průběžná kontrolní, dohlédací, evidenční a správcovská činnost, údržba a opravy částí infrastruktury. Součástí činností je i hubení plevelů a prořez zeleně na drážním

tělese. Četnost prohlídek je shrnuta v následujícím textu. Součástí činností je vedení provozní dokumentace a udržování informací v registru infrastruktury.

Podrobná specifikace činností vychází především z požadavků následujících předpisů:

- Předpis SŽ S2/3 – Organizace a provádění prohlídek a měření na dráze celostátní a dráhách regionálních
- Předpis SŽ S2/4 - Zajišťování diagnostiky železničního svršku a spodku měřicími prostředky s kontinuálním záznamem
- Předpis SŽ S4 – Železniční spodek
- Předpis SŽ S 9 – Pevná jízdní dráha
- A dále služební rukověti, směrnice a metodické pokyny Správy železnic (Použití nedestruktivních geofyzikálních metod v diagnostice a průzkumu tělesa železničního spodku, Údržba zeleně, Hubení plevelů, Pokyn pro řešení nestabilních úseků železničního spodku apod.)

Při zpětném předání částí infrastruktury může probíhat především:

- Nedestruktivní kontrola stavu tělesa železničního spodku (např. s využitím měřicího vozu pro georadarovou metodu)
- Zkoušky únosnosti pláně tělesa železničního spodku
- Měření překážek v prostorové průchodnosti koleje
- Prohlídky odvodňovacího zařízení
- Předání provozní dokumentace

Zkušenost ze zahraničních PPP: subkontrahování služeb provozovatele dráhy koncesionářem

Projekty PPP na prodlouženích Dockland Light Railway – DLR (viz podkapitola 7.5) byly charakteristické tím, že zahrnovaly stavebně náročná, ale poměrně krátká, řádově několikakilometrová, prodloužení sítě v porovnání s její jádrovou částí. To se odrazilo i v organizaci provozní fáze PPP.

Koncesionáři financovali, budovali a udržovali svá prodloužení. Vysoutěžený dopravce, který provozuje přepravu cestujících na celé DLR, zároveň udržuje základní síť DLR (je tedy provozovatelem dráhy ve smyslu české legislativy), k čemuž má i potřebné technické vybavení a personál. Díky tomu byl ve skutečnosti zapojený i do koncesí, protože jej koncesionáři subkontrahovali pro veškerou údržbu, případně pro větší díl údržbových prací. Údržba kontrahovaná skrze koncesionáře byla přesto kvalitnější než údržba dodávaná dopravcem přímo, protože zde působily dva faktory, ekonomický a psychologický:

Ekonomický faktor znamená, že koncesionář je skrze platební mechanismus nucen dodržovat požadovanou kvalitu, aby dostal poplatky za dostupnost v plné výši.

V praxi k tomu navíc přistoupil i faktor psychologický: Ke koncesionáři měl zadavatel mnohem kritičtější přístup než ke správci stávající sítě. Jinými slovy, co by se snad mohlo prominout zavedenému dodavateli, to se koncesionáři zcela jistě neprominulo.

Tunely

V profesi tunely probíhá průběžná kontrolní, dohlédací, evidenční a správcovská činnost, údržba a opravy částí infrastruktury. Četnost prohlídek je shrnuta v následujícím textu. Součástí činností je vedení provozní dokumentace a udržování informací v registru infrastruktury.

Podrobná specifikace činností vychází především z požadavku následujících předpisů:

- Předpis SŽ S2/3 – Organizace a provádění prohlídek a měření na dráze celostátní a dráhách regionálních
- Předpis SŽ S 6 – Správa tunelů

Při zpětném předání částí infrastruktury může probíhat především:

- Měření prostorové polohy koleje
- Měření překážek v prostorové průchodnosti koleje
- Hlavní prohlídka tunelu
- Předání provozní dokumentace a kroniky tunelu

Stavební stav tunelů je hodnocen třemi stupni – „1“ (vyžaduje pouze drobné údržbové práce), „2“ (vyžaduje opravy nad rámec běžné údržby) a „3“ (zjištěny závady vyžadující zásah většího rozsahu).

Rozsah pravidelných prohlídek

Kvalita železniční infrastruktury je v jednotlivých parametrech sledována při pravidelných prohlídkách a měřeních. Jejich minimální rozsah určuje vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah.

Tabulka 7 Prohlídky a měření na dráze celostátní a dráze regionální s rychlostí do 200 km/h včetně

Č.	Předmět a způsob prohlídky	Objekt	Časový interval prohlídky
1.	Obchůzka trati	všechny koleje s rychlostí nižší než 120 km.h ⁻¹	určí provozovatel
2.	Kontrolní jízda	hlavní koleje	1 měsíc
3.	Měření rozchodu, vzájemné výškové polohy kolejnicových pásů a směru kolejí a výhybek měřicími prostředky s kontinuálním záznamem	traťové a hlavní staniční koleje při rychlosti vyšší než 120 km.h ⁻¹	4 měsíce
		traťové a hlavní staniční koleje při rychlosti vyšší než 60 km.h ⁻¹ a nižší nebo rovné 120 km.h ⁻¹	6 měsíců
		traťové a hlavní staniční koleje při rychlosti nižší nebo rovné 60 km.h ⁻¹	12 měsíců
		ostatní dopravní koleje při měření rozchodu a vzájemné výškové polohy kolejnicových pásů	12 měsíců
		ostatní dopravní koleje při měření směru oblouků kolejí	36 měsíců
		manipulační koleje	určí provozovatel
4.	Měření vzájemné výškové polohy kolejnicových pásů a rozchodu ve výhybkách	výhybky v dopravních kolejích a na trati	3 měsíce
		výhybky v ostatních kolejích	6 měsíců
5.	Kontrola prostorové průchodnosti	hlavní koleje	24 měsíců
		ostatní koleje	určí provozovatel
6.	Prohlídka výhybek	výhybky v dopravních kolejích a na trati	3 měsíce
		výhybky v ostatních kolejích	6 měsíců
7.	Nedestruktivní kontrola kolejnic, srdcovek a jazyků výhybek a vizuální prohlídka jejich svarů	hlavní koleje při rychlosti vyšší než 140 km.h ⁻¹	4 měsíce
		hlavní koleje při rychlosti od 80 km.h ⁻¹ do 140 km.h ⁻¹ včetně	6 měsíců
		hlavní koleje při rychlosti od 60 km.h ⁻¹ do 80 km.h ⁻¹ včetně	12 měsíců
		hlavní a ostatní koleje při rychlosti do 60 km.h ⁻¹	určí provozovatel
8.	Komplexní prohlídka tratě	všechny koleje	12 měsíců
9.	Běžná prohlídka mostů, objektů mostům podobných a tunelů	všechny	12 měsíců
10.	Podrobná prohlídka mostů a objektů mostům podobných	všechny	36 měsíců
11.	Podrobná prohlídka tunelů	všechny	60 měsíců
12.	Prohlídka sdělovacího a zabezpečovacího zařízení	dopravní koleje na tratích s rychlostí 100 km.h ⁻¹ a více	3 měsíce
		dopravní koleje na tratích s rychlostí do 100 km.h ⁻¹ a ostatní koleje	6 měsíců
13.	Komplexní prohlídka sdělovacího a zabezpečovacího zařízení	všechny	60 měsíců
14.	Měření trakčního vedení měřicím vozem	hlavní koleje s rychlostí nad 100 km.h ⁻¹ ; při každém druhém měření pro rychlosti nad 120 km.h ⁻¹ se měří dynamické účinky	6 měsíců
		hlavní koleje s rychlostí do 100 km.h ⁻¹ ; při každém druhém měření pro rychlosti nad 120 km.h ⁻¹ se měří dynamické účinky	12 měsíců
15.	Měření korozivních vlivů na ocelové a železobetonové konstrukce	koleje na tratích se stejnosměrnou trakční proudovou soustavou a v přilehlých úsecích	24 měsíců
16.	Prohlídky přejezdů	přejezdy a přechody	12 měsíců
17.	Prohlídky budov	provozní budovy	12 měsíců
18.	Měření úrovní rádiových sítí	Jedna traťová a jedna hlavní staniční kolej	GSM-R - 24 měsíců Analogové - 36 měsíců

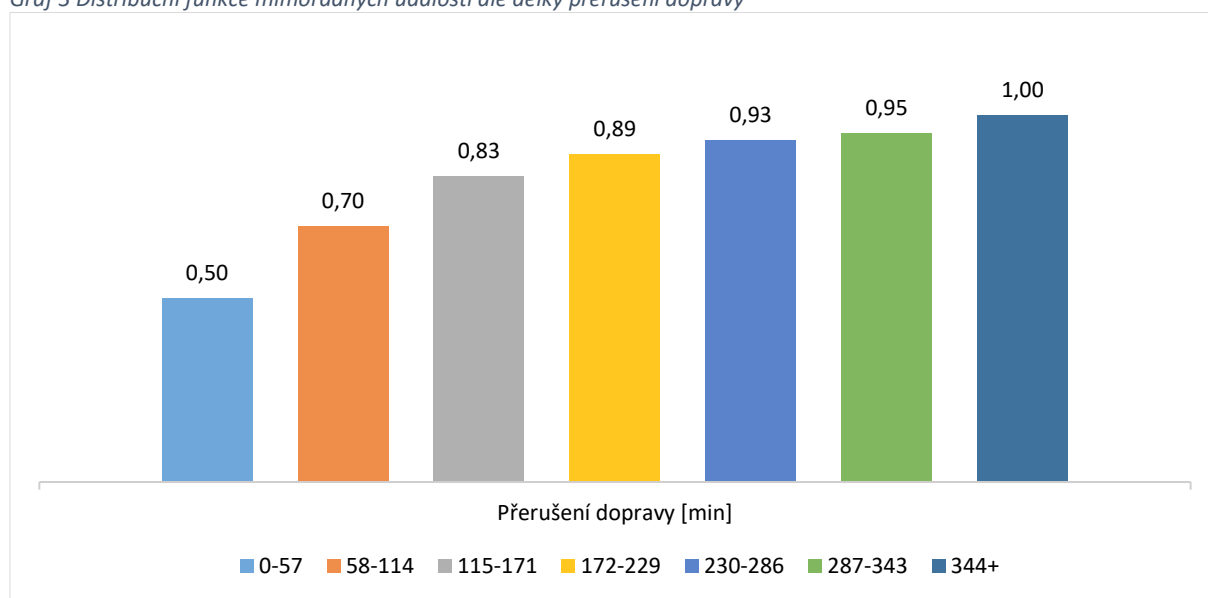
Vybrané právní aspekty provozování dráhy mohou být přeneseny na dodavatele nebo naopak mohou zůstat v rámci kompetence stávajícího provozovatele dráhy, což může dávat smysl například z pohledu kontrol a diagnostiky. Velkou část diagnostických a kontrolních zařízení vlastní Správa železnic. Lze například nastavit systém, kdy Správa železnic zajistí provedení kontrolních a diagnostických činností, výstupy postoupí dodavateli a ten na jejich základě bude zajišťovat údržbové a opravné práce.

4.9.2 Provozní rizika – mimořádné události

Provozní rizika plynoucí z výskytu mimořádných událostí byla sestavena na základě evidence mimořádných událostí, kterou vede SŽ. Z této evidence byly vybrány tratě 519A Benešov u Prahy – Praha-Hostivař, 521B Praha - Smíchov – Beroun, 704 České Budějovice – Benešov u Prahy, 709B České Budějovice – Plzeň hl. n. a 713A Beroun – Plzeň hl. n., na kterých byla v rámci této analýzy sledována četnost mimořádných událostí roky 2017 – 2021. Průměrně bylo za rok na těchto tratích v celkovém součtu evidováno 54 mimořádných událostí (rok 2017 byl z tohoto průměru vyloučen z důvodu výrazného statistického odchýlení).

Podrobnější analýza mimořádných událostí je součástí samostatné Přílohy č.8. V rámci této přílohy bylo popsáno, jaké byly dopady mimořádných událostí na přerušení dopravy a jakým způsobem je možno přistoupit, či bude přistoupeno, k minimalizaci výskytu těchto mimořádných událostí. Dopady přerušení dopravy jsou buď úplné (vyloučení obou kolejí), či částečné (dostupná jedna kolej). Přerušení dopravy na obou, či jedné koleji, se adekvátně promítá do mechanismu platby za dostupnost dráhy. Nicméně z pohledu Dodavatele je podstatná skutečnost, že většina analyzovaných mimořádných událostí byla způsobena vyloženě cizím faktorem, a pokud došlo k omezení provozuschopnosti dráhy, délka přerušení u 70 % mimořádných událostí netrvala více jak 2 hodiny. Události, které způsobily omezení plné provozuschopnosti dráhy na více jak 6 hodiny, byly zastoupeny v méně než 5 % případů. Tyto skutečnosti jsou zobrazeny na následujícím grafu. Riziko výrazného ovlivnění koncesního projektu vznikem mimořádné události je tak velmi malé, nicméně naprosto eliminovat ho nelze.

Graf 3 Distribuční funkce mimořádných událostí dle délky přerušení dopravy



4.9.3 Pojištění proti provozním rizikům

Dopravce, který provozuje drážní dopravu na dráze celostátní nebo na dráze regionální, je dle zákona povinen mít sjednané pojištění odpovědnosti za škody z provozu drážní dopravy. Pro provozovatele dráhy v ČR tato povinnost neplatí.

SŽ má sjednáno pojištění odpovědnosti provozovatele dráhy a dopravce s pojišťovnou Kooperativa. Smlouva na pojištění odpovědnosti je obnovována každý rok a je soutěžena jako nadlimitní veřejná zakázka.

Pojištění na rok 2023 je sjednáno s maximálním celkovým limitem plnění 100 mil. Kč a spoluúčastí SŽ ve výši 10 mil. Kč. Škody, které nedosahují výše spoluúčasti, jsou vypořádány přímo ze strany SŽ a postup likvidace je interně nastaven analogicky tak, jako u pojišťoven, tj. dochází k ověření odpovědnosti SŽ a výše náhrady škody je stanovena dle podkladů doložených poškozeným.

Pojištění odpovědnosti by mělo pokrýt zejména tyto náležitosti:

- Odpovědnost za zranění a škody na majetku, která kryje zranění a zničení v případě vykolejení;
- Pokrytí nákladu, které hradí odesílateli ztracený nebo poškozený náklad;
- Pokrytí nákladů na likvidaci, které zajišťuje úklid po úniku nebezpečných materiálů, jako je olej nebo jiné toxické nebo znečišťující látky;
- Vzniklé znečištění.

4.9.4 Předmětem Projektu by neměl být provoz dráhy

Teoretickou možností dalšího zapojení dodavatele do Projektu by mohlo být, aby mu byl svěřen i provoz dráhy v předmětném úseku ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o dráhách. Jinak řečeno, Dodavatel by převzal na předmětném úseku veškeré povinnosti, které veřejnoprávní předpisy stanovují provozovateli dráhy. Tuto variantu však Zpracovatelé Studie neodporučují.

Vlastníkem dráhy celostátní v České republice v současnosti výhradně stát. Provozovatelem dráhy celostátní v České republice je výhradně SŽ.

Ve vlastnictví státu je rovněž přibližně 99,3 % délky drah regionálních. Provozování dráhy celostátní a drah regionálních ve vlastnictví státu zajišťuje na valné většině z nich (přes 99 % jejich délky) SŽ. Tři dráhy regionální ve vlastnictví státu provozují soukromé subjekty.

Po právní stránce je možné, aby soukromý partner byl provozovatelem dráhy. To by znamenalo:

- Dodavatel by přiděloval kapacitu dráhy dopravcům, za což by mu dopravci hradili cenu za přidělení kapacity dráhy (dodavatel by nesl riziko poptávky/nabídky);
- Dodavatel by musel zajistit splnění veškerých povinností plynoucích z drážní legislativy pro provozování dráhy, nebylo by však vyloučeno, aby některé činnosti „outsourcoval“ u SŽ (řízení provozu, trakční elektřina atd.);
- Šlo by o jediný úsek dráhy celostátní, jehož provozovatelem by nebyla SŽ.

Za výhody stavu, kdy by provozovatelem části dráhy v rozsahu Projektu byl soukromý partner, lze označit:

- Dodavatel by byl dalším způsobem motivován k zajištění provozuschopnosti dráhy;
- Dodavatel by byl povinen zajistit veškeré povinnosti spojené s provozem dráhy; nesl by veřejnoprávní povinnosti spojené s provozováním dráhy v daném úseku;
- SŽ by víceméně ztratila odpovědnost za provoz na předmětném úseku – zajišťovala by pro Dodavatele pouze ty činnosti, které by od ní Dodavatel požadoval na smluvním základě.

Naopak za nevýhody stavu, kdy by provozovatelem části dráhy v rozsahu Projektu byl Dodavatel, lze označit:

- V současném kontextu jde o nekoncepční řešení (celostátní dráha, úsek „uprostřed“ koridoru);
- SŽ by jménem státu pouze plnila úkoly vlastníka dráhy (omezený vliv na provozuschopnost daného úseku);
- Komplikace pro provozovatele drážní dopravy (dopravce) – museli by uzavírat smlouvu o přidělení kapacity dráhy na jediném koridoru s více provozovateli dráhy;
- Komplikace pro Dodavatele – s ohledem na umístění úseku „uprostřed koridoru“ nemá úsek sám o sobě využití, což podstatně snižuje ekonomickou atraktivitu takové činnosti;
- Riziko ovlivnění provozuschopnosti na celém koridoru mimo dosah SŽ;
- Pravděpodobně unikátní, tedy v praxi neprovozené řešení v rámci EU.

Za zásadní překážku varianty, že by Dodavatel byl provozovatelem dráhy, je však třeba především považovat samotný síťový charakter železnice. S ohledem na umístění Projektu dovnitř koridoru je velmi stěžejní představitelné, že by Dodavatel zajišťoval na tak krátkém úseku řízení drážní dopravy, trakční elektřinu nebo zabezpečení. Tyto činnosti by si stejně velmi pravděpodobně musel poptávat u SŽ, ta by však zároveň ztratila téměř veškerou kontrolu nad provozuschopností předmětného úseku, což je v případě dráhy celostátní vysoce nežádoucí.

V současnosti se tak jeví jako nekoncepční, aby různé úseky celostátní dráhy měly různé provozovatele. Má-li mít Projekt charakter pilotního projektu, jeví se jako vhodné zvolit koncepční řešení, tzn. dnešním pohledem zachovat provozování dráhy ze strany SŽ. Opačný přístup by byl pravděpodobně zcela raritní i v rámci EU (zejména s ohledem na to, že by šlo o úsek uprostřed koridoru, který je sám o sobě prakticky nevyužitelný).

Volba, zda bude provozovatelem dráhy SŽ nebo Dodavatel, by měla být rovněž činěna se zohledněním vymezení prvků infrastruktury, které by měl soukromý partner provozovat (nikoliv udržovat):

- 1) Pokud by Dodavatel měl provozovat i trakci, zabezpečení a řídit drážní dopravu na daném úseku, pak se jeví jako velmi vhodné, aby byl i provozovatelem dráhy v daném úseku.
- 2) Naopak v případě, že by trakci, zabezpečení, řízení dopravy měly být ponechány SŽ, pak je těžko představitelné, že by Dodavatel byl provozovatelem dráhy v daném úseku.

To v praxi znamená, že varianta 1 (viz podkapitola 4.6.1 výše) je v zásadě představitelná pouze v případě, že Dodavatel bude zároveň provozovatelem dráhy v daném úseku. Naopak zbylé varianty v jsou spojeny s tím, že provozovatelem dráhy v daném úseku zůstane SŽ.

S ohledem na výše uvedené se jeví jako vhodnější, aby provoz dráhy celostátní v úseku Nemanice (včetně) – Ševětín (včetně) byl i nadále zajišťován SŽ. Úkolem Dodavatele by bylo zejména provádění údržby za účelem zajištění provozuschopnosti daného úseku dráhy.

Možnou nevýhodou tohoto modelu je skutečnost, že SŽ bude nadále nositelem veškerých veřejnoprávních povinností plynoucích pro provozovatele dráhy (zejména ze zákona o dráhách, z vyhlášky č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah, a z vyhlášky č. 376/2006 Sb., o zajišťování bezpečnosti provozování dráhy a drážní dopravy a postupech při vzniku mimořádných událostí na dráhách atd.). SŽ tak bude v daném úseku odpovídat za bezpečnost drážní dopravy. Tyto povinnosti nemůže přenést na dodavatele a ani se jich nemůže jinak vzdát.

4.10 Mechanismus poplatku za využití dopravní cesty

Celková výše poplatku za dopravní cestu je přímo závislá na dopravním výkonu (počtu vlakových kilometrů a hrubých tunových kilometrů). Tato položka představuje příjem provozovatele dráhy. Principy stanovení tohoto poplatku jsou zakotveny v dokumentu „Prohlášení o dráze celostátní a drahách regionálních“ pro aktuální rok 2023, vydávaném SŽ.

Výpočet cen za použití dráhy jízdou vlaku se provádí prostřednictvím výpočetního systému SŽ pro všechny vlaky, které jely ve sledovaném fakturačním období. Výchozími podklady jsou údaje o objednané trase vlaku, vydané datové jízdní řády, parametry skutečně jedoucího vlaku a informace o plánovaném počtu zastavení vlaku osobní dopravy pro nástup a/nebo výstup cestujících.

Pro výpočet cen za použití dráhy jízdou vlaku je rozhodující skutečná vlakem projetá trasa a v případě vlaku osobní dopravy i plánovaný počet jeho zastavení v místech nástupu a/nebo výstupu cestujících.

Teoreticky by bylo možné o tento poplatek snížit platbu za dostupnost nebo případně přenést na Dodavatele riziko poptávky.

Zpracovatelé této Studie však nedoporučují zahrnout tento poplatek do odměny Dodavatele, neboť zahrnutím poplatku za použití dráhy jízdou vlaku do výpočtů plateb Dodavateli by došlo k výraznému zkomplikování mechanismů výpočtů odměny (včetně výpočtové logiky srážek), a to s velmi malým finančním dopadem. Dalšími důvody, které podporují doporučení tento poplatek a platebního mechanismu vypustit, jsou např.:

- Dodavatel nebude mít zodpovědnost za objednávky tras vlaků a z povahy věci toto ani není na vymezeném úseku možné;
- Nejsou implementovány alokační mechanismy pro rozdělení poplatků mezi jednotlivé subjekty na uvedené trase (tudíž bylo by nutné vynaložení dalších investičních a provozních finančních prostředků);
- V kontextu platby v kontextu platby za dostupnost se jedná o velmi malou, až zanedbatelnou částku (řádově by se jednalo o nižší jednotky % z ročního poplatku za dostupnost).

5 Analýza procesních možností realizace Projektu

5.1 Modelové srovnání různých procesních způsobů realizace

Aby bylo možno rozhodnout, která procesní možnost pořízení služby je pro projekt výhodnější z hlediska maximalizace hodnoty za peníze, je nutné provést srovnání obou základních možností pořízení služby.

Pro toto zhodnocení je nutné vytvořit dva finanční modely porovnávající různé životní scénáře tohoto Projektu. První model znázorňuje tradiční možnost pořízení infrastruktury formou několika oddělených veřejných zakázek = model PSC. Hlavním výstupem tohoto modelu je čistá současná hodnota celkového finančního plnění zadavatele v souvislosti s pořízením služby formou veřejné zakázky – ČSH PSC. Druhý model pak zachycuje situaci při pořízení formou PPP – model PPP, jehož hlavním výstupem je výsledná hodnota ČSH PPP, která odráží čistou současnou hodnotu celkového finančního plnění zadavatele v případě pořízení služby formou PPP.

Zmíněné modely jsou založeny na kalkulaci čisté současné hodnoty budoucích peněžních toků souvisejících s příjmovými a výdajovými položkami předpokládanými pro danou možnost pořízení. Aby byly výsledky obou modelů vzájemně porovnatelné, je rovněž třeba zohlednit vliv rizik, které se uplatní v každém modelu jiným způsobem.

Při porovnávání je třeba mít vždy na paměti, že model PSC i model PPP je schopen hodnotit jen kvantitativní faktory projektu, avšak při konečném rozhodnutí je nezbytné zvážit rovněž kvalitativní faktory.

Vzájemné kvantitativní porovnání daných dvou možností pořízení služby se provádí na základě ocenění peněžních toků generovaných projektem pro obě možnosti pořízení služby. Graficky může toto kvantitativní porovnání vypadat tak, jak ukazuje níže uvedený Graf č. 5.

5.2 Tradiční způsob pořízení formou „standardní“ veřejné zakázky (PSC)

Tradiční model je dnes běžně užívaný u většiny veřejných zakázek. Pro úspěšnou realizaci jsou nevyhnutné značné odborné znalosti a zkušenosti zadavatele a jeho kompetence a schopnosti řídit větší stavební zakázky. V těchto ohledech je v současnosti však bezpochyby úspěšnější soukromý sektor.

Zadavatel si sám řídí celý projekt od specifikace potřeby plnění přes projektovou dokumentaci, výběr řešení, technologií, dodavatelů až po samotnou realizaci stavby. Do projektu je často zapojených více dodavatelů, kteří jsou často vybíraní zejména kvůli nízké ceně a kteří zodpovídají pouze za své dílčí plnění bez ohledu na předešlé či navazující fáze projektu.

Cizí kapitál si sjednává zadavatel sám. To na jedné straně znamená nižší náklady financování, avšak na straně druhé představuje povinnost hradit splátky jistiny a úroků, a to bez ohledu na to, či je služba reálně v provozu nebo je nefunkční. Riziko za funkčnost dané stavby či infrastruktury tedy celé ponese zadavatel.

V neposlední řadě je nezanedbatelným rizikem výše nákladů na opravy a údržbu stavby, které v dlouhém období mohou představovat značnou finanční zátěž. V praxi tak není výjimkou podfinancovaná veřejná stavba či služba.

Při analýze je nutné se soustředit na ČSH PSC, jež je výslednou výstupní hodnotou modelu PSC. Jde o finanční vyjádření, které odhaduje hypotetickou cenu projektu se zahrnutím rizik v případě, že by byl projekt financován, vlastněn a implementován veřejným sektorem v několika samostatných zakázkách

na dokončení projektových prací, stavbu, financování, provoz a údržbu. Model PSC je sestaven s ohledem na požadovanou specifikaci výstupu a předpokládaný objem rizik a je založen na nejefektivnější formě a prostředcích dostupných veřejnému sektoru (samozřejmě není vyloučeno dílčí zapojení soukromého subjektu, např. do dílčích etap projektu formou outsourcingu či dílčí veřejné zakázky).

5.3 Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP)

Pod partnerství veřejného a soukromého sektoru je možné použít široké škály modelů spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem od výstavbové metody Design-Build (navrhni a postav) až po plně licencované nebo regulované poskytovatelé služby.

Existuje celá řada typů a forem PPP projektů, což umožňuje četné využití tohoto schématu v mnoha oblastech veřejného zájmu. Každý z těchto druhů se tak více, či méně hodí pro určitý typ projektu a nelze tak pro PPP stanovit jeden univerzální a správný recept. Ne všechny typy a formy ujednání se hodí na všechny typy PPP projektů (infrastruktury a služeb).

Typově vhodné projekty pro PPP

V kompetenci krajů a municipalit:

- Výstavba nebo rekonstrukce a údržba sítě krajských silnic
- Výstavba nebo rekonstrukce a údržba sítě mostů
- Zajištění flotily vlakových souprav, lokomotiv, autobusů
- Parkovací domy a parkovací systémy
- Vodohospodářská infrastruktura, čističky vod
- Energetika (teplárenství) a utility
- Domovy s pečovatelskou službou, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem
- Nemocnice a polikliniky
- Školy, univerzitní kampusy a ubytovací zařízení
- Pouliční osvětlení
- Administrativní budovy

V kompetenci státu:

- Dálniční a železniční stavby
- Nádražní budovy, letiště a přístavy
- Energetická infrastruktura
- Justiční areály, policejní a hasičské budovy, věznice

PPP modely přináší zadavateli v porovnání s tradičními projekty řadu výhod. Nejdůležitější zachycuje následující výčet.

Výhody PPP:

- Synergie projektového týmu – již od začátku projektu spolu úzce spolupracují odborníci z ekonomické, právní či technické oblasti, co umožňuje efektivní využití know-how všech zúčastněných stran pro co nejvhodnější dlouhodobé řešení projektu;
- Nákladová efektivita – dodavatel má motivaci usilovat o kvalitu a výběr správných technologických řešení již v období výstavby. To by mělo mít pozitivní dopad na celoživotní náklady projektu, protože náklady na provoz a údržbu budou nižší;

- Zajištění kvality a funkčnosti – zadavatel dodavateli platí jenom v případě, že infrastruktura či zařízení je plně funkční a dosahuje požadované kvality. V opačném případě soukromý partner platbu neobdrží. První platbu zadavatel vyplácí až v prvním roce plného provozu;
- Přenesení odpovědnosti a rizik – podstatná část rizik a odpovědnosti je přenesena na dodavatele. Zadavatel získává jedinou protistranu odpovědnou za kvalitu a funkčnost infrastruktury/zařízení. Rizika s sebou často přináší značné a skryté náklady, které však uhradí dodavatel;
- Zajištění – na začátku projektu vkládá dodavatel do projektu vlastní kapitál, který získá zpět až na konci smluvně sjednané doby projektu;
- Dodatečná kontrola – financující instituce v zájmu dostát svým závazkům také dozorují plnění projektu a v případě negativních vyhlídek mohou dodavatele konfrontovat,
- Transparentnost a jistota výdajů – již při podpisu smlouvy ví zadavatel přesně, kolik za projekt v jednotlivých letech zaplatí;
- Nezvýšení zadlužení státu – při splnění určitých pravidel, se závazek za platby zadavatele ani dluh dodavatele nezapočítává do zadlužení státu.

Při rozhodování o realizaci projektu formou PPP je také nezbytné brát v potaz určité nevýhody.

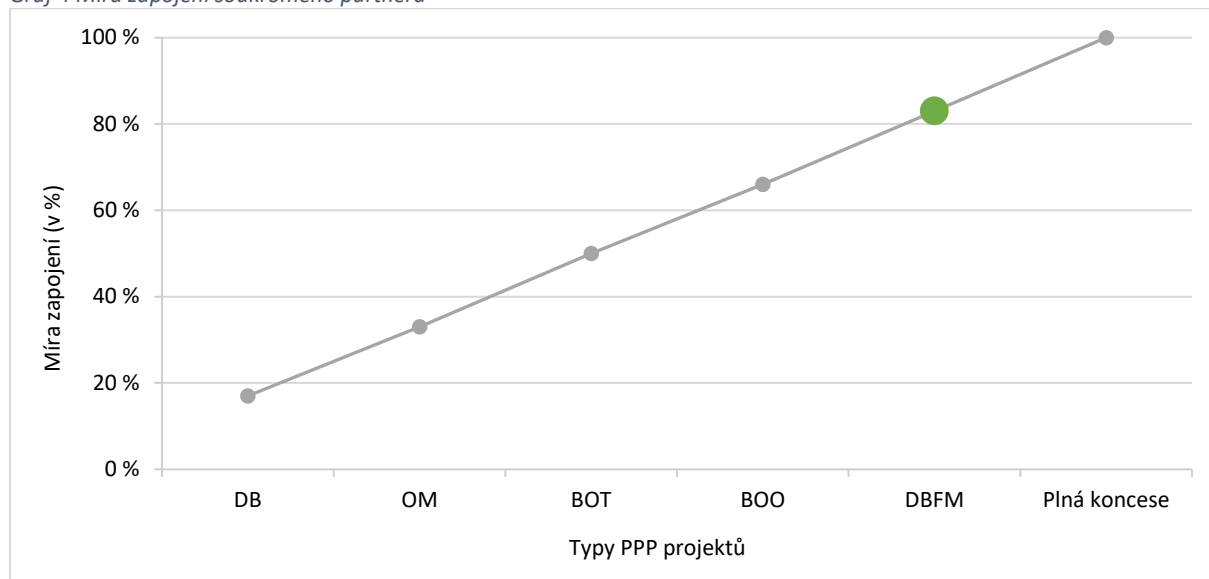
Nevýhody PPP:

- Potřeba dlouhodobé vize – výhled zadavatele by měl sahát dále než jenom po dobu výstavby. Je nutné určit, jak má fungovat provoz, jaké hospodaření se od dodavatele očekává, což není vždy jednoduché předvídat. V tomto ohledu je tedy PPP jednoznačně náročnější na přípravu i realizaci než tradiční stavební zakázka;
- Dražší příprava – na přípravě PPP projektu se podílejí externí poradci, kteří disponují praktickými zkušenostmi z dříve realizovaných transakcí. PPP projekty často selhávají z důvodu snahy zadavatele uspěchat přípravu nebo ušetřit na externích poradcích bez praktických zkušeností. Zadavatel musí důkladně zanalyzovat kvalitu projektového týmu;
- Obtížné změny v průběhu projektu – na začátku projektu se smluvně sjedná odpovědnost dodavatele a výše ročních plateb zadavatele, proto je v průběhu projektu obtížné měnit jeho obsah. Přípustné jsou spíše menší změny, ne ty podstatné s vlivem na cenu a rizika projektu;
- Nevhodný typ projektu – jak již bylo zmiňováno v úvodu této Studie, pro PPP jsou vzhledem k vyšší náročnosti a nákladům na přípravu vhodnější investičně větší projekty. Výhodnější je také novostavba v porovnání s rekonstrukcí stávajících zařízení či infrastruktury. Vhodné je zařazení tržních konzultací s potenciálními uchazeči, které mohou přinést vhodné řešení, které se vyplatí respektovat.

Rozlišujeme pět základních typů PPP projektů, které se liší především v míře zapojení soukromého partnera a z toho plynoucího rozdělení rizik na jednotlivé partnery. Terminologie však bývá často zavádějící, např. místo DBFM se někdy používá DBFO, proto je důležité porozumět rozdělení klíčových rizik a odpovědností mezi veřejným a soukromým sektorem. Nejvyšší možnou formou projektu je tzv. plná koncese, včetně úhrady poplatku od koncových uživatelů, využívaná zejména v oborech jako telekomunikace, vodohospodářství, teplárenství nebo energetika. Tato varianta však v tomto případě nepřípadá v úvahu, jelikož se nepředpokládá, že by společnosti provozující drážní dopravu hradily poplatky za užití dráhy přímo Dodavateli. Jedním z mnoha důvodů je i skutečnost, že formou PPP bude realizován jen určitý výsek celkového IV. železničního koridoru. V takovém případě je těžko představitelné, že by Dodavatel jakkoli mohl nést riziko poptávky po dané infrastruktuře.

Na následujícím grafu lze pozorovat rostoucí zapojení soukromého partnera u jednotlivých typů PPP projektů, které jsou detailněji popsány na řádcích níže.

Graf 4 Míra zapojení soukromého partnera



1. DB (Design – Build, Navrhni a postav)

V České republice je typ DB (navrhni-postav) přirovnatelný ke klasické veřejné zakázce a nejčastěji se řídí žlutou knihou FIDIC. Privátní partner tak na výzvu a zadání veřejného zadavatele navrhne řešení projektu, nabídne jej zadavateli a poté vybuduje požadovanou infrastrukturu, která je již od počátku ve vlastnictví zadavatele. Tyto projekty jsou zpravidla postaveny na režimu paušálních plateb, kdy jsou zhotoviteli hrazeny práce po dosažení určitých předem definovaných milníků. Na zhotovitele je tak zde do značné míry přeneseno riziko vad projektu (projektové dokumentace) a neodhadnutí množství a jakosti potřebného materiálu, jakož i navýšení ceny. Po realizaci stavebních prací je dílo předáno objednateli, zhotovitel zajišťuje pouze opravy v rámci odpovědnosti za vady a případné záruky.

Výhody

- Flexibilita v technickém řešení projektů;
- Možnosti využít zkušeností a know how potenciálních dodavatelů;
- Propojení dvou obvykle oddělených fází a využití přirozené spolupráce mezi projektovým týmem a zhotovitelem stavby.

Nevýhody

- Náročné na procesní přípravu a rizika spojená s nevhodným řešením, zadavatel musí minimálně detailně specifikovat objednávané kapacity, očekávanou funkčnost, kvalitu, časovou a věcnou dostupnost, atd;
- Nepropojuje klíčové projektové fáze stavbu a dlouhodobý provoz / údržbu;
- Zhotovitelé nejsou tlačeni provozní optimalizací projektu ani návratností.

2. OM (Operation – Maintenance, Provozuj a udržuj)

Typ projektu OM, neboli správa a údržba, pokrývá jen tyto specifické části životního cyklu projektu. Spočívá v údržbě a provozu některého zařízení nebo stavby, které již bylo realizováno dříve a je ve vlastnictví veřejného sektoru. Soukromý subjekt získává od veřejného sektoru oprávnění provozovat danou stavbu k určitému stanovenému účelu, udržovat jí a brát z ní užitky. V případě, že jde o provoz,

který primárně slouží veřejnému zájmu, ale je sám o sobě neprofitabilní, může veřejný sektor poskytovat soukromému partnerovi kompenzace. Typicky v tomto režimu probíhá kupříkladu provoz městských sportovišť (plaveckých nebo zimních stadionů atd.).

Výhody

- Existence trh společností nabízející služby spojené se správou aktiv, tzv. facility management, možnosti využít provozních synergií / úspor plynoucích z provozu vícero podobných projektů / zařízení.

Nevýhody

- Nepropojuje klíčové projektové fáze stavbu a dlouhodobý provoz / údržbu;
- Zhotovitelé nejsou tlačeni k stavební optimalizaci projektu.

3. BOT (Build-Operate-Transfer, Postav, provozuj a převed')

BOT je v zahraničí velice rozšířeným typem PPP projektů. V překladu znamená, postav-spravuj-převed'. Tento typ je typický tím, že integruje zodpovědnost za přípravu, realizaci, správu a údržbu do jediného partnerského vztahu a ponechává ji tak na jednom subjektu. Tímto dochází k docílení účelného skloubení činností tak, aby byl proces co nejefektivnější. Na rozdíl od projektů typu DBF(M)O nezahrnuje tento model dodavatelské financování výstavby. Zařízení je po dobu životnosti projektu vlastněno soukromým partnerem a zadavateli ho převádí až po jejím uplynutí.

Výhody

- Komplexní řešení klíčových fází stavba + provoz;
- Relativní jednoduchost v porovnání s dalšími složitějšími variantami.

Nevýhody

- Nepropojuje další žádoucí projektové fáze například financování a úvodní etapy zaměřené na projektovou přípravu;
- Nezahrnuje obvykle obnovu a větší údržbu majetku.

4. BOO (Build-Own-Operate, Postav, vlastní, provozuj)

V rámci projektu typu BOO, neboli postav-vlastní-spravuj, přechází správa a vlastnictví aktiva na soukromého partnera. Ten vybuduje, spravuje a udržuje infrastrukturní projekt ve svém vlastnictví, a to po celou dobu jeho trvání. Používá se v situaci, kde se nejvíce jako dostatečný motivovat soukromý sektor k zajištění veřejné služby pobídkami v podobě dotací. Veřejný subjekt nastaví podmínky pro provoz, jejichž splněním je podmíněna platba od veřejného sektoru. Vybudovaná infrastruktura se na konci trvání projektu nepřevádí do rukou zadavatele. Veřejný sektor je pouze v pozici zadavatele a jeho jediným úkolem je přidělení koncese.

Výhody

- Komplexní řešení klíčových fází stavba + provoz;
- Relativní jednoduchost v porovnání s dalšími složitějšími variantami;
- Umožňuje vyšší míru optimalizace např. i daňových zátěží díky vlastnictví.

Nevýhody

- Vyšší riziko zabezpečení kontinuity / dostupnosti v případech předčasného ukončení projektu v situacích, kdy Zadavatel nevlastní daná aktiva.

5. DBFO x DBFM (Design-Build-Finance-Maintain-Operate, Navrhni, postav, financuj, udržuj a provozuj)

Existuje několik subtypů PPP projektů, v jejichž rámci soukromý sektor zajistí nejen realizaci a projektování stavby, ale rovněž zajistí její financování a následně zajišťuje po určitou dobu její údržbu a/nebo provoz. Do této kategorie lze zařadit projekty typu DBFO (Design-Build-Finance-Operate), nebo DBFM (Design-Build-Finance-Maintain).

Výhody

- Komplexní řešení všech klíčových fází;
- Financující banky asistují Zadavateli prakticky ve všech projektových fázích.

Nevýhody

- Administrativně i časově složité řešení;
- Vyšší úrokové zatížení Projektu oproti financování jen na riziko Zadavatele.

Schéma DBF(M)O (česky překládáno jako navrhni-postav-financuj-(udržuj)-provozuj, je typické transferem odpovědnosti za návrh projektu, výstavbu/rekonstrukci, financování, provoz a údržbu na soukromého partnera. V takovém případě zpravidla hovoříme o koncesi. Projekty typu DBFM (česky překládáno jako navrhni-postav-financuj-udržuj) jsou obdobné, ale s tím rozdílem, že soukromý partner nezajišťuje provoz, nýbrž pouze údržbu.

Před zahájením realizace je nezbytné zákonným postupem vybrat nejvhodnějšího soukromého partnera. Dokumentace k výběrovému řízení je velmi podrobná, jelikož smlouvy bývají uzavírány až na 25-30 let, v některých případech i na delší dobu. Při výběru privátního partnera je kladen důraz na schopnost zajistit odpovídající formu financování, neboť soukromý sektor je v tomto případě odpovědný i za financování. Vlastní financování je v tomto případě hodnoceno jako jedna z pozitivních vlastností tohoto typu projektu, neboť veřejný sektor předpokládá, že si privátní partner dokáže finanční prostředky obstarat efektivní cestou a že je případně schopný využít nových forem financování.

Jde o nejkomplexnější typ PPP projektů. Předpokladem jeho výhodnosti je, že soukromý sektor je schopen realizovat efektivněji některé procesy nebo si zajistit výhodnější financování. Rovněž nese odpovědnost za stav projektu po řadu let po výstavbě, což by ho mimo jiné mělo motivovat k provedení stavby ve vysoké kvalitě.

Jde o model, který je často u PPP projektů v oblasti pozemních komunikací nebo železniční infrastruktury využíván.

Nastavení konkrétního rozsahu projektu, resp. činností soukromého partnera, závisí na specifikách daného projektu, jakož i požadavcích veřejného sektoru. Dochází zde ke značnému přenosu rizika na soukromý sektor.

Zkušenost ze zahraničních PPP: vliv struktury koncesionářů na PPP v londýnském metru

Roku 2003 zahájilo v londýnském metru činnost PPP, v jehož rámci koncesionáři Metronet a Tube Lines zajišťovali údržbu a obnovu zastaralé infrastruktury a vozidlového parku včetně potřebných investic. Z hlediska infrastruktury zahrnovalo toto PPP jednak každodenní správu a údržbu majetku, a jednak jednotlivé projekty rekonstrukce a obnovy. Platební mechanismus byl založen na poplatcích za dostupnost zohledňujících disponibilitu aktiv a kvalitu dodávaných služeb.

Metronet tvořilo konsorcium zahrnující projektovou inženýrskou společnost Atkins, infrastrukturní stavební společnost Balfour Beatty, dodavatele vozidel Bombardier Transportation, energetickou společnost EDF Energy (dříve SEEBOARD) a vodohospodářskou společnost RWE Thames Water. Tito společníci byli zároveň dodavateli prací v rámci každodenní správy i samostatných projektů, které jim Metronet zadával přímo.

Tube Lines tvořilo konsorcium společností Amey (dodavatel infrastrukturních služeb), Bechtel (inženýrská a projektová společnost) a Jarvis (specialisté na podpůrné služby britským železnicím ve stavebnictví). Jarvis později odprodal svůj podíl Amey. Dodávky potřebných prací soutěžily Tube Lines na volném trhu.

Zatímco každodenní správa a údržba majetku byly úspěšné, dílčí projekty rekonstrukcí a obnovy byly poznamenány zpožděním a překračováním rozpočtů, což platilo zejména pro Metronet a nakonec vedlo až k jeho hospodářskému úpadku (viz případová studie v podkapitole 9.3).

Tube Lines naproti tomu ve stejné době dodávaly projekty včas a podle plánovaného rozpočtu. Jimi spravované linky metra významně zvýšily svoji spolehlivost.

V roce 2010 byly Tube Lines odkoupeny městem, čímž bylo PPP formálně ukončeno, ale dodávané služby pokračovaly.

Za významný faktor vedoucí k úpadku Metronetu byl považován právě jeho systém dodávek „v uzavřeném obchodě“ oproti Tube Lines, které soutěžením na volném trhu dosahovaly nižších nákladů. Jak nicméně patrné z podkapitoly 7.7 a z případové studie v podkapitole 9.3, příčiny tohoto vývoje i značně diskutabilní pověsti celého PPP v londýnském metru měly komplexní povahu a těžko lze jejich dílčí vlivy od sebe oddělit.

Zhodnocení variant

Pro projektu IV. železničního koridoru na úseku Nemanice I. – Ševětín se jeví jako nejvýhodnější využití schématu DBFM, tedy česky překládaného jako navrhni-postav-financuj-udržuj, označeného na grafu zelenou barvou a to zejména z těchto důvodů:

- Obsahuje komplexní řešení převážné většiny obvykle oddělených klíčových projektových fází a dává tak Zadavateli žádoucí pohled na smluvní řešení většiny očekávaných peněžních toků Projektu;
- Zpoplatnění uživatelů, které je nyní ve svém objemu a cenové politice zcela mimo kontrolu budoucího Dodavatele ponechává na Zadavateli a tak zbytečně nekomplikuje platební mechanismus ani smluvní ustanovení budoucí podoby Projektu;
- Financující banky přirozeným způsobem pomůžou Zadavateli vyhodnotit schopnosti a také průběžně kontrolovat řádné plnění Dodavatele. Banky v rámci svých přísně regulovaných procesů schvalování a dozoru nad úvěry velice pečlivě zkoumají technické, lidské i zdrojové předpoklady a schopnosti Dodavatele řádně dodat ve všech předmětných fázích Projektu. Tím dávají Zadavateli nepřímou podporu a jasný signál o dlouhodobé finanční udržitelnosti nejen konkrétního Dodavatele, skupiny dodavatelů, ale řešení celého Projektu. Pokud by banky měly pochybnosti o schopnostech a zdrojích Dodavatele tak by logicky nebyly schopny takový projekt levně profinancovat;
- Pokud je Zpracovateli známo tak Zadavatel doposud tuto metodu u žádného svého infrastrukturního projektu zaměřeného na železniční infrastrukturu nevyužil. Tato metoda umožní Zadavateli poprvé procesně využít tento alternativní procesní způsob a v průběhu navazujících let dá Zadavateli schopnost si přímo ověřit benefity a úskalí takového

dlouhodobého partnerství a zanalyzovat vhodnost tohoto procesního způsobu i pro možné navazující projekty.

Tabulka 8 Zhodnocení variant PPP

	Návrh	Stavební práce	Financování	Provoz	Údržba
DB	✓	✓			
OM				✓	✓
BOT		✓		✓	✓
BOO		✓		✓	✓
DBF(M)O	✓	✓	✓	✓	✓

Přestože je soukromý partner odpovědný za financování, může požádat veřejný subjekt o dotaci, či jinou formu spolufinancování úvodní investice. Příjmy soukromého partnera mohou nabývat různých forem, například:

- Poplatků od koncových uživatelů (u silničních projektů např. mýto);
- Stínové platby (dotace veřejným sektorem);
- Dorovnávací platby (v případě, kdy veřejný sektor zaručí určitou výši výnosů).

Ačkoli jsou platby od veřejného sektoru u projektů typu DBFO zpravidla základním zdrojem příjmů soukromého partnera, soukromý partner zůstává výhradním nositelem rizika souvisejícího s financováním investice i údržby – jeho získáním i následným splácením. Proto je nutné velmi důkladně zvážit vstup do smluvního vztahu, a to z pohledu obou smluvních stran, jelikož se jakékoliv potíže s financováním mohou u tak rozsáhlých projektů negativně odrazit nejen na reputaci obou subjektů, ale především na nedostupnosti služby a na nezanedbatelném prodražení celého projektu.

Další úvahy nalezne čtenář v kapitole 6 Struktura a možnosti projektového financování.

5.3.1 Délka smluvního vztahu PPP Projektu

Podstatou PPP projektů je dlouhodobost smluvního vztahu. Doba, na kterou se uzavírá smlouva, může být libovolná a závisí na dohodě mezi zadavatelem a dodavatelem. Doba trvání PPP projektu by měla projít důkladnou analýzou výhodnosti a měla by zohledňovat cíle a obsah. Nejčastěji se volí celková délka smlouvy obsahující stavební a provozní část mezi 10 až 30 lety, která se zdá být v praxi ideální, a to jak z pohledu optimalizace řešení a výběru technologií, tak řízení celoživotních nákladů. Konkrétní délku je však třeba vždy přizpůsobit specifikům daného projektu. Zároveň je velmi pravděpodobné, že jakékoliv skryté vady či nekvalita spojená s výstavbou se za delší období již projeví, což motivuje soukromého partnera ke kvalitně provedené stavbě a ke správné volbě technologického řešení.

Při volbě délky smlouvy by však měla být zohledňována zejména délka životnosti všech klíčových částí daného aktiva a to nejen stavebních prvků, ale i použitých technologií. Dodavatel má povinnost předat infrastrukturu, nebo zařízení po skončení smlouvy zadavateli v předem sjednaném stavu a kvalitě, obvykle ve stavu přiměřené opotřebovanosti, nicméně plně a řádně funkční. To vše s přihlédnutím také na budoucí očekávané náklady na reinvestice a postupnou obnovu majetku.

S délkou životnosti aktiva, rizikovosti udržovací fáze Projektu úzce souvisí i financování výstavby a na to navazující splácení daných úvěrů. Rozložení splácení úvěrů u komerčních bank při PPP projektech je často v rozmezí 10 až 30 let, přičemž je vždy nutné sledovat profil peněžních toků a jejich způsobu splácení.

Pro stanovení vhodné délky trvání Projektu je nutné zvážit několik vstupních údajů:

Finanční požadavky:

- Očekávané celkové požadavky na čerpání zdrojů ve všech fázích Projektu (stavba, údržba, reinvestice);
- Profil jejich splácení;
- Měně Projektu (myšleno CZK nebo EUR) využitelné pro čerpání a splácení ze strany Zadavatele;
- Appetit a možnosti financujících bank, rating;
- Možnosti finančního trhu určujícího pravidla pro případné operace na finančním trhu formou tzv. hedgingu úrokových sazeb zabezpečující zadavateli obvykle požadovanou pevnou úrokovou sazbu bank.

Technické požadavky:

- Míře detailu objednávky Zadavatele, možností diskuze mezi Zadavatelem a potenciálními dodavateli optimalizující vybrané technické zadání Projektu (například razící metodu tunelů, další zvolené technické řešení klíčových stavebních prvků, vybrané technologie a to vše ve vztahu na jejich životnost a postupné obnově majetku);
- Požadavcích na kvalitu a dostupnost, metodě platebního mechanismus a vázanosti plateb na průběžnou funkčnost a dostupnost;
- Očekáváních ve vztahu k plánovaným reinvesticím do postupné modernizace a obnovy předmětného majetku.

Stavební fáze Projektu je v současném stupni rozpracovanosti Projektu odhadována v délce 6 let. Tomu odpovídají aktuální vstupy od projektového týmu Zadavatele, ale zároveň i získaná zpětná vazba od oslovených společností zapojených do průzkumu trhu ohledně očekávaných časových možností souvisejících zejména s výstavbou tunelových konstrukcí. Stavební fáze Projektu předpokládá průběžné čerpání finančních zdrojů určených pro financování stavebních prací. Z pohledu financujících bank, ale i z pohledu nutnosti zapojení vlastních (úvěrových) zdrojů vlastníků Dodavatele se jedná o poměrně dlouhé období, které je však finančně proveditelné.

Odhadované náklady na reinvestice a postupnou obnovu a údržbu majetku jsou Zpracovatelem stanoveny na základě Rezortní metodiky. Významnější investice na reinvestice se v Projektu očekávají v cca 20 až 30 roce po spuštění do provozu. Vzhledem k jejich těžké přesné předvídatelnosti není žádoucí je nyní do pilotního Projektu Zadavatele zahrnovat. Požadavky na kvalitu a dostupnost v platebním mechanismu jsou dostatečné záruky za dlouhodobou funkčnost celého řešení Projektu.

Po důkladném zvážení všech projektových souvislostí napříč celou Studií je Projekt a i tomu odpovídající finanční model nyní navržen v následujícím časovém uspořádání:

- 6 let stavebních prací,
- 17 let navazující údržba a provoz, z toho 15 let splácení vůči financujícím bankám;
 - délka smluvního vztahu tak bude 6 + 17 let = 23 roků;
 - délka úvěrových smluv bude 6 + 15 let = 21 roků.

5.4 Společný podnik (angl. Joint Venture)

Možnou variantou spolupráce soukromého a veřejné sektoru je i založení společného podniku (tzv. joint-venture), ve které má účast jako soukromý, tak veřejný subjekt, za účelem realizace konkrétního projektu nebo souboru několika projektů.

Byť realizace projektů prostřednictvím společného podniku může mít své výhody, jako je např. zajištění přímé kontroly na podnikem ze strany veřejného sektoru za současného využití znalostí, zkušeností

a kapitálu soukromého partnera, pro Projekt není tento model doporučen. Nastavení vztahů mezi soukromým partnerem a veřejným subjektem je relativně komplikované, když je třeba dbát, aby kupříkladu nedocházelo k porušení pravidel veřejné podpory. Pro soukromé subjekty může být vstup do společného podniku s veřejným subjektem méně atraktivní, když tím často z jejich pohledu mohou přijít o flexibilitu, která jim obecně umožňuje postupovat efektivněji než veřejný sektor, a zároveň se vystavují riziku odlivu know-how.

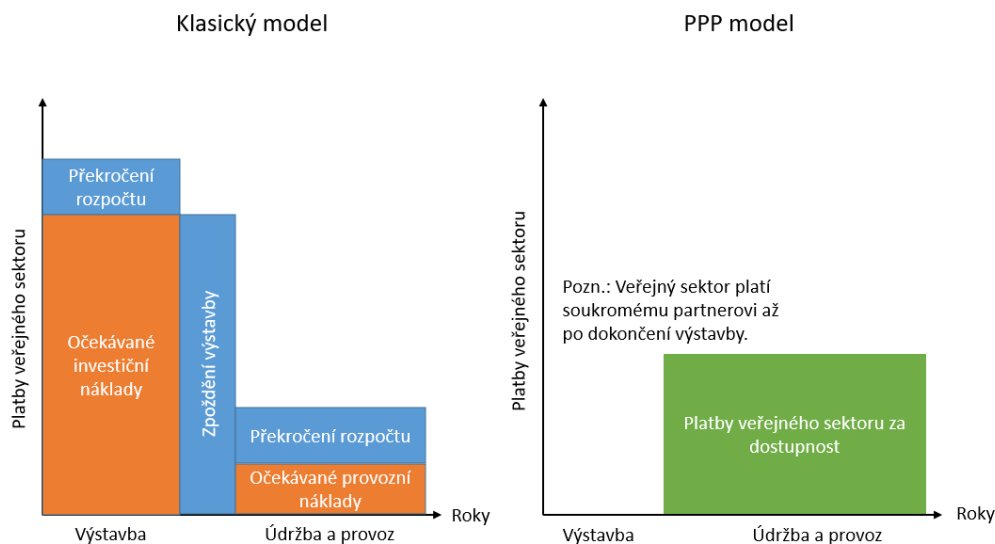
Z těchto důvodů Zpracovatelé realizaci Projektu cestou společného podniku nedoporučují.

5.5 Porovnání obou hlavních přístupů PPP vs PSC

Za několik posledních desítek let jsme svědky postupného oslabování majoritní role veřejného sektoru v poskytování veřejných služeb. V dnešní době se do popředí dostává otázka poskytování těchto služeb prostřednictvím organizací soukromého sektoru a zvyšování participace uživatelů na jednotlivých fázích tohoto procesu. Tendence k poskytování služeb soukromým sektorem jsou motivovány jednak rostoucími nároky spotřebitelů, rostoucími požadavky na kvantitu a kvalitu vybraných veřejných služeb, nutností dodatečných finančních zdrojů a nároky na efektivní alokační funkci státu. Cesta pro řešení těchto požadavků spočívá v zapojení soukromého sektoru do poskytování veřejných služeb, osvojování jim vlastních manažerských postupů a dovedností subjekty veřejné správy, a to například prostřednictvím veřejně soukromých partnerství. Tato forma partnerství se za několik posledních desítek let dostala z pozice experimentální alternativní formy výstavby a údržby veřejné infrastruktury do situace, kdy se v mnoha západoevropských, ale také zámořských státech stává nedílnou, systematicky využívanou součástí hospodářské politiky.

Pokud bychom chtěli znázornit srovnání PPP a projektu realizovaného tradičním způsobem, asi nejlépe nám to umožní popsat níže uvedený graf.

Graf 5 Porovnání PPP vs PSC



Projekty typu PPP spočívají v zabezpečení veřejného statku (veřejné služby), který by byl za normálních okolností realizován veřejným sektorem a ze zdrojů veřejných financí, pomocí spolupráce veřejného a soukromého sektoru, tedy i s využitím zdrojů soukromého sektoru, za pevně stanovených podmínek uvedených v příslušné smlouvě.

Společnými body, ze kterých vycházejí všechny definice PPP, jsou:

- Spolupráce veřejného a soukromého sektoru;
- Účelem partnerství je výstavba a údržba či správa veřejné infrastruktury, nebo poskytování veřejných služeb.

Pro projekt realizovaný formou PPP jsou ze strany soukromého sektoru charakteristickými body nabídky:

- Efektivní realizace projektu a nakládání s finančními prostředky;
- Finanční zdroje;
- Odpovědnost za realizaci a provoz projektu.

Zkušenost ze zahraničních PPP: organizační kultura zadavatele

Podle zkušeností z rozmanitých britských PPP projektů byla hlavní a největší změnou vnímanou veřejným sektorem změna kultury na straně zadavatele. Aby PPP projekty fungovaly, museli se volení zástupci a zaměstnanci veřejné správy odpovědní za službu a její infrastrukturu naučit porozumět přístupu soukromých firem k PPP. Znamenalo to především vytvořit si takovou organizační strukturu s kvalifikovaným manažerem projektu v čele, která umožnila obchodní přístup k obchodně orientovanému soukromému partnerovi.

Naopak neúspěšný PPP projekt londýnského metra, který skončil hospodářským úpadkem jednoho z koncesionářů (viz podkapitola 7.5), měl od počátku mimo jiné problém s velmi složitou organizační strukturou na straně zadavatele, která komplikovala vztah zadavatel-koncesionář a bránila pružnému řešení problémů.

5.6 Legislativní realizovatelnost projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru na železnici

Jednou z klíčových otázek, jež musí být zodpovězena v této Studii, je, zdali je vůbec možné, aby SŽ realizovala projekt charakteru PPP spočívající ve výstavbě, údržbě a případně i provozu železniční dráhy.

V zákoně o drahách, jakož i v celém právním řádu, zcela absentuje právní úprava regulující realizaci projektů železniční infrastruktury ve formě PPP. Současná právní úprava tak realizaci PPP projektů umožňuje, resp. ji nezakazuje.

Dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) zákona o SFDI lze finanční prostředky, s nimiž SFDI hospodaří, mj. použít na financování nebo předfinancování úhrady koncesionářům podle zákona o pozemních komunikacích nebo nákladů souvisejících s uzavřením koncesionářské smlouvy. Dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. g) zákona o SFDI tvoří příjmy Fondu mj. převody výnosů z příjmů vyplývajících pro stát z koncesionářských smluv na výstavbu, provozování a údržbu dopravní infrastruktury. Tato ustanovení nelze v současnosti na PPP projekty na železnici aplikovat, když jsou navázány pouze na zákon o pozemních komunikacích. Každopádně finanční prostředky na financování PPP projektů na železnici je možné ze SFDI poskytovat za účelem dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o SFDI, tj. za účelem výstavby nebo modernizace drah.

Realizace PPP projektu na pozemních komunikacích speciálně upravuje část čtvrtá zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Ta zejména řeší převedení výkonu některých práv a povinností státu v souvislosti s výstavbou/provozováním/údržbou dálnice. Dle § 18a zákona o pozemních komunikacích lze výstavbu/provozování/údržbu dálnice nebo silnice I. třídy financovat a zajišťovat na základě smlouvy o převedení výkonu některých práv a povinností státu jako vlastníka dálnice nebo silnice I. třídy (koncesionářská smlouva) na právnickou osobu (koncesionář) vybranou postupem dle zákona o zadávání veřejných zakázek. Tato právní úprava se však na PPP projekty na železnici nevztahuje a právní řád obdobnou speciální úpravu vztahující se na PPP projekty na železnici neobsahuje.

V soukromoprávních vztazích platí, že co zákon nezakazuje, je dovoleno. To platí i pro SŽ, která sice je státní organizací charakteru státního podniku, ale rozhodně není orgánem veřejné moci, když nemůže autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech třetích osob. Ze ZoČD ani ze ZSP, jakožto dvou hlavních předpisů, jimiž se řídí činnost SŽ, nikterak nevyplývá, že by realizace PPP projektů nebyla možná.

V této souvislosti je žádoucí podotknout, že charakteristickým rysem realizace projektu dopravní infrastruktury formou PPP je přenos klíčových rizik spojených s realizací projektu, s údržbou a popř. i s provozem ze zadavatele (veřejný sektor) na dodavatele (soukromý sektor), přičemž v případě železniční infrastruktury je třeba reflektovat specifika železniční dopravní cesty (povinnost zabezpečit provoz železniční dopravní cesty v souladu s potřebami obrany státu a v souladu s potřebami systému hospodářských opatření pro krizové stavby; informační systémy SŽ jako prvek kritické infrastruktury státu; komunikační systémy SŽ jako prvek kritické infrastruktury státu), jakož i zákonné požadavky na provozovatele dráhy.

5.6.1 Záměr novelizace zákona o SFDI

Zpracovatelé se seznámili s návrhem novely zákona o SFDI, předloženým do Poslanecké sněmovny jako poslanecký návrh (sněmovní tisk 376/0).

Návrh novely mimo jiné mění znění § 2 odst. 1 písm. h), aby již nebylo navázáno pouze na koncesionářské smlouvy dle zákona o pozemních komunikacích, ale vztahovalo se na úhrady všem osobám, které zajišťují výkon činností dle § 2 odst. 1 písm. a) – c) zákona o SFDI. To by mělo postavit najisto, že financovat úhrady dodavatelům PPP projektů lze i v jiných projektech, než na dálnicích a silnicích I. třídy. Zároveň bude zakotveno, že tato smlouva nemusí být uzavřena pouze se státem, ale i s právnickou osobou nebo organizační složkou státu, jejichž zřizovatelem je Ministerstvo dopravy.

Nové ustanovení § 4 odst. 4 by mělo zakotvit státní ručení za SFDI přijaté úvěry a zápůjčky nebo vydané dluhopisy, což by mohlo umožnit výhodnější financování a níže výdaje SFDI.

5.7 Specifika SŽ mající klíčový vliv na Projekt

5.7.1 Právní limity externího komerčního financování SŽ

Jedním z důvodů, pro který může být výhodné realizovat projekt typu PPP, je, že finanční náklady spojené se stavbou jsou hrazeny až po její realizaci průběžně v podobě poplatku za dostupnost nebo výnosů z provozu stavby. Financování stavby je tak víceméně přeneseno na dodavatele, což může být ekonomicky výhodnější a v některých případech to může být i jedna z malá možností využití cizího kapitálu. Komerční financování pak může být pro některé subjekty spojené se státem zcela legislativně znemožněno nebo podstatně ztíženo. Je proto třeba se zabývat i otázkou, zda a popř. v jakém rozsahu může SŽ využít zejména komerčních zdrojů externího financování.

Předně, neexistuje právní předpis, který by vylučoval využít úvěrové financování ze strany SŽ.

Co se týče platné legislativy, přijímání úvěrů ze strany SŽ explicitně zmiňuje pouze § 30 písm. g) ZoČD, dle kterého uděluje správní rada SŽ předchozí souhlas mimo jiné k uzavření úvěrových smluv, přesahuje-li poskytnutý úvěr částku stanovenou správní radou. To potvrzuje, že ZoČD obecně s možností přijetí úvěru ze strany SŽ počítá.

Přijímání komerčních úvěrů ze strany SŽ je však v praxi zásadně ztíženo některými právními souvislostmi, které financování SŽ napřímo ze strany úvěrových institucí mírně komplikují.

Prvním, byť jistě ne nepřekonatelným problémem, je, že peněžní prostředky na účtech SŽ jsou považovány za peněžní prostředky státní pokladny (viz § 3 písm. h) bod 10. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZRP“)). Dle § 33 odst. 8 téhož zákona pak platí, že peněžení prostředky SŽ nesmějí být vedeny mimo účty podřízené státní pokladně, tj. dle § 33 odst. 2 téhož zákona musí být vedeny pouze na účtech vedených Českou národní bankou. SŽ tak není oprávněna zřizovat nové účty u komerčních bank a jiných finančních institucí. V rámci praxe bank je obvyklé, že je s poskytnutím přímého financování klienta je obvykle spojeno zřízení účtu (úvěrový či splátkový účet), na němž jsou peněžní prostředky klienta vedeny. S ohledem na zákaz vedení peněžních prostředků SŽ mimo účty ČNB a zřizování a vedení účtů ve prospěch SŽ u komerčních bank tak úvěrující banka či jiná finanční instituce může SŽ poskytnout peněžní prostředky pouze za předpokladu, že v rámci této transakce nezřídí účet ve prospěch SŽ a nebude vést peněžní prostředky SŽ na jí vedeném účtu.

Dalším, a to podstatně významnějším, problémem z pohledu úvěrujících institucí je, že SŽ jakožto státní organizace, na níž se, nestanoví-li ZoČD jinak, použije úprava vztahující se na státní podniky (ZSP) (§ 19 odst. 5 ZoČD), nemá vlastní majetek, nýbrž má pouze právo hospodařit s majetkem státu (§ 2 odst. 2 ZSP). Nabývá-li SŽ majetek od jiné osoby než od státu, nabývá jej pro stát a jí vzniká právo s tímto majetkem hospodařit (§ 16 odst. 4 ZSP). To znamená, že SŽ nedisponuje vlastním majetkem, což může banky odrazovat od úvěrování. Tato obava však není zcela opodstatněná. Obecně platí, že státní podnik nepřebírá ručení za dluhy státu a stát neručí za dluhy státního podniku, není-li zákonem stanoveno jinak (§ 3 odst. 2 ZSP). Přestože SŽ, resp. státní podnik, nemá vlastní majetek, za své dluhy odpovídá majetkem státu, s nímž má právo hospodařit (§ 16 odst. 5 ZSP ve spojení s § 2 odst. 8 ZSP). Nikoliv však veškerým tímto majetkem. ZoČD obsahuje speciální ustanovení, dle které SŽ nemůže bez souhlasu vlády učinit majetek, který tvoří železniční dopravní cestu, předmětem zástavního práva nebo ručení a ani ho nelze postihnout výkonem soudního rozhodnutí.

Shrnuto, SŽ odpovídá za své závazky veškerým majetkem státu, se kterým má právo hospodařit, nemůže však dojít k postižení majetku, který tvoří železniční dopravní cestu. Takový majetek však tvoří podstatnou část majetku SŽ.

Velmi podstatné pak je, že přestože za závazky SŽ obecně ručí stát (jde o speciální úpravu obsaženou v § 19 odst. 2 ZoČD), toto zákonné ručení státu se nevztahuje na závazky z úvěrů (k tomu viz blíže podkapitola **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** této Studie).

Komerční úvěrování SŽ je tak doposud procesně mírně komplikované zejména s ohledem na pochopitelnou zdrženlivost potenciálních úvěrujících, a to zejména s ohledem na její povahu státní organizace, která nemá vlastní majetek, zároveň za její závazky z úvěru neručí stát a zároveň značnou část majetku, se kterým hospodář, nelze učinit předmětem ručení, zástavy nebo výkonu soudního rozhodnutí. Dle platné právní úpravy však SŽ může komerční úvěry využívat. Tomu nebrání ani vnitřní předpisy SŽ, byť stanovují určité podmínky (např. souhlas správní rady SŽ).

V této souvislosti je pak třeba ještě dodat, že dle § 35 odst. 5 ZRP je čistě teoreticky přípustné, aby SŽ poskytlo zápůjčku Ministerstvo financí, avšak pouze rozhodne-li vláda, že zápůjčka nebo úvěr jsou

nezbytné k odvrácení škod v národním hospodářství. V souvislosti s tím je ministerstvo oprávněno pro tyto právnické osoby sjednávat obchody s investičními nástroji, včetně derivátů k omezení úrokových a měnových či jiných rizik těchto právnických osob.

5.7.2 Ručení státu za závazky SŽ

Dle § 19 odst. 2 ZoČD platí: „*Státní organizace Správa železnic je právnickou osobou, která je způsobilá vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti, jedná-li se však o závazky na financování nákladů výstavby a modernizace železniční dopravní cesty, ručí stát, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Za její závazky ručí stát. Jménem státu jako ručitele je příslušné jednat Ministerstvo financí.*“

Ačkoliv formulace tohoto ustanovení je poněkud nešťastná, plyne z něj ve vztahu k ručení státu za závazky SŽ, že za závazky SŽ obecně ručí stát, avšak nikoliv v případě, že jde o závazky na financování nákladů výstavby a modernizace železniční dopravní cesty; v takovém případě stát ručí pouze, stanoví-li tak zvláštní zákon.

Jinak řečeno, pokud odlišně nestanoví zvláštní zákon, stát neručí za závazky SŽ na financování nákladů výstavby a modernizace železniční dopravní cesty. V ostatních případech za závazky SŽ ručí.

První podmínkou, jež musí být splněna, aby za závazky SŽ neručil stát, je, že se týká výstavby a modernizace železniční dopravní cesty. V případě Projektu víceméně nelze dospět k jinému závěru, než že tato podmínka je splněna. Smlouva s dodavatelem se bude mimo jiné vztahovat i k výstavbě a modernizaci železniční dopravní cesty, když minimálně výstavba úseku dráhy bude součástí předmětu smlouvy.

Druhou kumulativní podmínkou, jež musí být naplněna, aby za závazky SŽ stát neručil, je, že se jedná o „závazek na financování nákladů výstavby a modernizace“ (železniční dopravní cesty). Prostým jazykovým výkladem lze dovodit, že ustanovení nesměruje ke všem závazkům spojených s výstavbou a modernizací železniční dopravní cesty, ale jen k některým (závazkům na financování). Pokud by totiž zákonodárce chtěl, abych stát neručil za žádné závazky SŽ spojené s výstavbou a modernizací železniční dopravní cesty, spojení „závazek na financování nákladů“ by v hypotéze právní normy neuváděl. To explicitně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 179/2003 Sb., kterým došlo od 12. 6. 2003 ke změně textace předmětného ustanovení ZoČD do současné podoby. Víceméně jednoznačně lze dovodit, že úmyslem zákonodárce bylo zakotvit ručení státu za závazky SŽ a vyloučit jej pouze ve vztahu k závazkům SŽ vznikajícím v souvislosti s přijetím úvěru na financování výstavby a modernizace železniční dopravní cesty. Ručení státu může být v těchto případech založeno přijetím samostatného zákona. Zpracovatelům Studie není známo, že by kdy byl nějaký takovýto zvláštní zákon, kterým by stát *ad hoc* převzal ručení za závazky SŽ, přijat.

Ručení státu je tak vyloučeno skutečně pouze ve vztahu k závazkům SŽ spojeným s financováním, tj. zjednodušeně řečeno stát neručí za závazky SŽ vůči úvěrujícímu. V případě Projektu závazek SŽ vůči dodavateli nebude závazkem na financování nákladů výstavby a modernizace. Tato podmínka pro absenci ručení státu za závazky SŽ tak nebude v případě Projektu splněna.

Proto lze učinit závěr, že za závazky SŽ vůči dodavateli bude v Případě projektu ručit ze zákona bez dalšího stát. Tohoto ručitelského závazku se stát nemůže zbavit, ledaže by došlo ke změně ZoČD.

To bude platit i v případě, že vedle smlouvy na Projekt bude uzavřena i rámcová smlouva mezi SŽ, Státním fondem dopravní infrastruktury a dodavatelem o financování úhrad Dodavateli v souladu s § 3 zákona o SFDI. Je totiž třeba reflektovat, že primární závazek SŽ hradit platbu za dostupnost Dodavateli bude plynout už ze smlouvy na realizaci Projektu, nikoliv až z rámcové dohody o financování úhrad.

Účelem případné rámcové dohody mezi SŽ, SFDI a Dodavatelem bude pouze upravit související práva a povinnosti, nikoliv založit nárok Dodavatele na platbu za dostupnost, resp. závazek SŽ hradit platbu za dostupnost. I v případě uzavření rámcové dohody o financování úhrad Dodavateli ze SFDI jsou tak Zpracovatelé Studie názoru, že za závazky SŽ vůči Dodavateli, včetně závazku hradit platbu za dostupnost dle smlouvy na Projekt, bude ručit stát.

5.7.3 Soulad Projektu s vnitřními předpisy SŽ

Každodenní fungování SŽ je vedle zákonných předpisů do značné míry ovlivněno jejími interními předpisy. Tyto předpisy mají převážně povahu tzv. aktů řízení s normativní povahou vyplývající z postavení nadřízenosti zaměstnavatele vůči zaměstnanci. Tyto interní předpisy SŽ se týkají celé řady oblastí, nejobecnější je lze rozřadit na předpisy povahy organizační / řídicí a povahy technické.

Předpisy povahy technické velmi jsou velmi často těsně navázány na legislativu a technické normy. Možnosti jejich změny jsou tak značně limitovány. Předpisy organizační / řídicí rovněž navazují na platnou legislativu, ale pravidla v nich stanovená jsou nad její rámec, když nastavují postupy tak, aby SŽ fungovala efektivně a bylo minimalizováno riziko porušení zákona. Tato konkrétní pravidla zpravidla mohou být upravena na základě rozhodnutí SŽ (čl. 14 odst. 4 a čl. 15 Statutu SŽ), samozřejmě vždy v limitech platné legislativy.

V podkapitole 5.6 výše byl učiněn závěr, že realizaci projektů typu PPP na železnici český právní řád umožňuje. To znamená, že i v případě, kdy by na úrovni SŽ byly procesy nastaveny nad rámec legislativy nastaveny tak, že by fakticky realizaci projektu typu PPP znemožňovaly, nepředstavovalo by to nepřekonatelnou překážku, neboť tyto vnitřní předpisy by mohly být odpovídajícím způsobem upraveny.

Vnitřní předpisy technické povahy, jež mají vliv na Projekt, jsou zmíněny dále v podkapitole 4.9.1 této Studie.

Co se týče klíčových předpisů organizační povahy, pak za nedůležitější je třeba považovat

- Statut státní organizace Správa železnic
- Organizační řád (SŽ R1)
- Ekonomická pravidla
- Postupy v přípravě investičních staveb státní organizace Správa železnic (SŽ SM62)
- Zadávání veřejných zakázek (SŽ SM053)
- Změny během výstavby (SŽ SM105)
- Dočasné užívání majetku státu, se kterým hospodaří Správa železnic, státní organizace (SŽ SM076)
- Nabývání nemovitého majetku (mimo investic) do práva hospodařit pro Správu železnic, státní organizace (SŽ SM123)

Žádný z těchto vnitřních předpisů ve svém aktuálním znění nepředstavuje překážku realizace Projektu ve formě spolupráce veřejného a soukromého sektoru (PPP).

Detailní posouzení souladu Projektu s vnitřními předpisy SŽ by mělo být předmětem další fáze přípravy Projektu. Studie proveditelnosti pro takovou zevrubnou analýzu prostor neposkytuje, každopádně není předpokládáno, že by ve vztahu k ostatním vnitřním předpisům SŽ vyvstal nějaký zásadní rozpor, který by realizaci Projektu znemožňoval.

5.8 Majetková připravenost a projekční práce – aktuální stav

5.8.1 Hodnocení vlivu na životní prostředí (proces EIA)

Rozhodující milníky v procesu posuzování vlivu stavby na životní prostředí:

- 12.8.2011 – Vydáno stanovisko Ministerstva životního prostředí č.j. 57998/ENV/11 k dopadům stavby na životní prostředí (EIA)
- 13.5.2016 – Vydáno závazné stanovisko k ověření souladu č.j. 23209/ENV/16 (potvrzení EIA)
- 14.2.2020 – Vydáno Prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí do 14.2.2025

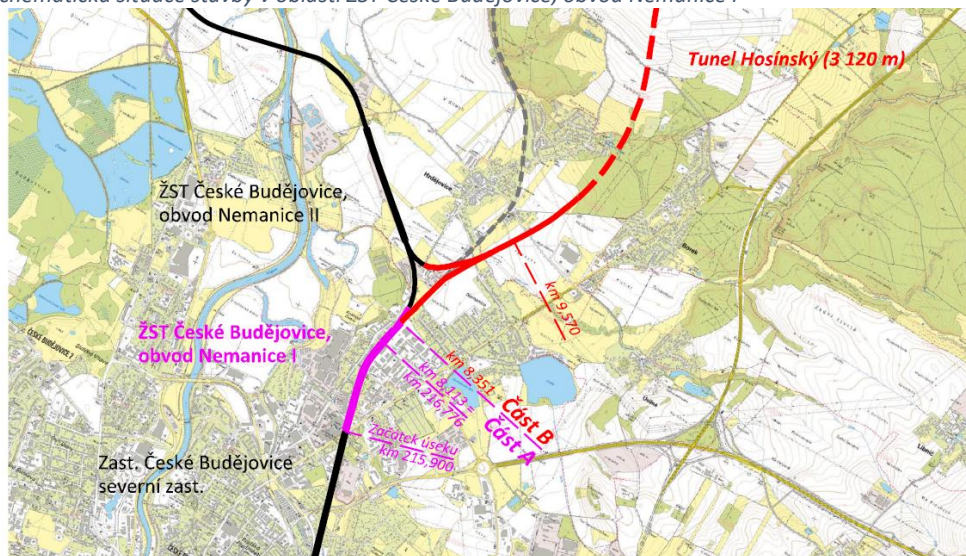
5.8.2 Územní rozhodnutí

Vzhledem k tomu, nakolik je celá stavba komplikovaná a podmíněná jinými stavbami a podmínkami, byla její příprava rozdělena na dvě samostatné části. Obě části mají jedno společné stanovisko EIA, ale samostatná územní rozhodnutí a samostatné části dokumentace pro stavební povolení (DSP). Je tedy možné je realizovat nezávisle na sobě v čase.

- Část A zahrnuje modernizaci ŽST České Budějovice, obvod Nemanice I od km 215,900 (začátek stavby) do km 8,351; tato část je podmíněna realizací silniční stavby „I/20 České Budějovice, severní spojka“
- Část B začíná v km 8,351, zahrnuje severní zhlaví obvodu Nemanice I, dále mezistaniční úsek Nemanice – Ševětín a ŽST Ševětín až do konce stavby v km 24,955.

Obě části stavby je možné budovat nezávisle na sobě, byť s drobnými ztracenými investicemi.

Obrázek 5 Schématická situace stavby v oblasti ŽST České Budějovice, obvod Nemanice I



Rozhodující milníky v procesu vydání územního rozhodnutí:

- 20.7.2017 – Magistrátem města České Budějovice vydáno „rozhodnutí o umístění stavby IV. tranzitní železniční koridor modernizace trati Nemanice I – Ševětín“ (územní rozhodnutí na část B)
- 26.7.2017 – Magistrátem města České Budějovice vydána oprava územního rozhodnutí (potvrzuje jeho platnost po dobu 5 let)
- 2.8.2017 – Magistrátem města České Budějovice vydána oprava územního rozhodnutí (upřesnění, že stavba se primárně nenachází na stávajících pozemcích dráhy)

- 29.9.2017 – Magistrátu města České Budějovice byla doručena odvolání k vydanému územnímu rozhodnutí (na část B)
- 16.9.2019 – Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodl o změně (vypuštění) některých podmínek územního rozhodnutí
- 15.10.2019 – Potvrzení nabytí právní moci územního rozhodnutí z 29.9.2017 (část B) s platností na 5 let
- 20.10.2021 – Krajský úřad Jihočeského kraje potvrzuje územní rozhodnutí stavby I/20 České Budějovice, severní spojka (silniční stavba, která podmiňuje realizaci drážní stavby Nemanice – Ševětín, část A)
- 31.8.2022 – Krajským úřadem Jihočeského kraje vydáno „rozhodnutí o umístění stavby Modernizace trati Nemanice I – Ševětín, část A“ (územní rozhodnutí na část A)

V současné době je zpracováváno posouzení rozsahu a podmínek územního rozhodnutí z pohledu možné úpravy stavebně-technického řešení (např. volba jiné tunelovací metody, včetně změny uspořádání dvoukolejných tunelů na dvojici jednokolejných tunelů).

Podkladové informace pro stanovení harmonogramu Projektu jsou čerpány z dokumentace pro stavební povolení a z aktuálních informací investora. Aktualizovaný harmonogram stavby by měl být k dispozici do března 2023.

Rozsah průzkumů: V současné době (01/2023) by měly být k dispozici všechny geologické průzkumy, zpracování dalších průzkumů se již nepředpokládá. Do doby vypsaní tendru na zhotovitele stavby bude zpracována studie alternativního řešení tunelovací metody.

Stav připravenosti pozemků: K 01/2023 byla nově vykoupena cca 2 % pozemků.
K 01/2023 je ve vlastnictví České republiky cca 17 % pozemků potřebných pro realizaci stavby.

Následující milníky Projektu:	06/2023	Očekávané dopracování dokumentace DSP a PDPS
	08/2023	Očekávané podání žádosti o stavební povolení
	12/2023	Očekávané získání stavebního povolení (v ideálním případě)

Jelikož výstavba obou tunelů představuje klíčové prvky kritické cesty, tak jediným řešením je optimalizace návrhu využití NRTM se zaměřením na definované zajišťovací prvky, jejich zvolený standard a ověření potřebnosti. Dle předběžných konzultací může dojít ke zkrácení výstavby o cca 2 roky, přičemž další zkrácení by bylo možné při umožnění ražby více čeleb.

5.8.3 Trvalé a dočasné zábory v souvislosti s výstavbou – aktuální stav

Majetkoprávní příprava je složitým procesem, jehož délku a případné komplikace nelze předem přesně předpovědět. Trvání procesu je podmíněno nejen celkovým počtem účastníků, ale zejména i postojem jednotlivých vlastníků či zainteresovaných skupin. Výsledek majetkoprávní přípravy Projektu je klíčovou podmínkou pro jeho zdárnou realizaci.

Lze konstatovat, že proces majetkoprávního vypořádání by měl být uzavřen ideálně do zahájení soutěžního dialogu (předpoklad 04/2024), nejpozději do očekávaného vyhlášení výzvy k podání nabídek jednotlivých účastníků veřejné soutěže (předpoklad 04/2025). Této problematice tedy bude nutné se nadále intenzivně věnovat.

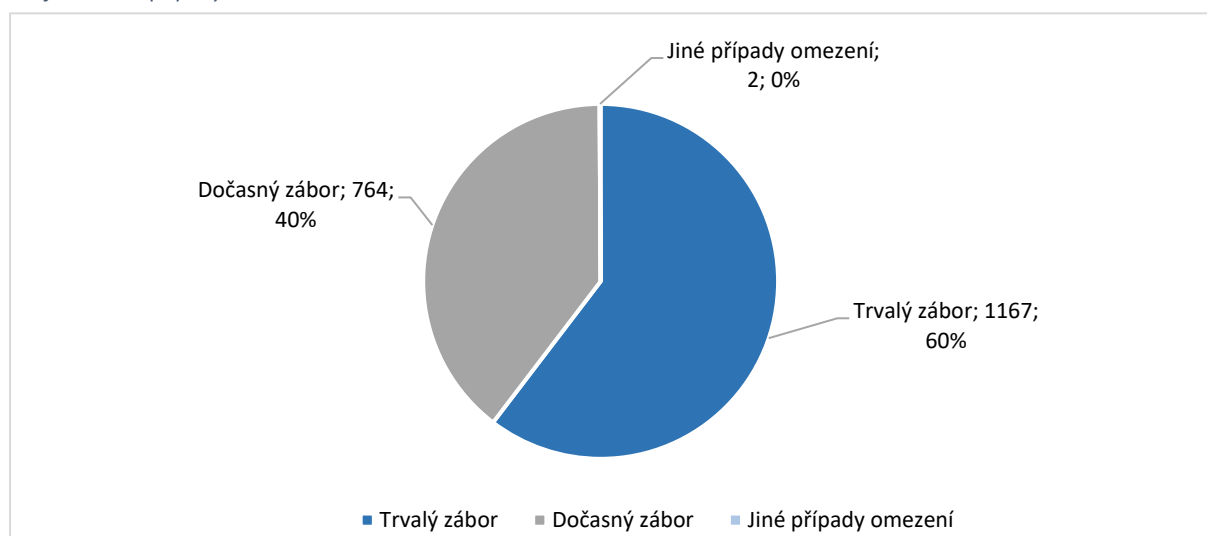
Zpracovatelé obdrželi XLS soubor obsahující informace o pozemcích, jež mají být realizací Projektů dotčeny. Tento soubor obsahuje informace o dotřených pozemcích, jejich vlastnících, výměře záboru a dalších. Zpracovatelé rovněž obdrželi seznam již uzavřených kupních smluv k převodu vlastnického práva k pozemkům, které mají být předmětem záboru.

Zpracovatelé podrobili poskytnutá data analýze, ze které vyplynuly následující závěry.

5.8.3.1 Řešené případy

Celkově je řešeno 1933 případů omezení vlastnického práva. Z toho 1167 (60 %) je trvalý zábor, 764 (40 %) je dočasný zábor a 2 jsou jiné případy omezení vlastnického práva.

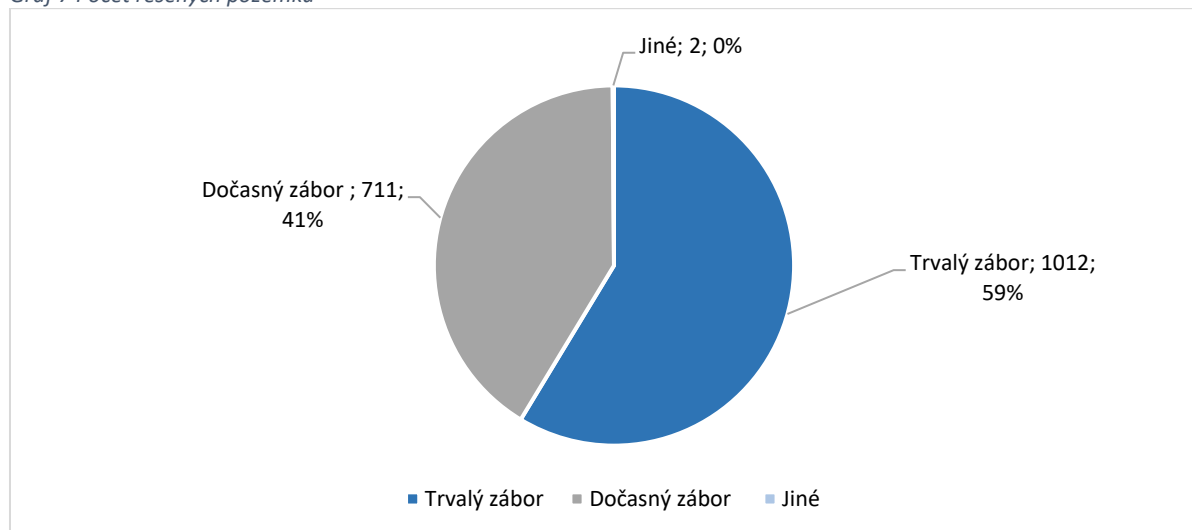
Graf 6 Řešené případy



5.8.3.2 Řešené pozemky

Celkově by se trvalý zábor, dočasný zábor nebo jiné omezení vlastnického práva měly dotýkat 1725 pozemků.¹ Trvalý zábor by měl být řešen u 1012 z nich (59 %), dočasný zábor u 711 (41 %) z nich.

Graf 7 Počet řešených pozemků

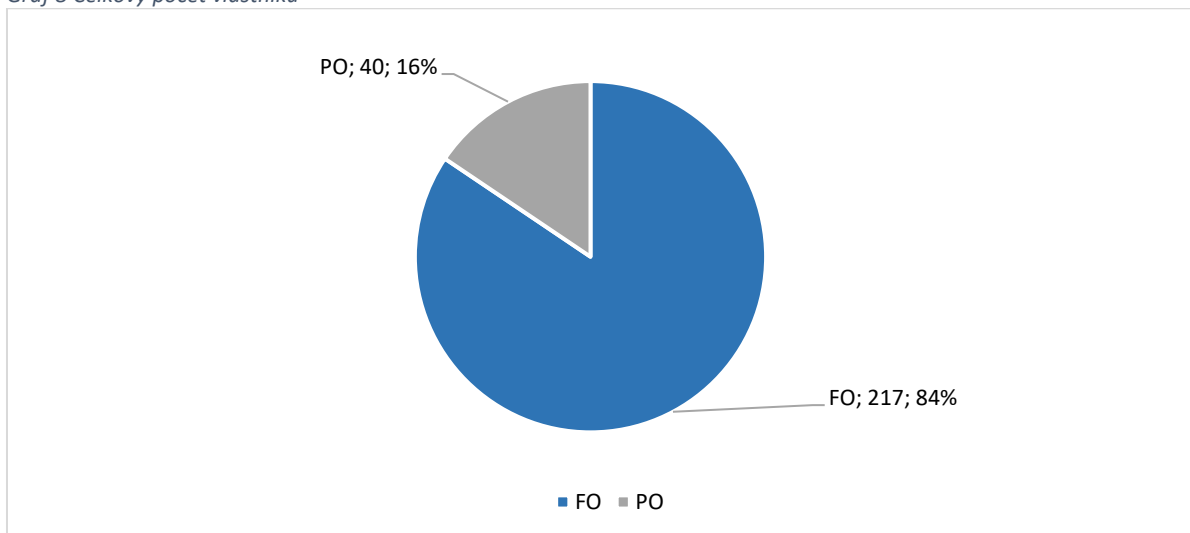


¹ Rozdíl mezi počtem řešených případů a počtem řešených pozemků je způsoben tím, že na některých pozemcích bude zčásti realizován trvalý zábor a zčásti dočasný zábor.

5.8.3.3 Vlastníci

Řešené pozemky jsou ve vlastnictví 257 unikátních subjektů. Z těchto unikátních vlastníků je 40 (16 %) právnických osob a 217 (84 %) fyzických osob. Mezi právnické osoby je zahrnuta i Česká republika a 8 územních samosprávných celků.

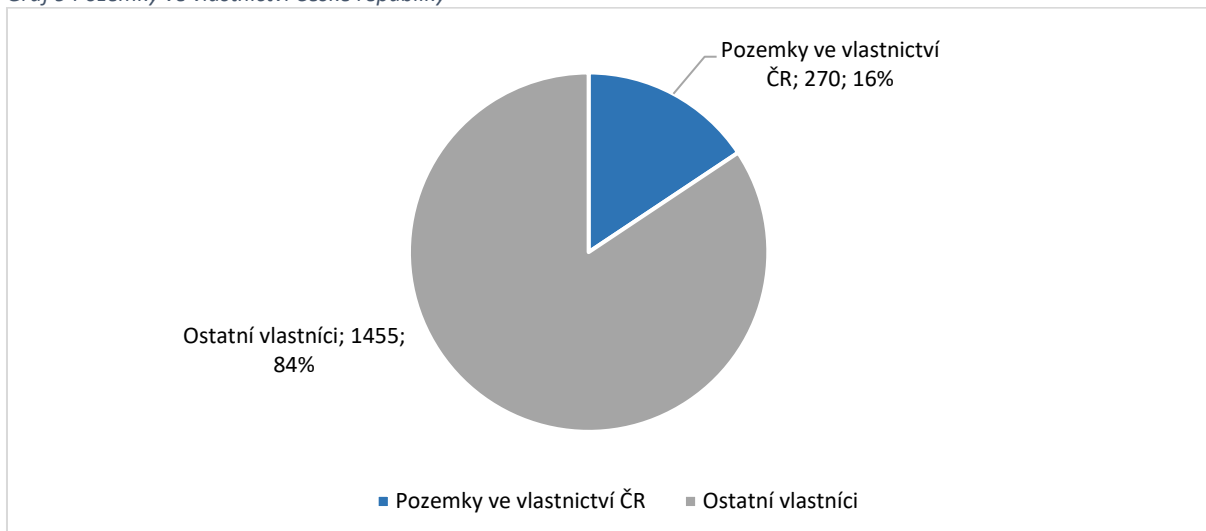
Graf 8 Celkový počet vlastníků



5.8.3.4 Podíl pozemků ve vlastnictví České republiky

Z celkového počtu 1725 řešených pozemků bylo již původně 270 (16 %) ve vlastnictví České republiky.

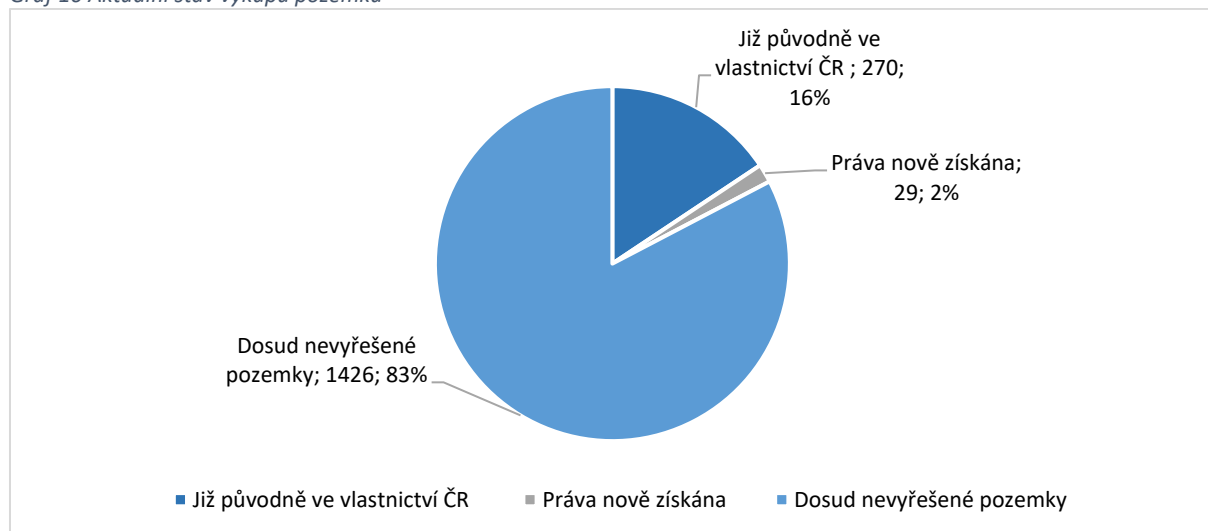
Graf 9 Pozemky ve vlastnictví České republiky



5.8.3.5 Aktuální stav výkupu pozemků

Kupní smlouvy byly k 15. 1. 2023 uzavřeny k 29 (1,7 %) pozemkům z celkového počtu 1725 pozemků, jež mají být předmětem trvalého nebo dočasného záboru. Vyjmeme-li z celkového počtu pozemků ty, jež již původně byly ve vlastnictví České republiky, pak zbývá získat právo k trvalému nebo dočasnému záboru u 1426 pozemků (83 %).

Graf 10 Aktuální stav výkupu pozemků



5.8.4 Platnost územního rozhodnutí a stavebního povolení

5.8.4.1 Územní rozhodnutí

Dle § 93 stavebního zákona platí, že rozhodnutí o umístění stavby platí 2 roky ode dne nabytí právní moci, nestanoví-li stavební úřad lhůtu delší, nejdéle však 5 let. Lhůtu lze v odůvodněných případech prodloužit. V této lhůtě musí být pro stavbu získáno pravomocné stavební povolení.

5.8.4.2 Stavební povolení

Dle § 115 odst. 4 stavebního zákona platí, že stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let do dne, kdy nabylo právní moci. Před uplynutím platnosti stavebního povolení může být jeho platnost na žádost stavebníka prodloužena.

Dle nového stavebního zákona, jež by měl nabýt účinnosti k 1. 7. 2023, bude platit (§ 198), že stavební povolení platí 2 roky ode dne nabytí právní moci, přičemž stavební úřad bude moci stanovit v odůvodněných případech delší dobu platnosti, nejdéle však 5 let. Pokud bude provádění záměru zahájeno v době platnosti, prodlužuje se doba jeho platnosti na 10 let ode dne právní moci.

Záleží tedy, dle jaké právní úpravy bude stavební povolení vydáno. Nový stavební zákon přináší navíc i limitaci doby pro dokončení stavby, nikoliv jen pro zahájení její realizace.

5.8.5 Shrnutí

Z výše uvedeného plyne, že SŽ do dnešního dne získalo:

- Kladné stanovisko EIA s platností do 14.2.2025;
- Územní rozhodnutí (pro obě části stavby).

S ohledem na harmonogram Projektu je třeba, aby nejpozději do října 2025, kdy se předpokládá uzavření smlouvy s Dodavatelem, došlo k získání pravomocných stavebních povolení a rovněž k získání potřebných majetkových práv ke všem pozemkům, na nichž má být stavba trati v rámci Projektu realizována.

Zejména s ohledem na fakt, že k v polovině ledna roku 2023 zbývalo získat potřebná majetková práva přibližně ke 1420 pozemkům, je nezbytné, aby za účelem dodržení předpokládaného harmonogramu SŽ vyvinula v této oblasti zvýšené úsilí. S ohledem na skutečnost, že již bylo vydáno územní rozhodnutí, a jde o stavbu dopravní infrastruktury, je v případě, že se nepovede uzavřít smlouvy k získání potřebných majetkových práv, případně možné k získání majetkových práv využít i institutu vyvlastnění dle zákona o vyvlastnění s modifikacemi dle liniového zákona. K zahájení vyvlastňovacího řízení je oprávněna i SŽ.

V případě, že by do doby uzavření Smlouvy nedošlo k získání všech potřebných majetkových práv a stavebních povolení, pak by se o dobu, než budou všechna potřebná majetková práva a stavební povolení získána, měl prodloužit termín pro dokončení stavby.

6 Struktura a možnosti projektového financování

PPP metoda je založena na principech projektového financování a je tvořena nejčastěji kombinací vlastního kapitálu dodavatele, podřízeného a seniorního dluhu. Výše maximální angažovanosti jednotlivých finančních institucí na jeden subjekt či skupinu subjektů se odvíjí od vnitřních pravidel a metodik poskytování finančních zdrojů, tzv. odvětvových a klientských limitů, s tím, že je současně přihlédnuto k aktuální zadluženosti financovaného subjektu. Finanční instituce mají obdobná kritéria na stanovování podmínek financování, drobné odlišnosti jsou v metodice a postupu hodnocení klientů, rizik projektů, úrovni a kategorizaci (ratingů) a ostatních faktorů, které jsou při úvěrovém financování analyzovány. Rating je standardní mezinárodní nástroj měření bonity firem pro posouzení jejich důvěryhodnosti, případně hodnocení zemí se zřetelem na rizikovost podnikání pro zahraniční firmy. Prosazuje větší transparentnost hospodaření firem a usnadňuje věřitelům rozhodnutí o poskytování úvěrů. Podle stupně ohodnocení přiřazuje ratingová agentura firmám ohodnocení pomocí symbolů (např. AAA jako nejlepší až CCC jako nejhorší, resp. kombinací velkých a malých písmen a přidáváním znamének + a -).

Rating SŽ

Finanční instituce přistupují k hodnocení obdobně jako k soukromému partnerovi. Financující banky, případně i ratingové agentury, zajímá, jakými zdroji SŽ disponuje, jaké jsou hospodářské výsledky a finanční zdraví této organizace a jaké jsou očekávané výsledky hospodaření do budoucna (tzv. predikce). Dále budou financující banky důkladně analyzovat dlouhodobou stabilitu ve vázanosti finančních toků na historické i budoucí investice mezi SŽ, SFDI, případně Ministerstvem dopravy.

Rating stavebních společností (Dodavatele stavby – SPV)

U stavebních společností je to obdobné jako v případě státní organizace. Finanční instituce zde navíc kromě finančního zdraví společnosti, velikosti vlastních zdrojů atp. analyzují například i získané zkušenosti dané společnosti v jejím oboru.

Využití privátních zdrojů prostřednictvím PPP způsobu realizace dlouhodobě pokrývá veškerá klíčová rizika dodávek tím, že řeší celý životní cyklus investice (včetně údržby) a klíčová rizika přenáší na dodavatele. Tento způsob zatěžuje rovnoměrným způsobem rozpočet SŽ a motivuje Dodavatele k řádnému plnění jak ve stavební, tak i v provozní fázi. SŽ samozřejmě zůstává po celou dobu smluvního vztahu vlastníkem předmětných aktiv.

Dodavatel Projekt realizuje, získá na něj financování a bude udržovat ve smluvně stanovené kvalitě po smluvně stanovenou dobu. Za to mu bude ze strany SŽ hrazena částka, poplatek za dostupnost, která mu pokryje veškeré náklady a dluhovou službu a přinese požadovanou návratnost vložených vlastních prostředků. Celková cena financování se odvíjí od struktury finančních zdrojů, které použije dodavatel na úhradu výstavby projektu.

V případě PPP projektů jsou mimo jiné ze stran financujících bank obvykle vyžadovány dostatečné reference dodavatelů z provozování obdobných železničních projektů.

V rámci navazující etapy Projektu tzv. dialogu s uchazeči bude nutné detailněji analyzovat benefity a rizika plynoucí z financování v jiné měně než v českých korunách. V úvahu přichází eurový trh, který je díky množství bank, vysoké likviditě a velikosti trhu schopen velice jednoduše očekávané investiční požadavky Projektu profinancovat. Zároveň díky očekávané struktuře zahraničních konsorcií jsou pro ně eurové banky dostupným a vyzkoušeným nástrojem pro financování podobných PPP projektů.

Rozdíly v úrocích u korunového, nebo eurového financování mohou být vysoké, a tak není divu, že o úvěry v eurech je v České republice čím dál větší poptávka. Jedním z důvodů jsou nižší úrokové sazby v eurech proti koruně. V posledních letech tak dochází nejen v České republice ke zvyšování eurového zadlužení. Půjčky v eurech ale nejsou pro každého a je velice důležité na úrovni Zadavatele zvážit dostupnost vlastních finančních zdrojů / příjmů v EUR a vyvážit měnová rizika s tímto spojená.

Je na úrovni Zadavatele zvážit dostupnost vlastních finančních zdrojů / příjmů v EUR. Úrokové sazby úvěrů ovlivňuje nespočet faktorů, jedním z nich je i měnová politika centrálních bank, a to jak té naší České národní banky, tak i Evropské centrální banky. Zatímco ČNB za poslední období zvyšovala základní úrokové sazby mnohokrát, Evropská centrální banka je v tomto konzervativnější. Rozdíly v nákladovosti úvěrů v české a cizí měně jsou tak velmi patrné. Z pohledu Objednatele se může eurové financování jako výhodné, levnější ve své úrokové sazbě. Na druhou stranu se bude jevit jako rizikové z důvodu držení měnového rizika. Je však třeba zmínit, že z pohledu řízení závazků České republiky se eurové financování již nejeví tak rizikové. Česká republika disponuje dostatkem příjmů v eurech, z nichž je možné výraznou část alokovat i na splácení budoucích závazků plynoucích z realizace například i tohoto Projektu.

Konkrétní nastavení měny financování Projektu je však nyní předčasné. Obě varianty financování v CZK i EUR jsou procesně možné, realizovatelné a konečné rozhodnutí zadavatele bude ukotveno až v navazujících fázích Projektu podle konkrétní situace na finančních trzích.

Z důvodu posouzení finanční proveditelnosti Projektu byly analyzovány i základní procesní podmínky nadnárodních finančních institucí.

Evropská investiční banka (EIB)

Pro účely hodnocení souladu předkládaných projektů lze dle kritérií politik EIB vycházet ze dvou závazných dokumentů:

- European Investment Bank – Environmental and Social Standards (EISA, February 2022);
- Transport Lending Policy 2022 - The Way Forward.

Struktura podmínek financování je bohužel poměrně komplikovaná a dospět k jednoznačnému závěru není obvykle v úvodních fázích studie proveditelnosti možné. EIB si dává za cíl sledovat celkem jedenáct standardů, které musí podpořené projekty prokázat. Jedná se tak především o environmentální a sociální dopady, odhad rizik, zabránění změn klimatu, nastavení trhu práce, udržení kulturního dědictví atd. Všechny zmíněné standardy vkládá EIB do svého rozhodování o podpoře projektu, z tohoto důvodu je nutné nepodcenit kvalitu zpracování předložených dokumentů a naplnit všechny cíle EIB.

K získání úvěru je nutné předložit analýzu EIA nebo ekvivalent takovéto studie. Co je zřejmé, že zjevnou výhodou je v případě Projektu podpora pouze elektrifikovaných tratí. Podporu mohou získat i projekty zaměřené na digitalizaci a automatizaci železniční dopravy. EIB následuje cíle EU, z tohoto důvodu banka vypomáhá pouze v těch projektech, které zajistí uhlíkovou neutralitu v sektoru dopravní infrastruktury.

Od zahájení aktivity v ČR Evropská investiční banka podpořila již stovky projektů v celkové výši 26 mld. EUR. Jedním z projektů je i modernizace železniční infrastruktury na osmi úsecích železničního koridoru Praha – Brno – Přerov – Ostrava – Petrovice u Karviné - polské hranice. Úvěr byl poskytnut od roku 2019 a jeho výše byla 11,5 mld. Kč. Celkové odhadované náklady na projekt 24 mld. Kč.

Jedním z dalších příkladů podpory ekologické železniční dopravy je projekt z roku 2020 v Itálii. EIB poskytla 2 mld. EUR na modernizaci železniční trati z Neapole do Bari. Projekt vycházel ze strategické studie dopadu na životní prostředí dle směrnice SEA 2001/42/ES.

Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD)

Pro účely hodnocení souladu projektů dle kritérií politik EBRD se vychází z dokumentů:

- EBRD E&S Policy (April 2019);
- Methodology to Determine the Paris Agreement of EBRD Investments (December 2022).

Metodiky hodnocení projektů se u EBRD od EIB příliš neliší. I zde banka nastavuje deset pro ni relevantních ukazatelů, které mají za cíl podpořit pouze společensky přijatelné projekty. EBRD ze smluv již dopředu vylučuje některé typy projektů. Výstavba železnic a obdobných projektů „na zelené louce“ spadá do kategorie A, což jsou projekty, které je nutné posoudit z pohledu environmentálních a sociálních dopadů.

Obě banky vycházejí z Pařížské dohody z roku 2016. Parametry standardů obou bank jsou tak poměrně totožné. Česká republika v roce 2021 po pandemii COVID-19 podala žádost o dočasné obnovení investic EBRD na našem území. EBRD se následně rozhodla obnovit operace v ČR na dobu 3-5 let se zaměřením primárně na soukromý sektor. V roce 2022 je portfolio EBRD zaměřeno dle dostupných údajů ze 100 % na soukromý sektor s investicemi ve výši více jak 166 mil. EUR. Konkrétní zpětná vazba získaná k datu Zpracování této Studie je součástí provedeného Průzkumu trhu.

6.1 Popis smluvních vztahů

6.1.1 Objednatel

Provoz dráhy celostátní ve vlastnictvím státu zajišťuje SŽ. SŽ rovněž zajišťuje rozvoj a modernizaci železniční dopravní cesty.

Při zachování dosavadní koncepce by tak na straně Objednatele (Zadavatele) Projektu měla stát SŽ. Byť v projektech partnerství veřejného a soukromého sektoru při výstavbě a provozu pozemních komunikací v České republice (dálnice D4, dálnice D35), které lze považovat za inspiraci pro tento Projekt, vystupuje na straně objednatel Česká republika - Ministerstvo dopravy, jde o řešení, které je dáno zvláštní úpravou obsaženou v § 18c zákona o pozemních komunikacích, který stanovuje, že koncesionářskou smlouvu, jejímž předmětem je převedení některých práv a povinností státu jako vlastníka dálnice nebo silnice I. třídy na právnickou osobu, uzavírá jménem státu Ministerstvo dopravy po jejím schválení vládou a Poslaneckou sněmovnou. Obdobné pravidlo však pro PPP projekty na železnici stanoveno není.

Není rovněž právní důvod, pro který by měl na straně Objednatele vystupovat SFDI. Zákon o SFDI totiž stanovuje pouze účely, na jejichž financování mohou být prostředky SFDI vynaloženy, nevymezuje však subjekty, kterým mohou ze SFDI prostředky plynout. To znamená, že SFDI může zajišťovat financování Projektu, aniž by stál na straně Objednatel, a aniž by byl přímým účastníkem zadávacího řízení na výběr Dodavatele. I tak však při splnění dalších předpokladů bude oprávněno uzavřít se SŽ a Dodavatelem rámcovou smlouvu o financování úhrad Dodavateli. Je pouze otázkou, zdali SFDI může za současného

znění zákona o SFDI hradit platby Dodavateli napřímo, anebo tak má činit „prostřednictvím“ SŽ (k tomu viz podkapitola 5.6.1 a popis připravované novely zákona o SFDI).

Čistě z pohledu právního a z hlediska zavedené koncepce by se tak jevilo jako nejvhodnější, aby na straně objednatele vystupovala pouze SŽ.

Je však třeba brát v potaz, že jedním z výstupů průzkumu trhu je zjištění, že z pohledu potenciálních dodavatelů, resp. zejména pak jejich financujících bank, se SŽ nemusí jevit jako dostatečně spolehlivá entita pro realizaci tak velkého projektu. To má důvody, které již byly nastíněny v podkapitole 5.7.1 této Studie – SŽ nemá vlastní majetek, ale hospodaří s majetkem státu, a byť obecně odpovídá i ručí veškerým majetkem státu, se kterým hospodaří, nikdy nelze postihnout ten majetek nebo jím ručit, který tvoří železniční dopravní cestu.

Jak bylo uvedeno v podkapitole **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** této Studie, za závazky SŽ, s výjimkou závazků na financování nákladů výstavby a modernizace železniční dopravní cesty, ručí ze zákona bez dalšího stát. Rovněž byl učiněn závěr, že toto ručení se bude vztahovat i na závazek SŽ ze smlouvy na Projekt uzavřené s vybraným dodavatelem. **Zákonné ručení státu se jeví jako poměrně silná forma zajištění. Každopádně nelze vyloučit, že financujícím bankám, na jejichž účasti bude realizace Projektu závislá, stačit nebude, zvláště když na tomto závěru nepanuje všeobecná shoda.**

V takovém případě připadají v úvahu v zásadě dvě možnosti, jak posílit kredibilitu Objednatele. První možností by mohlo být, že stát by nad rámec zákonného ručení zajistil Projekt ještě smluvně – např. finanční zárukou nebo smluvním ručením. Druhou možností by mohlo být, že stát sám se stane Objednatelem, a to buď namísto SŽ, nebo společně se SŽ.

První možnost (smluvní zajištění) však není v současnosti realizovatelná. Dle § 73 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, platí, že Česká republika poskytuje státní záruky, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Dle § 3 písm. l) téhož zákona se pak „státní zárukou“ rozumí zaplacení zaručené částky státem za dlužníka, jehož ručitelem stát byl, věřiteli dlužníka na základě ručitelské smlouvy, kterou stát s věřitelem ve prospěch dlužníka uzavřel, ručitelského prohlášení nebo záruční listiny, které stát věřiteli ve prospěch dlužníka vystavil, nebo zákona, který státu ručitelskou povinnost ukládá. Zvláštní zákon, který by stanovoval, že by Česká republika mohla poskytnout státní záruku v jakékoliv podobě v souvislosti s Projektem, Zpracovatelům Studie není znám. V současnosti tedy není možné, aby stát nějakým způsobem poskytl záruku za splnění závazků SŽ ze smlouvy na Projekt. Nelze však vyloučit, že by takový zákon byl přijat.

Co se týče druhé možnosti (stát jako smluvní strana Smlouvy), tak ta by teoreticky možná byla. Muselo by však dojít k posouzení několika dílčích aspektů. Předně v případě, že by stát měl být smluvní stranou, pak by musel být i (spolu)žadavatelem veřejné zakázky. To by v zásadě nemělo činit zásadní komplikace (blíže viz podkapitolu 14.4).

Hlavním aspektem, který je třeba brát v potaz při zvažování způsobu zapojení České republiky prostřednictvím Ministerstva dopravy do Projektu, je, že předmětem činnosti SŽ je zajišťování rozvoje a modernizace, jakož i údržby a opravy železniční dopravní cesty. Tyto činnosti vykonává jako státní organizace. Tyto činnosti pak, logicky, vykonává Česká republika pouze prostřednictvím SŽ, nikoliv přímo sama svými organizačními složkami (např. prostřednictvím Ministerstva dopravy). Je to tak právě SŽ, kdo v České republice zajišťuje výstavbu, modernizaci, údržbu a opravy železniční dopravní cesty (s výjimkou drobného zlomku drah regionálních ve vlastnictví státu, jejichž provozovatelem není SŽ). SŽ je k tomu přirozeně vybavena příslušnými prostředky (jak materiálními, tak personálními).

Druhým aspektem je, že i když by SŽ nebyla smluvní stranou Smlouvy, pak by musela být zvlášť vyřešena interakce mezi SŽ a Dodavatelem v provozní fázi Projektu, ke které, bezpochyby, bude četně docházet na každodenní bázi.

Třetím aspektem je, že právo hospodařit k pozemkům, na niž má být stavba trati realizována, by mělo dle dosavadního záměru náležet SŽ. Stát nemůže jen tak odebrat SŽ právo hospodařit s tímto majetkem. Bylo by tedy třeba i vyřešit i tento aspekt.

S ohledem na posílení důvěry zejména ze strany financujících bank se jeví jako vhodné, aby na straně Objednatele vystupovala i Česká republika.

Existují v zásadě dvě možné varianty, jak Českou republiku do smluvního vztahu zapojit – první je, že Česká republika bude jediným subjektem na straně objednatele a jediným zadavatelem. Druhou variantou je, že na straně Objednatele a zadavatele bude společně působit jak SŽ, tak i Česká republika (resp. Ministerstvo dopravy).

S ohledem na výše uvedené tři aspekty variantu, že by smluvní stranou byla jen Česká republika, a nikoliv SŽ, tato Studie nedoporučuje. Podstatně vhodnější variantou by bylo, kdy by na straně Objednatele působily společně Česká republika – Ministerstvo dopravy, a SŽ. Česká republika by díky tomu nesla solidární odpovědnost za závazky ze Smlouvy. Vhodným smluvním rozdělením úkolů mezi Ministerstvo dopravy a SŽ (např. ve smlouvě o společném zadávání) by ale zároveň bylo zajištěno, že každodenní činnosti spojené s realizací Projektu bude zajišťovat SŽ, k čemuž je příslušně materiálně i personálně vybavena, a rovněž nebude třeba samostatně právně řešit interakci mezi Dodavatelem a SŽ v provozní fázi Projektu.

Na tomto místě je třeba podotknout, že je nezbytné, aby o případné přímé účasti České republiky bylo případně rozhodnuto včas před zahájením zadávacího řízení, neboť Česká republika, resp. Ministerstvo dopravy, měla-li by být smluvní stranou, by musela od počátku vystupovat na straně zadavatele.

S ohledem na výše uvedené doporučujeme, aby na straně Objednatele (zadavatele) vystupovala Správa železnic a Česká republika – Ministerstvo dopravy.

6.1.2 Základní schéma smluvního vztahu

Zasmluvnění Projektu bude zajištěno několika smlouvami, které budou uzavřeny mezi zúčastněnými subjekty a budou upravovat dílčí aspekty Projektu.

Níže je uveden přehled těch nejpodstatnějších smluv, na nichž bude stát realizace závazku. Lze předpokládat, že dojde k uzavření i dalších smluv, a to v návaznosti na přesnou strukturu Projektu, která bude vymezena v další fázi přípravy Projektu.

6.1.2.1 Smlouva o společném zadávání

Smluvní strany	SŽ, Ministerstvo dopravy, SFDI
Předmět	Vymezení spolupráce při realizaci Projektu, a to od zahájení jeho přípravy až do skončení provozní fáze Projektu
Komentář	Po schválení realizace Projektu v podobě PPP by mělo mezi SŽ, Ministerstvem dopravy a SFDI dojít k uzavření smlouvy o společném zadávání. V ní by měly být vymezeny práva a povinnosti těchto subjektů při realizaci Projektu. Zejména by mělo být vymezeno: <ul style="list-style-type: none"> - kdo bude účastníkem smlouvy s Dodavatelem (doporučení této Studie: SŽ + MD); - kdo bude realizovat zadávací řízení a jak do něj budou zapojeny zbývající subjekty (jeví se jako vhodné, aby zadávací řízení realizovala SŽ, přičemž v hodnotící komisi byli zastoupeni zástupci MD a SFDI);

	- jaká bude spolupráce subjektů při přípravě smluvní dokumentace a dále během trvání smluvního vztahu s Dodavatelem (např. zapojení SFDI do hodnocení nabídek, podoba rámcové smlouvy o financování úhrad atd.).
--	--

6.1.2.2 Smlouva na zajištění výstavby a provozu železniční tratě v úseku Nemanice – Ševětín („Smlouva“)

Smluvní strany	Objednatel (SŽ, Ministerstvo dopravy); Dodavatel
Předmět	Vymezení práv a povinností mezi Objednatelem a Dodavatelem během všech fází Projektu, tj. ve stavební i v provozní fázi, až do doby předání SŽ
Komentář	<p>Výsledkem zadávacího řízení bude uzavření smlouvy mezi SŽ a pravděpodobně i Ministerstvem dopravy na straně objednatele a vybraným Dodavatelem, který zajistí kompletní realizaci Projektu. Půjde o hlavní smlouvu, na níž bude stát realizace Projektu.</p> <p>Smyslem této smlouvy bude mimo jiné i dlouhodobě motivovat Dodavatele k řádnému plnění a poskytování definovaných služeb. Díky dlouhodobosti smluvního vztahu musí smlouva obsahovat platební mechanismus, který bude schopen reagovat na aktuální změny ve vnějších podmínkách trhu, daních či případných změnách legislativy, které Dodavatel svým chováním nemůže ovlivnit.</p> <p>Smlouva bude obsahovat řadu příloh, z nichž některé budou mít vysoce technický charakter (například funkční specifikace aktiv).</p> <p>S ohledem na volbu projektové varianty 2 bude Smlouva obsahovat v zásadě dvě skupiny smluvních podmínek, kdy jedna se bude vztahovat k FIDIC části Projektu a druhá k PPP části Projektu. Skupina smluvních podmínek pro PPP část Projektu je blíže popsána v kapitole 13 této Studie a navazující příloze č. 5.</p>

6.1.2.3 Rámcová smlouva o financování úhrad

Smluvní strany	Objednatel (SŽ, Ministerstvo dopravy); SFDI
Předmět	Závazek SFDI poskytovat finanční prostředky za účelem financování Projektu.
Komentář	<p>Mezi Objednatelem a SFDI by mělo dojít k uzavření rámcové smlouvy, která bude upravovat konkrétní podmínky, za nichž bude docházet k financování Projektu z prostředků SFDI. Na základě této rámcové smlouvy pak budou uzavírány roční prováděcí smlouvy.</p> <p>S ohledem na daňové aspekty (viz podkapitola 11.1.1) lze doporučit financování prostřednictvím SŽ (SFDI → SŽ → Dodavatel). Variantou je i financování ze SFDI napřímo Dodavateli, doporučujeme však zvolit zavedený model toku finančních prostředků přes SŽ.</p>

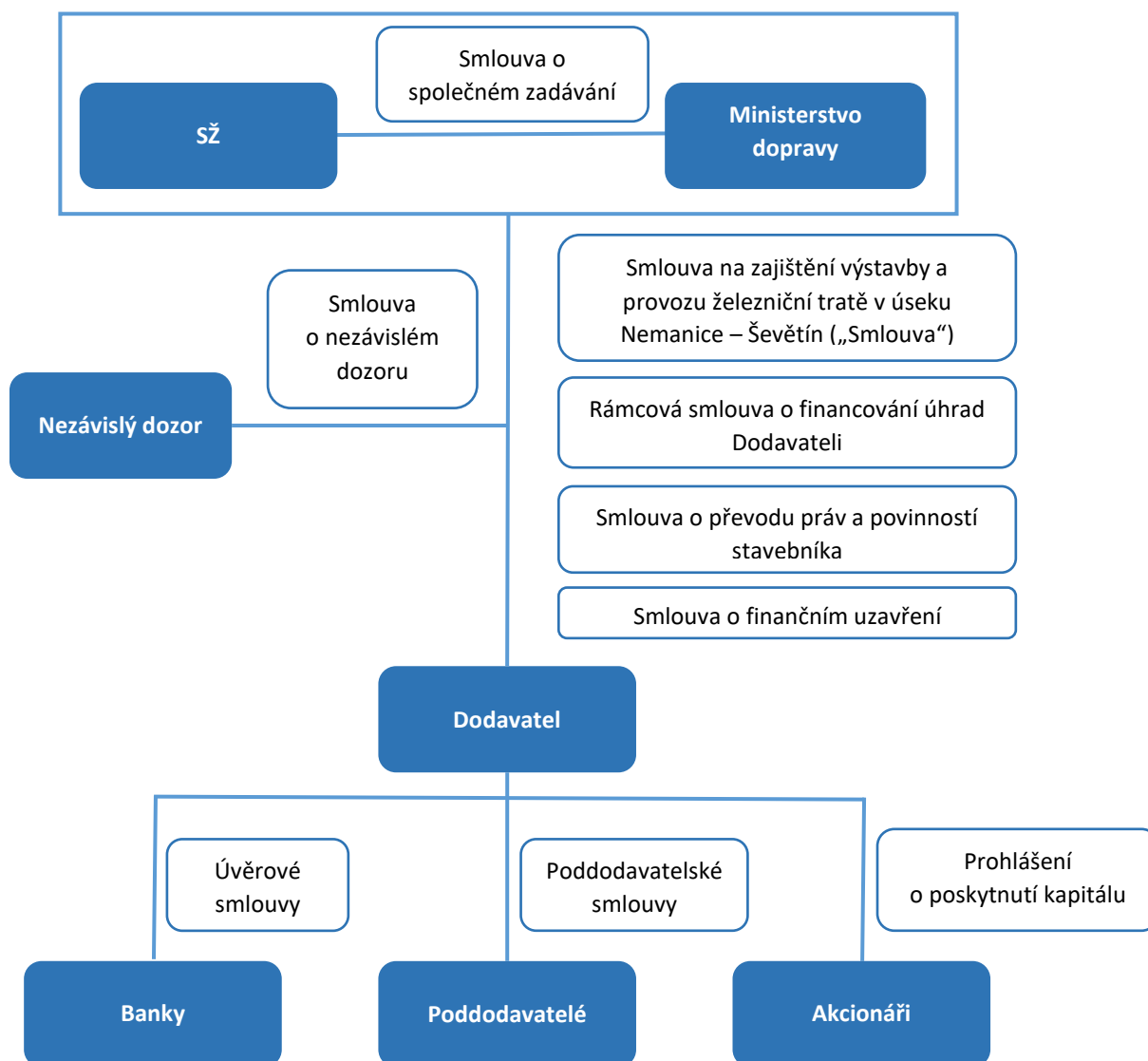
6.1.2.4 Smlouva o nezávislém dozoru

Smluvní strany	Objednatel (SŽ, Ministerstvo dopravy); Dodavatel; nezávislý dozor
Předmět	Definice práv a povinností subjektu plnícího postavení nezávislého dozoru
Komentář	<p>V návaznosti na uzavření Smlouvy by mělo mezi Objednatelem, Dodavatelem a subjektem, jež byl postupem dle Smlouvy společně Objednatelem a Dodavatelem vybrán jako nezávislý dozor, dojít k uzavření smlouvy o nezávislém dozoru, která bude definovat postavení nezávislého dozoru, jež bude nezávisle a nestranně dohlížet na průběh Projektu, vypracovávat zprávy o postupech prací pro objednatele i Dodavatele a informovat je o případných zjištěných porušeních Smlouvy, jakož i kontrolovat kvalitu prací, dodržování harmonogramu atd. nebo rozhodovat definované spory mezi Objednatelem a Dodavatelem. To vše v návaznosti na Smlouvu. Náklady spojené s volbou, jmenováním a prací nezávislého dozoru by měly být zahrnuty v ceně Projektu.</p>

6.1.2.5 Smlouva o finančním uzavření

Smluvní strany	Objednatel (SŽ, Ministerstvo dopravy); Dodavatel
Předmět	Aktualizace ve Smlouvě sjednaného finančního modelu a s tím související změna některých příloh Smlouvy
Komentář	Jelikož po podání nabídky ze strany Dodavatele může dojít na finančních trzích k vývoji, který by měl ve smluvně sjednaný finanční model zohlednit, tak by po uzavření Smlouvy mělo dojít postupem předvídaným ve Smlouvě do určité doby k aktualizaci finančního modelu, v důsledku čehož by mělo dojít i k aktualizaci některých příloh Smlouvy a závaznému stanovení platebních podmínek.

Obrázek 6 Smluvní vztahy



Principem celé smluvní dokumentace je odpovídající rozdělení odpovědností, rizik a rovnoměrné zatížení rozpočtu SFDI. SFDI V případě financování prostřednictvím Dodavatele realizuje Dodavatel stavební část a náklady financuje kombinací vlastních zdrojů a bankovního úvěru. V PPP části Projektu Zadavatel začíná platit tzv. platbu za dostupnost až po předání celého smluvně domluveného železničního úseku do provozu. Platby zadavatele jsou vázány na řádné plnění ze strany Dodavatele, v případě nekvalitně poskytované služby má Objednatel možnost Dodavatele penalizovat. Možnost

snižovat tyto platby je obvykle omezena v míře, která neomezí schopnost Dodavatele hradit provozní náklady a splácet externí financování.

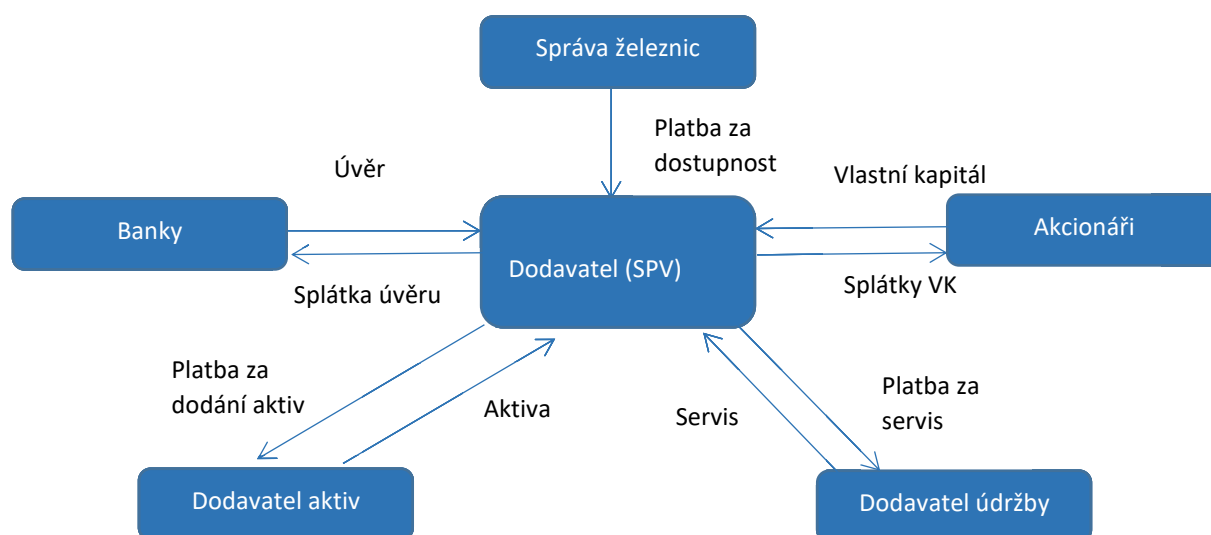
Zvolené motivační schéma přímo ovlivňující platby ze strany Objednatele vůči Dodavateli zabezpečuje Objednateli, že Dodavatel je dostatečným a dlouhodobým způsobem motivován řádně dodat dílo, s odpovídající životností a údržbou.

6.2 Popis finančních toků

Peněžní toky Projektu se odvíjejí od předpokládané výše investice a zvolené smluvní struktury. Dodavatel dodá předmětná aktiva, obstará si financování a aktiva udržuje ve stanovené kvalitě na základě stanovených měřitelných technických kritérií. Za to mu bude ze strany SŽ garantována částka, poplatek za dostupnost (pro PPP část Projektu), která mu pokryje veškeré náklady, včetně dluhové služby a přinese požadovanou návratnost vložených vlastních prostředků.

Celková cena financování se odvíjí od struktury finančních zdrojů, které použije Dodavatel na úhradu svým dodavatelům.

Obrázek 7 Finanční toky



Poměr vlastních zdrojů Dodavatele se u projektů v oblasti dopravní infrastruktury pohybuje zhruba okolo 10 až 15 %. Poskytnutím záruky vůči financujícím bankám ze strany Ministerstva dopravy by se poměr vlastních zdrojů Dodavatele požadovaný bankami více snížil a tím by se projekt zlevnil. Na vložené vlastní zdroje bude Dodavatel požadovat návratnost přibližně 10 až 15 %.

Výhody:

- Přenesení většiny projektových rizik na Dodavatele;
- Komplexní zajištění služby dostupnosti Projektu – tj. propojení provozní i stavební činnosti;
- Delší splatnosti minimalizující roční dluhovou službu, která by pro běžné korporátní financování nebyla dostupná (většinou rozděleno na stavební a provozní fázi s možností refinancování);
- Platby Zadavatele jsou vázány na řádné plnění ze strany Dodavatele (možnost snížení plateb Dodavateli, v případě špatně odvedených služeb a nekvality).

Nevýhody:

- Riziko úpadku Dodavatele ve vztahu k financování a provozu Projektu;
- Podmínky financování jsou méně výhodné než v případě přímého externího financování SŽ, financující instituce nesou riziko Dodavatele i Projektu.

6.3 Hedging a zajištění úrokových rizik

Při rozhodování o přijetí nového externího financování je třeba také zvážit, jaký typ úrokové sazby bude zvolen (pohyblivá či pevná úroková sazba). Doba fixace úrokové sazby by se měla odvíjet od strategie Zadavatele v oblasti plánování disponibilních peněžních toků. Za současné situace, která panuje na finančních trzích je třeba celou situaci pečlivě sledovat. Z dlouhodobého hlediska je potřebné být dostatečným způsobem zabezpečen proti možným budoucím výkyvům finančních trhů, a to nejlépe prostřednictvím fixace úroku na dlouhou dobu (což také je požadavek Eurostatu, ESA), nicméně za současné situace vysokých úrokových sazeb to může značně prodražit Projekt. Nezajištění budoucích peněžních toků a jejich volnost vůči referenční sazbě by mohla v případě pozitivního hospodářského cyklu, nižší inflaci, případně jiných efektech ekonomiky pozitivně ovlivnit dopad do financování Projektu. V současné době nabízejí finanční trhy dostatečné množství produktů, které dokážou eliminovat výkyvy v úrokových sazbách i na delší doby splatnosti dluhového financování.

Pro potřeby finančního modelování Projektu byla zvolena referenční sazba úrokového swapu označovaná pod hodnotou IRS (interest rate swap) z veřejně dostupných finančních databází. Pro specifické modelování daného projektu byla využita databáze Bloomberg, kde se prostřednictvím očekávaných peněžních toků Projektu, respektive profilu splácení daného úvěru, dá zjistit vhodná sazba IRS pro daný konkrétní případ. Pro aproximaci sazby s využitím tržních dat referenčních IRS bylo nutné vycházet z průměrné doby splatnosti zvolených úvěrů (tzv. durace) s přihlédnutím k posunutí této doby v čase v důsledku postupného čerpání.

6.4 Problematika veřejné podpory

Projekt bude na konci hrazen z veřejných peněz. Z tohoto důvodu je nezbytné zabývat se i tím, zda v jeho průběhu nedojde k poskytnutí nedovolené veřejné podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

Dle čl. 107 odst. 1 SFEU jsou s vnitřním trhem neslučitelné podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy.

Aby konkrétní opatření bylo veřejnou podporou, musí být kumulativně naplněno všech pět v čl. 107 odst. 1 SFEU uvedených znaků, tzn. musí jít o

- a) výhodu,
- b) poskytnou státem nebo ze státních prostředků, která
- c) zvýhodňuje určité podniky nebo odvětví výroby,
- d) narušuje hospodářskou soutěž a
- e) ovlivňuje obchod mezi členskými státy.

Výhodou (resp. zvýhodněním, podporou) se dle judikatury Soudního dvora EU a sdělení Evropské komise rozumí jakákoliv hospodářská výhoda, kterou by podnik za běžných tržních podmínek bez zásahu státu nemohl získat, a která zlepšuje jeho finanční situaci.

Pro posouzení, zda určité opatření představuje ekonomickou výhodu, není důležitá jeho forma, když zvýhodnění může představovat jak pozitivní ekonomickou výhodu, tak i zbavení ekonomické zátěže.

Obecně platí, že hospodářské transakce prováděné veřejnoprávními subjekty, včetně podniků s majetkovou účastí státu, nejsou pro jejich příjemce výhodou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, jsou-li prováděny v souladu s běžnými tržními podmínkami. Jinak řečeno je pro posouzení podstatné, zdali by za obdobných podmínek byl ke stejné investici motivován soukromý investor srovnatelné velikosti působící za běžných tržních podmínek, resp. zdali by veřejnoprávní subjekty jednaly stejně, jako by v obdobné situaci jednal soukromý investor.

Zjištění souladu s tržními podmínkami lze provést několika metodami. Tzv. přímo lze soulad s tržními podmínkami zjistit v případě, že jde o transakci proběhlou na základě soutěžního, transparentního, nediskriminačního a bezpodmínečného nabídkového řízení, anebo jde o tzv. rovnocennou transakci, tedy takovou transakci, na které se současně za srovnatelných podmínek podílejí jako veřejné, tak soukromé subjekty.

V případě Projektu se počítá s tím, že Dodavatel bude vybrán postupem dle ZZVZ, tj. na základě „soutěžního, transparentního, nediskriminačního a bezpodmínečného nabídkového řízení“. **Poskytnutí státních prostředků Dodavateli v souvislosti s realizací Projektu by tedy proto nemělo představovat nedovolenou veřejnou podporu.**

Situace bude v zásadě z tohoto hlediska totožná se situací, kdy stát financuje výstavbu nebo modernizaci železniční dráhy v tradiční PSC formě.

Podstatně komplikovanější situace by nastala, pokud by Dodavatel v souvislosti s Projektem přijímal finanční prostředky i od konečných uživatelů infrastruktury (např. by provozoval dráhu nebo pronajímal prostory v nádražních budovách). S tím se však v případě Projektu nepočítá.

7 Inspirace ze zahraničí

7.1 Úvod – příklady PPP projektů ze zahraničí

Pro inspiraci jsou na řádcích níže uvedeny referenční zahraniční projekty z oblasti železniční dopravy. PPP projekty jsou běžnou formou veřejného zadávání nejenom v EU, přičemž běžnější je tento typ financování pro projekty v oblasti silniční dopravy. Existuje řada renomovaných zájemců a dodavatelů, kteří jsou ochotni infrastrukturu navrhnout, vybudovat, provozovat i udržovat. Přestože lze najít jednotící prvky pro tento typ projektů, neexistuje k nim nyní ani v rámci EU jednotný přístup.

Každý projekt je nutné řešit individuálně, jelikož se postupy v mnoha parametrech nedají bez dalšího přizpůsobení přebírat napříč státy, např. v délce smluvního vztahu, typu financování apod.

Předmětný Projekt je rovněž specifický vzhledem k české měně, ostatní projekty jsou financovány obvykle v EUR, kdy jsou limity bank pro poskytnutí úvěru obecně vyšší.

V rámci zahraničních projektů nebyl mj. i z výše uvedených důvodů, nalezen projekt srovnatelný s předmětným projektem z pohledu typu a rozsahu stavby, či rozpočtu. Lze tedy čerpat spíše z obecných východisek nalezených projektů. Za posledních 30 let bylo v Evropě realizováno kolem 60 železničních PPP projektů (celkově investováno přes 66 miliard EUR – v přepočtu 1,56 bilionu Kč při současném kurzu). Do železniční infrastruktury směřovalo 53 % investic, 29 % bylo do městské železnice a 18 % do pořízení kolejových vozidel. Z hlediska délky tratí tvořila 96 % PPP projektů v oblasti železnic výstavba vysokorychlostní tratí. Pouze 40 km (4 %) konvenčních tratí bylo realizováno formou PPP – jednalo se o technicky náročné stavby (tunely, mosty, ...).

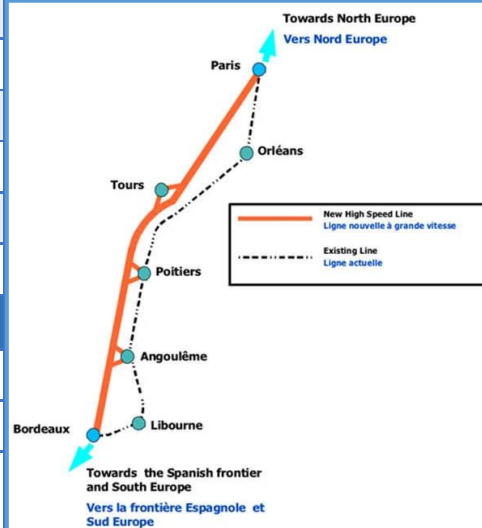
Uvedené referenční projekty jsou vysoce náročné a jejich rozsah je podpořen lokálními či nadnárodními dotačními tituly, případně se využívá přímé financování veřejným sektorem.

Nyní řešenému Projektu jsou v zásadě bližší francouzské, španělské a holandské referenční projekty. Je však nutné upozornit, že v těchto projektech jde o podstatně delší úseky tratí, což je zásadní rozdíl. Projekt SŽ je významně investičně náročný zejména kvůli dvěma navrženým tunelům. Obdobný rozpočet měl projekt Liefkenshoek Rail Link v Antverpách, tam se ale jedná o specifický projekt městské železnice. Z dlouhodobého hlediska optimalizace celého životního cyklu investice by bylo vhodnější, kdyby se budoucí koncesionáři mohli starat o větší rozsah tratí a tím optimalizovat celkové náklady.

7.2 South Europe Atlantic High-Speed Rail Line (Francie)

Jedná se o projekt vysokorychlostní dvoukolejné tratě mezi městy Tours a Bordeaux.

Základní informace	
Klient:	SNCF (francouzský ekvivalent SŽ)
Začátek stavby:	2012
Konec stavby:	2017
Délka:	302 km
Náklady:	7,8 mld. €
Typ stavby:	Vysokorychlostní železnice
Charakterizace PPP	
Typ PPP:	DBFOM
Délka trvání:	50 let (ukončení v roce 2061)
Způsob odměňování:	Poplatky uživatelů tratě
Konsorcium:	LISEA (Vinci Concessions (33,4 %), Casse des Depotes (25,4 %), Meridiam (22 %), Ardian (19,2 %))
Financování:	<ul style="list-style-type: none"> • SNCF 1,2 mld. € • LISEA 3,8 mld. € • 1 mld. € poskytnutého FR vládou, v rámci stimulačního balíčku na podporu financování PPP projektů
Po skončení:	SNCF se stává vlastníkem



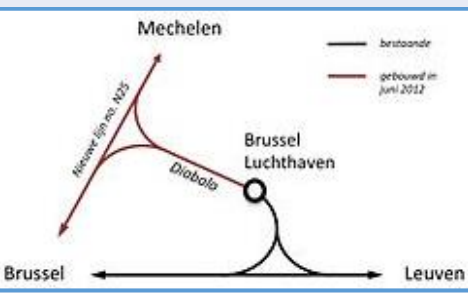
7.3 Liefkenshoek Rail Link (Antverpy, Belgie)

Projekt tunelového, dvoukolejného, železničního spojení mezi východními a západními doky v Antverpách.

Základní informace	
Klient:	Infrabel (belgický ekvivalent SŽ)
Začátek stavby:	11/2008
Konec stavby:	8/2013
Délka:	16,2 km
Náklady:	840 mil. €
Typ stavby:	Železnice pouze pro nákladní dopravu
	
Charakterizace PPP	
Typ PPP:	DBFM
Délka trvání:	42 let (ukončení v roce 2051)
Způsob odměňování:	Infrabel platí 50 mil. € ročně (placeno kvartálně)
Konsorcium:	Locorail NV (CFE NV, VINCI Concessions SA, BAM PPP Investments Belgium)
Financování:	<ul style="list-style-type: none"> Infrabel 75 mil. € Dotace vlámské vlády 107 mil. €
Po skončení:	Plným vlastníkem se stane Infrabel bez dalších podmínek

7.4 Project Diabolo (Brusel, Belgie)

Propojení železnice z Bruselu na mezinárodní letiště Zaventem a dále na Mechelen.

Základní informace	
Klient:	Infrabel (belgický ekvivalent SŽ)
Začátek stavby:	2007
Konec stavby:	2012
Délka:	6,4 km
Náklady:	678 mil. €
Typ stavby:	Železnice pro převážně osobní dopravu
	
Charakterizace PPP	
Typ PPP:	DBFM
Délka trvání:	35 let (ukončení v roce 2047)
Způsob odměňování:	Příspěvky od Infrabel; poplatky za příjezd/odjezd z letiště Zaventem; poplatky od železničních dopravců
Konsorcium:	<ul style="list-style-type: none"> • Investiční: Northern Diabolo NV (konsorcium 2 společností) • Stavební: THV DIALINK (konsorcium 5 společností)
Financování:	388 mil. € z veřejných zdrojů
Po skončení:	Plným vlastníkem se stane Infrabel

7.5 Docklands Light Railway (Londýn, Velká Británie)

Projekt lehké, vertikálně integrované městské železnice s automatickým provozem vlaků, kde její tři rozšíření byla financována formou PPP.

Základní informace			
Klient:	Město Londýn	Město Londýn	Město Londýn
Prodloužení:	Lewisham Extension	London City Airport Extension	Woolwich Arsenal Extension
Zahájeno:	1995	2003	2005
Délka:	4,2 km	4,4 km	2,4 km
Náklady:	200 mil. £	240 mil. £	180 mil. £
Typ stavby:	Lehká městská železnice	Lehká městská železnice	Lehká městská železnice
Charakteristika PPP			
Typ:	DBFM pro infrastrukturu	DBFM pro infrastrukturu	DBFM pro infrastrukturu
Délka trvání:	25 let (skončeno v roce 2021)	<i>Odkoupeno v 2011</i>	<i>Odkoupeno v 2011</i>
Způsob odměňování:	Založeno na poplatcích za dostupnost	Založeno na poplatcích za dostupnost	Založeno na poplatcích za dostupnost
Konsorcium:	CGL Rail, konsorcium John Mowlem & Hyder Investments & London Electricity and Mitsui and Co	City Airport Rail Enterprises plc, AMEC plc, Royal Bank of Scotland	AMEC plc, Royal Bank of Scotland
Ukončeno:	2021	2011	2011
Důvod ukončení:	Vypršení koncese	Výhodnější financování pro město	Výhodnější financování pro město
Využitelné zkušenosti			
<p>PPP v kolejové dopravě lze realizovat i na relativně krátkých úsecích.</p> <p>Uplatní se zejména u technologicky náročných staveb, kde soukromý sektor může naplno využít své schopnosti.</p> <p>Infrastrukturní projekty v kolejové dopravě mají platební mechanismus založený na poplatcích za dostupnost.</p> <p>Odkoupení koncese před vypršením koncesního období nemusí být samo o sobě známkou neúspěchu.</p>			

7.6 Další Evropské příklady

High-speed line Madrid-Castilla la Mancha-Comunidad (Španělsko)	
Trať:	Albacete-Alicante (vysokorychlostní trať)
Vybavení:	Telekomunikační a signalizační zařízení
Stavba:	2011-2013
Délka:	165 km
Náklady:	271,1 mil. €
Typ PPP:	DBFM
Délka trvání koncese:	22 let (2 roky výstavba, 20 let provoz)
Konsorcium:	ALTOM, EMTE, Insolux Ingenieria, CAF

Binational French – Spanish link (Francie, Španělsko)	
Stavba:	2004-2010
Délka:	175,5 km (24,6 km Francie; 150,9 km Španělsko)
Typ PPP:	DBFOM
Délka trvání koncese:	53 let
Odměňování:	Poplatky od uživatelů

HSL ZUID (Nizozemsko)	
Trať:	Amsterdam-Rotterdam-Belgie (vysokorychlostní trať)
Klient:	Holandské ministerstvo dopravy
Stavba:	2000-2009
Délka:	125 km
Náklady:	Cca. 7 mld. €
Typ PPP:	DBFM
Délka trvání koncese:	25 let (ukončení v roce 2031)
Financování:	86% státní peníze; 14% soukromé zdroje
Odměňování:	3 mld. € od vlády v průběhu let Odměny na základě výkonnosti

7.7 Shrnutí poznatků v oblasti zahraničních projektů

Uvedené referenční projekty jsou vysoce finančně i technicky náročné a jejich realizace je podpořena lokálními či nadnárodními dotačními tituly, případně se využívá přímé financování veřejným sektorem.

Za předpokladu, že bude financování probíhat prostřednictvím bank, je nutné je od samotného začátku zapojit do příprav struktury transakce. Jako vhodné se jeví zapojení nadnárodních finančních institucí jako je například EIB, EBRD. V posledních 10 letech bylo prostřednictvím EIB podpořeno v oblasti dopravy 40 PPP projektů, z toho 12 v oblasti železniční dopravy.

Z provedené rešerše vyplývá, že nejčastější formou realizace PPP projektů je DBFM (Design-Build-Finance-Maintain) a obvykle je model založen na poplatcích za dostupnost. Délka trvání smluv u projektů železniční infrastruktury je často až 35 let.

Nyní řešenému Projektu jsou zásadě bližší francouzské, španělské a holandské referenční projekty. Je však nutné upozornit, že v těchto projektech jde o podstatně delší úseky trati, což je zásadní rozdíl. Projekt SŽ je významně investičně náročný zejména kvůli dvěma navrženým tunelům. Obdobný rozpočet měl projekt Liefkenshoek Rail Link v Antverpách, tam se ale jedná o specifický projekt městské železnice. Z dlouhodobého hlediska optimalizace celého životního cyklu investice by bylo vhodnější, kdyby se budoucí koncesionáři mohli starat o větší rozsah trati a tím optimalizovat celkové náklady.

Nedostatečně připravené a realizované PPP projekty mohou vést až k úpadku (bankrotu) dodavatele s následnými komplikacemi pro veřejného zadavatele (jako příklad může sloužit konec PPP projektu Metronet v londýnském metru v roce 2007).

Hlavní rizikové faktory vedoucí k úpadku dodavatele:

- Nedostatečná politická vůle a ochota ke spolupráci na straně veřejného zadavatele – výsledkem neustálého hledání chyb na straně dodavatele a negativní publicity PPP i tehdy, když se věci daří.
 - Poškozování dobrého jména společníků/členů konsorcia dodavatele.
- Nedostatky ve fázi přípravy projektu
 - Podcenění složitosti technických podmínek projektu s dopady do investičních a/nebo provozních nákladů.
 - „Přání otcem myšlenky“: modelové propočty konstruované tak, aby dávaly předem očekávané výsledky – např. příliš optimistické předpovědi úspor nákladů ve variantě PPP oproti tradičnímu zadávání.
 - Smlouva s nízkou flexibilitou v provozní fázi, neumožňující pružně reagovat na změny prostředí a vedoucí ke komplikacím ve vzájemných vztazích.
- Nevhodná organizace na straně dodavatele – jsou-li společníci SPV zároveň jeho dodavateli, není tlak na optimalizaci nákladů.
- Příliš složitá organizace na straně zadavatele, neumožňující pružně reagovat na nečekané situace.

Úpadek může při dlouhodobých problémech PPP být pro dodavatele pozitivní, může zvýšit tržní hodnotu akcií jeho společníků (odpadla riziková oblast podnikání); pro veřejného zadavatele jde ale vždy o komplikaci.

Pozor! Refinancování nebo odkup PPP během trvání projektu samy o sobě nejsou známkou neúspěchu. Může jít o výsledek přirozeného vývoje, např. pokud veřejný sektor získá lepší podmínky financování nebo jestliže velká stavební firma po zprovoznění opustí SPV.

8 Očekávané peněžní toky Projektu

Tato kapitola stručně shrnuje základní předpoklady pro sestavení finančního modelu Projektu a prezentuje jeho nejdůležitější výstupy. Cílem modelu je vypočítat očekávaný poplatek za dostupnost, který charakterizuje očekávané platby Zadavatele od prvního plného roku v provozu. V rámci finančního modelu Projektu jsou analyzovány dvě základní varianty modelu: PPP a PSC. Nedílnou součástí výstupů modelu je pak vyhodnocení obou modelů, zohlednění přenositelných a zadržených rizik a následné doporučení výhodnější varianty.

Finanční model Projektu je samostatnou Přílohou č. 2 – finanční model a matice rizik. K porozumění funkčnosti modelu je pro uživatele vytvořena příručka k finančnímu modelu, která je obsažena v Příloze č. 9 – Příručka k finančnímu modelu.

8.1 Vstupní údaje finančního modelu

Pojem vstupní údaje zahrnuje předpoklady, podmínky a očekávání související s plánovaným Projektem. Klíčové vstupy finančního modelu jsou:

- Časový harmonogram Projektu – zejména začátek a konec Projektu, začátek a konec stavební a provozní fáze byly stanoveny na základě instrukcí Objednatele, získané zpětné vazby z průzkumu trhu a zkušeností Zpracovatelů z obdobných typů projektů;
- Míra inflace – stanovena dle prognózy ČNB;
- Daňové předpoklady
 - Daň z příjmu právnických osob – ve finančním modelu Zpracovatelé uvažují 19% sazbu daně z příjmů právnických osob a s 5letým obdobím pro uplatnění daňové ztráty;
 - Daň z přidané hodnoty se ve finančním modelu pro zjednodušení nekalkuluje, a to především z důvodu předpokládaného uplatnění přenesení daňové povinnosti u stavebních prací a splnění zákonných podmínek pro plný nárok na odpočet DPH. Detailně viz kapitola 11.
- Financování
 - PPP varianta
 - Kapitálová struktura – tvořena 10 % vlastního kapitálu a 90 % cizího kapitálu rozděleno mezi několik financujících bank;
 - Doba čerpání úvěrů – shodná s dobou výstavby, tj. 6 let;
 - Doba splácení úvěrů – vychází ze 17leté provozní fáze a pro účely výpočtu splátkového kalendáře byla z důvodu požadavků bank zkrácena o 2 roky, tj. 15 let;
 - Základní sazba – 4,3 % p.a. stanovena dle vstupů Bloomberg;
 - Úroková marže ve výši 1,4 % p.a.;
 - Aranžérsky poplatek ve výši 1 %;
 - Profil splácení – anuitní splátky;
 - PCS varianta
 - Projekt financován cizím kapitálem, investiční úvěr;
 - Základní sazba – 4,3 % p.a. stanovena dle vstupu od Bloomberg
 - Úroková marže nulová, finanční model ve variantě PSC uvažuje bezrizikové financování výhradně na dluh Zadavatele (riziko státu);
 - Ostatní parametry shodné s variantou PPP;
- Odpisy - koncesionář není ekonomickým vlastníkem, tudíž aktiva neodepisuje.
- Náklady Projektu

- Stavební náklady (CAPEX) – rozděleny do několika kategorií vycházejí z odhadů technických poradců Zadavatele;
- Provozní náklady (OPEX) – zahrnující zejména náklady na údržbu infrastruktury, stanoveny na základě odhadů technických poradců;
- Náklady životního cyklu (LCC) – zahrnující zejména náklady na opravy infrastruktury, rovněž stanoveny na základě odhadů technických poradců. V modelu je zjednodušeno uvažováno s rovnoměrným rozložením LCC v jednotlivých letech finančního modelu. V nákladech životního cyklu tak nedochází k žádným výkyvům;
- Platba za dostupnost u PPP části Projektu
 - Považována za jediný příjem Dodavatele;
 - V modelu rozdělena na indexovanou a neindexovanou část;
 - Platba za dostupnost se vyplácí od prvního roku plného provozu;
- Diskontní míra – v modelu použita základní úroková sazba IRS.

8.2 Výstupní údaje finančního modelu

Cílem modelu bylo srovnání dvou uvažovaných variant realizace Projektu, a to formou PPP nebo formou tradiční veřejné zakázky. Finanční model tak počítá obě zvažované varianty a prostřednictvím komparátoru veřejného sektoru vyhodnocuje, která z dvou variant se jeví z dlouhodobého pohledu jako výhodnější.

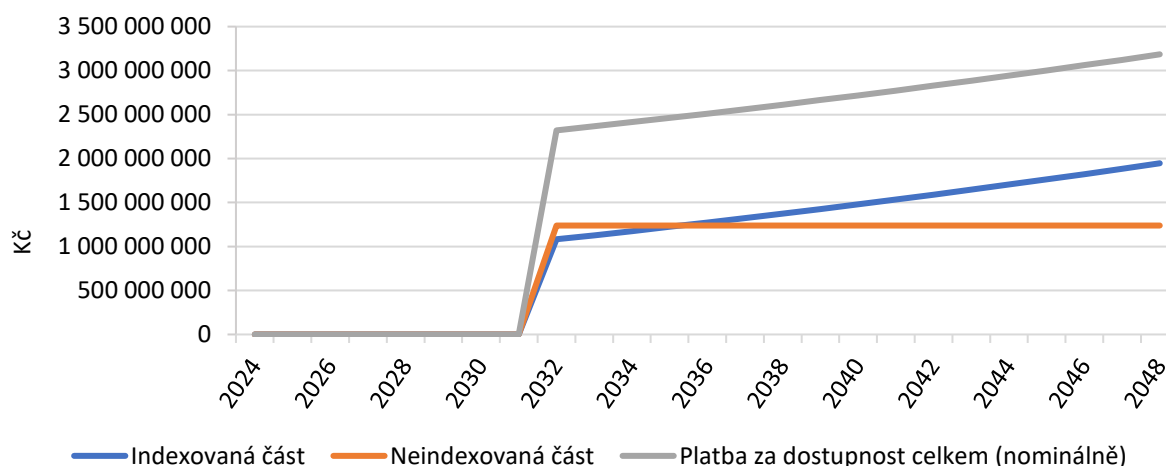
Finanční model u PPP a PSC varianty porovnává nejdůležitější faktory, na základě kterých hodnotí výhodnost obou variant. Mezi tyto faktory patří zejména:

- Potřeba financování – zahrnuje u obou variant (PPP i PSC) náklady na výstavbu a kapitalizované úroky a poplatky z bankovních úvěrů. Výše stavebních nákladů se u obou variant stejná, výše kapitalizovaných úroků je vyšší ve variantě PPP a závisí od konkrétních podmínek financování v obou uvažovaných variantách;
- Zdroje financování – v případě realizace Projektu formou PPP zahrnuje vlastní kapitál a banky, které pokrývají očekávanou potřebu financování. Ve variantě PSC je potřeba financování pokryta bezrizikovým úvěrem;
- Poplatek za dostupnost – klíčovým výstupem je poplatek za dostupnost, který by v případě realizace vybrané části PPP Projektu musel Objednatel od prvního roku plného provozu až do konce provozní doby vyplácet Dodavateli. **Výchozí hodnota prvního plného roku provozu v poplatku za dostupnost vychází ve výši 2,320 mld. CZK;** Pro navazující roky se z důvodu částečné indexace tato hodnota mírně zvyšuje;

Obrázek 8 Platba za dostupnost

Platba za dostupnost	Kč
Poplatek za dostupnost v 1. roce plného provozu (nominálně)	2 319 952 057
Souhrnné AVP za celou dobu provozu (nominálně)	46 427 045 193
Souhrnné AVP za celou dobu provozu (diskontované)	20 885 464 434

Graf 11 Platba za dostupnost v jednotlivých letech provozu

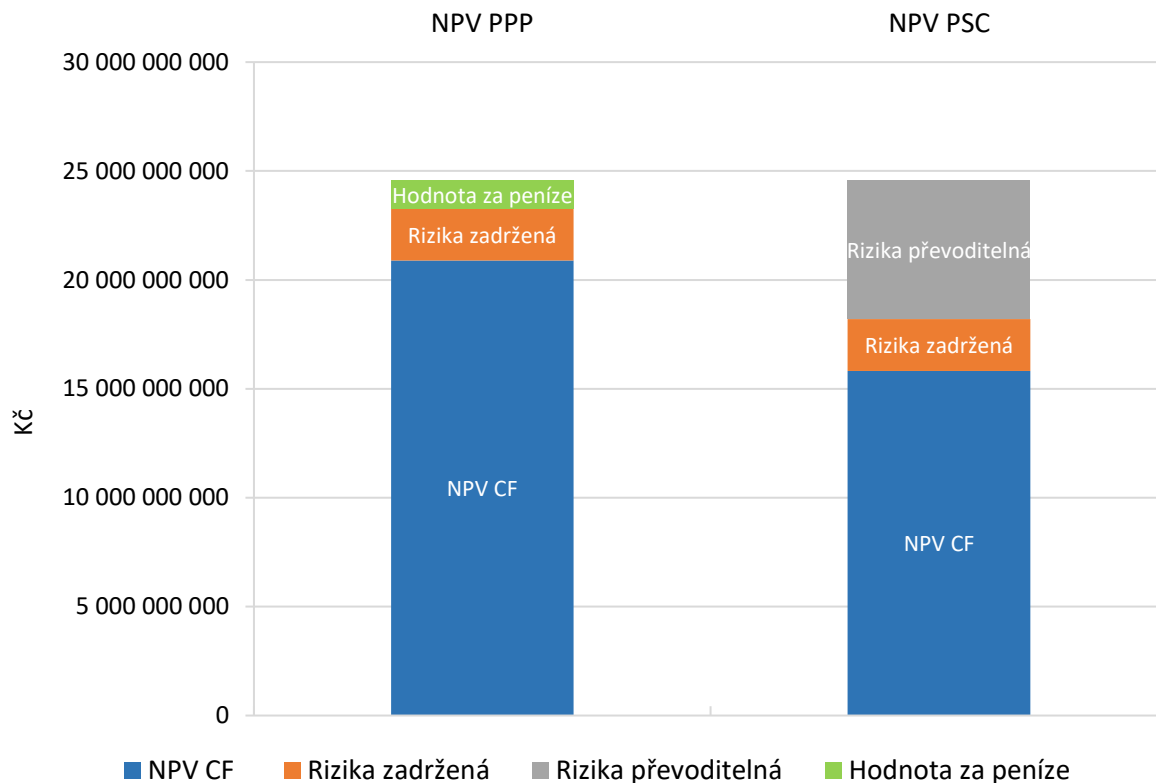


- Cash flow Objednatele – u obou variant je prezentovaný dopad Projektu do peněžních toků Objednatele. V této fázi se jako výhodnější jeví realizovat projekt tradiční veřejní zakázkou, avšak nezanedbatelný dopad má zohlednění očekávaných rizik projektu;
- Rizika zadržena – rizika, která nese Objednatel nezávisle na možnosti pořízení, tedy jsou ve stejné výši jak ve variantě PPP, tak ve variantě PSC;
- Rizika převoditelná – část rizik, která by při tradiční možnosti pořízení nesl Objednatel, je přenesena na Dodavatele. Zahrnuje rizika, kterým Dodavatel dokáže čelit efektivněji než veřejný sektor. Ve finančním modelu tak tyto rizika představují dodatečné náklady Objednatele ve variantě realizace projektu formou tradiční zakázky;
- Hodnota za peníze – rozdíl čisté současné hodnoty po započtení rizik ve variantě PSC (25,5 mld. Kč viz graf níže) a čisté současné hodnoty po započtení rizik ve variantě PPP (24,4 mld. Kč viz tabulka a graf níže);

Obrázek 9 Hodnota za peníze

Hodnota za peníze	Kč
Hodnota za peníze	1 298 425 797
Hodnota za peníze (%)	5,58%

Graf 12 Srovnání možné realizace Projektu ve variantě PPP vs. PSC



Po zohlednění dopadu Projektu do cash flow Objednatele včetně rizik se **jako vhodnější jeví realizovat vybranou část Projektu formou PPP, protože v této variantě byla dosažena hodnota za peníze 1,3 mld. Kč, a tedy realizace formou PPP je o 5,58 % výhodnější**, než by byla daná část Projektu realizována tradiční veřejní zakázkou.

Díky citlivostí analýze umožňuje finanční model uživateli vytvořit různé scénáře Projektu. Správnost výpočtu lze ověřit prostřednictvím kontrol modelu a informaci o počtu chyb na výstupním listu v modelu.

Kompletní přehled vstupních, výstupních, ale i výpočetních a doplňkových hodnot je dostupný v Příloze č. 2 – Finanční model a matice rizik na jednotlivých listech souboru. Ovládaní modelu je vysvětleno v Příloze č. 9 – Příručka k finančnímu modelu. Finanční model na výstupním listu 9 – Příručka k finančnímu modelu.

9 Analýza rizik projektu

Realizace železničního infrastrukturního projektu je nedílně spojena s celou řadou rizik. V Projektu existují rizika bez ohledu na to, zda je projekt realizován PPP modelem či klasickým modelem PSC.

Vzhledem k tomu, že v případě PPP projektů lze z tohoto pohledu značnou část projektových rizik přenést na stranu soukromého sektoru, je nutné pro srovnatelnost výsledků Klasického modelu a PPP modelu identifikovat a ocenit tato rizika. Zároveň je cílem PPP modelu mj. alokovat rizika na stranu, která je schopna jednotlivá rizika řídit efektivněji (tzn. i s nižšími náklady).

Zpracování analýzy rizik je rozčleněno na několik na sebe navazujících kroků:

- Identifikace rizik
- Vytvoření matice rizik
- Strategie pro řízení rizik
- Ocenění rizik (pro potřeby finančního modelu)
- Závěr, vyhodnocení

Porovnání modelu PPP s klasickým modelem zahrnuje mj. ocenění rizik (ve smyslu přenesení na soukromý sektor oproti klasickému modelu. Rozdělení rizik v uzavřené smlouvě mezi soukromým a veřejným partnerem je tak jedním z klíčových faktorů ovlivňujících dosahovanou hodnotu za peníze (maximální užitek za vynaložené prostředky). Matice rizik je tak jedním z klíčových vstupů pro určení výhodnosti (či nevýhodnosti) projektu PPP oproti klasickému modelu.

Aby mohl zadavatel ověřit výhodnost realizace projektu formou PPP oproti tradičnímu zadání, je nutné vypracovat studii obsahující finanční model. Konkrétně se jedná o studii proveditelnosti při jejíž přípravě je nutné právě detailně identifikovat rizika, provést jejich ocenění a uvážit jejich optimální alokaci mezi obě strany včetně možnosti ošetření rizik, která si veřejný sektor ponechá.

Zásadním tématem je také organizace řízení rizik při přípravě i následné realizaci PPP projektu. Obecně platí, že by měla být naplněna základní myšlenka, tak aby řízení a sledování rizika bylo svěřeno takovému subjektu, který má k riziku nejbližší. Zároveň by měl mít i dostatečné kompetence k prosazení vytipované strategie ošetření rizika.

9.1 Struktura a obsah matice rizik

Autory matice rizik jsou všichni Zpracovatelé. Samotná matice rizik slouží k přehlednému popisu rizik, zejména potom ke stanovení míry rizik, ohodnocení rizik a v neposlední řadě také k alokaci rizik.

Rizika jsou pro účely projektu rozdělena do 8 hlavních kategorií:

- Stavebně-technologická a projekční/plánovací rizika
- Kreditní rizika
- Tržní rizika
- Vnější rizika
- Provozní rizika
- Strategická rizika
- Finanční rizika
- Legislativní rizika

Kromě stručného názvu rizika je dále v matici uveden popis situace a souvislostí, ve kterých dané riziko spočívá, včetně dopadu rizika na projekt či na zúčastněné strany. Následuje návrh způsobu ošetření nebo snížení daného rizika.

Ve výpočtové části je dle dvou kritérií (pravděpodobnost vzniku rizika a dopad na projekt – obojí v %) stanovena míra rizika. Na základě míry rizika je pomocí referenční hodnoty, která je přiřazena dle příslušného nákladového faktoru vypočtena výsledná hodnota rizika. Nákladové faktory vycházejí z finančního modelu a jsou rozděleny následovně:

- Stavební náklady
- Provozní náklady
- Náklady životního cyklu
- Provozní náklady & náklady na životní cyklus
- Souhrnné náklady (veškeré náklady)
- Platba za dostupnost

Dalším klíčovým krokem je také stanovení alokace rizika mezi zúčastněné strany. Kompletní matice rizik obsahující všechny relevantní údaje je součástí Přílohy č. 2.

Pro zajištění co nejvyšší míry objektivity zejména při ohodnocování jednotlivých skupin rizik bylo při sestavování matice rizik využito metodik a dokumentů souvisejících s řízením rizik, analýzy dostupných podkladů vztahujících se ke stávající infrastruktuře či pozemkům pro výstavbu, analýzy dostupných podkladů vztahujících se k problematice výstavby železniční infrastruktury, údajů a podkladů o přípravě průběhu projektů napříč celým veřejným sektorem (např. zprávy z jiných projektů, závěry NKÚ, apod.), analýzy předpokladů projektu a v neposlední řadě i kvalitativního expertního odhadu včetně osobních zkušeností členů konsorcia. Při tvorbě matice rizik tak byla brána v úvahu všechna relevantní hlediska a dostupné podklady a zkušenosti. Veškeré podněty potom byly diskutovány v rámci pracovní skupiny a na základě toho byly stanovovány konkrétní hodnoty jednotlivých rizik.

Jako naprosto klíčová se z pohledu všech parametrů včetně výsledného dopadu na projekt jeví stavební a projekční rizika. Jedná se zejména o dva hlavní potenciální problémy, a to překročení rozpočtu stavby a nedodržení harmonogramu projektu. Na základě dostupných podkladů (závěry NKÚ, další zahraniční zdroje a zkušenosti) je patrné, že v oblasti výstavby dopravní infrastruktury je překročení rozpočtu staveb stejně jako nedodržení harmonogramu poměrně častým jevem a úzce spolu souvisí. Je proto třeba na toto v rámci analýzy rizik brát speciální zřetel i z důvodu nejvýraznějšího dopadu na projekt.

Prvním krokem pro snížení potenciálního překročení předpokládané ceny projektu a prodloužení doby výstavby je uznání faktu, že existuje významná pravděpodobnost výskytu těchto rizik, která nelze odstranit. Je ovšem možné tato rizika zmírnit (včetně jeho negativního společenského vnímání – včasnou diskusí a odpovídající prezentací), efektivní přípravou, transparentním zadáním projektových a stavebních prací, odmítnutím mimořádně nízkých cen, spoluprací všech (ideálně maximálně kvalifikovaných a zkušených) účastníků projektu, zvolením vhodné metody dodávky a také odpovídající smluvní dokumentací.

Hodnoty těchto rizik byly stanoveny zejména na základě analýzy závěrů NKÚ (především 21/35, 15/14 a 19/16) a dostupných výsledků studií projektů ze zahraničí. Uvedené závěry přináší informace o překračování rozpočtu staveb (řádově o vyšší desítky procent) oproti původním údajům vzniklým v přípravné fázi. Stejně tak dochází k prodloužení harmonogramu o nižší jednotky let (při dlouhodobějším výhledu se vyskytují i rozdíly vyšších jednotek let). Zároveň je ale v některých případech složité hodnoty jednoduše porovnávat a také je podstatný časový interval pro porovnávání. Každopádně příprava a realizace železničních staveb je velmi dynamický proces, na který má vliv celá řada velmi obtížně předvídatelných okolností. Během přípravy jsou projekty neustále rozpracovávány do většího detailu a zpřesňovány a stejně tak se nejenom ceny ale také legislativa v čase vyvíjejí. Existuje několik studií, které systematicky zkoumají předpokládané a skutečné náklady na širším

spektru výstavbových projektů a potvrzují rovněž výskyt těchto rizik. Z dostupných závěrů vyplývá, že průměrné překročení stanovené ceny v řádu nižších desítek procent je běžné, přičemž překročení o vyšší desítky procent není vůbec výjimečné.

Principem alokace (rozdělení) rizik je jejich přidělení straně, která na konkrétní riziko dokáže nejlépe reagovat, má pro ně účinnější nástroje či motivaci případné riziko nést.

Rizika se z pohledu alokace rozdělují na rizika, která:

- Zůstávají na straně veřejného sektoru („Ponechávaná rizika“);
- Jsou na straně soukromého sektoru („Přenesená rizika“);
- Oba sektory vzájemně sdílejí („Sdílená rizika“).

Optimální rozdělení rizik může mj. rozhodovat, zda bude předmětný projekt probíhat dle modelu PPP, či nikoliv, a může také rozhodnout o jeho případném úspěchu či neúspěchu. Není řešením veškerá rizika přenášet na soukromý sektor, protože budou vždy existovat rizika, na která bude veřejný sektor schopen reagovat účinněji a řídit jejich případný dopad (takovým postupem může klesat atraktivnost projektu pro možné uchazeče).

Typické rozdělení vybraných rizik

Koncesionář:

- Vyprojektování
- Výstavba
- Financování
- Správa a provoz
- Celoživotní obnova
- Dostupnost

Zadavatel/stát:

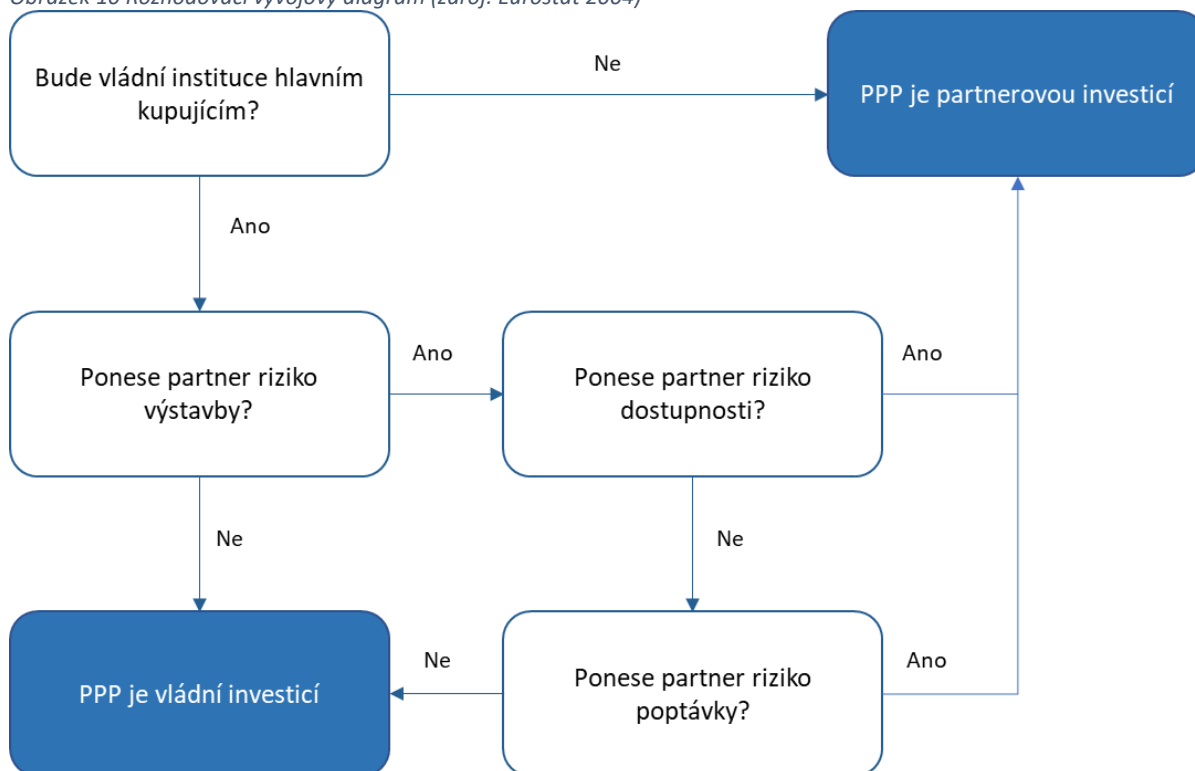
- Získání pozemků
- Získání územního rozhodnutí
- Inflace
- Poptávka po službě
- Změna legislativy

Dle pravidel ESA 2010 jsou rizika rozdělena do tří hlavních oblastí: riziko výstavby, dostupnosti a poptávky. Projekt by měl být koncipován tak, aby nebyl klasifikován jako aktivum vládního sektoru. Z pravidel ESA 2010 vyplývá, že aktiva zahrnutá v PPP projektu nejsou klasifikována jako aktiva vládního sektoru, pokud jsou splněny obě následující podmínky:

- Soukromý sektor nese riziko výstavby;
- Soukromý sektor nese alespoň jedno z rizik dostupnosti anebo riziko poptávky.

Rozhodující je, jestli existuje odpovídající evidence o přenesení většiny rizik vyplývajících z Projektu na SPV. „Přenesení rizik“ přitom znamená, že strana nese většinu (nebo větší podíl) těchto rizik v dané kategorii.

Obrázek 10 Rozhodovací vývojový diagram (zdroj: Eurostat 2004)



Hodnota za peníze, je optimální kombinace nákladů na celkovou dobu životnosti stavby a kvality (nebo vhodnosti dané zvolené procesní metody realizace pro daný účel) zboží nebo služeb, aby splnily požadavky konečným uživatelům. Toto hodnocení má v první řadě informovat, zda je projekt proveditelný při použití zvoleného modelu PPP, či je výhodnější jej realizovat tradičně pomocí veřejné zakázky formou měřeného kontraktu. K hodnocení se používají kvantitativní a kvalitativní analýzy, případně jejich kombinace.

Zejména v následujících situacích může realizace PPP přinést zadavateli vyšší hodnotu za peníze :

- Při přenesení rizik na tu ze smluvních stran, která je umí lépe řídit;
- Při dlouhodobé smlouvě (soukromý sektor bude daný úsek následně provozovat a opravovat zajištění kvality);
- Při snaze o dodržení harmonogramu při minimálním překročení uvažovaných nákladů;
- Při zajištění objednané dostupnosti a kvality provedení projektu.

Výstupy z provedeného ocenění rizik jsou popsány v Příloze č.2.

Riziko	Popis rizika	Mobily závazky	Ostatní rizika	Právopodobnost rizika (%)	Dopad rizika (%)	Nákladové faktory	Míra rizika (%)	Hodnota rizika (CZK)	Přeloženost rizika na SPV (CZK)	Alokace rizika	Referenční hodnota (CZK)
										I ²	Celková SPV
stavění technologií a projektů/název rizika											
Zavěření a projekční rizika	Nesprávné odhadnutí na projektovou dokumentaci, nepřehledná specifikace, přehlazení reálných datových požadavků na projekt, či chybný/číslovaný zpracování dle dokumentace. Přehlazení nákladů i nedostatek harmonogramu. Zvýšením lokality stavby, negativní vliv na životní prostředí.	Zvýšení projektu Odhad kvality Zvýšení nákladů Podcenění republiče	Smluvní ošetření parametru projektu, výběr dodavatele a zajištění na definovaných parametrech, vě, jejich přísluš (např. referenční, konkrétní, záruk...), Zajištění komerčních procesů a provázek. Zajištění potřebné kontrolní procesy při výstavbě, garantované kvality ze strany SPV. Vložení zápisů SPV do projektu. Vzhledem PRS by zejména riziko přehlazení nákladů i nedostatek harmonogramu mělo být nízké SPV.	70%	20%	Stavební náklady	16,70%	4 687 000 000,00 Kč	3 515 625 000,00 Kč	70%	25 000 000 000,00
Rizika lokality	Omezení dostupnosti lokality, problémy související s vlastnictvím lokality (nepovolené vstupnosti, výstupy počít vlastníku, úmrtí vlastníku, apod.), riziko neochotného stavu lokality (grafický profil, korozivní, včetně lžemene...), riziko archeologických nalezišť, další rizika spojená s ochrannou veřejnou zájmou (odstranění chráněných stromů rostlin a živočišné síly). Rizika vyplývající z nezískání stavebního povolení.	Zvýšení projektu Odhad kvality Změna projektu Podcenění republiče	Provedení odpovědnosti analýzy stavu pozemků zejména z pohledu útlupu, a změny příslušních stran, apod. Zajištění vlastnických práv k pozemkům a vyřízení problémů souvisejících například s právy zatíženími projektů. Přehlazení a předání pozemků v podobě, jak umohl SPV s posouzením příslušným způsobem nákladů. Odstavení potvrdzujících důkazových faktorů před zatížením zastání, změnami vlastnictví dotčených pozemků. S2 by měla prokázat či zaplnit vlastnickou lokalitu. Zajištění potřebných expertíz a průzkumů, ze strany S2, případně výsledků SPV před podepsáním smlouvy. SPV získá a musí předložit stavební povolení do určité doby. S2 získá stavební povolení, případně může jako poskytko stavební soudem panese S2. Úplný stavební povolení z vide SPV jako nejvyššího.	20%	10%	Stavební náklady	3,00%	790 000 000,00 Kč	187 500 000,00 Kč	25%	25 000 000 000,00
Rizika chybných technologií, a liš se souvisejících služeb	Rizika skrytých vad na objektích realizovaných používáním a prováděním SPV u provedení prací a také riziko skrytých vad v technologických způsobech řešení. Životnost projektu za strany SPV. Rizika související s použitím materiálů či nekompaktními materiály. Rizika vyplývající z technologické zastaralosti či selhání síti (nebo základních zdrojů či jiných podrodních systémů).	Zvýšení nákladů Odhad kvality Změna nákladů na celkem zatčení Podcenění vlastních či cizích zatčení	Dokladná analýza před převzetím objektu, dříve na smlouvě ošetření. Spojením s ověřenými a zkušenými dodavateli, dříve na smlouvě ošetření v oblasti prvků podnikání, finanční rozptylu na rozhodnutí projekt. Stanovení minimálních požadavků na použité strojnictví a na provoz, smlouvu na použití	6%	10%	Stavební náklady	0,60%	200 000 000,00 Kč	200 000 000,00 Kč	A	25 000 000 000,00
Kvalita rizika											
Riziko životnosti	Neschopenost zaplacení subdodavatelů v době likvidace platění neschopenosti dodavatele, zejména ve stavební fázi projektu.	Zvýšení nákladů Zvýšení projektu	Zastavení shodnout před uzavřením smlouvy kreditní rating SPV a smluvní ošetření tuto problematiku.	10%	10%	Souhrnné náklady	1,00%	420 000 000,00 Kč	420 000 000,00 Kč	A	42 000 000 000,00

Jak je uvedeno v podkapitole 9.1, jako naprosto klíčová se z pohledu všech parametrů (zejména hodnoty rizika) včetně výsledného dopadu na projekt jeví stavební a projekční rizika. V textu níže jsou popsána vybraná klíčová rizika nejenom z oblasti stavební a projekční.

Důvodem překročení stavebních nákladů je navýšení jednotlivých položek rozpočtu nebo také dodatečné náklady. Dodatečnými náklady se rozumí náklady, které vznikají v rámci zakázky, a které nebyly původně předpokládány (nebo jejich výše nebyla známa) anebo nebyly zahrnuty v nabídkové ceně díla, a které musí jedna ze stran smlouvy o dílo uhradit. Nejčastější příčiny překročení stavebních nákladů jsou následující:

- Není zvolena dostatečná rezerva rozpočtu
- Nejsou zohledněna možná navýšení ceny materiálu či práce v čase
- Nezahrnutí určitých nákladů do rozpočtu
- Změny v postupech výstavby (prodloužení prací)
- Nekvalitně/chybně provedená část stavby (vznik nutných oprav, větší spotřeba materiálu a času)
- Dlouhé prostoje stavebních strojů
- Chybně zpracovaný rozpočet stavby
- Nedostatečně vypovídající průzkumy
- Chyba lidského faktoru.

96

9.2.2 Riziko nedodržení harmonogramu projektu

Jedná se spolu s rizikem překročení stavebních nákladů o nejzávažnější rizika kategorie stavební a projekční rizika. V praxi to znamená, že stanovený harmonogram výstavby není v souladu s realitou. Riziko může být spojeno s poměrně širokou škálou příčin. Pokud některá z uvedených příčin nastane, je pravděpodobné, že dojde ke zpoždění dané činnosti. Pokud se činnost nachází na tzv. kritické cestě, a zároveň není v harmonogramu uvažováno s dostatečnou časovou rezervou, může kromě zpoždění jedné činnosti dojít ke zpoždění celého projektu. Nejčastější příčiny jsou následující:

- Zvýšení objemu stavebních prací (vícepráce)
- Nezajištění včasného zasmluvnění subdodavatelů (materiál, práce)
- Nedostatečná kapacita lidských zdrojů
- Dodatečné požadavky zadavatele
- Špatná technologická návaznost prací v harmonogramu
- Změny v postupech výstavby
- Nepříznivé počasí (nemožnost provádění určitých prací)
- Změny v projektové dokumentaci
- Nekvalitně/chybně prováděné práce (nutné opravy)
- Špatný časový odhad dob trvání dílčích činností
- Chybně zvolená časová rezerva

Opatření lze rozdělit především na preventivní a reaktivní. Preventivními opatřeními je výběr vhodného dodavatele například na základě zkušeností, z již realizovaného projektu nebo na základě poskytnutých referencí, včasné zasmluvnění klíčových subdodavatelů, kvalitní příprava časového plánu, průběžná kontrola plnění prací, či případné včasné operativní řešení změn. Reaktivními opatřeními jsou potom především penále a sankce, které mohou částečně pokrýt případnou škodu (nedodržení termínu), či změna subdodavatele.

9.2.3 Riziko projektové dokumentace

Jedná se o riziko, které rovněž spadá do kategorie stavební a projekční rizika, a které je reálné zejména v případě, že veřejný sektor (zadavatel) nemá projektovou dokumentaci k dispozici před zahájením veřejné soutěže. Vyplývá z rozdílu mezi očekáváním, které je kladeno na projektovou dokumentaci, a skutečným výsledkem dodaného projektu. Může se jednat o dodání projektu soukromým sektorem veřejnému sektoru či o dodání projektu v rámci soukromého sektoru, tj. subdodavatelem dodavatel. Výsledkem tohoto rizika je obvykle změna projektu, prodloužení jednání a z toho vyplývající finanční ztráta soukromého sektoru.

Opatření ke zmírnění rizika spočívá zejména v zapojení SPV v dostatečném časovém předstihu, a důrazu na smluvní ošetření charakteristik projektu. Dále je nutné jednoznačné definování požadavků před podepsáním smlouvy včetně zapojení všech zúčastněných do příprav projektu.

9.2.4 Riziko výstavby tunelů

Významnou součástí předmětného úseku jsou dva ražené dvoukolejné tunely (3 120 m a 4 806 m), přičemž tyto objekty jsou pro celou stavbu rozhodující jak z pohledu investiční náročnosti, tak z pohledu délky realizace stavby. Předpokládá se ražba metodou NRTM.

Výstavba podzemních staveb vždy patřila mezi rizikové obory, což souvisí především s nejistotami ve vlastnostech a chování horninového masivu. Proto je přirozená snaha s riziky souvisejícími s výstavbou tunelů pracovat. Nebezpečí, že dojde k závalu tunelu, jeho zaplavení či k jinému typu nehody, je neoddiskutovatelnou součástí výstavby zejména ražených tunelů. Tyto události lze minimalizovat, ale nelze je však zcela vyloučit. Vážné ztráty v minulosti vyvolané neočekávanými událostmi v souvislosti

s ražbou uvedly do pohybu řadu iniciativ. Díky nim byla navržena řada doporučení a metodologií za účelem zvládnutí rizika při výstavbě tunelů. Snaha poučit se z předchozích chyb vedla k rozvoji četných databází nehod spojených s výstavbou tunelů, nejčastěji jsou zdokumentovány závaly s doplňujícími informacemi, kde k nehodě došlo. Pro hodnocení a ošetření rizik lze využít Metodiku pro predikci rizika při ražbě tunelu MD ČR. Metodika předkládá systematický přístup k hodnocení rizika při stavbě tunelu jako pravděpodobné škody. Klade důraz nejen na zdroje nebezpečí a jejich dopady na proces výstavby, ale věnuje se i pravděpodobnostní stránce problému.

9.2.5 Riziko kvality provedení stavby

Také toto riziko patří pod stavební a projekční rizika. Jedná se o chybné a kvalitativně nedostatečné provedení stavby, nedostatečný výkon technického dozoru ze strany dodavatele, nenaplnění smluvních podmínek (týká se případného nedostatečného provedení jak u generálního dodavatele, tak i u subdodavatelů). Vyplývá z nesplnění očekávání kladených na konstrukci projektu, styl a zejména kvalitu, případně čas dokončení. Většinou se výsledek liší od předpokladů, které ovšem nejsou definovány ve smlouvě. Riziko, jako v minulém případě, může opět vzniknout na straně dodavatele i subdodavatele. Výsledkem může být změna konstrukce/stavby, z toho vyplývající prodloužení projektu a následná finanční ztráta soukromého sektoru.

Klíčovým opatřením je smluvní ošetření parametrů projektu, výběr dodavatelů v závislosti na definovaných parametrech, vč. jejich priorit (např. reference, bonita, záruky...).

9.2.6 Riziko stavu lokality

Jedná se o riziko z kategorie rizik lokality a vyplývá z možného zjištění (po uzavření smluv se soukromým sektorem), že je zapotřebí vynaložit náklady na úpravu stavu lokality, která je za stávajících podmínek pro realizaci projektu nevhodná (může být například kontaminována, může zde být neočekávaný geologický profil, dále např. veřejné sítě, či věcná břemena atd.). Důsledkem může být prodloužení projektu, prodloužení prací, přerušení projektu či finanční ztráta soukromého sektoru. Pro řízení tohoto rizika je podstatné důkladné prověření lokality budoucí realizace projektu při jeho přípravě. Nutné je zajištění potřebných expertíz a průzkumů ze strany zadavatele a předání výsledků Dodavateli před podepsáním smlouvy. Tento typ rizika musí být předmětem dialogu s uchazeči a musí být vyřešen před podáním nabídky.

9.2.7 Riziko dostupnosti (nedodržení závazku soukromým sektorem)

Toto riziko je jedním z klíčových rizik obecně u PPP projektů. Jedná se o riziko, že soukromý sektor dostojí většině svých závazků stanovených smluvně, některé části však nedodrží či provede jinak, v jiném rozsahu nebo se zpožděním, čímž dojde ke zhoršené dostupnosti služby či výstupu projektu. Výsledkem může být prodloužení doby zahájení projektu (především ve fázi výstavby), ukončení projektu, finanční ztráta soukromého sektoru.

Větší část tohoto rizika lze alespoň z části ošetřit smluvně, v podobě nastavení smluvních penále, které sníží platby za dostupnost optimálně na nulovou úroveň v případě nedostupnosti služby.

9.2.8 Rizika související se zařízením

Jedná se o provozní rizika. Jsou to rizika, která plynou z problémů týkajících se zařízení, materiálových vstupů nezbytných pro projekt a nezbytné údržby a oprav během životnosti projektu. Rizika spočívají např. v tom, že požadované vstupy jsou dražší, než bylo očekáváno, neodpovídají požadované kvalitě nebo nejsou dostupné v potřebném množství.

Rizika spadající do této skupiny lze smluvně ošetřit. V případě údržby, opravy, modifikace či adaptace je vhodné provést expertní odhady životnosti aktiv, která jsou součástí projektu.

9.2.9 Riziko legislativní

Legislativní rizika představují oblasti rizik, které jsou implicitně dané platnými zákony a předpisy nebo jejich změnami. Zadavatel se může v průběhu přípravy a realizace projektu setkat s nejasnými nebo protichůdnými předpisy, jejichž interpretace a aplikace může mít za následek komplikace v průběhu projektu jak pro veřejného zadavatele, tak i pro soukromého partnera. Z charakteru rizik vyplývá, že to jsou rizika, kterým se projekt vyhnout nemůže, aniž by byla optimalizována legislativa. Jedná se o obecné změny práva či daňové legislativy, které mají dopad na celý soukromý sektor, případně specifické změny práva či daňové legislativy, které se dotkne pouze dodavatele PPP projektu. Oblasti legislativy zpravidla generující rizika pro PPP projekty jsou:

- ZZVZ
- Zákony o majetku státu, ZSP
- Zákony upravující rozpočtová pravidla
- Zákony o majetkových a příjmových daních, DPH a odepisování
- Zákony upravující insolvenční

Tento druh rizik nelze příliš efektivně řídit, lze sledovat programová prohlášení vlády a politické záměry, připravovanou legislativu a rozhodovací praxi příslušných správních orgánů a soudů. Vhodná je analýza předpokládaných změn a jejich včasné řešení, smluvní nastavení a kategorizace změn legislativy.

9.2.10 Riziko vyšší moci

Jedná se o zejména o riziko přírodní katastrofy, riziko terorismu či riziko válečného konfliktu (nemusí být zasažena primárně lokalita stavby, může jít i o nepřímé důsledky). Tyto příčiny mohou způsobit značné škody v rámci projektu a vytváří komplikace pro jeho realizaci, údržbu a provoz. Předějit těmto událostem je téměř nemožné, resp. z pohledu realizace stavby nelze jejich vznik nijak ovlivnit. Jako prevence je vhodné pojištění pro případy, kde je to z ekonomického hlediska přijatelné.

9.3 Problematika pojištění

V rámci Studie je na místě zabývat se i otázkou pojištění požadovaných po Dodavateli v průběhu Projektu, jakožto prostředku ke snížení rizik.

Obecně platí, že veřejný sektor si nepojišťuje svůj majetek. To má své ekonomické opodstatnění.

Dodavatel by měl být pojištěn pro případ vzniku pojistné události způsobilé negativně ovlivnit realizaci Projektu. Objednatel je, za účelem eliminace rizika škody vzniknuvší v důsledku vzniku pojistné události během realizace Projektu (ve smyslu výstavby), ale i v následné fázi údržby, oprávněn požadovat po Dodavateli určitý typ pojištění a stanovit jeho požadované parametry, a to včetně limitů pojistného plnění, dovolených pojistných výluk, plánu a harmonogramu nápravy pojistné události apod.

Smlouva by měla stanovit povinnost Dodavatele být odpovídajícím způsobem pojištěn po celou dobu plnění smlouvy, případné nesplnění této povinnosti by mělo být sankcionováno smluvní pokutou, ev. možností zadavatele sjednat pojištění samostatně na náklady Dodavatele.

Zkušenost ze zahraničních PPP: předvídatelná a nepředvídatelná rizika a vzniklé vícenáklady

Londýnské metro. Jednou z prapůvodních příčin neúspěšného PPP projektu v případě londýnského metra (viz podkapitola 7.7) bylo to, že koncesionář Metronet předpokládal plynulý průběh PPP a vstřícný přístup veřejného partnera. V souladu s tímto předpokladem byly plánovány finance a řízeny i placeny dodavatelské práce. Ve skutečnosti však průběh a výsledky prací komplikovaly rozmanité vnější okolnosti i neochota a složitá organizace na straně veřejného zadavatele. Na úspěšné dosažení požadovaného stavu pak nebyly k dispozici dostatečné finanční rezervy ani vhodný řídicí mechanismus. Metronet se za dané situace obrátil na nezávislého arbitra PPP s žádostí o přiznání nároku na úhradu neplánovaných výdajů vůči londýnskému metru. Ten však rozhodl, že nejistoty patří k podnikání a soukromý partner s nimi musí počítat v nabídkových cenách i v systému řízení. V reakci na toto sdělení vyhlásil Metronet úpadek.

DLR. Vícenáklady koncesionáře mohou nicméně vzniknout opravdu nečekaně. Při realizaci jednoho z prodloužení Docklands Light Railway – DLR (viz podkapitola 7.5) se náhle objevila v jedné z budov technická základna tajných služeb, kterou bylo nutno přestěhovat. S podobnou eventualitou se ovšem v přípravné fázi nepočítalo, protože tajné služby byly skutečně tajné. Navíc tyto služby stály zcela mimo pravomoc kohokoliv ze zúčastněných, tudíž vyklizení prostor bylo hlavně na jejich dobré vůli. A té, jak alespoň vzpomínali přímí účastníci, nebylo mnoho, čímž koncesionáři vznikly v pravém slova smyslu nepředvídatelné výdaje.

Shrnutí: Podmínkou úspěšného PPP je důkladná příprava včetně co nejrealističtějšího ocenění rizik. Jak však patrné, ne vše lze předvídat. Proto je nezbytné mimo definování a ohodnocení rizik také nastavení potřebných procedur a existence finančních rezerv pro případ událostí, které objektivně předvídat nelze.

Po Dodavateli by měla být vyžadována tato pojištění:

- ve stavební fázi majetkové pojištění typu „all risk“ díla, jeho součástí a jeho příslušenství, včetně stavebních a montážních prací, materiálů, výrobků, zařízení, dokumentace, a to na tzv. novou cenu, tj. cenu, za kterou lze v daném místě a v daném čase věc stejnou nebo srovnatelnou znovu pořídit jako věc stejnou nebo novou, stejného druhu a účelu;
- ve stavební i provozní fázi pojištění odpovědnosti dodavatele za škodu, která vznikne objednateli nebo třetím osobám v důsledku smrti nebo úrazu nebo za škodu na jejich majetku v souvislosti s realizací Projektu v důsledku činnosti dodavatele (zhotovitele).

Z pohledu pojistitelnosti lze považovat za problematickou zejména otázku škod v provozní fázi, kdy může kupříkladu v případě nehody na trati dojít k velmi významným škodám, které mohou být i nepojistitelné. Podstatné je, že pojištění dodavatele by se mělo vztahovat jen na škodu, kterou zaviní. V případě, že dojde k mimořádné události (např. k nehodě), však nikoliv z důvodu pochybení Dodavatele, pak tato událost by měla být řešena v rámci smluvních mechanismů vypořádání mimořádných událostí. Obecně by mělo platit, že v případě, že dojde k nedostupnosti trati nikoliv v důsledku zavinění Dodavatele, nemělo by dojít ke krácení poplatku za dostupnost. Hlavním rizikem, které bude muset Dodavatel pokrýt, tedy bude nedostupnost trati vzniklá jeho zaviněním.

10 Platební mechanismus

10.1 Struktura Projektu z hlediska způsobu placení ze strany SŽ

Předmětem Projektu ve variantě 2, vyhodnocené v kapitole 4 jako optimální, je investice v rozsahu Nemanice (včetně) – Ševětín (včetně) a následné udržování provozuschopného stavu vybraných částí železniční infrastruktury v úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (včetně). Doporučená organizační a procesní struktura takto věcně vymezeného Projektu předpokládá jedno výběrové řízení na generálního Dodavatele. Ten bude zodpovídat za realizaci Projektu v následujících odlišných, ale navzájem provázaných celcích:

- část Projektu realizovaná jako PPP, zahrnující investiční fázi a navazující provozní fázi v úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (včetně), přičemž související výdaje a přiměřený zisk dodavatele budou hrazeny po dobu trvání projektu PPP SŽ prostřednictvím odpovídajícího platebního mechanismu PPP; tato část je dále v této kapitole uváděna jako „úsek PPP“;
- zbývající část Projektu (Nemanice) realizovaná jako „běžné“ dílo se smluvními garancemi (cca 2 až 10 let), zahrnující pouze investici hrazenou přímými platbami od SŽ.

V této kapitole je dále popsán navrhovaný platební mechanismus pro úsek PPP.

10.2 Úvod do problematiky platebního mechanismu PPP a podmínek jeho úspěšnosti

Tato informativní kapitola vychází z praktických zkušeností s realizovanými projekty PPP v zahraničí. Je určena širšímu okruhu čtenářů této studie pro úvodní seznámení s problematikou platebního mechanismu. Předpokládáme, že zadavateli projektu Nemaše je její obsah v principu známý, je však třeba počítat i se čtenáři, kteří nejsou v problematice PPP natolik zblhlí.

Platby Dodavateli za dodávané služby musí za dobu PPP/koncese pokrýt všechny související výdaje a přiměřený zisk při dosažení smluvně stanovené kvality dodávaných služeb. Platební mechanismus k tomu určuje konkrétní způsob a podmínky. Platební mechanismus úzce souvisí s předmětem PPP: Předmět PPP musí mít významný provozní obsah a poskytovat prostor pro úspory provozních nákladů. Je tomu tak z následujících důvodů:

Cena peněz Dodavatele (úroky z úvěrů, očekávaný výnos akcionářů) je zpravidla vyšší než u veřejného sektoru a PPP je administrativně náročnější než tradiční zadávání. Jako pouhý alternativní způsob financování je tedy řešení projektu veřejné infrastruktury formou PPP značně nevýhodné.

Předností soukromého sektoru, která umožní tento rozdíl převážit, je snižování provozních nákladů při stanovené úrovni kvality, zejména prostřednictvím inovací a efektivnější organizace práce. Pro předmět PPP (koncese) a platební mechanismus přitom platí, že

- Předmět PPP k nim musí vytvořit prostor
- Platební mechanismus k nim musí dodavatele motivovat

V konkrétních případech mohou sehrát roli i další přednosti soukromého sektoru, například v oblasti zajištění financování.

Základem správné volby platebního mechanismu je přenos rizika poptávky. Z tohoto pohledu můžeme rozlišit tři základní situace:

- Riziko poptávky plně nese soukromý sektor – platební mechanismus je pak založen na poplatcích hrazených uživateli služby (příklad: mýtné, jízdné, vodné a stočné, aj.);

- Riziko poptávky nese plně nebo převážně veřejný sektor – platební mechanismus je pak založen na poplatcích za dostupnost;
- Riziko poptávky je sdílené – platební mechanismus je pak založen na poplatcích za užívání hrazených veřejným sektorem v závislosti na poptávce (příklad: stínové mýtné).

Uvedené základní tři typy platebních mechanismů se často kombinují, přičemž jeden je zpravidla dominantní a další doplňkové. Doplňkové příjmy nesmějí v takovém případě převážet platby z dominantního platebního mechanismu.

Jak je uveden výše, je základem odpovídající přenos rizika poptávky tam, kde je ho nejlépe možné řídit. K tomu přistupují další faktory úspěšnosti, zejména:

- Platba pouze za dodané a odsouhlasené služby;
- jednoduchá a jednoznačně interpretovatelná konstrukce plateb – čím složitější, tím náchylnější k problémům;
- Ověřitelné a standardizované parametry služeb, na jejichž základě jsou platby prováděny;
- Nezávislé měření parametrů služeb, aby se vyloučilo skutečné či domnělé „nadržování“ jednomu či druhému partnerovi.

10.3 Doporučený platební mechanismus Projektu

Platební mechanismus Projektu bude založen na poplatcích za dostupnost. Vedou k tomu následující objektivní důvody:

- Aktuální prognóza přepravy na úseku Nemaše nepředpokládá výrazný vývojový trend v objemech osobní a nákladní přepravy;
- Hlavní vliv na tyto objemy budou mít faktory mimo kontrolu správce železniční infrastruktury, a tedy i Dodavatele, pokud by správcem daného majetku po zvolenou dobu byl (např. dobudování dálnice D3 nebo rozhodování nákladních přepraveců);
- Poplatky za použití dopravní cesty jsou složitě konstruované, a přitom pokrývají velmi malou část nákladů – jejich zahrnutí do platebního mechanismu by nepřineslo odpovídající užitek.

Zkušenost ze zahraničních PPP: platební mechanismus, riziko poptávky a chování přepravního trhu

Platební mechanismus PPP na prodloužení Docklands Light Railway – DLR (viz podkapitola 7.5) byl založen na poplatcích za dostupnost. Byl přitom kladen důraz na měřitelnost parametrů, od nichž se platby odvíjejí, tak aby byl jejich výklad, pokud možno zcela jednoznačný. Pro platební mechanismus totiž v praxi vždy platí: **Existuje-li možnost dvojího výkladu, pak se ji každá ze zúčastněných stran snaží využít ve svůj prospěch.**

Platební mechanismus obsahoval formálně i složku zohledňující riziko poptávky. Přepravní trh však na prodloužení sítě DLR reagoval zcela nečekaně: Poptávka nejprve jednorázově stoupla výš, než se původně očekávalo, a poté – opět oproti očekávání – dále nerostla. Nebyl tudíž rozumný důvod tuto složku v praxi uplatnit.

Případný neočekávaný vývoj v objemu provozních výkonů lze zohlednit úpravami plateb za dostupnost.

Úspěšný platební mechanismus založený na poplatcích za dostupnost musí obsahovat takové podmínky, které

- Pokrývají rozhodující kvantitativní a kvalitativní parametry poskytované služby;
- Jsou jednoduše a jednoznačně měřitelné;
- Stimulují dodavatele k dodržování a zvyšování kvality služeb;
- Odradí dodavatele od nedodržení některých závažných parametrů služby.

10.4 Základní struktura platebního mechanismu

V nejobecnější podobě lze platební mechanismus založený na platbách za dostupnost vyjádřit vztahem

$$MPZ = ZSS \times S_d - S_k$$

kde

MPZ – celková měsíční platba zadavatele, založená na dostupnosti,

ZSS – základní měsíční sazba platby dodavateli, kterou tvoří

- Část na pokrytí investice, neupravovaná podle vývoje inflace;
- Část na pokrytí provozních výdajů, upravovaná podle inflace nebo pod úrovní inflace (indexovaná);

S_d – index vyjadřující dostupnost poskytované služby,

S_k – souhrn srážek za nedodržení standardů kvality za daný měsíc nebo jinou zvolenou časovou jednotku.

Předpokládá se, že platební mechanismus pro PPP část Projektu bude reflektovat možnost plateb v CZK i v EUR.

Obecná struktura takového platebního mechanismu je pak dána následujícím vztahem pro měsíční platbu za dostupnost:

$$AvP_m = [(BAP I_{CZK} + BAP I_{EUR}) \times I_y + BAP F_{CZK} + BAP F_{EUR}] \times AvR_m - DPA_m$$

kde

AvP_m = aktuální výše měsíční platby za dostupnost v měsíci „m“, (monthly availability payment),

$BAP I_{CZK}$ = základní výše indexované části poplatku za dostupnost v korunách definovaná v smlouvě; (base availability payment – indexed CZK),

$BAP I_{EUR}$ = základní výše indexované části poplatku za dostupnost v EUR definovaná v smlouvě; (base availability payment – indexed EUR),

I_y = index pro smluvní rok „y“, definovaný v smlouvě,

$BAP F_{CZK}$ = základní výše neindexované (fixní) části poplatku za dostupnost v korunách definovaná v smlouvě; (base availability payment – fixed CZK),

$BAP F_{EUR}$ = základní výše neindexované (fixní) části poplatku za dostupnost v EUR definovaná v smlouvě; (base availability payment – fixed EUR),

AvR_m = míra dostupnosti v měsíci m (availability ratio),

DPA_m = srážky za nekvalitu v měsíci m (deduction points adjustment).

Kontrolu nad poskytováním služeb Dodavatele z hlediska dostupnosti a kvality bude vykonávat zadavatel nebo jiná, jím pověřená, osoba.

Výše plateb Dodavateli a jejich úpravy zohledňující disponibilitu a kvalitu se bude odvíjet od předmětu koncese, který zahrnuje:

- Železniční spodek;
- Železniční svršek;
- Tunely.

Podrobnosti jejich stanovení budou navrženy ve fázi detailní přípravy projektu PPP a dále upřesněny ve fázi vyjednávání s uchazeči tak, aby byly v smlouvě definovány způsobem zcela vylučujícím jakékoli pochybnosti.

Pro potřebu této Studie a na úrovni detailů odpovídající studii proveditelnosti jsou dále v této kapitole dána doporučení pro základní směry rozpracování platebního mechanismu v dalších krocích.

10.5 Způsob měření a hodnocení míry dostupnosti

Pro měření dostupnosti služby bude ve fázi přípravy projektu definován tzv. faktor dostupnosti na úseku PPP. Tento ukazatel vymezí v úvahu přicházející stavy dostupnosti, resp. nedostupnosti, předmětu koncese a přiřadí jim koeficient v hodnotě 0 – 100.

Pro potřebu platebního mechanismu bude tento základní faktor dostupnosti dále upraven zejména

- trváním dostupnosti (resp. nedostupnosti) dané služby,
- denním obdobím, v němž byla služba dostupná, resp. nedostupná,
- dalšími parametry odrážejícími povahu dané služby a konsekvence její nedostupnosti pro provoz železniční sítě.

Jako základ 100% trvání dostupnosti služby bude stanovena délka daného platebního období (měsíc), od níž bude pro potřebu plateb dodavatele odečtena:

- doba, během níž nebude spravovaná infrastruktura na úseku PPP dostupná z důvodů činností prováděných SŽ nebo jí pověřenými třetími stranami na předmětu Projektu nebo na jiných částech železniční infrastruktury s přímým dopadem na předmět Projektu a jeho dostupnost,
- stanovená doba, po níž bude Dodavatel provádět činnosti definované právními a technickými normami a předpisy SŽ s dopadem na dostupnost úseku PPP.

Detaily rozpracování těchto principů do konkrétních matematických vztahů a podmínek budou předmětem podrobné přípravy projektu a Smlouvy.

10.6 Způsob měření a hodnocení kvality služeb

Jako základ pro hodnocení kvality poskytovaných služeb na úseku PPP budou sloužit tzv. výkonnostní normy. Výkonnostní normy stanovují cíle jednotlivých služeb poskytovaných dodavatelem v rámci PPP a požadavky na výsledky činností, sloužící k dosažení těchto cílů.

Výkonnostní normy budou definovány pro jednotlivé součásti předmětu koncese ve fázi přípravy projektu, a to na základě

- obecně závazných právních předpisů – zákony, vyhlášky (zejména zákon o drahách, vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, vyhláška č. 100/1995 Sb., kterou se stanoví podmínky pro provoz, konstrukci a výrobu určených technických zařízení a jejich konkretizace (Řád určených technických zařízení), aj.);
- souvisejících technických norem;
- interních postupů SŽ, jejichž dodržování bude SŽ vyžadovat od dodavatele – podrobněji viz v kapitole 5 této Studie;
- osvědčené dobré praxe v oboru.

Definování výkonnových norem bude předmětem podrobné přípravy Projektu a smlouvy.

Pro účely této Studie lze uvést následující příklady základních kvalitativních parametrů předmětu koncese zakotvených ve výkonnostních normách, určených k podrobnému rozpracování v dalších krocích přípravy Projektu:

- geometrická kvalita koleje;
- prostorová poloha koleje;
- neexistence překážek v prostorové průchodnosti koleje;
- zjištěná únosnost tělesa železničního spodku;
- zjištěná míra koroze;
- stav odvodňovacího zařízení;
- stav udržované zeleně;
- stav technických zařízení tunelů (osvětlení, ventilace apod.);
- pravdivost a úplnost vedení veškeré související dokumentace.

Další podrobnosti jsou uvedeny v kapitole 4 této Studie.

Způsob převedení neplnění výkonnostních norem do konkrétních peněžních srážek z plateb za dostupnost (např. formou pokutových bodů oceněných peněžní částkou) bude rovněž předmětem podrobné přípravy Projektu a Smlouvy.

Definování parametrů výkonnostních norem a peněžní ocenění jejich neplnění bude v neposlední řadě zohledňovat bezpečnost provozu, a to tak, aby při neplnění, které vedlo nebo by prokazatelně mohlo vést k vážné nehodě ve smyslu §49 zákona o drahách, byla měsíční platba za dané období nulová (bez ohledu na právo vymáhat po Dodavateli případné škody způsobené nehodou).

Dodavatel bude povinen monitorovat a dokumentovat činnosti jím prováděné pro dodržování výkonnostních norem.

11 Analýza daňových dopadů a strukturování projektu dle ESA 2010

11.1 Analýza daňových aspektů

11.1.1 Daň z přidané hodnoty ("DPH")

Pro účely této analýzy se předpokládá, že Dodavatel bude registrován jako plátce DPH v České republice. Také se předpokládá, že podstatou výstavby Projektu na bázi PPP je dodání díla (ve formě stavební služby) ze strany Dodavatele SŽ. V rámci řešení problematiky DPH můžeme celý Projekt rozdělit na tři etapy, tj. období výstavby Projektu Dodavatelem, okamžik předání Projektu Dodavatelem SŽ, a dobu provozování. Vzhledem k tomu, že DPH problematika PPP projektů není specificky ani speciálně definována v zákoně o DPH, vycházíme při naší analýze z obecných DPH zásad a pravidel. Zároveň při přípravě této Studie proveditelnosti vycházíme z legislativy platné ke dni vydání této Studie. Aktuální daňová legislativa se v době realizace projektu může lišit a je nutné v okamžiku zahájení realizace správné uplatnění daní znovu zanalyzovat a potvrdit.

11.1.1.1 Období výstavby Projektu

Dodavatel bude v průběhu výstavby hradit faktury svým dodavatelům včetně DPH nebo v režimu přenesené daňové povinnosti s ohledem na typ jím přijímaných služeb a dodaného zboží. V případě stavebních prací, což bude dle předpokladů největší část přijatých plnění, bude dodavatel stavebních služeb povinen na tyto transakce aplikovat režim přenesení daňové povinnosti a Dodavatel bude povinen uplatnit DPH na výstupu z těchto přijatých služeb a uvést ve svém přiznání k DPH. V případě přijetí ostatních služeb od českých dodavatelů (například služby spojené se získáním stavebního povolení nebo provedení jiných administrativních úkonů) bude aplikován standardní DPH režim (tj. DPH na výstupu ve výši 21 % aplikuje dodavatel) a Dodavatel bude hradit faktury těmto dodavatelům včetně DPH. V obou výše zmíněných případech předpokládáme, že Dodavatel splní všechny zákonné podmínky a bude mít plný nárok na odpočet DPH, jelikož Zpracovatelé rozumí, že všechna plnění budou pořízena za účelem následného poskytnutí zdanitelného plnění s nárokem na odpočet DPH (viz následující podkapitola) a Dodavatel nebude poskytovat žádná osvobozená plnění bez nároku na odpočet Správě železnic (např. financování Projektu nebo jiné osvobozené finanční činnosti).

11.1.1.2 Okamžik předání Projektu

V okamžiku předání částí nebo celého dokončeného Projektu bude Dodavatel povinen zvolit DPH režim jednak podle předmětu plnění a dále hlavně s ohledem na skutečnost, zda bude Projekt nebo jeho část předán plátcí nebo neplátcí DPH. V současné době rozumíme, že v souladu s právním názorem bude dokončený Projekt předán/dodán SŽ, tj. plátcí DPH (zpracovatelé rozumí, že v rámci dané transakce bude SŽ vystupovat jako příjemce plnění, osoba povinná k dani a poskytne Dodavateli své DIČ).

Dodavatel dodá SŽ plnění ve formě stavebních prací, případně dalších služeb. U stavebních služeb bude Dodavatel povinen aplikovat režim přenesení daňové povinnosti. U dalších služeb uplatní DPH na výstupu Dodavatel. V případě následného zdanitelného pronájmu železniční trati dopravcům ze strany SŽ by pro SŽ měl být zachován nárok na odpočet DPH z úplaty za vybudování Projektu (za předpokladu, že ekonomickým vlastníkem kolejí je SŽ, viz níže). Tento předpoklad Zpracovatelé v rámci přípravy Studie proveditelnosti neověřovali.

Na základě společných diskusí Zpracovatelé rozumí, že se ekonomickým vlastníkem dráhy přímo od Dodavatele stane SŽ, jelikož na ní přímo přejde právo hospodařit s majetkem (tj. dráha) jako vlastník a SŽ budou náležet také výnosy z následného zdanitelného pronájmu železniční trati dopravcům. V daném případě, tj. Dodavatel staví koleje do ekonomického vlastnictví SŽ a SŽ je ekonomickým vlastníkem dráhy, bude uplatněn DPH režim uvedený výše).

Z aktuální DPH judikatury Soudního dvora Evropské Unie v souvislosti s nárokem na odpočet DPH v případě úhrady za plnění třetí osobou vyplývá, že správce daně daňovému subjektu může nárok na odpočet DPH zamítnout, pokud by úhrada za plnění byla provedena třetí osobou. Pokud by tedy výstavba Projektu byla hrazena třetí osobou, tj. nikoliv SŽ (například prostřednictvím SFDI), v souladu s DPH judikaturou Soudního dvora Evropské Unie by mohl být SŽ odepřen nárok na odpočet DPH. K dané problematice (tj. uplatnění nároku na odpočet DPH v případě úhrady za plnění třetí osobou) správce daně zatím nevydal oficiální stanovisko, aplikace této judikatury v České republice není zatím zřejmá. Přesto v případě, že platba bude uskutečňována třetí osobou, je doporučeno toto prověřit.

Jak je již zmíněno výše, PPP projekty nejsou v zákoně o DPH nijak speciálně upraveny a není stanoven specifický DPH režim, který by měl být aplikován v případě předání dokončeného PPP projektu.

Datum uskutečnění zdanitelného plnění (tj. den, ke kterému je daňový subjekt povinen odvést DPH) připadalo na den předání Projektu, nebo jeho části Dodavatelem příjemci V případě, že by Projekt byl Dodavatelem předán v dílčích částech, datum uskutečnění zdanitelného plnění připadá na den předání jednotlivých dílčích částí.

Vzhledem k těmto nejasnostem doporučujeme, aby SŽ) požádalo Ministerstvo financí nebo Generální finanční ředitelství o odsouhlasení aplikace DPH režimu v dané situaci a předešlo se tak potenciálním sporům se správcem daně. Konkrétně se může jednat o zaslání metodického dotazu na Ministerstvo financí / Generální finanční ředitelství ohledně správního DPH režimu nebo žádost o závazné posouzení, zda se při poskytnutí zdanitelného plnění (tj. předání výstavby Dodavatelem SŽ) použije režim přenesení daňové povinnosti. V žádosti o vydání rozhodnutí o závazném posouzení žadatel uvede popis zdanitelného plnění, jehož se žádost o vydání rozhodnutí o závazném posouzení týká a návrh výroku rozhodnutí o závazném posouzení.

11.1.1.3 Doba provozování (platba za dostupnost)

V průběhu provozu bude Dodavatel dostávat pravidelné platby. Částí každé této pravidelné platby bude financována provedená investice, na kterou již bylo DPH uplatněno v momentě předání Projektu. Zbývající část každé pravidelné platby bude úplata za služby provozování, přičemž poskytnutí těchto služeb bude zdanitelným plněním v základní sazbě DPH (21 %), a bude tedy povinností Dodavatele odvést DPH z této části jednotlivých plateb za služebnost, neboť DPH za vybudovanou a převedenou infrastrukturu již bylo jednorázově uhrazeno dle předchozího odstavce. Vzhledem k tomu, že se v případě služeb za provozování bude jednat o kontinuálně poskytovanou službu, předpokládáme, že datum uskutečnění zdanitelného plnění nastane vždy k poslednímu dni daného období (například na konci kalendářního měsíce nebo čtvrtletí). Délka tohoto období, definice služeb za provozování, a tudíž i správná aplikace DPH závisí na smluvním ujednání obou stran.

Pro účely DPH je nezbytné, aby byl Dodavatel schopen správně stanovit základ daně připadající jak na část Projektu vztahující se k jeho vybudování a předání, tak na část vztahující se ke službám za provozování.

11.1.1.4 Vzorový příklad

Níže uvádíme vzorový příklad v souvislosti s DPH problematikou uvedenou výše. Daný vzorový příklad předpokládá, že koleje jsou vybudované přímo do ekonomického vlastnictví SŽ a že ekonomickým vlastníkem kolejí je SŽ. Pokud by tomu tak nebylo, správné DPH výpočty by byly jiné.

Vzorový příklad:

- Stavební náklady 1 mld Kč;
- Roční poplatek za dostupnost tzv. AVP například 1 tis. Kč ročně v tom rozdělení 70 % z celkové výše nákladů na výstavbu a 30 % z provozních nákladů.

DPH výpočet:

- Dodavatel uplatní režim přenesení daňové povinnosti, tj. 1mld Kč + 0 DPH. DPH na výstupu (21 %) odvede příjemce stavebních služeb, tj. SŽ a zároveň by pro SŽ měl být zachován nárok na odpočet DPH z úplaty za vybudování Projektu;
- Roční poplatek za dostupnost: 0,7 tis. Kč + 0 DPH (již zdaněno při předání) 0,3 tis. Kč + 21 % DPH (tj. 0,063 tis. Kč).

11.1.2 Daň z příjmů právnických osob

Primárně se předpokládá, že Dodavatelem bude tuzemská právnická osoba, jejíž výnosy budou podléhat dani z příjmů právnických osob. Dále se předpokládá, že náklady/výdaje Dodavatele související s realizací Projektu mu budou sloužit k dosažení, udržení a zajištění zdanitelných výnosů/příjmů. Dále se předpokládá, že jak Dodavatel, tak SŽ podléhají vedení účetnictví dle zákona o účetnictví č. 563/1991 Sb. a prováděcí vyhlášky č. 500/2002 Sb.

Z hlediska daně z příjmů právnických osob se vychází ze správného zaúčtování nákladů a výnosů souvisejících s projektem v souladu s tuzemskými účetními předpisy při respektování možných úprav vyplývajících ze zákona o daních z příjmů.

V období výstavby Projektu by měl Dodavatel evidovat související náklady na účtech nedokončené výroby. V okamžiku předání Projektu do užívání by měl Dodavateli vzniknout zdanitelný výnos v souvislosti s předaným předmětným úsekem dráhy a současně proti tomu může Dodavatel postavit náklady vynaložené na výstavbu, dosud zaúčtované na účtech nedokončené výroby. Dodavatel by tak neměl evidovat hmotný majetek ani uplatňovat daňové odpisy. SŽ by v okamžiku předání Projektu do užívání měla zaúčtovat navýšení hodnoty majetku a dlouhodobý závazek.

Část platby za dostupnost připadající na údržbu by měl Dodavatel účtovat do výnosů postupně po dobu poskytování služby údržby a uplatňovat související náklady, SŽ by měla po dobu poskytování služby vykazovat náklady na údržbu.

11.1.3 Daň z nemovitých věcí

Od daně z nemovitých věcí (daně z pozemků a daně ze staveb) jsou osvobozeny pozemky a stavby ve vlastnictví České republiky v případě, že nejsou užívány k podnikání, pronajímány nebo propachtovány. Dále jsou od daně z nemovitých věcí osvobozeny pozemky zastavěné stavbou drah a zdanitelné stavby drah určené kolaudačním rozhodnutím nebo kolaudačním souhlasem k veřejné dopravě. Poplatníkem daně z nemovitých věcí je také státní organizace mající právo hospodařit s majetkem státu. Nově budované stavby proto budou předmětem daně z nemovitých věcí u SŽ, pokud nebudou splněny podmínky pro osvobození od daně.

11.2 Posouzení projektu z pohledu ESA 2010

Evropský systém národních a regionálních účtů (ESA 2010) je mezinárodně kompatibilní účetní rámec EU pro systematický a podrobný popis hospodářství. Jednou z jeho částí jsou i podmínky pro klasifikaci aktiv projektů PPP.

Základním cílem Studie proveditelnosti je definice takových východisek a parametrů, které povedou k tomu, že Projekt nebude klasifikován jako aktivum vládního sektoru, resp. závazky vyplývající ze Smlouvy budou klasifikovány mimo saldo rozpočtu a mimo dluh vládního sektoru.

ESA 2010 definuje základní podmínky, za kterých je možné klasifikovat aktiva PPP projektu mimo bilanci státního rozpočtu a není tak navyšován vládní dluh.

Pravidla ESA 2010 jsou interpretována v základním dokumentu:

- Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, 2019 edition – tento dokument je ze strany Eurostatu průběžně aktualizován, tato Studie proveditelnosti pracuje s verzí z roku 2019 (dále i MGDD)

K tomuto dokumentu byla vytvořena výkladová metodika, která je shrnuta především v následujících dokumentech:

- A Guide to the Statistical Treatment of PPPs – dokument připravený ve spolupráci s Eurostatem a Evropským expertním centrem pro PPP
- Eurostat clarification note – The statistical treatment of PPP contracts
- Clarification on the application of a guide to the statistical treatment of PPPs: responses to FAQ ze dne 20.06. 2022

Nosným a základním principem definovaným v ESA 2010 pro PPP projekt je přenos rizik z veřejného sektoru na soukromého partnera.

Každý projekt je ČSÚ a Eurostatem posuzován individuálně podle konkrétně dohodnutých finálních podmínek. V době vypracování Studie proveditelnosti nelze předjímat tato rozhodnutí.

11.2.1 Základní pravidla ESA 2010

Aktiva zahrnutá v PPP projektu nejsou klasifikována jako aktiva vládního sektoru, pokud jsou splněny obě následující podmínky:

- 1) Soukromý sektor nese riziko výstavby – jedná se typicky o rizika zpoždění při dokončení stavby, nesplnění jednotlivých standardů, vícenáklady, technické nedostatky a externí negativní efekty;
- 2) Soukromý sektor nese alespoň jedno z rizik
 - a. Dostupnosti zapříčiněných všemi dodavateli a subdodavateli;
 - b. Poptávky (riziko změny poptávky, které nevyplývá z neadekvátní či nízké kvality služeb nebo je způsobena jiným jednáním ovlivňujícím kvantitu a kvalitu služeb).

V dalších částech dokumentu MGDD jsou pak definovány další podmínky, které se týkají vymezení a předmětu PPP, platebního mechanismu, financování, uplatňování záruk, pojištění či podmínky předčasného ukončení a změn smlouvy.

Přitom platí, že není nutné nést všechna rizika v těchto kategoriích, ale je nezbytné nést většinu/vyšší podíl rizik v těchto kategoriích. Pro tento účel je nutné analyzovat jednotlivá rizika a jejich možný transfer mezi subjekty – viz kapitola 9.

Podrobněji jsou základní podmínky klasifikaci aktiv mimo bilanci státu popsány v Příloze č. 3 – Vybrané aspekty koncesionářské smlouvy dle pravidel ESA 2010.

11.2.2 Nevýhody mimobilančního vykazování aktiv PPP projektu

V rámci nastavení parametrů pro mimobilanční vykazování bylo identifikováno několik oblastí, jejichž dodržení komplikuje či prodražuje Projekt.

Konkrétně se jedná o následující oblasti:

- **Rozdělení rizik** – relativně striktní požadavky ESA 2010 na přenos rizik na Dodavatele neumožňují rozdělení rizik dle ekonomické výhodnosti. Dodržení podmínek ESA 2010 tedy nutně přenáší vyšší rizika na Dodavatele. Naopak snížení přenosu rizik na Dodavatele by vedlo k nižšímu nacenění rizik, a tudíž ke zlevnění Projektu. Zpracovatel této Studie simulaci přenosu rizik bez dodržení podmínek ESA 2010 neprováděl;
- **Přímé platby (financování)** – jakýkoliv podíl státního financování má vliv na posouzení Projektu mimo bilanci státu. Pokud by byl majetek klasifikován do bilance státu, pak by bylo možné optimalizovat zdroje financování a tím i nacenění dluhové služby;
- **Vliv státu** – jakákoliv vlastnická účast státu ovlivňuje mimobilanční klasifikaci (záleží na podílu na zisku a na právech rozhodování). Pokud by však nebylo nutné dodržet tyto podmínky, bylo by možné uvažovat i o dalších formách financování Projektu, např. SPV s účastí státu, joint ventures (analýza těchto možností není součástí této Studie);
- **Záruky a odškodnění** – tato oblast je v podmínkách ESA 2010 regulována a prolíná se i do ostatních témat (např. podílu vládního financování). ESA tudíž nedovoluje sjednání záruk a odškodnění dle kalkulované ekonomické výhodnosti (což by umožnilo zasmluvnění nebo navýšení záruk tam, kde je oprávněné tímto předpokládat snížení odměny koncesionáře);
- **Refinancování** – nedodržení podmínek ESA 2010 umožní sjednání takových podmínek, kdy zadavatel může iniciovat a vyžadovat refinancování, čímž může inkasovat i vyšší ekonomické benefity (ESA 2010 omezuje podíl ze zisku na 1/3);
- **Úroková míra** – podmínka ESA2010 pro riziko výstavby implicitně předpokládá, že financování výstavby bude spíše na fixní úrokové míře. Umožnění přepočtů AVP dle skutečných nákladů financování by za určité makroekonomické situace mohlo vést ke snížení nákladů financování (např. ponechání financování výstavby na pohyblivé úrokové sazbě a zafixování úrokové sazby až v okamžiku, kdy nastanou vhodné ekonomické podmínky (ideálně při dokončení stavebních prací));
- **Srážky z platby za dostupnost** – nedodržení principu proporcionality při výpočtu odměny za dostupnost, respektive stanovení minimálních odměn, by mohlo vést k nezanedbatelnému snížení marže financujících bank. Reálné snížení marže a odhad možné úspory záleží na způsobu nastavení a minimální výši nastavení odměn za dostupnost.
Modelaci dopadu snížení marže lze ve finančním modelu znázornit pomocí citlivostní analýzy, např. při zlepšení rizikového profilu Projektu, jehož důsledkem je snížení marže financujících bank z 1,4 % o 50 %, tj. na 0,50 % by se AVP snížilo o cca 666 mil Kč (souhrnné diskontované AVP za 17 let).

11.2.3 Předběžné posouzení doporučeného řešení projektové varianty 2

Doporučená varianta 2 nebyla zcela záměrně hodnocena pomocí kritéria vyhovění či nevyhovění podmínek pro mimobilanční vykazování celého projektu. Kritérium by pravděpodobně bylo spíše binární a došlo by tak k eliminaci variant, které mohou ze všech ostatních hledisek přinášet největší hodnotu za peníze.

Jak již bylo řečeno výše, v době zpracování této Studie nelze předjímat rozhodnutí ČSÚ a Eurostatu pro tento projekt. Každý projekt je posuzován individuálně podle finálních podmínek a podle platné výkladové metodiky, která může v průběhu času doznávat změn.

U výše uvedené doporučené varianty lze konstatovat, že základní podmínky přenosu rizik dle ESA 2010:

- Jsou splněny u PPP části Projektu;
- Nejsou splněny pro FIDIC část – tedy tu část výstavby, kde nebude Dodavatel provádět údržbu a zajišťovat provozuschopnost (Dodavatel ponese sice riziko výstavby, ale již neponese alespoň jedno z rizik dostupnosti či poptávky).

Jednoznačně lze doporučit právní, technické, finanční a účetní oddělení těchto dvou částí projektu (i v případě jednoho generálního dodavatele stavby). Jedině tak lze dosáhnout toho, že alespoň část aktiv Projektu bude možno vykazovat mimo bilanci státu.

Ze všech výše uvedených důvodů bude vhodné požadavek na vykazování Projektu dle pravidel ESA 2010 v navazujících fázích Projektu dále ověřit.

12 Průzkum trhu, výstupy a doporučení

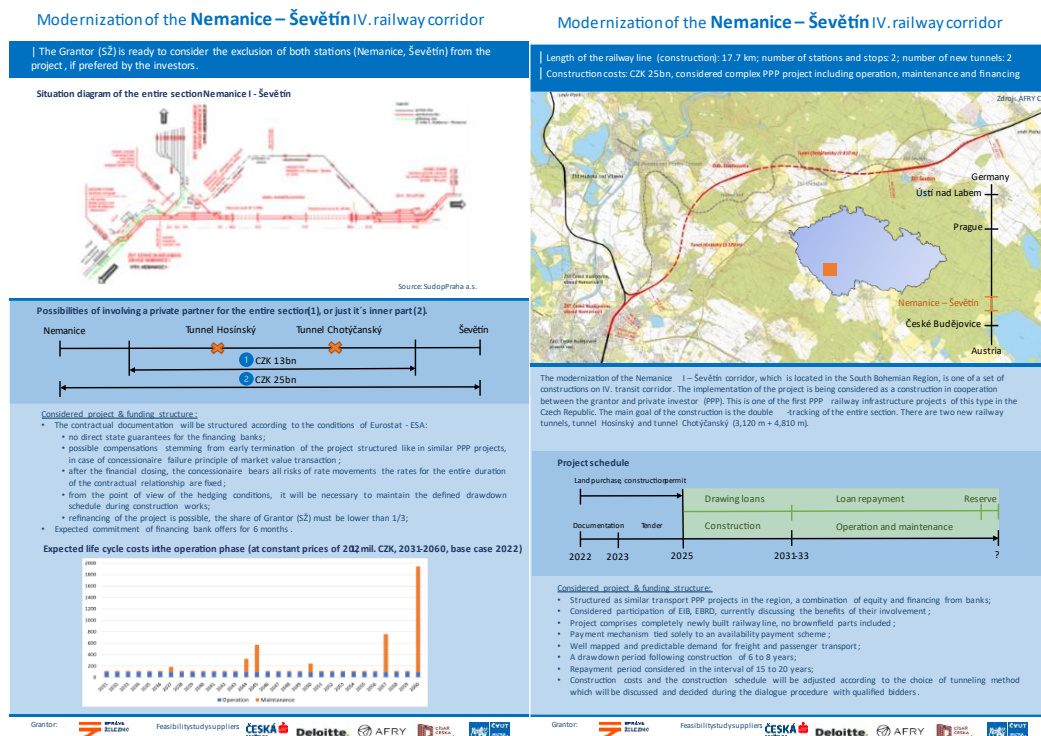
Průzkum trhu je velmi cenným nástrojem zadavatele, pomocí něhož může lépe zjistit v úvodní fázi Projektu situaci na trhu a připravit zadávací podmínky budoucí soutěže tak, aby plnění co nejlépe vyhovělo jeho potřebám, a navíc poskytlo přidanou hodnotu v podobě lepší optimalizace nákladů a sociálního či environmentálního přínosu. Průzkum trhu využitý pro informování trhu o záměrech zadavatele může přispět i k větší účasti v budoucím zadávacím řízení a tím k jejich větší podpoře.

Pro účely průzkumu trhu bylo vytvořeno dvoustránkové informační představení Projektu, se kterým byly v období prosinec 2022 až leden 2023 osloveny největší stavební společnosti a případně jejich koncesionářské složky, potenciální financující banky, infrastrukturní fondy, nebo například Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI). V době realizace průzkumu trhu však nebyla k dispozici ještě stanovená základní technická, procesní ani finanční struktura Projektu. Neexistovaly ani nyní již existující podklady obsažené v samostatné Příloze této Studie obsahující detailní navržené vybrané parametry smluvního vztahu. Zpracovatel tak požaduje za žádoucí v nejbližších měsících po zpracování této Studie pokračovat v průzkumu trhu a získat žádoucí zpětnou vazbu k již konkrétním parametrům nejen PPP části Projektu.

Cílem této kapitoly je shrnout hlavní závěry průzkumu trhu, který měl za cíl identifikovat zájem o možnou spolupráci se SŽ ve věci výstavby a provozu nového železničního úseku Nemanice I – Ševětín. Smyslem bylo zejména získat zpětnou vazbu k návrhu Projektu realizovaného formou PPP.

Pro účel představení projektového záměru bylo vytvořeno informační memorandum, které posloužilo jako shrnutí základních parametrů Projektu. Vzhledem k osloveným, především zahraničním společnostem, bylo informační představení připraveno v anglickém jazyce.

Obrázek 12 Informační představení (ukázka)



Podkladem této kapitole je Příloha č. 4 – Informační představení.

V rámci průzkumu trhu byly v období prosinec 2022 až leden 2023 osloveny níže uvedené společnosti, kterým bylo poskytnuto informační představení Projektu. Výstupem průzkumu trhu jsou obdržené

dopisy a závěry ze schůzek a rozhovorů s jednotlivými společnostmi, kteří měli zájem se k předmětnému Projektu sejít a prodiskutovat detaily plánované transakce. Podklady jsou uvedeny v Příloze č. 6.

Společnosti zapojené do průzkumu trhu:

- Evropská investiční banka
- Evropská banka pro obnovu a rozvoj
- Světová banka
- ČSOB
- Komerční banka
- Unicredit
- Česká spořitelna
- Meridiam
- Macquire
- Strabag
- HOCHTIEF CZ
- Vinci
- Metrostav
- Asociace pro rozvoj infrastruktury

Většina z oslovených společností potvrdila obecný zájem se na Projektu podílet. Nicméně vzhledem k zatím velmi obecnému zadání, neexistenci smluvní a soutěžní dokumentace nejsou oslovení manažeři schopni dát jasnou zpětnou vazbu ohledně možností a mezí budoucího smluvního vztahu. Z těchto řízených rozhovorů je však možné vysledovat následující cennou zpětnou vazbu od účastníků průzkumu trhu.

Téma	Obdržené reakce	Závěry pro Projekt
Předmět Projektu	<p>Reakce účastníků potvrzuje vhodnost realizace tohoto Projektu formou dlouhodobého partnerství. Jedná se o Projekt, kde budoucí Dodavatel může využít dostatečných zahraničních i tuzemských zkušeností a inspirací.</p> <p>Pro úspěšnou realizaci Projektu bude nutné pečlivě zvažovat klíčové rozhraní mezi budoucím Dodavatelem a Objednatelem Projektu, a to zejména v oblasti odpovědnosti za dodání a údržbu některých předmětných technologií, trakce, napájení a zabezpečovacích zařízení, kde se neuvažuje o zapojení Dodavatele.</p> <p>Navíc bude nutné důkladně analyzovat budoucí objednávku Objednatele co do zajištění konkurenceschopnosti jednotlivých uchazečů. Trh některých stavebních komponent na železnici není příliš konkurenční a bude nutné citlivě zvážit konkrétní předmět, obsah</p>	<p>Předmět Projektu je prostřednictvím metody PPP realizovatelný. Ze získané zpětné vazby vyplynulo, že navržená Varianta č. 2 se po obsahové stránce se po obsahové stránce jeví jako procesně nejjednodušší a technicky optimální způsob rozdělování kompetence a rizika mezi dílčí strany.</p> <p>Případné rozšíření Projektu i o již existující traťové úseky je velkou otázkou, která do Projektu vnese dodatečná rizika, která však nebudou zřejmě kompenzována benefity spojenými s budoucími optimalizacemi Dodavatele díky pouze omezenému působení v provozní fázi Projektu. Dále bude komplikovaná otázka financování budoucích LCC ve vztahu k zajištění potřebných finančních zdrojů a jejich promítnutí do platebního mechanismu Projektu. Komplikovaná bude také otázka, jak v takto rozšířeném Projektu vyhovět požadavkům ESA.</p>

	<p>a kvalitu objednávky ze strany Objednatele a také kvalifikační a hodnotící kritéria zadávací dokumentace na Dodavatele.</p> <p>Účastníci průzkumu trhu upozorňují na to, že zařazení existujících úseků mezi Nemanicemi a Veselí nad Lužnicí do provozní etapy Projektu může přinést dodatečná rizika například v těchto oblastech:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dostatečná míra geologických, monitorovacích a jiných průzkumů kvalitativně hodnotící stav existujících úseků; • důkladné vyhodnocení požadovaných budoucích nákladů životního cyklu na obnovu a údržbu této již existující trati; • sladění odpovědnosti za garance původních zhotovitelů a případných existujících smluvních provozovatelů (pokud existují) ve vztahu k zodpovědnosti Dodavatele. 	<p>Zatím tedy spíše převažují negativní názory na toto rozšíření, nicméně bude žádoucí znovu tuto otázku otevřít v diskuzi s kvalifikovanými uchazeči a hledat, zda existují synergie a důvody pro takto rozšířené provozní zadání. Tomu bude třeba například formou opce upravit předmět Projektu.</p>
Velikost stavebních nákladů Projektu	<p>Zvažovaná velikost Projektu daná očekávanými stavebními náklady v současných odhadech do 21,7 mld Kč napříč jednotlivými variantami se jeví proveditelná.</p>	<p>Projektový záměr tuto zpětnou vazbu respektuje.</p>
Platební mechanismus	<p>Všichni uchazeči považují za nezbytné mít platební mechanismus závislý výhradně na platbě za dostupnost. Jakékoliv kombinace s rizikem poptávky nejsou akceptovatelné a pouze povedou k nižšímu počtu uchazečů, vyšší ceně dané nevyváženým poměrem rizik.</p>	<p>Projektový záměr tuto zpětnou vazbu respektuje v návrhu platebního mechanismu Projektu. Konkrétní doladění obou hlavních složek určujících dostupnost a kvalitu, způsob měření a vyhodnocení ve vztahu k budoucím platbám Objednatele budou předmětem dalších fází Projektu, zejména dialogu s uchazeči.</p> <p>Pro Projekt bude klíčové najít funkční rozhraní mezi těmi stavebními částmi Projektu, kde je Dodavatel zodpovědný i za údržbu a provoz a kde jsou jeho provozní činnosti limitovány (provozovány SŽ, případně dodavateli SŽ).</p>
Alokace rizik	<p>Většina uchazečů předpokládá standardní rozdělení rizik u podobných PPP Projektů. Jako hlavní vzor berou uchazeči nedávno dokončený a trhem akceptovaný projekt dálnice D4, který respektoval dobrou praxi PPP projektů.</p> <p>Specifikum tohoto Projektu bude ve vztahu k omezenému působení</p>	<p>Projektový záměr obdrženou zpětnou vazbu nad očekávaným rozdělením hlavních projektových rizik respektuje. Nad návrhem smlouvy však bude nutné vést s kvalifikovanými uchazeči dialog.</p>

	<p>Dodavatele v rámci provozních souvislostí IV. koridoru, respektive na předmětné části Projektu, které bude v mnoha činnostech centralizováno. To sebou přináší nová rizika, která jsou však nepochybně řešitelná, protože u klasických PSC zakázek si tyto provozní souvislosti na sebe vždy bere Objednatel.</p>	
Finanční souvislosti Projektu	<p>Uchazeči opět uváděli převážně referenční Projekty ze zahraniční, nebo dálnici D4, která je vhodnou inspirací.</p> <p>Účast mezinárodních finančních institucí je vítána, přináší sice výraznější administrativní komplikace, nicméně zejména EIB může při výrazné účasti pomoci snížit úrokovou zátěž Projektu.</p> <p>Většina uchazečů uvedla, že jak korunové, tak eurové financování Projektu je možné. Není žádoucí nyní dopředu stanovit konkrétní poměr, ale nechat tuto otázku až na situaci na finančních trzích v cca polovině roku 2024, kdy budou probíhat pokročilejší fáze dialogu.</p> <p>Délka smlouvy s financujícími bankami se bude odvíjet od očekávaného 5 až 8letého čerpání, celkovou délku financování navrhuji účastníci maximálně do 25 let. Délka koncesního období musí být o ca 2 roky delší tak, aby financující banky měly dostatečný prostor na konci při očekávaném předávání díla Objednateli.</p>	Projektový záměr tuto zpětnou vazbu respektuje.
Inflační doložky	<p>Vzhledem k délce stavební etapy Projektu a stále panující nestabilitě cen některých stavebních materiálů budou uchazeči vyžadovat zakomponování inflačních doložek do smluvní dokumentace.</p>	Projektový záměr tuto zpětnou vazbu respektuje.

13 Struktura Projektu z hlediska základních vztahů

13.1 Předmět vymezení základních vztahů Projektu

V podkapitole 4.7 výše je k realizaci doporučena projektová varianta 2, jež zahrnuje

- Ve stavební fázi výstavbu trati v úseku Nemanice (včetně) – Ševětín (včetně);
- V provozní fázi zajišťování provozuschopnosti vybraných částí železniční infrastruktury v úseku Nemanice (mimo) – Ševětín (mimo).

V téže podkapitole Studie proveditelnosti je uvedeno, že s ohledem na fakt, že Dodavatel nebude provozovatelem dráhy v daném úseku, není představitelné, aby zajišťoval provozuschopnost veškerých profesních celků. **Proto by měla smlouva s Dodavatelem obsahovat dva smluvní mechanismy. Jeden smluvní mechanismus bude nastaven pro ty části stavby, u nichž nebude Dodavatel zajišťovat v provozní fázi dostupnost (tzv. FIDIC část Projektu). Druhý smluvní mechanismus bude nastaven pro ty části stavby, u nichž v provozní fázi Projektu bude Dodavatel zajišťovat dostupnost (tzv. PPP část Projektu).**

Popis základních vztahů zahrnuje pouze tu část smluvní vztahu s Dodavatelem, jehož předmětem bude i odpovědnost Dodavatele za dostupnost v provozní fázi Projektu (PPP část Projektu). Půjde totiž o smluvní podmínky specifické s ohledem na „PPP“ charakter této části smluvního vztahu, a rovněž půjde o smluvní podmínky, jež budou mít vliv na hodnocení mimobilanční kvalifikace Projektu dle pravidel ESA 2010. U té FIDIC části Projektu nelze o mimobilančním vykazování dle ESA 2010 uvažovat, když v této části neponese Dodavatel ani riziko dostupnosti ani riziko poptávky.

Term sheet se tak nevztahuje k té části smluvního vztahu, jež bude zahrnovat pouze výstavbu těch částí trati, které nebudou zahrnuty do provozní fáze Projektu (FIDIC část Projektu). Podmínky pro tuto část smluvního vztahu by měly být nastaveny, jako by šlo o „běžné“ dílo, např. dle Žluté knihy FIDIC, pochopitelně s tím, že bude nezbytné soubory podmínek pro obě části Projektu vhodně provázat.

Z těchto důvodů jsou vymezovány pouze ty smluvní podmínky, jež a) jsou specifické s ohledem na „PPP“ charakter Projektu nebo b) mají vliv na případnou mimobilanční kvalifikaci Projektu. U té části Projektu, jež nebude zařazena do provozní fáze Projektu (FIDIC část Projektu), nelze o mimobilančním vykazování dle ESA 2010 uvažovat, neboť Dodavatel neponese ani riziko dostupnosti ani riziko poptávky.

13.2 Účel vymezení základních vztahů

Cílem vymezení základních vztahů je rámcové vymezení základních podmínek Projektu. Účelem tohoto dokumentu není definovat podmínky tak, aby mohly být bez dalšího přeneseny do smlouvy s Dodavatelem, nýbrž definovat základní smluvní rámec při zohlednění zájmu na mimobilančním vykazování PPP části Projektu.

Uvedené podmínky jsou pouze doporučením, jež se jeví v této fázi přípravy Projektu jako nejvhodnější. Finální nastavení základních podmínek musí být provedeno v navazující fázi přípravy Projektu při zohlednění okolností platných v té době. Podstatný vliv by například mělo, pokud by se SŽ rozhodla neusilovat o mimobilanční vykazování Projektu v žádné jeho části.

Základní podmínky pro PPP část Projektu jsou obsahem Přílohy č. 5 – Základní podmínky projektu.

14 Strategie postupu při výběru soukromého partnera

14.1 Způsob výběru Dodavatele

14.1.1 Povinnost postupu dle zákona o zadávání veřejných zakázek

SŽ je veřejným zadavatelem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ, jež zadává sektorové veřejné zakázky ve smyslu § 151 odst. 1 ZZVZ.

Uzavření smlouvy mezi SŽ jakožto zadavatelem a soukromým partnerem jakožto dodavatelem, kdy předmětem této smlouvy bude výstavba a provoz a/nebo údržba části železniční trati za úplaty, bude představovat zadání veřejné zakázky ve smyslu § 2 odst. 1 ZZVZ. Při výběru Dodavatele tak bude muset SŽ postupovat dle ZZVZ.

14.1.2 Veřejná zakázka vs. koncese

Pokud jde o rozlišení, zda v daném případě půjde o veřejnou zakázku nebo o koncesi, pak je třeba předně uvést, že koncese je specifickým druhem veřejné zakázky.

Úprava koncesí je obsažena v § 174 a násl. ZZVZ. Tato úprava od října roku 2016 nahradila dřívější úpravu koncesí obsaženou v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).

Koncesí se rozumí (i) úplatná smlouva, kterou (ii) zadavatel žádá poskytnutí určitých činností po dodavateli, přičemž (iii) protiplnění spočívá v právu braní užitků vyplývajících z provozování této činnosti dodavatelem, a zároveň (iv) zadavatel na dodavatele přenáší provozní riziko spojené s braním užitků z této činnosti. Není vyloučeno, aby vedle protiplnění v podobě braní užitků poskytoval zadavatel dodavateli i další platbu.

Koncesi tedy od veřejné zakázky odlišuje obsah práv a povinností dodavatele.

V případě Projektu tato Studie dospívá k závěru, že Dodavatel by v žádné části Projektu neměl nést riziko nabídky ani poptávky, když výše poplatku za užití dopravní cesty se s ohledem na krátkost úseku jeví jako zcela marginální.

Nebude tedy naplněn ten znak koncese, že by plnění dodavatele spočívalo v právu braní užitků vyplývajících z provozování činnosti, a na dodavatele ani nebude přeneseno provozní riziko spojené s braním užitků z této činnosti. Dodavatel ponese riziko dostupnosti, nikoliv však riziko nabídky a/nebo poptávky.

Smlouva na Projekt tedy nebude smlouvou na koncesi, pokud na Dodavatele nebude přeneseno riziko nabídky ani riziko poptávky.

14.1.3 Vyjasnění pojmů – koncesionář, koncesní smlouva, koncesionářská smlouva

Zpracovatelé Studie považují za vhodné v úvodu této kapitoly popsat rozdíl mezi veřejnou zakázkou a koncesí a definovat pojmy „koncesionářská smlouva“, „koncesní smlouva“ a „koncesionář“, když tyto pojmy bývají zdrojem řady nejasností, a to zejména s ohledem na legislativní vývoj.

Smlouvu, která představuje koncesi a je zadána v koncesním řízení nebo jiném druhu zadávacího řízení, ZZVZ nijak konkrétněji neoznačuje (stejně jako v něm není obsažen pojem „koncesionář“), a to na rozdíl od „starého“ koncesního zákona, který pojem „koncesní smlouva“ definoval v § 16 odst. 1. Stejně jako smluv na veřejnou zakázku se smlouva uzavřená k realizaci koncese označuje v závislosti na svém předmětu. S ohledem na svůj komplexní předmět pak bude taková smlouva zpravidla inominační (nepojmenovanou) smlouvou ve smyslu § 1746 odst. 2 OZ a může být klidně označována jako smlouva

koncesní nebo smlouva koncesionářská. Označení je nepodstatné, smlouva se vždy bude posuzovat podle svého obsahu.

Do výše uvedeného může určitou nejasnost i zákon o pozemních komunikacích. Ten v § 18a definuje jako koncesionářskou smlouvu, tak koncesionáře. Jako koncesionářskou smlouvu označuje „smlouvu o převedení výkonu některých práv a povinností státu jako vlastníka dálnice nebo silnice I. třídy“ a jako koncesionáře označuje právnickou osobou, na kterou byla některá práva a povinnosti státu převedena, která byla vybrána „postupem podle zákona o schvalování veřejných zakázek“.

Koncesionářská smlouva dle § 18a zákona o pozemních komunikacích však vůbec nemusí být koncesí ve smyslu § 174 ZZVZ. Dobře to ilustruje zaslupnění PPP projektu na dostavbu dálnice D4. V únoru roku 2021 byla mezi Českou republikou – Ministerstvem dopravy, jež smlouva označuje jako zadavatele, a společností DIVia D4, s.r.o., již smlouva označuje jako koncesionáře, uzavřena smlouva nazvaná „Koncesionářská smlouva na zajištění projektování, výstavby, financování, provozování a údržby dálnice D4 v úseku Háje – Mirovice a na zajištění provozování a údržbu přiléhajících úseků Skalka – Háje a Mirovice – Krašovice“. Tato smlouva však byla uzavřena na základě výsledku zadávacího řízení na veřejnou zakázku na stavební práce (nikoliv koncesi) a použitým druhem zadávacího řízení byl soutěžní dialog (vůbec nešlo o koncesní řízení).

Hovoří-li se tedy v souvislosti s PPP projekty v běžném jazyce o „koncesní smlouvě“ nebo „koncesionáři“, pak tím je pouze vyjádřeno specifikum projektu jakožto PPP projektu, kdy dodavatel vedle výstavby zajišťuje do určité míry i provoz nebo údržbu stavby, a nikoliv nutně, že by šlo o koncesi ve smyslu ZZVZ.

14.1.4 Druh veřejné zakázky nebo koncese

Smlouva na PPP projekt bude buď veřejnou zakázkou na stavební práce ve smyslu § 14 odst. 3 ZZVZ nebo koncesí na stavební práce ve smyslu § 174 odst. 2 ZZVZ. Byť předmětem plnění nebudou pouze stavební práce, ale v určitém rozsahu i údržba a/nebo provoz železniční trati, které by bylo možné definovat jako služby, pak hlavním předmětem projektu bude výstavba trati. Jednak lze očekávat, že hodnota stavebních prací v rámci projektu bude vyšší, než hodnota údržby a/nebo provozování trati. Dále lze pak konstatovat, že hlavním účelem Projektu je právě výstavba trati, nikoliv zajištění údržby trati.

Rozlišení veřejné zakázky na veřejnou zakázku na stavební práce, dodávky nebo služby je formálním požadavkem, který má význam zejména pro určení správného zadávacího postupu, neboť finanční limity pro jednotlivé postupy se u jednotlivých druhů veřejných zakázek liší. Není tedy problémem, že předmětem Projektu nebudou pouze stavební práce, ale i další činnosti zejména z oblasti údržby a oprav železniční trati, pokud hlavním účelem zůstanou stavební práce. Ke konotacím toho ve vztahu k zakázanému dělení a spojování veřejných zakázek viz dále podkapitola 14.3 této Studie.

Závěrem pak Zpracovatelé dodávají, že z pohledu předpisů o zadávání veřejných zakázek není podstatné, jakým budou realizované činnosti dodavateli hrazeny – zda průběžně, po dokončení realizaci nebo až v další fázi v podobě poplatku za dostupnost. Nastavený platební mechanismus však může posloužit při argumentaci kupříkladu ke sloučení obou fází (stavební a provozní) do jediné zakázky.

14.1.5 Shrnutí a základní východiska pro projekt

Výše uvedené lze shrnout takto:

- 1) Dodavatele Projektu bude nezbytné vybrat v zadávacím řízení;
- 2) Koncese ve smyslu ZZVZ je zvláštním druhem veřejné zakázky, jejíž specifikum spočívá v tom, že dodavatel má právo brát užitky z provozované činnosti a zadavatel zároveň přenáší na dodavatele provozní riziko spojené s bráním těchto užitků. S ohledem na další závěry této Studie se jeví, že Projekt nebude naplňovat znaky koncese ve smyslu ZZVZ a půjde o veřejnou zakázku na stavební práce;
- 3) Pojem „koncesní smlouva“ ani „koncesionář“ ZZVZ nedefinuje. Pojem „koncesionář“ a „koncesionářská smlouva“ definuje zákon o pozemních komunikacích. „Koncesionářská smlouva“ ve smyslu zákona o pozemních komunikacích může, ale nemusí být smlouvou na koncesi ve smyslu ZZVZ. „Koncesionář“ ve smyslu zákona o pozemních komunikacích bude zpravidla „dodavatelem“ ve smyslu ZZVZ. V případě PPP projektů na silnicích platí speciální úprava dle zákona o pozemních komunikacích, která definuje „koncesionáře“ a „koncesionářskou smlouvu“. Koncesionářská smlouva ve smyslu zákona o pozemních komunikacích vůbec nemusí být smlouvou na koncesi ve smyslu ZZVZ.

14.2 Volba druhu zadávacího řízení

14.2.1 Způsoby zadání koncese

Výše bylo zmíněno, že Projekt pravděpodobně nebude splňovat parametry, aby mohl být považován za koncesi ve smyslu ZZVZ. Je však vhodné se stručně zabývat i tím, zda toto představuje problém. Dosud totiž nebylo uvedeno, zda by byl postup zadání Projektu v případě, že by šlo o koncesi, jednodušší. Pokud by tomu tak, pak by mohlo být vhodné Projekt nastavit tak, aby šlo o koncesi.

Koncesi musí zadavatel zadat buď v tzv. koncesním řízení, nebo v jiném druhu zadávacího řízení určeného pro zadání veřejné zakázky v nadlimitním režimu (otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, řízení se soutěžním dialogem, řízení o inovačním partnerství).

Pokud jde o rozdíl mezi koncesním řízením a zadávacím řízením, výhodou koncesního řízení může být relativní volnost, jež ZZVZ zadavateli poskytuje, neboť je definován pouze minimální balík povinností zadavatele. To však u rozsáhlejších zakázek nemusí být nutně výhoda a někdy tak může být výhodnější postupovat při zadání koncese v některém druhu zadávacího řízení, a nikoliv v koncesním řízení. Volba vhodného způsobu výběru dodavatele by měla být učiněna s ohledem na definovaný obsah práv a povinností, zpravidla není důvod postupovat tak, že práva a povinnosti budou nastavena, aby vyhovovala definici koncese.

Je totiž třeba brát v potaz, že kupříkladu pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jakož i oprávnění dodavatelů, resp. účastníků, podávat námitky proti průběhu řízení, se v zásadě u koncesního a zadávacího řízení neliší, stejně jako například možnosti změny závazku ze smlouvy na koncesi (k tomu viz § 174 odst. 1 ZZVZ).

Pro Projekt tedy není z pohledu výběru zadávacího řízení podstatné, že nepůjde o koncesi, ale o veřejnou zakázku.

14.2.2 V úvahu přicházející druhy zadávacího řízení

S ohledem na předpokládané finanční náklady Projektu je v zásadě již zřejmé, že půjde o veřejnou zakázku, jež bude nezbytné zadat v nadlimitním režimu.

Pro zadání veřejné zakázky v nadlimitním režimu může zadavatel dle § 55 ZZVZ za splnění dalších podmínek použít:

- a) Otevřené řízení;
- b) Užší řízení;
- c) Jednací řízení s uveřejněním;
- d) Řízení se soutěžním dialogem;
- e) Řízení o inovačním partnerství;
- f) Jednací řízení bez uveřejnění.

14.2.2.1 Otevřené řízení

Zadavatel si může otevřené řízení zvolit bez jakýchkoliv dalších zákonných podmínek. Jedná se o nejtransparentnější druh zadávacího řízení, který však vyžaduje detailní znalost poptávaného plnění. Po zahájení zadávacího řízení je zadavatel omezen v možnostech měnit zadávací podmínky a podmínky účasti (změny s vlivem na možnou účast dodavatelů v zadávacím řízení mohou být prováděny pouze za předpokladu opakovaného prodlužování lhůt pro podání nabídky na jejich plnou délku). Zadávací dokumentace musí být tedy zpracována dostatečně v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatele v zadávacím řízení. Obecně dle ZZVZ platí, že zadavatel nesmí přenášet odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek na dodavatele.

V rámci otevřeného řízení nesmí zadavatel s účastníky řízení jednat o podaných nabídkách, stejně jako účastníci otevřeného řízení nesmí svou již podanou nabídku měnit, přípustná je pouze formální změna nabídky.

V případě otevřeného řízení je přípustné, aby zadavatel za účelem získání kompletních informací potřebných pro tvorbu zadávacích podmínek využil předběžných tržních konzultací.

14.2.2.2 Užší řízení

Užší řízení je zadavatel oprávněn zvolit bez splnění jakýchkoliv dalších podmínek. Na rozdíl od otevřeného řízení probíhá ve dvou fázích – nejprve dochází k podání žádosti o účast, kterou může podat neomezený počet dodavatelů, a teprve po jejich posouzení vyzývá zadavatel účastníky, kteří splnili kvalifikační požadavky zadavatele, k podání nabídek.

O použití užšího řízení lze uvažovat zejména v případech, kdy může být zpracování nabídky s ohledem na předmět veřejné zakázky a požadavky zadavatele na obsah nabídek pro dodavatele náročné a komplikované. Dvoufázovost užšího řízení umožňuje, aby zpracování nabídek podstoupili pouze dodavatelé, kteří mají o plnění předmětu veřejné zakázky skutečný zájem a zároveň disponují potřebnou kvalifikací (tj. nikoli takoví, kteří neprokážou splnění požadované kvalifikace či kteří nebudou chtít dále v účasti v zadávacím řízení pokračovat).

V rámci užšího řízení není možné s účastníky řízení jednat o podaných nabídkách, stejně jako účastníci užšího řízení nemohou svou již podanou nabídku měnit.

14.2.2.3 Jednací řízení s uveřejněním (JŘSU)

Použití JŘSU je podmíněno splněním zákonem vymezených podmínek uvedených v § 60 ZZVZ. Dle tohoto ustanovení lze JŘSU využít, pokud

- a) Potřeby zadavatele nelze upokojit bez úpravy na trhu dostupných plnění;
- b) Součástí plnění veřejné zakázky je návrh řešení nebo inovativní řešení;
- c) Veřejná zakázka nemůže být zadána bez předchozího jednání z důvodu zvláštních okolností vyplývajících z povahy, složitosti nebo právních a finančních podmínek spojených s předmětem veřejné zakázky;

- d) Nelze stanovit technické podmínky odkazem na technické dokumenty podle § 90 odst. 1 a 2 ZZVZ.

Pro zadání sektorové veřejné zakázky však tato pravidla neplatí – při zadávání sektorové veřejné zakázky může zadavatel JŘSU použít vždy (srov. § 161 ZZVZ).

Zpracovatelé této Studie jsou proto přesvědčeni, že v případě výběru dodavatele Projektu je JŘSU možné využít bez dalšího, neboť se bude jednat o sektorovou zakázku. I kdyby však o sektorovou veřejnou zakázku nešlo, existují zde zvláštní okolnosti vyplývající z povahy, složitosti a finančních podmínek spojených s předmětem veřejné zakázky, když Projekt bude prvním PPP projektem na české železnici.

JŘSU se často využívá u technicky, právně či ekonomicky náročných projektů, projektů se složitým, strukturovaným financováním (např. projekty spolupráce soukromého a veřejného sektoru), infrastrukturních, rozsáhlých ICT projektů apod.

JŘSU se využívá rovněž v případech, kdy součástí nabídek má být návrh řešení či projekt, který může být na základě navazujícího jednání mezi zadavatelem a účastníkem zadávacího řízení dopracován dle individuálních potřeb zadavatele. V rámci diskuse nad konkrétním návrhem řešení předloženým dodavatelem v předběžné nabídce, které musí odpovídat minimálním technickým podmínkám vymezeným zadavatelem, má zadavatel možnost s dodavatelem prodiskutovat své preference a představy a v přímém dialogu s dodavatelem projednat možnosti úprav či dopracování řešení pro potřeby zadavatele.

V JŘSU vyzývá zadavatel neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast. Po obdržení žádostí o účast zadavatel posoudí kvalifikaci všech účastníků zadávacího řízení, kteří podali žádost o účast. K podání předběžné nabídky jsou následně vyzváni pouze ti účastníci zadávacího řízení, kteří prokázali splnění kvalifikace nebo byli vybráni na základě kritérií technické kvalifikace. O předběžných nabídkách zadavatel s účastníky zadávacího řízení jedná s cílem zlepšit podmínky ve svůj prospěch.

Zadavatel může v průběhu JŘSU měnit nebo doplňovat zadávací podmínky. Podmínkou pro možnosti změny nebo doplnění zadávacích podmínek je, že již v zadávací dokumentaci byly označeny ty požadavky, které představují minimální technické podmínky – ty se v průběhu jednotlivých jednání měnit nesmí. Pokud jsou v průběhu jednání měněny nebo doplněny zadávací podmínky, musí být takové změny sděleny písemně všem účastníkům řízení a musí jim být poskytnuta přiměřená lhůta na zapracování a úpravu předběžných nabídek.

JŘSU patří k časově a organizačně nejnáročnějším zadávacím řízením.

14.2.2.4 Řízení se soutěžním dialogem (ŘSSD)

ŘSSD lze využít za stejných podmínek, jako platí pro JŘSU. Tyto podmínky pak platí i v případě, že by měl být soutěžní dialog využit k zadání sektorové veřejné zakázky.

ŘSSD je dalším ze druhů zadávacích řízení, která umožňují jednání s účastníky řízení. Jednání probíhají především ve fázi před podáním nabídek (tedy obdobně jako v JŘSU), přičemž výsledkem dialogu by mělo být vymezení vhodných řešení pro naplnění potřeb zadavatele.

Ačkoli z dikce zákona explicitně neplyne pro zadavatele povinnost definovat v zadávací dokumentaci, jaká řešení bude považovat za vhodné, lze doporučit, aby dodavatelé byli schopni ze stanovených požadavků a potřeb zadavatele dovodit vhodnost či nevhodnost daného řešení. Pakliže zadavatel není schopen (ne)vhodnost požadovaného řešení stanovit již v zadávacích podmínkách, měl by tak učinit alespoň v průběhu zadávacího řízení a jednotlivých úkonů zadavatele v rámci soutěžního dialogu.

Postup v ŘSSD se nejvíce podobá právě postupu v JŘSU. V JŘSU jsou jednání vedena za účelem celkového zlepšení předběžných nabídek ve prospěch zadavatele a předmětem jednání v JŘSU jsou již konkrétní řešení (případně jejich hlavní části) nabízená účastníky řízení, která mají být na základě jednání dále co nejvíce přizpůsobována potřebám zadavatele. Naproti tomu v ŘSSD jsou taková vhodná řešení (jedno či zpravidla více) v rámci jednání teprve nalézána a definována a teprve následně jsou na základě takto stanovených řešení, která jsou způsobilá splnit potřeby zadavatele, podávány ze strany účastníků řízení nabídky.

Na rozdíl od JŘSU mohou dílčí jednání probíhat také po podání nabídek, nicméně výhradně již jen s vybraným dodavatelem a ve velmi omezeném rozsahu, kdy účelem je potvrzení podmínek obsažených v nabídce, resp. potvrzení konečných podmínek plnění veřejné zakázky.

ŘSSD probíhá standardně ve třech fázích. V první fázi proběhne zahájení řízení, podávání žádostí o účast a posouzení kvalifikace. V druhé fázi, po případném snížení počtu účastníků, vyzývá zadavatel kvalifikované účastníky k účasti v soutěžním dialogu, tedy k jednáním, jejichž účelem je nalezení vhodného způsobu řešení veřejné zakázky. Po ukončení vlastního soutěžního dialogu v konečné třetí fázi zadavatel vyzve nevyložené účastníky k podání nabídek a dále činí navazující úkony směřující k ukončení zadávacího řízení.

ŘSSD patří k časově a organizačně nejnáročnějším zadávacím řízením.

14.2.2.5 Řízení o inovačním partnerství

Řízení o inovačním partnerství lze použít v případě, že nelze potřebu vývoje inovativní dodávky nebo služby nebo inovativních stavebních prací a následné koupě výsledných dodávek, služeb nebo stavebních prací uspokojit prostřednictvím řešení, která jsou na trhu již dostupná. Předpokládaná hodnota dodávek, služeb nebo stavebních prací zadávaných v řízení o inovačním partnerství přitom nesmí být nepřiměřená investici potřebné pro jejich vývoj.

Řízení o inovačním partnerství probíhá tak, že zadavatel nejprve stanoví fáze inovačního partnerství, které sledují posloupnost kroků v procesu výzkumu a vývoje a následného poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací. Dosažením stanovených cílů se ukončují jednotlivé fáze inovačního partnerství a dodavateli náleží část odměny, jež by měla odpovídat stupeň inovace. Po ukončení fáze inovačního partnerství může zadavatel inovační partnerství ukončit.

Byť Projekt je velmi specifický a dá se říci, že i inovativní, tato inovativnost nespočívá v tom, že by měly být použity inovativní dodávky, služby nebo stavební práce. Jejich kombinace a sloučení do Projektu bude inovativní, nikoliv však po technické stránce. O použití řízení o inovačním partnerství při výběru dodavatele Projektu proto nelze uvažovat.

14.2.2.6 Jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU)

Využití JŘBU je omezeno na několik specifických případů. V případě veřejné zakázky na stavební práce připadají v úvahu ve třech případech.

Tím prvním je, že zadavatel podstatně nezměnil zadávací podmínky oproti předchozímu otevřenému řízení, užšímu řízení nebo zjednodušenému podlimitnímu řízení, v němž nebyly podány žádné nabídky nebo žádosti o účast, podané nabídky nesplňovaly požadavky zadavatele na předmět veřejné zakázky, nebo účastníci zadávacího řízení nesplnili podmínky účasti v žádosti o účast. V případě sektorové veřejné zakázky pak nehraje roli, který druh předcházejícího zrušeného zadávacího řízení byl použit.

Tím druhým je, že veřejná zakázka může být splněna pouze určitým dodavatelem, neboť předmětem plnění veřejné zakázky je jedinečné umělecké dílo nebo výkon, z technických důvodů neexistuje

hospodářská soutěž, nebo je to nezbytné z důvodu ochrany výhradních práv včetně práv duševního vlastnictví.

Třetím důvodem, specifickým pro veřejné zakázky na služby a na stavební práce je, že jde o nové služby nebo o nové stavební práce spočívající v opakování obdobných služeb nebo stavebních prací jako v původní veřejné zakázce a odpovídající původní veřejné zakázce, za určitých dalších podmínek.

V případě sektorové veřejné zakázky pak lze JŘBU užít rovněž v případě, jde-li o výhodnou koupi, kdy je při využití zvláště příznivé příležitosti dostupné po velmi krátkou dobu možné pořídit dodávky za cenu podstatně nižší, než jsou běžné tržní ceny, nebo v případě, že veřejná zakázka je zadávána pouze pro účely výzkumu, pokusu, studia nebo vývoje a pokud zadání takové veřejné zakázky není na újmu hospodářské soutěži při zadávání dalších zakázek.

V případě veřejné zakázky na Projekt nebudou naplněny předpoklady, které by využití JŘBU umožnily. Proto o použití jednacího řízení bez uveřejnění při výběru dodavatele Projektu nelze uvažovat.

14.2.3 Nejvhodnější druh zadávacího řízení

Z výše uvedeného přehledu vyplývá, že při zadání Projektu lze reálně uvažovat o použití

- Otevřeného řízení;
- Užšího řízení;
- Jednacího řízení s uveřejněním;
- Řízení se soutěžním dialogem.

Využití otevřeného ani užšího řízení se jeví jako méně vhodné, neboť neumožňují, aby v jejich průběhu došlo k úpravě nabídek nebo jednání s uchazeči o předmětu plnění a nalezení nejvhodnější plnění pro zadavatele. Zároveň vyžadují, aby zadavatel měl již konkrétní představu o poptávaném plnění, tj. aby byl v zadávací dokumentaci schopen definovat technické, provozní, finanční aj. podmínky plnění. To se v případě Projektu přitom jeví jako obtížné, a to s ohledem na rozsáhlost a komplexnost Projektu.

Spíše se tak nabízí možnost využití jednacího řízení s uveřejněním nebo řízení se soutěžním dialogem. Účelem řízení se soutěžním dialogem je nalézt vhodná řešení, která budou způsobilá splnit požadavky zadavatele. Naproti tomu v jednacím řízení s uveřejněním nejsou vhodná řešení nalézána, ale již navrhována a pouze dílčím způsobem přizpůsobována. Je to tedy řízení se soutěžním dialogem, které umožňuje v největším rozsahu umožnit v rámci zadávacího řízení nalézt řešení, které nejvíce odpovídá představám zadavatele.

Aspekty, které jsou rozhodující proto to, zda postupovat cestou jednacího řízení s uveřejněním, nebo cestou řízení se soutěžním dialogem, jsou poměrně neostré. Bude záviset zejména na tom, v jakém rozsahu SŽ nadefinuje, resp. bude chtít sama definovat, řešení Projektu, resp. alespoň minimální technické podmínky. S ohledem na skutečnost, že tato Studie navrhuje, že aby SŽ byla provozovatelem předmětného úseku, a současně SŽ již disponuje projektovou dokumentací zpracovanou ve stupni podrobnosti pro stavební povolení, pak lze dovodit, že bude mít poměrně konkrétní představu, jaké řešení poptává. Proto by mohlo být vhodným řešením využití jednacího řízení s uveřejněním. Na druhou stranu, co se týče rozsahu činností Dodavatele v provozní fázi, je zde ještě prostor pro značnou specifikaci.

V každém případě platí, že volba konkrétního druhu zadávacího řízení by měla být závazně učiněna až v navazující fázi Projektu – v současné chvíli není možné jednoznačně stanovit, jaký druh zadávacího řízení bude pro Projekt nejvhodnější. Bude-li SŽ chtít dosáhnout finální podoby Projektu při zapojení co největší invence Dodavatele, nejvhodnější se jeví soutěžní dialog či jednací řízení s uveřejněním.

Pro úplnost pak Zpracovatelé Studie dodávají, že výběr Dodavatele pro realizaci projektu dostavby a provozu úseků dálnice D4 byl proveden v řízení se soutěžním dialogem.

14.3 Problematika dělení a spojování veřejných zakázek

Předmětem Projektu, jak je definován v kapitole 4 této Studie, je výstavba a provoz dráhy, přičemž bylo zvažováno, jaká část záměru by měla být zařazena do stavební a do provozní fáze. Rovněž bylo uvažováno, zda by nemohlo dojít k rozdělení záměru na několik částí, kdy v rámci formátu PPP by byla poptána pouze část stavebních a provozních činností a zbylá část by např. mohla být zadána jinému dodavateli. Je tedy nezbytné se zmínit i o pravidlech pro dělení a spojování veřejných zakázek, která obecně zakazují, aby docházelo jak k dělení jedné zakázky na několik menších, tak i ke spojování více veřejných zakázek do jedné větší.

V prvním případě je hlavním rizikem, že neopodstatněným dělením veřejných zakázek dojde k obcházení limitů, a tedy jejich zadání v režimu, který by jinak s ohledem na jejich celkovou hodnotu nebyl možný. Dle § 18 odst. 2 ZZVZ totiž platí, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky musí zahrnovat hodnotu všech plnění, které tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti.

V druhém případě zase může nastat to, že spojením více nesouvisejících plnění do jedné zakázky dojde k omezení okruhu potenciálních dodavatelů, a tedy k narušení hospodářské soutěže a skryté diskriminaci zejména malých a středních podniků, a to tím, že o možnost ucházet se o plnění veřejné zakázky přijdou ti dodavatelé, kteří jsou schopni dodat jen část plnění nevhodně sloučené veřejné zakázky.

Hlavním kritériem pro správné vymezení rozsahu veřejné zakázky je, zda plnění tvoří jeden funkční celek (věcná, místní a funkční souvislost plnění) a plnění jsou zadávána v časové souvislosti (srov. např. rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 25. 11. 2021, sp. zn. ÚOHS-R0154/2021/VZ). O jedinou veřejnou zakázku by se mělo jednat tehdy, pokud plnění, jež v ní byla zahrnuta, jsou plněními svým charakterem vzájemně neodlišujícími se – stejného nebo srovnatelného druhu, tedy co do jejich skutečného obsahu totožnými, obdobnými. Zadáním jedné veřejné zakázky, spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, je nutno rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č.j. 2 Afs 198/2006-69). Poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné (např. plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění), pak takové plnění musí zadávat jako jedinou veřejnou zakázku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2010, č.j. 2 Afs 55/2010-173). V evropské judikatuře bylo rovněž akcentováno hledisko ekonomické a technické funkce výsledku zadavatelem poptávaných činností (např. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 10. 2000, C-16/98 *Komise proti Francii*, ECLI:EU:C:2000:541).

14.3.1 Spojení stavební a provozní fáze v jedné veřejné zakázce

Je třeba zabývat se otázkou, zda z pohledu pravidel pro zadávání veřejných zakázek nebude považováno za nepřípustné spojování veřejných zakázek poptávání jak činnosti v rámci stavební fáze, tak i provozní fáze. Lze si představit argument, že kdyby obě fáze byly soutěženy zvlášť, byla by umožněna účast většího počtu dodavatelů.

Zpracovatelé Studie jsou názoru, že lze úspěšně argumentovat tím, že v případě, kdyby stavební část a provozní část byly zadávány samostatně, došlo by tím k popření samotné podstaty celého Projektu. Plnění budou tvořit jeden funkční celek, jak z pohledu ekonomického, tak i technického. Spojení do jediné veřejné zakázky je proto s ohledem na podstatu Projektu jediným možným řešením.

V této souvislosti je ale nezbytné podotknout, že zadávání PPP projektů není v České republice testováno praxí, a tedy ani neexistuje relevantní rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže či soudů. Obecně řečeno, kdyby rozhodovací praxe zastávala názor, že nejde spojit do jediné veřejné zakázky činnosti v rámci stavební i provozní fáze v projektu typu PPP, fakticky by tím byla realizace těchto typů projektů znemožněna.

Zpracovatelé Studie proto jsou názoru, že by mělo být možné Projekt (tj. plnění v rámci stavební, a i na ní navazující provozní fáze) zadat v jediném zadávacím řízení nerozděleném na části. Bude však nezbytné odůvodnit, že takový postup dává zejména ekonomicky smysl a opačný postup by vedl ke znemožnění realizace záměru pro SŽ, a tedy by ani nebyl hospodárný. Nelze však jednoznačně konstatovat, že v případě přezkumu ÚOHS či soudy tuto argumentaci akceptuje.

14.3.2 Spojení PSC a PPP části v jedné veřejné zakázce

V rámci vymezení předmětu a platebních podmínek Projektu je v této Studii rovněž zvažováno, že by část stavebních prací mohla být hrazena napřímo ihned po realizaci stavebních prací, tj. mimo mechanismus platby za dostupnost (a to i v rámci doporučené varianty 2 v FIDIC části Projektu).

V případě, kdy by Projekt zahrnoval jak činnosti, které budou hrazeny platbou za dostupnost, tak činnosti, které budou uhrazeny „napřímo“, pak by teoreticky mohlo být argumentováno tím, že jde o nepřipustné spojování zakázek, a to zejména v případě, že by se přímá platba týkala kompletně „vertikálně“ oddělitelné části záměru (např. železniční stanice Nemanice, s jejímž zapojením do provozní fáze Projektu se nepočítá). Lze si představit argument, že okruh dodavatelů, kteří by byli schopni a ochotni plnit takovouto dílčí část Projektu (klasická stavební VZ), bude pravděpodobně širší, než okruh dodavatelů schopných a ochotných plnit druhou dílčí část Projektu (PPP zakázka).

Zpracovatelé Studie jsou však názoru, že taková argumentace nemůže obstát. Je totiž nepochybné, že celý záměr tvoří jeden funkční celek (místně, funkčně, časově, technologicky) a nelze z něj snadno vydělit některé části do samostatné veřejné zakázky. Čistě po stránce technologické by to asi možné bylo, avšak za cenu vyšších nákladů a rizika konfliktu mezi dvěma dodavateli na rozhraní obou částí. Sám o sobě odlišný platební mechanismus by pak neměl být pro posouzení souladu spojení všech částí do jediné veřejné zakázky podstatný.

Je ale i možné, aby SŽ část záměru (např. železniční stanici Nemanice) vyňala z Projektu a její realizaci řešila samostatně (tj. v jiném zadávacím řízení).

14.4 Zadavatel

Zadavatelem je osoba, kterou vymezuje § 4 ZZVZ, která uzavírá úplatnou smlouvu s dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce (srov. § 2 odst. 1 ZZVZ).

Dle § 7 ZZVZ je možné, aby více zadavatelů zadalo veřejnou zakázku společně. To je podmíněno předchozím uzavřením písemné smlouvy mezi těmito zadavateli, která upraví jejich vzájemná práva a povinnosti související se zadávacím řízením a stanoví způsob jednání vůči třetím osobám (smlouva o společném zadání). Za dodržení pravidel pro zadání veřejné zakázky pak zadavatelé odpovídají společně, nikoliv však v případě, že činí úkony pouze svým jménem a na svůj účet.

Jak bylo uvedeno v podkapitole 6.1, jsou zde důvody pro to, aby na straně zadavatele vystupovala společně SŽ a Česká republika. Z pohledu pravidel pro zadávání veřejných zakázek je to v zásadě možné.

I v případě, že na straně zadavatele bude společně stát Správa železnic a Česká republika, půjde v daném případě o sektorovou veřejnou zakázku ve smyslu § 151 ZZVZ. ZZVZ totiž opustil dříve užívané

pojetí „sektorového zadavatele“ a nyní je rozhodujícím kritériem pro použití pravidel pro sektorové veřejné zakázky pouze to, zda je veřejná zakázka zadávaná při výkonu relevantní činnosti. Výstavba dráhy je relevantní činností dle § 153 odst. 1 písm. f) ZZVZ, a tedy veřejná zakázka zadávaná jakýmkoliv veřejným zadavatelem v souvislosti s výstavbou dráhy bude sektorovou veřejnou zakázkou.

14.5 Stručné doporučení pro přístup při nastavování kvalifikačních požadavků a hodnotících kritérií

14.5.1 Technická kvalifikace

Obecně platí, že při zadávání veřejné zakázky v nadlimitním režimu musí zadavatel od dodavatele požadovat prokázání základní způsobilosti a, s výjimkou jednacího řízení bez uveřejnění, i prokázání profesní způsobilosti. Dále může požadovat prokázání ekonomické a technické kvalifikace.

V rámci ekonomické kvalifikace může zadavatel stanovit minimální požadavky na obrát dodavatele. V rámci technické kvalifikace může zadavatel stanovit požadavky za účelem prokázání lidských zdrojů, technických zdrojů nebo odborných schopností a zkušeností nezbytných pro plnění veřejné zakázky v odpovídající kvalitě. Za tímto účelem může zadavatel požadovat seznam významných dodávek, služeb nebo stavebních prací, seznam kvalifikovaných osob, kteří se budou podílet na plnění veřejné zakázky, popis technického vybavení atd.

Účelem nastavení požadavků na ekonomickou a technickou kvalifikaci je zajistit, aby byl vybrán takový dodavatel, který je skutečně schopen veřejnou zakázku realizovat v požadované kvalitě. Příliš striktní nastavení požadavků zejména na technickou kvalifikaci však pochopitelně může zúžit okruh potenciálních dodavatelů.

Obecně lze konstatovat, že v oblasti jednotlivých stavebních a provozních činností na železnici směřuje odvětví k větší uzavřenosti množství dodavatelů vyrábějících a poskytujících předmětné služby. Nelze proto vyloučit situaci, že za určité konstelace mohl kvalifikační požadavky splnit jediný subjekt, což by bezpochyby nebylo žádoucí.

Obecně platí, že uchazeč může podat jedinou nabídku do veřejnou zakázky. Figuruje-li jako účastník zadávacího řízení, nemůže vůči jinému účastníkovi zadávacího řízení figurovat v postavení poddodavatele. Na druhou stranu ale není vyloučeno, aby jeden subjekt byl poddodavatelem více účastníků zadávacího řízení a aby jeho prostřednictvím i více účastníků zadávacího řízení prokazovalo kvalifikaci. To znamená, že i když reálně kvalifikační požadavky v některé oblasti bude schopen splnit jediný subjekt působící na trhu, nevylučuje to, aby byly podány nabídky více uchazečů, které by tento „nezbytný“ poddodavatel podporoval. Rozhodně ale nejde o žádoucí situaci, protože obchodní rozhodnutí jediného subjektu může mít zásadní dopad na úspěch celého projektu.

Řešením tohoto rizika je pečlivě zvážit stanovení požadavků zejména na technickou kvalifikaci, při využití znalostí trhu na straně zadavatele. Volnější nastavení technické kvalifikace přináší rizika (zejména riziko výběru nezkušeného dodavatele, který nebude schopen zakázku splnit), na druhou stranou s ohledem na charakter Projektu, kdy Dodavatel bude odpovídat za dostupnost po řadu let, čímž na sebe přebere řadu rizik, bude značně motivován činnosti provést řádně, resp. vybrat si takové poddodavatele, kteří toho budou schopni. Kvalifikační požadavky by vždy měly být objektivní.

Zpracovatelé Studie se nejsou vědomi, že by v oblasti činnosti, které budou nezbytné pro realizaci Projektu, existoval zákonný monopol, tzn. že splnit kvalifikaci může bezpochyby pouze jediný subjekt. Lze nalézt odvětví, kde dominantní roli hraje jeden subjekt, překážky jsou ale zejména povahy ekonomické nebo kapacitní. To nezdůvodňuje postup, že by některý poddodavatel byl stanoven jako tzv. povinný (předepsaný) (navíc i to by přineslo řadu problémů).

V rámci snahy o umožnění co největší hospodářské soutěže se jeví rovněž vhodné limitovat požadavky na instalaci konkrétních technologií (ve smyslu konkrétního produktu), není-li to nezbytně nutné pro zachování funkčnosti. Klíčovým požadavkem by měla být zejména funkčnost a interoperabilita se stávajícími využívanými technologiemi tam, kde je to nezbytné.

14.5.2 Hodnotící kritéria

Klíčem k výběru nejlepšího dodavatele Projektu bude vedle nastavení kvalifikačních požadavků i nastavení hodnotících kritérií.

Jako kritéria hodnocení nabídek lze nezávazně doporučit zejména:

- Čistou současnou hodnotu plateb za dostupnost a cenu za realizaci stavebních prací v FIDIC části Projektu mimo režim platby za dostupnost;
- Kvalitu trati v okamžiku předání zpět SŽ po skončení provozní fáze Projektu;
- Dobu trvání stavební fáze.

S ohledem na značný rozvoj požadavků tzv. odpovědné veřejné zadávání může SŽ kupříkladu stanovit jako hodnotící i některá ESG kritéria, a to zejména s ohledem na profilaci železnice jako ekologického dopravního modu. Teoreticky tak může být předmětem hodnocení i ekologická a sociální udržitelnost Projektu, a to jak ve fázi stavební, tak ve fázi provozní (např. lze lépe hodnotit uchazeče, kteří předloží tzv. ESG audit).

Je přitom třeba brát v potaz, že k udržitelnému řešení Projektu budou uchazeči tlačeni i financujícími bankami, které již v současnosti udržitelnost při poskytování financování zohledňují, a to i nad rámec současných legislativních požadavků.

Banky posuzují primárně soulad s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic (tzv. nařízení o taxonomii). Aby byla splněna kritéria udržitelnosti,

- Projekt musí splňovat technická kritéria požadovaná v příloze II směrnice 2016/797 o interoperabilitě železničního systému v EU;
- Projekt nesmí sloužit k transportu anebo skladování fosilních paliv;
- Projekt nesmí být ohrožen riziky vyplývajícími z klimatických změn;
- Musí být vypracovaná studie posouzení vlivu na životní prostředí (EIA) podle směrnice 2011/92/EU;
- Musí být zajištěno, že nejméně 70 % stavebního odpadu bude recyklováno nebo znovu využito;
- Projekt musí být zajištěn proti negativnímu působení hluku a vibrací podle směrnice 2002/49/ES;
- Během stavby a provozu musí být přijata opatření zamezující nadměrným emisím hluku, prachových částic a polutantů.

Vedle toho může být z hlediska ESG posuzováno rovněž:

- Kompenzace záboru půdy, která by dokázala uložit určitý objem CO₂;
- Účast stavebních firem a dodavatelů technologií s českým kapitálem;
- Minimální záruky dodavatelů v oblasti ESG, jakož i sledování vlastních ESG metrik (uhlíková stopa, dodavatelský řetězec atd.);
- Zohlednění životního cyklu materiálů (těžba a zpracování kovů, elektrotechnologií, cementu, PVC);

- Dostupnost ESG informací ve zprávě o udržitelnosti podle standardů směrnice 2022/464 o podávání zpráv podniků o udržitelnosti (tzv. CSRD).

14.6 Zkušenost ze zahraničí – specifický způsob zasmulvnění realizace PPP projektu

Zkušenost ze zahraničních PPP: dvojstupňové soutěžení při budování kodaňského metra

Kodaňské metro představuje automatickou (autonomní) městskou rychlodráhu bez řidiče. Vybudování metodou Design&Build, provoz a údržba byly/jsou realizovány prostřednictvím soukromých partnerů. Financování prvních linek zajišťoval veřejný sektor s významným využitím prostředků z developmentu rozsáhlého brownfieldu (bývalého vojenského cvičiště). Budování a provoz metra zahrnovalo významnou stavební a technologickou část.

Z hlediska předmětu smluv se soukromými dodavateli se uvažovalo o vymezení dvou základních částí

- stavební část: projektování staveb a dodávka stavebních prací,
- provozně technologická část: konstrukce, výroba a zprovoznění vozidel a souvisejících technologií včetně následného provozování a údržby celého systému.

Obě části zahrnovaly rovněž opci pro následující etapy výstavby metra. Součástí dodávek byly i nutné schvalovací a certifikační procedury a povolení.

Ve prospěch oddělení těchto smluv hovořily značné odlišnosti v povaze jejich předmětu se všemi důsledky pro obstarávání a dodávky, včetně toho, že v případě neúspěchu jedné soutěže nemusí být automaticky zrušena druhá.

Ve prospěch jejich integrace do jedné smlouvy „na klíč“ hovořily výhody jednoho zastřešujícího smluvního dodavatele a jednodušších smluvních vztahů.

Nakonec bylo rozhodnuto vyhlásit soutěž na obě tyto části jak odděleně (pouze dodávka jedné z částí), tak dohromady (dodávka obou částí v rámci jedné smlouvy) s tím, že rozhodne výhodnost podaných nabídek v průběhu soutěžního procesu.

Z těchto základních smluv byly s ohledem na dodržení harmonogramu nebo jiné praktické aspekty vyňaty některé dodávky, například přemístění stávajících sítí v prostoru staveb, povrchové úpravy okolí stanic aj. Ty byly řešeny individuálně v rámci cca 70 dalších dodavatelských smluv představujících cca 15 % objemu celkových investic.

Soutěž zahrnovala vydání zadávací dokumentace a přípravu úvodních nabídek (7 měsíců). Poté následovalo vlastní soutěžení ve čtyřech fázích zaměřených na postupné vyřazování nabídek:

- cílem první fáze (3 měsíce) byla eliminace výrazných nesouladů se zadáním nebo extrémních cen,
- ve druhé fázi (1,5 měsíce) proběhly detailní diskuse se zbývajícími uchazeči, jejichž výsledkem bylo podání upravených nabídek,
- ve třetí fázi (2 měsíce) bylo diskutováno množství navrhovaných změn v projektu a tato fáze vyústila v podání konečných nabídek,
- čtvrtá fáze (1,5 měsíce) zahrnovala přípravu smluv s vybranými uchazeči a jejich následné podepsání.

Celý soutěžní proces tedy trval 15 měsíců od vydání zadávací dokumentace po podpis smluv a oproti původnímu očekávání se trochu opozdil.

Při výsledném hodnocení nabídek v první až třetí fázi se ukázalo, že **součet cen nejlepších nabídek na stavební a provozně technologickou část od různých dodavatelů je nižší než cena nejlepší nabídky obou těchto částí zajištěná jedním dodavatelem**. Bylo proto rozhodnuto pokračovat s dodavateli stavební a provozně technologické části **odděleně**. Ve čtvrté fázi **byli vítězové těchto částí požádáni o zahrnutí opatření k zajištění plné vzájemné kompatibility a podle toho byla i přizpůsobena výsledná konečná cena**.

Součástí výběrového řízení byly i diskuse s vyřazenými uchazeči, při nichž byly vysvětlovány důvody jejich vyřazení. Výsledkem těchto diskusí bylo, že pouze jeden vyřazený uchazeč řešil věc soudní cestou (neúspěšně).

U dodávek vyňatých z hlavní veřejné zakázky (viz výše) bylo postupováno zjednodušeným způsobem. K jejich vyhodnocení nabídek sloužil jednoduchý matematický model zahrnující bodové ohodnocení technických aspektů, které bylo použito jako váhy upravující výši nabídkových cen a jejich dílčích složek.

Současný rozvoj kodaňského metra svědčí o úspěšnosti zvoleného postupu.

15 Předpokládaný časový harmonogram Projektu

#	Krok	Odpovědná osoba	Od	Do
0	Předložení Studie proveditelnosti	Zpracovatelé Studie	-	10.02.2023
1	Připomínkování Studie ze strany SŽ	SŽ	-	22.02.2023
2	Vypořádání připomínek SŽ ke Studii	Zpracovatelé Studie	-	07.03.2023
3	Mezirezortní připomínkového řízení	SŽ, MD, SFDI a další subjekty	-	10.04.2023
4	Vypořádání připomínek z mezirezortního připomínkového řízení	Zpracovatelé Studie, SŽ	-	30.04.2023
5	Předložení Studie vládě	MD, SŽ	-	15.05.2023
6	Příprava veřejné zakázky na výběr transakčního poradce; výběr transakčního poradce	SŽ	-	31.08.2023
7	Uzavření smlouvy o společném zadávání	SŽ, MD, SFDI	-	30.9.2023
8	Předběžné tržní konzultace	SŽ	-	31.10.2023
9	Příprava dokumentace pro zahájení zadávacího řízení	SŽ	-	31.12.2023
10	Zahájení zadávacího řízení pro kvalifikační fázi soutěžního dialogu	SŽ	1/2024	-
11	Lhůta pro podání žádosti o účast, vysvětlení zadávací dokumentace	SŽ	1/2024	02/2024
12	Posouzení žádostí o účast, popř. zúžení počtu účastníků	SŽ	02/2024	04/2024
13	Soutěžní dialog, předložení první plné verze dokumentace, otevření dataroomu Projektu, vytvoření separátních pracovních skupin	SŽ	04/2024	04/2025
14	Výzva k podání nabídek	SŽ	04/2025	-
15	Příprava nabídek účastníky zadávacího řízení	Uchazeči	04/2025	06/2025
16	Vyhodnocení nabídek účastníků zadávacího řízení, výběr dodavatele	SŽ	06/2025	09/2025
17	Uzavření smlouvy s dodavatelem	SŽ	10/2025	-
18	Finanční uzavření Projektu	SŽ	4/2026	-
19	Stavební práce	Dodavatel	1/2026	12/2031
20	Uvedení předmětného úseku tratě do provozu	Dodavatel	2032	-
21	Ukončení provozování dodavatelem, proces převzetí předmětu Projektu zpět zadavatelem / novým dodavatelem	Dodavatel	2048	-

16 Zdroje informací

1. A Guide to the Statistical Treatment of PPPs
2. APPP/ARI: Možnosti a meze využití PPP v dopravní infrastruktuře, Praha 2008
3. Archiv zpracovatelů
4. Bent Flyvbjerg, Mette Skamris Holm, and Søren Buhl, Underestimating Costs in Public Works Projects, APA Journal, Summer 2002, Vol. 68, No. 3
5. Clarification on the application of a guide to the statistical treatment of PPPs: responses to FAQ ze dne 20.06. 2022
6. Copenhagen Metro Inauguration Seminar, Various authors, published by COWI, Copenhagen, November 2002
7. Environmental and Social Policy. United Kingdom: European Bank for Reconstruction and Development, 2022.
8. Eurostat clarification note - The statistical treatment of PPP contracts (ref. Ares (2016)1119765 - 04/03/2016)
9. Flyvbjerg, B.: Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition. Cambridge University Press. 8th edition. United Kingdom. 2010
10. Kvizda, Martin. Politika hospodářské soutěže na železnici – teorie, zkušenosti a praktická aplikace. Brno: Masarykova Univerzita, 2016
11. Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, 2019 edition
12. Methodology to determine the Paris Agreement alignment of EBRD investments: DECEMBER 2022. 2022. United Kingdom: European Bank for Reconstruction and Development.
13. MF ČR, Metodika vypracování studie proveditelnosti, datum aktualizace: prosinec 2012;
14. MF ČR, Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů, datum aktualizace: prosinec 2012;
15. MF ČR, Příloha I. Katalog rizik, Referát regulace a metodiky projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP);
16. MF ČR, Řízení rizik v projektech PPP, identifikace, ohodnocení, alokace, ošetření a kontrola, datum aktualizace: září 2011;
17. MF ČR. Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP, datum aktualizace 2011;
18. NKÚ – Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/14 Peněžní prostředky určené na modernizaci III. a IV. Tranzitního železničního koridoru, Praha 2016
19. NKÚ – Kontrolní závěr z kontrolní akce 19/16 Rekonstrukce a revitalizace osobních nádraží, Praha 2020

20. NKÚ – Kontrolní závěr z kontrolní akce 21/36 Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na rekonstrukci vybraných mimokoridorových železničních tratí, Praha 2022
21. PPP projekty pro municipality, Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2021
22. Slavík, J. Finanční průvodce nefinančního manažera. Praha: Grada Publishing 2013
23. Slavík, J. Marketing a strategické řízení ve veřejných službách. Praha: Grada Publishing 2014
24. Správa železnic, Prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních, Platné pro přípravu jízdního řádu 2023 a pro jízdní řád 2023 účinné od 11. 12. 2021
25. Správa železnic, Výroční zpráva 2021

Odborné časopisy a informační portály

1. Časopis stavebnictví
2. DesigningBuildings
3. OpenEdition Journals
4. Railway Gazette International

Internetové zdroje

1. <http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk>
2. <http://www.world-psi.org>
3. <https://www.adifaltavelocidad.es>
4. https://www.eib.org/attachments/publications/transport_lending_policy_2022_en.pdf
5. <https://www.eib.org/en/publications/eib-environmental-and-social-standards>
6. <https://www.ijglobal.com>
7. <https://www.railway-technology.com/projects>

17 Seznam příloh

Součástí závěrečné zprávy Studie proveditelnosti Nemanice – Ševětín bylo předloženo:

- Příloha č. 1 – Rozbor souhrnného rozpočtu stavby
- Příloha č. 2 – Finanční model a matice rizik
- Příloha č. 3 – Vybrané aspekty koncesionářské smlouvy dle pravidel ESA
- Příloha č. 4 – Informační představení
- Příloha č. 5 – Základní podmínky projektu
- Příloha č. 6 – Zápis z jednání s EBRD, EIB, obdržené reakce z průzkumu trhu
- Příloha č. 7 – Přehledná situace stavby (měřítko 1:50 000)
- Příloha č. 8 – Analýza mimořádných událostí
- Příloha č. 9 – Příručka k finančnímu modelu