

Důvodová zpráva

Současná činnost společnosti

Společnost Pražské služby, a.s. („PS“) je vlastněna výlučně hl. m. Prahou („HMP“), které je tak jediným akcionářem PS.

Předmětem činnosti PS je zejména:

- nakládání s odpady včetně energetického využívání odpadu v ZEVO Malešice,
- letní a zimní údržba komunikací,
- údržba veřejné zeleně,
- služby dopravního značení; a
- provozování sběrných dvorů.

Společnost PS poskytuje její služby HMP, osobám ovládaným HMP, městským částem HMP, podnikatelským subjektům a jiným osobám. Z hlediska obratu PS jsou pro činnost společnosti klíčové tyto dvě zakázky:

1. zakázka na zajištění komplexního systému nakládání s komunálním odpadem na území HMP, jejímž zadavatelem je HMP; a
2. zakázka na poskytování služeb letní a zimní údržby komunikací, jejímž zadavatelem je Technická správa komunikací hl. m. Prahy, a.s., rovněž 100 % vlastněná HMP.

Veškeré veřejné zakázky, které společnost PS plní, získala v zadávacích řízeních a ve vysoce konkurenčním tržním prostředí. Činnost PS má tak zcela obchodní a průmyslovou povahu. Společnost PS tedy není veřejným zadavatelem, což v minulosti potvrdil také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Úvahy o in-house spolupráci v minulosti

HMP se již v minulosti zabývalo možností transformace PS na tzv. in-house dodavatele. Tento institut by v souladu s § 11 a násl. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“) umožnil HMP zadávat zakázky PS napřímo v rámci tzv. vertikální spolupráce, tj. bez soutěže a mimo zadávací řízení. Tyto úvahy však v minulosti narážely na skutečnost, že podmínky stanovené ZZVZ pro takovou vertikální spolupráci nebyly splněny.

Jak je uvedeno níže, v současné době tyto podmínky již splněny jsou. Protože je rozhodnutí o zahájení in-house spolupráce mezi PS a HMP rozhodnutím strategické povahy s dlouhodobými dopady na PS, představenstvo PS se obrací na Radu HMP s žádostí o udělení pokynu ohledně dlouhodobé koncepce podnikatelské činnosti PS podle čl. VIII odst. 2 písm. r) stanov PS.

Tato důvodová zpráva blíže pojednává o splnění podmínek pro in-house spolupráci, jakož i o jejích výhodách či nevýhodách.

Splnění podmínek pro zadávání zakázek in-house

Ustanovení § 11 ZZVZ stanoví tři podmínky, při jejichž splnění lze zakázky zadávat na základě in-house výjimky:

- a) veřejný zadavatel sám nebo společně s jinými zadavateli ovládá osobu obdobně jako své vnitřní organizační jednotky;
- b) v takto ovládané osobě nemá majetkovou účast jiná osoba než ovládající veřejný zadavatel nebo ovládající veřejný zadavatelé; a
- c) více než 80 % celkové činnosti takto ovládané osoby je prováděno při plnění úkolů, které jí byly svěřeny ovládajícím veřejným zadavatelem nebo ovládajícími veřejnými zadavateli nebo jinými právníckými osobami, které ovládající veřejný zadavatel nebo

ovládající veřejní zadavatelé rovněž ovládají jako své vnitřní organizační jednotky.

Ad a)

Podmínka ovládnutí je splněna, pokud má veřejný zadavatel rozhodující vliv na strategické cíle i významná rozhodnutí jím ovládané právnické osoby (dodavatele).¹ Ovládnutí ve smyslu výše uvedeného představuje schopnost ovládajícího zadavatele rozhodovat o řízení a výrobních procesech dodavatele, které vybočují z běžného rámce dodavateli obchodní činnosti – ať již z hlediska svého vlivu nad dodavatelskou budoucí činností, nebo z hlediska finanční hodnoty.²

Ze stanov společnosti PS vyplývá, že do působnosti valné hromady (a tedy HMP jako jediného akcionáře) náleží mimo jiné následující záležitosti, které mohou mít vliv na strategické cíle PS:

1. rozhodování o změně stanov,
2. schválení pachtu, převodu nebo zastavení závodu nebo takové části jmění, která by znamenala podstatnou změnu skutečného předmětu nebo podstatnou změnu v předmětu podnikání nebo činnosti společnosti,
3. rozhodnutí o podání žádosti o přijetí účastnických cenných papírů společnosti k obchodování na evropském regulovaném trhu nebo o jejich vyřazení z obchodování na evropském regulovaném trhu,
4. rozhodnutí o přeměně společnosti podle jiného právního předpisu,
5. rozhodnutí o změně druhu nebo formy akcií, o změně práv spojených s určitým druhem akcií, o omezení převoditelnosti akcií, o vyloučení nebo omezení přednostního práva na získání vyměnitelných a prioritních dluhopisů, nebo na upisování nových akcií,
- 6. rozhodování o dlouhodobé koncepci podnikatelské činnosti společnosti, nebo**
- 7. udělení pokynů představenstvu a dozorčí radě.**

HMP jakožto jediný akcionář má vliv na výběr členů představenstva prostřednictvím dozorčí rady. Členové dozorčí rady jsou ze dvou třetin voleni a odvoláváni rozhodnutím jediného akcionáře, tedy HMP má zprostředkovaně možnost ovlivňovat výběr personálního obsazení představenstva, a tím i dohlížet na výkon jeho působnosti a na činnost společnosti. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže přitom v minulosti ve své rozhodovací praxi dospěl k závěru, že takovou kontrolu statutárního orgánu společnosti ze strany ovládajícího veřejného zadavatele lze považovat za dostatečnou.³

Podmínka ovládnutí je tudíž ve vztahu HMP a PS splněna.

Ad b)

S ohledem na skutečnost, že HMP je jediným akcionářem společnosti PS, a jiná osoba než HMP nemá na základním kapitálu PS jakoukoliv účast, je podmínka výlučné majetkové účasti

¹ § 11 odst. 2 ZZVZ. Vychází z následující judikatury SDEU: rozsudek ve věci C-26/03 Stadt Halle a RPL Recyclingpark Lochau GmbH proti Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, ECLI:EU:C:2005:5, odst. 49, C-458/03 Parking Brixen GmbH proti Gemeinde Brixen a Stadtwerke Brixen AG, ECLI:EU:C:2005:605, odst. 65, C-371/05 Komise Evropských společenství proti Italské republice, ECLI:EU:C:2008:410, odst. 26, C-324/07 Coditel Brabant SA proti Commune d'Uccle a Région de Bruxelles-Capitale, ECLI:EU:C:2008:621, odst. 46.

² Podešva, V. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. Wolters Kluwer (ČR) : Praha, 2016, komentář k § 11 odst. 1 písm. b).

³ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0394/2017/VZ-36081/2017/541/MSc ze dne 11. prosince 2017, odst. 81 a násl.

ovládajícího veřejného zadavatele nepochybně splněna.

Pro úplnost se uvádí, že úvahy HMP o vybudování in-house dodavatele z PS dlouhodobě narážely mimo jiné na skutečnost, že HMP vlastnilo akcie představující pouze cca 77 % základního kapitálu PS. Druhým největším akcionářem PS byla společnost AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o. (dále jen „AVE CZ“) a zbytek akcií byl rozptýlen mezi cca 2 tisíce drobných akcionářů. V prosinci roku 2017 však HMP nabylo od AVE CZ akcie představující cca 19,3 % podíl na základním kapitálu PS, čímž získalo celkem cca 96,2% podíl na základním kapitálu PS. HMP tímto získalo možnost provést nucený přechod akcií minoritních akcionářů na HMP (tzv. vytěsnění či squeeze-out) a následně též zahájilo kroky vedoucí k tomuto cíli. HMP se stalo jediným akcionářem PS v prosinci 2018. V tomto ohledu je také nezbytné zmínit, že HMP na valné hromadě PS konané dne 28. 2. 2018 prosadilo vahou svých hlasů přijetí pokynů k reorganizaci PS za účelem splnění podmínek pro in-house spolupráci. Udílení těchto pokynů se však ukázalo být předčasné, protože HMP nebylo jediným akcionářem PS a stalo se jím až za cca 10 měsíců. V mezidobí pak tyto pokyny pozbyly jejich původní smysl a staly se neaktuálními.

Ad c)

Ke splnění podmínky výkonu podstatné části činností pro ovládajícího veřejného zadavatele je potřeba zajistit, aby společnost PS vykonávala více než 80 % celkové činnosti při plnění úkolů, které jí byly svěřeny HMP jakožto ovládajícím veřejným zadavatelem.

Do stanoveného podílu činností vykonávaných pro ovládajícího veřejného zadavatele se započítává průměrný obrat, pokud je činnost, která je předmětem smlouvy, hrazena jejími příjemci v plné výši. Tak je tomu v případě vztahu HMP a PS, protože činnosti, které takto PS vykonává hradí HMP v plné výši.

Tento podíl se počítá v souhrnu za 3 účetní období předcházející účetnímu období, ve kterém má dojít k uzavření smlouvy; naplnění tohoto limitu se pak dokládá předložením účetních závěrek za 3 předcházející účetní období. V daném případě jde o účetní období let 2019, 2020 a 2021. Podíly HMP na činnosti PS dosažené v těchto letech lze shrnout následovně:

2019	79,30 %
2020	81,04 %
2021	80,08 %
Průměr	80,14 %

Jak vyplývá z výše uvedené tabulky, je požadovaný poměr 80 % v průměru za poslední 3 účetní období splněn.

Další zvýšení podílu HMP na činnosti PS

Z důvodu, že zákonem požadovaný poměr 80 % byl za sledované období dosažen jen těsně, navrhuje se v případě zahájení in-house spolupráce tento podíl navýšit formou reorganizace činností PS. Navýšení tohoto podílu poskytne vyšší míru jistoty ohledně jeho naplňování v budoucnu. K tomuto navýšení může dojít dvěma způsoby:

1. navýšení obratu ze zakázek pro HMP, resp. jím řízené osoby, anebo
2. snížení obratu z činností vykonávaných pro jiné subjekty než HMP a jím řízené osoby.
V tomto případě přichází v úvahu zejména ukončení těch činností, které přináší PS relativně vysoký obrat, ale nízký zisk.

V rámci navržené reorganizace PS by došlo ke kombinaci obou přístupů.

Společnost se po zahájení in-house spolupráce bude nadále orientovat na poskytování služeb zejména pro HMP a další jím řízené subjekty. Za tím účelem společnost PS oslovila všechny tyto subjekty, aby zjistila potenciál objemu zakázek, které by mohla plnit. Společnost také zahájí poskytování nových činností, díky kterým uspokojí potřeby těchto osob (např. mytí

zastávek hromadné dopravy pro Technologie hlavního města Prahy, a.s.). Naproti tomu se očekává, že HMP a jemu podřízené osoby budou služby, které spadají do předmětu činnosti PS, nadále poptávat u PS na základě in-house spolupráce. Za tím účelem se Radě HMP navrhuje, aby požádala příslušné osoby k poskytnutí součinnosti a k jednání s PS o případných poptávkách po činnostech v rámci předmětu podnikání PS.

Pokud jde o snížení obratu z činností vykonávaných pro jiné subjekty než HMP a jím řízené osoby, nabízí se především:

- ukončení provozování čerpací stanice pro veřejnost; a
- ukončení realizace vybraných zakázek, které při současných nákladech přináší PS nevýznamný zisk při vysokém obratu.

Bude-li pokyn HMP k transformaci PS na in-house dodavatele přijat, díky ukončení těchto činností v rámci navržené reorganizace PS, jakož i v důsledku jiných skutečností nastalých po 1. lednu 2022, dojde k navýšení podílu HMP na činnosti PS na cca 82 %.

Riziko poklesu podílu HMP na činnosti PS

Z hlediska zachování (a ideálně zvyšování) podílu HMP na činnostech PS je nutné, aby nedocházelo ke snižování obratu ze současných zakázek. Toto riziko hrozí zejména u zakázky na letní a zimní údržbu komunikací ve vlastnictví HMP, kdy Technická správa komunikací hl. m. Prahy, a.s. zvažuje výrazné omezení výdajů na tuto službu, popřípadě rozdělení zakázky na více částí, z nichž jen některé by obdržely PS. Je proto nutné upozornit, že výrazný pokles příjmů z této klíčové zakázky (ať už snížením jejího celkového objemu nebo nepřidělením části zakázky PS) může do budoucna ohrozit plnění zákonem požadovaného 80 % podílu HMP na činnostech PS a tudíž i naplňování podmínek statusu PS jakožto in-house dodavatele služeb HMP.

Mimo jiné i z tohoto důvodu se navrhuje, aby HMP, jakož i jím řízené osoby, zadávaly PS zakázky spadající do předmětu činnosti PS in-house formou. Těmto osobám navíc odpadne povinnost složitě zadávat tyto zakázky v zadávacích řízeních.

Cenotvorba in-house zakázek PS

Transformace PS na in-house dodavatele přinese změnu také v tom smyslu, že PS a HMP (resp. subjekty řízené HMP) budou sjednávat vzájemné smlouvy jednáním mimo zadávací řízení. Podmínky (včetně cenových podmínek), za nichž budou smlouvy plněny tak budou výsledkem společného jednání.

Navrhuje se, aby cena za budoucí in-house služby poskytované ze strany PS byla založena na objektivní metodě „cost plus“, tj. na základě nákladů PS s připočtením domluvené marže PS. Za účelem kvalifikované kalkulace nákladů PS byla oslovena společnost Grant Thornton Advisory s.r.o., která vytvořila ekonomický model kalkulace nákladů PS.

Model je postaven na metodice Activity Based Costing, která představuje standardní nástroj pro alokaci nákladů a výnosů. Metoda ABC přiřazuje náklady zachycené v účetní evidenci cílovým objektům podle určitých kritérií (driverů), které vyjadřují příčinnou souvislost mezi vznikem nákladu a hodnotou daného kritéria. Alokační kroky jsou postupně řetězeny až k výslednému cílovému objektu, kterým je zpravidla konkrétní služba, včetně potřeby zdrojů (dopravní prostředky, lidské zdroje, nářadí apod.).

Tento model je v současné době již dokončený a může tak sloužit v cenotvorbě budoucích in-house zakázek. Model lze současně průběžně aktualizovat, aby jeho výsledkem byly vždy aktuální údaje o nákladech PS.

Zrušení pokynů udělených v roce 2018

Jak je uvedeno výše, HMP se stalo jediným akcionářem PS v prosinci 2018. HMP však již v prosinci 2017 předpokládalo, že se stane jediným akcionářem PS v řádech několika týdnů. Z toho důvodu valná hromada konaná dne 28. 2. 2018 udělila orgánům PS pokyny k provedení reorganizace na in-house dodavatele služeb HMP. Tento předpoklad nicméně nebyl naplněn, protože HMP se stalo jediným akcionářem PS až v prosinci 2018. Tyto pokyny se proto nikdy nerealizovaly. Z dnešního pohledu jsou již neaktuální a navrhuje se nahradit je novými pokyny, které budou zohledňovat současné potřeby.

O zrušení těchto pokynů a udělení nových pokynů žádá představenstvo PS. Představenstvo PS předkládá HMP dvě varianty nových pokynů (**příloha č. 1 důvodové zprávy**):

- a) Varianta A: Transformace PS na in-house poskytovatele služeb HMP
- b) Varianta B: Pokračování v dosavadní činnosti PS obchodní a průmyslové povahy

Varianta pokynu A předpokládá změnu podnikatelské koncepce PS a zahájení in-house spolupráce s HMP na úkor komerčních aktivit PS. Pro činnost PS to bude znamenat zvýšenou orientaci na potřeby HMP. Na druhou stranu zakázky pro komerční subjekty budou svým objemem marginální ve srovnání se zakázkami pro HMP.

Varianta pokynu B naopak uloží představenstvu pokračovat a rozvíjet stávající obchodní model PS, který má zcela komerční charakter.

Zhodnocení výhod a nevýhod transformace PS na in-house dodavatele HMP2

a) Výhody a příležitosti

- HMP a jím řízené subjekty mohou PS napřímo a bez soutěže zadávat PS zakázky.
- HMP a jemu řízeným subjektům odpadne náročná administrativa při zadávání zakázek v rámci předmětu podnikání PS.
- Odstranění rizika neúspěchu, pokud by zakázka byla zadávána v zadávacím řízení podle ZZVZ.
- Jistota zakázek HMP přinese dlouhodobou stabilitu PS.

b) Nevýhody a rizika

- Společnost PS se stane veřejným zadavatelem a tím výrazně vzroste administrativní zátěž PS při nákupním procesu.
- Snížení konkurenceschopnosti PS na trhu, protože jako veřejný zadavatel bude muset společnost PS poptávat zboží a služby dle pravidel ZZVZ. Společnost PS tak nebude moci flexibilně reagovat na aktuální obchodní příležitosti na trhu např. rychlým pořízením nové techniky.
- Nutnost dodržování 80 % podílu HMP na činnostech PS povede k nutnosti přijmout opatření za účelem udržování tohoto podílu, mimo jiné v podobě omezování příjmů od jiných zákazníků, než je HMP.

Další postup

Udělí-li Rada HMP pokyn k transformaci PS na in-house dodavatele HMP, představenstvo provede reorganizaci činností PS dle výše uvedeného popisu do konce června 2022. Tím také dojde ke zvýšení podílu HMP na činnostech PS. Počínaje dnem 1. července 2022 pak společnost PS bude schopna plnit in-house zakázky HMP.