

10/27

Projekt partnerství veřejného a soukromého sektoru „Ubytovna personálu ÚVN, ubytovna hotelového typu a parkoviště“

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/27. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit postup Ústřední vojenské nemocnice a Ministerstva obrany při realizaci projektu partnerství veřejného a soukromého sektoru „Ubytovna personálu ÚVN, ubytovna hotelového typu a parkoviště“.

Kontrolováno bylo období od roku 2004 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola byla prováděna od listopadu 2010 do května 2011.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo obrany (dále jen „MO“);

Ústřední vojenská nemocnice Praha, státní příspěvková organizace (dále jen „ÚVN“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MO a ÚVN, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, které podala ÚVN, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XIV. zasedání, konaném dne 5. září 2011,

schválilo usnesením č. 13/XIV/2011

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MO je zřizovatelem ÚVN a předkladatelem příslušných materiálů pro jednání vlády týkajících se kontrovaného projektu partnerství veřejného a soukromého sektoru „Ubytovna personálu ÚVN, ubytovna hotelového typu a parkoviště“ (dále jen „projekt PPP“¹). Na úrovni MO působil řídicí výbor projektu PPP². ÚVN byla zadavatelem projektu PPP a odpovídala za jeho přípravu a realizaci.

V rámci projektu PPP předpokládala ÚVN pořídit ubytovací kapacity a související objekty pro své potřeby i potřeby resortu MO. Projektovou přípravu, výstavbu, provozování a financování měl zajistit soukromý partner. Ubytovací kapacity a související objekty měly být pořízeny do majetku státu. Výstavba měla trvat přibližně dva roky a provozování soukromým partnerem

1 Zkratka PPP je z anglického pojmu *Public-Private Partnership*.

2 Řídicí výbor je v rámci projektového řízení zodpovědný za naplnění cílů projektu PPP. Ustaven byl rozhodnutím ministra obrany v lednu 2005. Jeho členy byli tři zástupci MO, dva zástupci ÚVN, jeden zástupce Ministerstva financí a jeden zástupce PPP Centra (akciová společnost založená Ministerstvem financí pro podporu realizace projektů PPP veřejným sektorem). Hlavní úkoly a rozhodovací pravomoci měl vymezeny ve statutu. Ve vztahu k zadavateli projektu PPP (ÚVN) měla jeho rozhodnutí doporučující charakter.



25 let. Po tuto dobu měla ÚVN splácet soukromému partnerovi z prostředků státního rozpočtu a ze svých prostředků příslušné náklady spojené s výstavbou a provozováním ubytovacích kapacit, včetně zisku (dále jen „platby za dostupnost“).

Základní obsah projektu PPP, ekonomické podmínky, právní vztahy vyplývající z realizace smlouvy se soukromým partnerem a ekonomické posouzení výhodnosti zajištění potřeb touto formou vymezuje koncesní projekt. Podmínky a postup při uzavírání smluv se soukromým partnerem včetně specifikace koncesního projektu upravuje zákon č. 139/2006 Sb.³

Kontrola byla zaměřena zejména na opodstatněnost pořizovaného majetku státu, na prokázání výhodnosti jeho pořízení formou projektu PPP a na přípravu a realizaci projektu PPP. V rámci přípravy a realizace projektu PPP byla kontrolována zejména správnost zpracování koncesního projektu, správnost průběhu zadávacích řízení, realizace smlouvy uzavřené mezi ÚVN a soukromým partnerem a řízení projektu.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Předmět projektu PPP

MO a ÚVN nevycházely při návrhu předmětu projektu PPP z ujasněných a řádně prokázaných potřeb ani z finančních možností ÚVN a státního rozpočtu na pořízení příslušného majetku státu. ÚVN v průběhu přípravy nejprve původní záměr projektu PPP se souhlasem MO významně rozšířila, aby jej po uzavření smlouvy o projektu PPP označila jako zbytný, přesahující její finanční možnosti.

a) MO rozhodlo v roce 2004 o výstavbě ubytovny hotelového typu v areálu ÚVN formou projektu PPP. Důvodem rozhodnutí byl nedostatek finančních prostředků na program č. 207 740 – *Výstavba a rekonstrukce zařízení správních částí MO*, ze kterého měla být výstavba původně financována. Ubytovna měla sloužit pro potřeby ubytování ambulantních pacientů a doprovodu pacientů ÚVN a pro další potřeby ÚVN a resortu MO. Předmětem navrženého projektu PPP měla být výstavba a provozování:

- ubytovacích kapacit v rozsahu 240 lůžek a souvisejících objektů (např. restaurace nebo kongresového centra),
- dvouúrovňového parkoviště s kapacitou 200 míst.

Investiční náklady měly činit 440 mil. Kč. Podkladové materiály, na základě kterých byly stanoveny, MO ani ÚVN nedoložily. Výstavba měla být realizována v letech 2006 až 2008. Zahájení přípravy projektu PPP vzala vláda na vědomí v roce 2005 usnesením č. 76⁴, kterým jej zařadila do tzv. první vlny pilotních projektů PPP.

b) V dubnu 2006 ÚVN zadala poradci⁵, aby pro rozsah výstavby uvedený v pilotním projektu PPP zpracoval koncesní projekt. **V průběhu jeho zpracování však zásadně rozšířila předmět projektu PPP o další objekty.** V souvislosti s tím rozdělila projekt PPP na veřejnou část, která měla sloužit jen pro potřeby ÚVN, a na komerční část, která měla podle stanoveného rezervačního mechanismu sloužit pro potřeby ÚVN a MO a při nevyužití rezervovaných kapacit

³ Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), účinný od 1. července 2006.

⁴ Usnesení vlády ze dne 19. ledna 2005 č. 76, k pilotním projektům Partnerství veřejného a soukromého sektoru.

⁵ Poradce zajišťoval na základě smluv uzavřených s ÚVN technické, ekonomické a finanční poradenství pro projekt PPP. Poradenství se především týkalo dokumentů pro rozhodovací procesy, vypracování koncesního projektu, zabezpečení vyjmenovaných funkcí zadávacího řízení na výběr soukromého partnera a vypracování návrhu smlouvy o projektu PPP.

mohly být volné kapacity využity soukromým partnerem pro komerční účely. Předmětem projektu PPP tak měla být výstavba a provozování:

- hotelu (označovaného jako „ubytovna hotelového typu“) s kapacitou 260 lůžek, z nichž jen 20 lůžek bylo zařazeno do veřejné části a 240 lůžek v rámci rezervačního mechanismu do komerční části, součástí komerční části hotelu byly dále hotelová restaurace, kongresové centrum a další zařízení,
- ubytovny personálu ÚVN s kapacitou 240 lůžek, včetně vstupní části do objektu ÚVN, zařazené do veřejné části,
- bazénu zařazeného do veřejné části, kontrolou však bylo zjištěno, že ÚVN počítala i s jeho využitím soukromým partnerem ke komerčním účelům,
- parkoviště s kapacitou 295 míst, z nichž 202 míst bylo zařazeno do veřejné části a 93 míst do komerční části.

MO ani ÚVN rozšíření rozsahu předmětu projektu PPP řádně nezdůvodnily:

- výstavbu nové ubytovny personálu zdůvodnily pouze nedostatkem finančních prostředků na rekonstrukci stávající ubytovny, kterou ÚVN předpokládala realizovat v roce 2006, bez doložení potřeby a posouzení výhodnosti realizace nové výstavby proti jiným variantám (např. rekonstrukce stávající ubytovny nebo využití jiných možností ubytování personálu),
- k výstavbě bazénu pouze uvedly, že bude využit pro rehabilitaci zaměstnanců a pro potřeby ÚVN a MO a doplňkově pro komerční účely,
- rozšíření parkoviště zdůvodnily obecným tvrzením o komerčním využití ubytovanými turisty a návštěvníky Prahy.

Předpokládané investiční náklady se zvýšily o 309 mil. Kč na 749 mil. Kč. Výstavba měla být zahájena na přelomu let 2008 a 2009, tj. v době, kdy podle původního předpokladu měla být již ukončena. Provozování pořízených kapacit soukromým partnerem bylo předpokládáno po dobu 25 let. Vláda schválila koncesní projekt s uvedeným rozšířeným předmětem projektu PPP usnesením ze dne 24. září 2007 č. 1082⁶.

c) ÚVN označila v druhé polovině roku 2010 rozsah předmětu projektu PPP za „zbytný“ a realizovat jej nezačala. Navrhla zásadní změnu účelu využití pořízeného majetku a zúžení rozsahu projektu PPP, které označila jako „technické úpravy“ projektu. Ty měly spočívat v tom, že místo ubytovny pro personál bude vybudována léčebna pro dlouhodobě nemocné, spojená s domovem péče pro válečné veterány a vojenské důchodce, vypuštěna bude výstavba bazénu a odložena bude výstavba ubytovny hotelového typu. Podrobněji je problematika realizace projektu PPP rozvedena v bodě 3. kontrolního závěru.

d) Dostupnost realizace projektu PPP pro zadavatele⁷ (ÚVN) byla v koncesním projektu hodnocena v případě projektu PPP jako střední až vysoká, kdežto v případě standardní veřejné zakázky jako nízká. Podklady, na základě kterých bylo toto hodnocení provedeno, ÚVN nepředložila. **Dostupnost pro zadavatele na základě výsledku zadávacího řízení na výběr soukromého partnera již hodnocena nebyla, přestože se platby za dostupnost proti předpokladu několikanásobně zvýšily,** jak je uvedeno v bodě 2.b kontrolního závěru. MO k tomu uvedlo, že předpokládalo výdaje spojené s projektem PPP promítnout do podkladů k návrhům státních rozpočtů a do střednědobého výhledu na příslušná léta podle zákona č. 218/2000 Sb.⁸.

Provedení hodnocení dostupnosti projektu PPP pro zadavatele je požadováno také metodikou⁹ Ministerstva financí (dále jen „MF“), podle níž nemůže být projekt PPP realizován, pokud jeho

⁶ Usnesení vlády ze dne 24. září 2007 č. 1082, o schválení koncesního projektu Ústřední vojenské nemocnice Praha.

⁷ Jde o srovnání předpokládaných finančních toků projektu PPP s finančními možnostmi ÚVN.

⁸ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁹ Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP, vydaná MF v srpnu 2008.



finanční náročnost není za celou dobu životnosti v mezích rozpočtu zadavatele. To byl také jeden z důvodů, proč nemůže být projekt PPP v rozsahu podle schváleného koncesního projektu realizován, který MO a ÚVN v druhé polovině roku 2010 uváděly.

2. Prokázání výhodnosti projektu PPP

a) Posouzení výhodnosti projektu PPP uvedla ÚVN v koncesním projektu podle vyhlášky č. 217/2006 Sb.¹⁰ porovnáním finančních toků variant realizace standardním způsobem formou veřejné zakázky (dále jen „model PSC“¹¹) a s využitím projektu PPP (dále jen „model PPP“).¹² Základní vstupy modelů byly (finanční údaje v cenové úrovni roku 2006):

- doba trvání výstavby 25 měsíců, se zahájením v září 2008, a doba provozování 25 let, se zahájením v říjnu 2010,
- diskontní míra pro přepočítání na současnou hodnotu 1,22 %,
- celkové investiční náklady 749 mil. Kč (náklady vycházely z jednotkových ocenění pro hotel 6 650 Kč/m³, ubytovnu personálu 4 800 Kč/m³, bazén 5 700 Kč/m³ a parkoviště 5 012 Kč/m³),
- náklady životního cyklu 102 mil. Kč,
- roční provozní náklady 39 mil. Kč.

Výsledkem posouzení byla 30% výhodnost realizace formou projektu PPP proti realizaci standardním způsobem formou veřejné zakázky. Čistá hodnota za peníze projektu PPP byla vypočtena na 259 mil. Kč, tj. projekt PPP měl za dobu trvání přinést úsporu 259 mil. Kč.

Vypočtenou výhodnost projektu PPP významnou měrou ovlivnila výše rizik 498 mil. Kč započtených do modelu PSC, která tak činila 29 % z jeho celkových nákladů. **Správnost výše rizik započtených do modelu PSC nebylo možno posoudit**, protože v koncesním projektu bylo k jejich ocenění pouze obecně uvedeno, že se vycházelo z analýz momentálního stavu a ze zkušeností s výdaji ÚVN a ostatních nemocnic, z dat ze stavebních projektů a z porovnání nákladů na provoz jednotlivých služeb a činností. ÚVN k ocenění rizik v rámci kontroly sdělila, že žádné doklady nemá k dispozici a že ocenění vycházelo ze zkušeností ze zahraničí.

Podle § 22 zákona č. 139/2006 Sb. musí před zahájením zadávacího řízení na výběr soukromého partnera schválit koncesní projekt vláda. MO v souvislosti s tím provedlo (na základě požadavku MF, aby koncesní projekt odpovídal vyhlášce č. 217/2006 Sb.) přepočítání výstupních hodnot na současnou hodnotu diskontní mírou 3 % (v koncesním projektu byla použita míra 1,22 %). Tím se zvýšila čistá hodnota za peníze projektu PPP z 259 mil. Kč na 382 mil. Kč.

b) Vláda usnesením ze dne 24. září 2007 č. 1082 uložila ministryni obrany předložit koncesní projekt k opětovnému schválení, pokud by v průběhu soutěžního dialogu na výběr soukromého partnera došlo k podstatným změnám, které by vedly k vyšším výdajům státního rozpočtu, než byly ve schváleném koncesním projektu předpokládány. V koncesním projektu byly v modelu PPP předpokládány platby za dostupnost ve výši 1 285 mil. Kč. Z nabídek předložených uchazeči po ukončení jednání v rámci soutěžního dialogu v prosinci 2009 bylo zřejmé, že tyto platby výrazně vzrostou, neboť nejnižší nabídková cena 6 424 mil. Kč byla o 400 %

¹⁰ Vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon.

¹¹ Zkratka PSC je z anglického pojmu *Public Sector Comparator* (komparátor veřejného sektoru).

¹² Modely PSC a PPP zobrazovaly veškeré celoživotní finanční toky hodnocených variant v nominálních a diskontovaných hodnotách (diskontované hodnoty vyjadřují časovou hodnotu peněz pro veřejného zadavatele). Byly základním nástrojem k rozhodování o další přípravě a realizaci projektu PPP. Pro zabezpečení srovnatelnosti musí mít shodný rozsah a členění (§ 3 odst. 2 vyhlášky č. 217/2006 Sb.). Výslednými výstupními hodnotami modelů PSC a PPP byly čisté náklady (rozdíl celkových nákladů a příjmů). Jejich rozdíl v diskontovaných hodnotách ukazoval přínos projektu PPP v tzv. čisté hodnotě za peníze a z jejich podílu byla vyjadřována výhodnost projektu PPP v procentech.

vyšší než vládou schválený předpoklad. **MO přesto nepředložilo koncesní projekt vládě k opětovnému schválení.** Změny vzešlé z výsledků soutěžního dialogu předložilo vládě až v květnu 2010 v rámci schvalovacího procesu smlouvy o projektu PPP podle § 23 zákona č. 139/2006 Sb. Materiál předložený vládě však vycházel jen z dílčích částí nového posouzení výhodnosti projektu podle výsledku soutěžního dialogu PPP, jehož vypracování zadala ÚVN poradci v lednu 2010 a který byl dokončen v červenci 2010.

ÚVN však mezitím v únoru 2010, tj. v době, kdy ještě neměla k dispozici dokončené nové posouzení výhodnosti projektu PPP, vydala rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky podle zákona č. 137/2006 Sb. ÚVN se tak připravila o možnost zrušit (podle § 84 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona) soutěžní dialog. A naopak podle § 82 odst. 2 uvedeného zákona měla s vybraným uchazečem uzavřít smlouvu.

c) V novém posouzení výhodnosti projektu PPP, provedeném v rámci schvalovacího procesu smlouvy o projektu PPP, nebyl porovnáván model PSC uvedený v koncesním projektu s modelem PPP sestaveným podle nabídky vybraného uchazeče, ale pro tento účel byl vypracován nový model PSC (dále „referenční model PSC“). ÚVN to zdůvodnila tím, že od schválení koncesního projektu v září 2007 došlo k zásadním změnám podmínek (například na finančních trzích, na hotelovém trhu nebo vyplývajících z upřesnění požadavků ÚVN na rozsah projektu PPP), které neumožnily porovnávat model PPP sestavený podle nabídky vybraného uchazeče s původním modelem PSC. **ÚVN věrohodně neprokázala konkrétní dopady změněných podmínek na předpoklady, z nichž vycházel původní model PSC.**

V referenčním modelu PSC se proti modelu PSC zvýšily čisté náklady¹² projektu PPP v diskontovaných hodnotách o 213 % z 851 mil. Kč na 2 666 mil. Kč. Významný podíl na tom mělo zvýšení nákladových vstupů do referenčního modelu PSC (v cenové úrovni roku 2009):

- celkových investičních nákladů o 33 % na 998 mil. Kč,
- nákladů životního cyklu o 287 % na 394 mil. Kč,
- ročních provozních nákladů o 110 % na 82 mil. Kč.

Nárůst nákladových vstupů byl mj. zdůvodňován upřesněním požadavků ÚVN. Toto zdůvodnění však nebylo možno ověřit, neboť ÚVN sdělila, že nemá doklady o konkrétních změnách uvedených nákladů a jejich finančním ocenění. Zdůvodnění nárůstu nákladových vstupů upřesněním požadavků ÚVN bylo v některých případech nevěrohodné nebo neopodstatněné. Například:

Navýšení nákladů životního cyklu o 292 mil. Kč bylo nejvíce ovlivněno částkou 150 mil. Kč, která byla v referenčním modelu PSC zahrnuta na konci projektu PPP. Určena byla na generální opravy, aby se v obdobích po skončení projektu PPP minimalizovala potřeba na vynaložení finančních prostředků ÚVN. Zahrnutí nákladů na generální opravy na konci projektu PPP nebylo opodstatněné, neboť náklady životního cyklu vycházejí z předpokladu zajistit, aby infrastruktura po skončení projektu PPP plnila svou funkci ve stejném standardu jako při zahájení provozu. V rámci nákladů životního cyklu bylo přitom předpokládáno provádět příslušné výměny interiérů a technologií pro zachování požadované kvality průběžně po celou dobu provozování.

Z nového posouzení výhodnosti projektu PPP vyplynulo, že se čistá hodnota za peníze¹² proti původním předpokladům významněji nezměnila, přičemž výhodnost projektu PPP se proti realizaci standardním způsobem snížila z 30 na 10 %. Nezměnily se ani základní parametry předmětu projektu PPP. Výše uvedené zvýšení plateb za dostupnost o 400 % tak představuje výrazně dražší realizaci, která nebyla vyvážena adekvátním zvýšením přínosů pro stát nebo ÚVN.



Avšak ani vypočtená 10% výhodnost realizace projektu PPP v novém posouzení nebyla objektivní, neboť do referenčního modelu PSC byly, na rozdíl od původního modelu PSC, zahrnuty i náklady na financování z veřejných prostředků v podobě úrokového nákladu veřejných zdrojů ve výši 5,5 % p. a. Opodstatněnost zahrnutí těchto nákladů do referenčního modelu PSC ÚVN ani MO neprokázaly.

3. Realizace projektu PPP

Vláda schválila návrh smlouvy o projektu PPP usnesením ze dne 24. května 2010 č. 375¹³ a ÚVN ji o tři dny později uzavřela. Podle smlouvy měl soukromý partner zabezpečit projekční přípravu, výstavbu, provozování a financování ubytovacích kapacit a souvisejících objektů uvedených v bodě 1.b kontrolního závěru. Celková cena (platba za dostupnost), která měla být soukromému partnerovi za realizaci projektu PPP hrazena v průběhu 25 let od dokončení výstavby, činila 6 424 mil. Kč, tj. v průměru 257 mil. Kč ročně. Soukromý partner měl začít zařízení provozovat „1339-tý den ode dne účinnosti“ smlouvy, pokud nedojde k jiné dohodě.

Smlouva měla nabýt účinnosti splněním devíti odkládacích podmínek. Termín jejich splnění nebyl konkrétně stanoven. Byla pouze uvedena možnost odstoupení od smlouvy, pokud nebudou splněny do tří měsíců od uzavření smlouvy. Dodatkem č. 1 ke smlouvě byl tento termín prodloužen do poloviny září 2010.

a) Smlouva o projektu PPP nenabyla do doby ukončení kontroly účinnosti, neboť z devíti odkládacích podmínek nebyly splněny dvě. Šlo o tyto podmínky:

- uzavření smlouvy o podpoře projektu mezi MO, ÚVN, soukromým partnerem a zmocněncem financujících institucí, ve které mělo být mj. deklarováno, že projekt PPP souvisí s plněním úkolů MO a že veškeré činnosti spojené s výstavbou a provozováním veřejné části projektu PPP jsou realizovány za účelem hlavní činnosti ÚVN (tato podmínka souvisela s ručením státu za závazky příspěvkových organizací vzniklé v souvislosti s provozováním hlavní činnosti podle § 74 zákona č. 218/2000 Sb.),
- získání výjimky z podmínek doby užívání majetku státu stanovené v § 27 zákona č. 219/2000 Sb.¹⁴, kterou může v závažných případech povolit MF (tato podmínka souvisela s tím, že podle smlouvy o projektu PPP měla ÚVN se soukromým partnerem uzavřít nájemní smlouvu o přenechání komerční části projektu PPP do užívání za účelem využití podle koncesního projektu).

Na potřebu řešit problematiku, která byla jejich obsahem, bylo upozorněno již v koncesním projektu ze září 2006. K první z nesplněných odkládacích podmínek bylo v koncesním projektu uvedeno, že placení poplatků za dostupnost může být vnímáno jako platební riziko státu, a bylo doporučeno doplnit zřizovací listinu ÚVN tak, aby činnosti vyplývající z projektu PPP (ubytovací služby, provoz bazénu a parkoviště) spadaly do hlavní činnosti. MO se doporučením neřídilo a zařadilo tyto činnosti v červnu 2007 změnou zřizovací listiny mezi jinou činnost ÚVN. Na základě stanoviska MF, že formou dotace ze státního rozpočtu nelze financovat veřejnou část projektu PPP zahrnutou v jiné činnosti, MO tyto činnosti v letech 2008 a 2009 postupně z jiné činnosti ÚVN vypustilo. Poté uvádělo, že je lze podřadit pod hlavní činnost ÚVN, a to pod poskytování preventivní zdravotní péče, poskytování nadstandardních služeb souvisejících se zdravotní péčí a jiné obslužné činnosti. MO v roce 2008 jednalo neúspěšně také s MF o možnosti poskytnutí státní záruky na úhradu plateb za dostupnost.

¹³ Usnesení vlády ze dne 24. května 2010 č. 375, ke zprávě o průběhu zadávacího řízení a výsledcích soutěžního dialogu s uchazeči o veřejnou zakázku na výstavbu, financování a provozování projektu „Ubytovna personálu ÚVN, ubytovna hotelového typu a parkoviště“ a schválení smlouvy o výstavbě, financování a provozování projektu „Ubytovna zaměstnanců, Ubytovna hotelového typu, Bazén, Parkoviště, Informační centrum a vstupní objekt“.

¹⁴ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Názor MO o podřazení činností vyplývajících z projektu PPP pod hlavní činnost ÚVN nebyl pro soukromého partnera dostatečně přesvědčivý a ten v průběhu soutěžního dialogu požadoval uzavření uvedené smlouvy o podpoře projektu PPP. MO její uzavření podmiňovalo vydáním výjimky z podmínek užívání majetku státu, která byla druhou nesplněnou odkládací podmínkou.

V případě druhé odkládací podmínky akceptovalo MO stanovisko MF z listopadu 2008, že k rozhodování o udělení výjimky může dojít až po uzavření smlouvy o projektu PPP, a příslušná jednání s MF o udělení výjimky zahájilo v červenci 2010. **MF však výjimku z podmínek doby užívání majetku státu nepovolilo s tím, že ji s ohledem na § 40 a 44 zákona č. 219/2000 Sb. nemůže udělit.**

b) ÚVN před dořešením odkládacích podmínek začala v druhé polovině roku 2010 považovat projekt PPP za zbytný a navrhla MO zásadní zúžení jeho předmětu, které označila jako „technické úpravy projektu“ (bod 1.c kontrolního závěru) nebo jeho ukončení, pokud nedojde k dohodě se soukromým partnerem o navržených úpravách. Zdůvodnila to tím, že **projekt byl naddimenzovaný, neodpovídal přesně rozvojovým záměrům nemocnice a ve stávající podobě by znamenal neúčelné a neefektivní vynakládání veřejných prostředků.** Dále tím, že MO a ÚVN nedisponují potřebnými zdroji k úhradám plateb za dostupnost, jejichž roční výše podle smlouvy o projektu PPP představuje zhruba 10 % ročního obrátu ÚVN. Obdobný názor na realizaci projektu PPP vyjádřilo i MO s tím, že má v blízkosti ÚVN k dispozici hotel Dům armády Praha, jehož kapacita může bez zásadních omezení sloužit k náhradě kapacity hotelu, jehož pořízení bylo předpokládáno v rámci projektu PPP.

Podle MO se realizací „technických úprav“ sníží odhadovaná hodnota projektu přibližně o 1 000 mil. Kč. Podklady, na základě kterých by bylo možno ověřit správnost tohoto odhadu, nepředložilo. Nebylo ani provedeno posouzení výhodnosti realizace zásadně změněného projektu PPP.

MO předložilo návrh ÚVN na změnu projektu PPP k projednání vládě a vláda jej schválila usnesením ze dne 24. listopadu 2010 č. 846¹⁵. ÚVN pak v prosinci 2010 uzavřela se soukromým partnerem dodatek č. 2 ke smlouvě o projektu PPP, ve kterém bylo dohodnuto, že žádná ze smluvních stran neodstoupí do konce srpna 2011 od smlouvy o projektu PPP pro nesplnění odkládacích podmínek a že pokud do tohoto data nedojde k dohodě o „technických úpravách“ projektu PPP ani k dohodě o jeho prodloužení, smlouva automaticky zanikne. Technické úpravy nebyly v dodatku č. 2 konkrétně specifikovány. Uvedeno bylo pouze, že smluvní strany budou jednat „o možnostech, jak technicky upravit stavby, zařízení anebo služby tak, aby nejlépe vyhovovaly potřebám zadavatele a jeho současně předpokládaným finančním možnostem“.

Případná realizace změny předmětu projektu PPP ve smyslu úprav, jak je ÚVN předpokládala, by však zásadním způsobem ovlivnila průběh soutěžního dialogu na výběr soukromého partnera a mohla by ovlivnit i okruh uchazečů o veřejnou zakázku. To potvrdil i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve stanovisku, které poskytl na vyžádání MO v březnu 2011.

ÚVN stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže považovala za jeden z důvodů pro nepokračování v projektu PPP a v březnu 2011 rozhodla o jeho pozastavení. V dubnu 2011 toto rozhodnutí oznámila na řídicím výboru soukromému partnerovi. Do doby ukončení kontroly nebylo o dalším postupu v realizaci projektu PPP závazně rozhodnuto.

¹⁵ Usnesení vlády ze dne 24. listopadu 2010 č. 846, o změně usnesení vlády ze dne 24. května 2010 č. 375, ke zprávě o průběhu zadávacího řízení a výsledcích soutěžního dialogu s uchazeči o veřejnou zakázku na výstavbu, financování a provozování projektu „Ubytovna personálu ÚVN, ubytovna hotelového typu a parkoviště“ a schválení smlouvy o výstavbě, financování a provozování projektu „Ubytovna zaměstnanců, Ubytovna hotelového typu, Bazén, Parkoviště, Informační centrum a vstupní objekt“.



Na základě materiálu předloženého ministrem obrany schválila vláda (po ukončení kontroly NKÚ) usnesením ze dne 17. srpna 2011 č. 627¹⁶ dodatek č. 3 ke smlouvě, ve kterém bylo navrženo ukončení smlouvy o projektu PPP ke dni účinnosti dodatku č. 3 (dnem účinnosti má být den podpisu dodatku č. 3 oběma stranami).

ÚVN a MO vynaložily v letech 2005 až 2010 za poradenské služby v souvislosti s přípravou projektu PPP 42 mil. Kč, z toho z prostředků státního rozpočtu 36 mil. Kč a 6 mil. Kč z prostředků ÚVN.

c) Podle smlouvy o projektu PPP mohla kterákoliv strana odstoupit od smlouvy s okamžitým účinkem, pokud do tří měsíců od jejího uzavření (dodatkem č. 1 byl termín prodloužen do poloviny září 2010) nebudou splněny všechny odkladací podmínky nebo nedojde k dohodě o plnění smlouvy bez jejich splnění, s tím, že žádná strana v případě odstoupení z tohoto důvodu nemá nárok na vrácení jakéhokoliv plnění od druhé strany či náhradu nákladů jakéhokoliv druhu druhou stranou.

ÚVN toto smluvní ustanovení nevyužila a uzavřela dodatek č. 2 ke smlouvě o projektu PPP, ve kterém se mj. zavázala uhradit v případě zániku smlouvy soukromému partnerovi dosavadní náklady, které byly vyčísleny na 130 mil. Kč, a nové náklady do maximální výše 45 mil. Kč. Dosavadní náklady byly ověřeny auditorem jmenovaným oběma stranami. Předmětem auditu však nebylo ověřování přiměřenosti vynaložených nákladů, s výjimkou zjevných nepřiměřeností. **NKÚ po prověření a posouzení všech souvislostí neshledal žádné relevantní důvody pro zavázání se k úhradě uvedených nákladů.**

Jedním z důvodů pro uzavření dodatku č. 2, které MO v materiálu pro jednání vlády s odvoláním na MF uvedlo, byla obava z vysokého rizika zahájení arbitráže proti České republice soukromým partnerem z titulu zmaření investice vinou nerealizování projektu PPP. MO však nepředložilo žádné doklady, které by prokazovaly, o co obavu z rizika arbitráže opírá. Pouze sdělilo, že vychází z jednání s MF a stanoviska soukromého partnera uvedeného v dopisech ze září a listopadu 2010.

4. Zadávací řízení na výběr soukromého partnera

ÚVN zahájila v říjnu 2007 soutěžní dialog podle zákona č. 137/2006 Sb. na výběr soukromého partnera pro realizaci projektu PPP. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky 1 285 mil. Kč představovala hodnotu plateb za dostupnost podle koncesního projektu za dobu 25 let. Smlouva o projektu PPP měla být podle původního předpokladu MO schválena vládou v červenci 2008 (v průběhu soutěžního dialogu byl tento termín posunut na únor 2009). Ve skutečnosti byla smlouva předložena vládě ke schválení až v květnu 2010, tj. po cca 2,5 letech od zahájení soutěžního dialogu.

a) Výběr soukromého partnera pro realizaci projektu PPP neproběhl v dostatečně konkurenčním prostředí. **Realizace projektu PPP byla zadána na základě nabídky jednoho uchazeče, což mohlo ovlivnit výši plateb za dostupnost (cenu projektu PPP) v neprospěch ÚVN.**

Ve stanoveném termínu do prosince 2007 podali nabídku čtyři zájemci o účast v soutěžním dialogu, z nichž ÚVN vyzvala k účasti tři zájemce (minimální počet, který je veřejný zadavatel povinen vyzvat). Po ukončení jednání v rámci soutěžního dialogu je vyzvala k předložení nabídek do prosince 2009. Nabídku podali dva z nich, přičemž jeden byl v lednu 2010 vyloučen

16 Usnesení vlády ze dne 17. srpna 2011 č. 627, o změně usnesení vlády ze dne 24. listopadu 2010 č. 846, o změně usnesení vlády ze dne 24. května 2010 č. 375, ke zprávě o průběhu zadávacího řízení a výsledcích soutěžního dialogu s uchazeči o veřejnou zakázku na výstavbu, financování a provozování projektu „Ubytovna personálu ÚVN, ubytovna hotelového typu a parkoviště“ a schválení smlouvy o výstavbě, financování a provozování projektu „Ubytovna zaměstnanců, Ubytovna hotelového typu, Bazén, Parkoviště, Informační centrum a vstupní objekt“.

z důvodu nesplnění zadávacích podmínek (nepředložení závazného příslibu financování a bezpodmínečné bankovní záruky). ÚVN přesto nevyužila možnosti dané § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb. soutěžní dialog zrušit.

b) Z dokumentace o průběhu zadávacího řízení na výběr soukromého partnera pro realizaci projektu PPP bylo dále zjištěno, že ÚVN:

- nevedla písemnou evidenci o úkonech učiněných v rámci zadávacího řízení v souladu s požadavky § 148 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb.,
- předložila neúplnou originální nabídku jednoho uchazeče doplněnou kopiemi částí nabídky (nedodržení § 155 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.),
- nedešlala k uveřejnění oznámení o výsledku zadávacího řízení ve lhůtě do 48 dnů po uzavření smlouvy, ale až po více než 300 dnech (nedodržení § 83 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.), přičemž v oznámení uvedla konečnou hodnotu zakázky ve výši plateb za dostupnost v diskontované hodnotě 2 638 mil. Kč, která nebyla srovnatelná s nominální hodnotou 1 285 mil. Kč zveřejněnou ÚVN při zahájení zadávacího řízení (nominální hodnota plateb za dostupnost po skončení zadávacího řízení činila 6 424 mil. Kč).

5. Další závažné nedostatky v přípravě a realizaci projektu PPP

Kontrolou byly zjištěny další nedostatky, které ovlivnily nebo představovaly riziko zajišťování hospodárnosti procesu přípravy a realizace projektu PPP. Například:

- ÚVN uzavřela v březnu 2005 smlouvu na sestavení zadávací dokumentace pro výběr poradce s cenou 980 tis. Kč. Ve smlouvě však ÚVN nevymezila druh zadávacího řízení, ačkoliv z jiných souvisejících dokladů bylo zjištěno, že předpokládala vybrat poradce v otevřeném řízení. Dodavatel zpracoval zadávací dokumentaci na soutěž o návrh, kterou ÚVN převzala a v srpnu 2005 uhradila. **V říjnu 2005 uzavřela s dodavatelem dodatek č. 1 ke smlouvě na přepracování zadávací dokumentace pro výběr v otevřeném řízení v ceně 750 tis. Kč,** kterou v listopadu 2005 uhradila. Tato zadávací dokumentace byla součástí zadávacího řízení na poradce vyhlášeného ÚVN v listopadu 2005. ÚVN v tomto případě nepostupovala v souladu s § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., podle kterého je povinna dbát, aby plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem.
- Nebyla vedena řádná dokumentace o jednáních řídicího výboru, a nebylo tak možno ověřit, zda řídicí výbor schválil příslušné dokumenty a jejich změny, zda rozhodl o odvolání projektového manažera¹⁷ apod.
- ÚVN ukončila v říjnu 2009 (v době před ukončením soutěžního dialogu na výběr soukromého partnera) mandátní smlouvu s projektovým manažerem a jeho řídicí funkci přenesla na základě nové smlouvy uzavřené v lednu 2010 na poradce, přičemž podle doporučení pro řízení projektů PPP má být poradce projektovým manažerem řízení.

17 Projektový manažer představuje základní článek projektového řízení – je odpovědný za každodenní řízení projektu PPP, koordinuje a řídí členy projektového týmu.



III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akcí byla prověřována příprava a realizace projektu PPP, jehož realizací ÚVN předpokládala do majetku státu pořídit ubytovací kapacity a s nimi související objekty. Jejich pořízení, provozování po dobu 25 let a financování měl zabezpečit soukromý partner. ÚVN by mu za to měla uhradit po dobu provozování celkem 6 424 mil. Kč.

Návrhy ÚVN na realizaci projektu PPP, které MO schvalovalo a předkládalo vládě ke schválení, nevycházely z řádně odůvodněných potřeb ani z finančních možností státního rozpočtu a ÚVN. To vedlo k několikaletým změnám předmětu projektu PPP. MO a ÚVN podle poznatků z kontroly uplatnily realistický přístup až v druhé polovině roku 2010, když:

- označily za naddimenzovaný a zbytečný předmět projektu PPP rozšířený v roce 2006 z pořízení ubytovacích kapacit pouze pro potřeby ÚVN a resortu MO na výstavbu hotelu s restaurací a kongresovým centrem i pro komerční účely soukromého partnera a o výstavbu ubytovny personálu ÚVN s bazénem,
- navrhly zásadně zúžit a změnit předmět projektu PPP tak, že místo ubytovny pro personál by byla vybudována léčebna pro dlouhodobě nemocné, výstavba hotelu by byla odložena a výstavba bazénu vypuštěna.

MO a ÚVN podnikaly do poloviny roku 2010 kroky ke schválení projektu PPP k realizaci bez ohledu na to, že po obdržení nabídek v rámci soutěžního dialogu na výběr soukromého partnera bylo zřejmé, že dojde k několikanásobnému navýšení jeho finanční náročnosti proti předpokladům z 1 285 mil. Kč na 6 424 mil. Kč. MO ani ÚVN nehodnotily, zda zvýšená finanční náročnost realizace projektu PPP odpovídá jejich finančním možnostem.

MO nepředložilo koncesní projekt vládě k opětovnému schválení, jak mělo uloženo pro případ změn, které by vedly k vyšším výdajům státního rozpočtu, než bylo původně předpokládáno. Změny vzešlé ze soutěžního dialogu předložilo vládě ke schválení až v květnu 2010 v rámci schvalovacího procesu smlouvy o projektu PPP podle zákona č. 139/2006 Sb. V té době již bylo zrušení zadávacího řízení na výběr soukromého partnera problematické, neboť ÚVN předtím vydala rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky a zbavila se možnosti zrušit soutěžní dialog z důvodů uvedených v zákoně č. 137/2006 Sb.

Z nového posouzení výhodnosti projektu PPP na základě výsledků vzešlých ze soutěžního dialogu vyplynulo, že se výhodnost proti realizaci standardním způsobem snížila z 30 na 10 %. Základní parametry předmětu projektu PPP se nezměnily. Několikanásobně dražší realizace proti předpokladu tak nebyla vyvážena adekvátním zvýšením přínosů pro stát nebo ÚVN.

V rámci přípravy projektu PPP a soutěžního dialogu na výběr soukromého partnera nebyly vyřešeny problematiky podpory projektu PPP ze strany MO a ÚVN a získání výjimky z podmínek doby užívání majetku státu stanovené v zákoně č. 219/2000 Sb. Ty se následně staly součástí odkládacích podmínek smlouvy o projektu PPP, uzavřené ÚVN se soukromým partnerem v květnu 2010, která z důvodu jejich nesplnění nenabyla do doby ukončení kontroly účinnosti. NKÚ upozorňuje, že nevyřešení problematiky získání výjimky z podmínek doby užívání majetku státu stanovené v zákoně č. 219/2000 Sb. může ovlivnit i další projekty PPP, u kterých se předpokládá využití majetku státu soukromým partnerem ke komerčním účelům.

Stav přípravy a realizace projektu PPP vyústil v prosinci 2010 v uzavření dodatku č. 2 ke smlouvě se soukromým partnerem, kterým bylo dohodnuto, že ÚVN a soukromý partner budou do srpna 2011 jednat o úpravách projektu PPP, jak je navrhly MO a ÚVN a v listopadu 2010 schválila vláda. Realizace takto upraveného projektu PPP by však de facto znamenala, že bude realizován zcela jiný projekt PPP než původně schválený, a to bez předchozího posouzení výhodnosti, které do doby ukončení kontroly nebylo provedeno. Případná změna předmětu smlouvy o projektu PPP ve smyslu navržených úprav by byla i v rozporu se zákonem č. 137/2006 Sb.

Výstavba ubytovacích kapacit a s nimi souvisejících objektů, která měla být s využitím projektu PPP realizována v letech 2006 až 2008 a později byla posunuta na léta 2008 až 2010, nebyla zahájena. V srpnu 2011 souhlasila vláda na základě materiálu předloženého MO s návrhem na ukončení smlouvy o projektu PPP. V souvislosti s přípravou projektu PPP vynaložily MO a ÚVN za poradenské služby 42 mil. Kč, z toho 36 mil. Kč z prostředků státního rozpočtu. Kromě toho se ÚVN v dodatku č. 2 ke smlouvě o projektu PPP zavázala uhradit soukromému partnerovi v případě ukončení projektu PPP jeho dosavadní náklady ve výši 130 mil. Kč a další nové náklady do maximální výše 45 mil. Kč. V souvislosti s nerealizovaným projektem PPP tak bylo nebo bude vynaloženo celkem až 217 mil. Kč (tato částka představuje přibližně polovinu z předpokládaných nákladů na výstavbu podle záměru z roku 2004).

ÚVN věrohodným způsobem neprokázala, proč se k úhradě nákladů soukromému partnerovi zavázala a nevyužila smluvní možnost odstoupit od smlouvy z důvodu nesplnění odkládacích podmínek v dohodnutém termínu. Pro tento případ bylo ve smlouvě o projektu PPP uvedeno, že žádná strana nemá „v případě odstoupení od smlouvy z důvodu nesplnění odkládacích podmínek nárok na vrácení jakéhokoliv plnění od druhé strany či náhradu nákladů jakéhokoliv druhu druhou stranou“. NKÚ neshledal žádné relevantní důvody pro zavázání se k úhradě těchto nákladů.

Kontrolou byly zjištěny další nedostatky, které mohly mít nebo měly negativní vliv na hospodárnost finančních prostředků vynakládaných v souvislosti s přípravou a realizací projektu PPP. Například ÚVN:

- neprokázala objektivním způsobem výhodnost realizace projektu PPP,
- provedla výběr soukromého partnera v nedostatečně konkurenčním prostředí,
- vynaložila zbytečně část z nákladů 1,7 mil. Kč za zpracování zadávací dokumentace na výběr poradce.