

Návrh projektu verejno-súkromného partnerstva: Komplexná obnova mostov na cestách I. triedy

Úvod

Doprava, ako jedno z odvetví hospodárstva plniacich ekonomickú aj spoločenskú funkciu v hospodárstve, v podobe premiestňovania osôb, materiálov alebo tovarov medzi miestami vzniku a zániku potreby prepravy, je významným determinantom ekonomickej aktivity a sily trhu. Podmienkou prosperujúcej ekonomiky je trvalo udržateľný dopravný systém poskytujúci adekvátnu kvalitatívnu a kvantitatívnu úroveň, bezpečnosť, alternatívnosť, a potenciál (rezervu) zvládnutia narastajúcich kapacitných nárokov vyplývajúcich z rozvoja ekonomických aktivít, narastajúcej životnej úrovne a mobility obyvateľstva a tovarov. Zároveň má strategickú úlohu v kontexte obrany štátu, integrácie do dopravných sietí TEN-T a plnenia klimatických a rozpočtových cieľov krajiny.

Špecifikum cestnej dopravy spočíva v možnosti realizácie prepravných procesov prostredníctvom samotných užívateľov týchto aktivít – ľudí (cestujúcich), ktorá nie je pri tak vysokej miere flexibility, časovej a priestorovej voľnosti z dôvodov technických, organizačných, personálnych a najmä bezpečnostných, možná pri iných dopravných módoch (železničná, letecká, ale aj vodná). Cestná doprava je charakteristická hustou komunikačnou sieťou a s tým súvisiacou značnou územnou rozptýlenosťou. Tieto parametre predurčujú cestnú dopravu za najviac využívaný dopravný mód v podmienkach SR.

Dopravná infraštruktúra má významný vplyv na životnú úroveň, demografické trendy a súdržnosť územia. V regiónoch, kde chýbajú kvalitné dopravné spojenia, dochádza k zhoršeniu dostupnosti verejných služieb a k oslabeniu komunitného života. Dopravná izolácia znižuje kvalitu života. Obmedzená dostupnosť služieb, nespoľahlivé dopravné spojenie a nákladné a zdĺhavé cestovanie môže mať za následok znižovanie ekonomickej aktivity alebo dlhodobý odliv obyvateľstva z menej rozvinutých oblastí. Efektívna infraštruktúra preto zohráva dôležitú úlohu pri zmierňovaní regionálnych rozdielov a podpore územnej integrácie.

Cestná dopravná infraštruktúra na území SR je v zmysle dopravného významu členená na:

- diaľnice,
- cesty I. triedy,
- cesty II. triedy,
- cesty III. triedy,
- miestne a účelové cesty.

Cesty vyššieho dopravného významu (diaľnice) splňajú v dopravnom systéme úlohu kapacitných prepojení, ktoré slúžia najmä na presmerovanie tranzitných nákladných dopravných prúdov mimo ciest nižšieho dopravného významu a intravilány obcí a miest. V miestach ich absencie sú pre tieto účely využívané cesty nižšieho dopravného významu. **V tejto súvislosti zohrávajú mimoriadnu úlohu cesty I. triedy, ktoré v mnohých prípadoch alternujú práve infraštruktúru vyššieho významu.**

Cesty I. triedy vytvárajú dopravné spojenie s neobmedzeným prístupom medzi sídlami a ich záujmovým územím s významom pre medzinárodnú i celoštátnu dopravu, vzájomné prepojenia

regiónov, sídiel samosprávnych krajov, okresov, prepojenia s cestnou sieťou susedných krajín a zabezpečujú nosnú dopravnú obslužnosť celého územia.

Cesty I. triedy v mnohých regiónoch SR plnia funkciu, ktorá by v optimálne vybudovanej dopravnej sieti prislúchala diaľniciam. Tieto úseky tak čelia intenzívnemu dopravnému zaťaženiu, ktoré častokrát výrazne prevyšuje ich pôvodne navrhnuté parametre. V praxi musia cesty I. triedy zabezpečovať každodenné regionálne spojenia, ale zároveň aj absorbovať vysoký podiel tranzitnej a nákladnej dopravy, čím sa ich prevádzkový význam posúva nad rámec bežnej štátnej komunikácie. Z hľadiska účelu môžeme cesty I. triedy označiť ako dopravné tepny medzinárodného významu, ktorých výpadok môže vyvolať regionálne dopravné kolapsy s vysokými socioekonomickými dopadmi.

Cesty I. triedy sú vo vlastníctve a (až na niektoré výnimky) v správe štátu, ktorý zabezpečuje ich správu organizáciou zriadenou a priamo podliehajúcou Ministerstvu dopravy Slovenskej republiky (ďalej len „MD SR“) – Slovenskou správou ciest (ďalej len „SSC“).

Rozsah cestnej siete I. triedy predstavoval k 01.01.2025 cca 3 336 km. Technická úroveň ciest I. triedy by mala odzrkadľovať ich funkčné zaradenie pre zabezpečenie rýchlej a bezpečnej dopravy, využívanej tranzitnou dopravou a vedúcej túto dopravu mimo intravilány miest a obcí s cieľom minimalizovať negatívne dopady na obyvateľstvo a životné prostredie v priestore intravilánov.

Z dlhodobého hľadiska predstavujú cesty I. triedy v podmienkach SR kľúčový prvok pri zabezpečovaní dopravnej obslužnosti územia, ktorý však vplyvom vysokých intenzít nad rámec projektovaného rozsahu, lokálnej absencie infraštruktúry vyššieho významu a vysokým podielom ťažkej nákladnej dopravy, trpí **zvýšenou degradáciou kvalitatívnej úrovne a kontinuálne sa zhoršujúcim technickým stavom** množiny týchto pozemných komunikácií. Z tohto dôvodu je ich **efektívna správa, údržba, priebežná obnova a modernizácia zásadná pre stabilitu a udržateľnosť celej siete ciest I. triedy.**

Neopomenuteľnou súčasťou ciest I. triedy sú stavebné objekty, ktoré nahrádzajú zemné teleso pozemnej komunikácie v mieste potrebnom na prekonanie prírodnej, alebo umelej prekážky jej premostením. **Mostné objekty predstavujú kritické prvky cestnej infraštruktúry,** nakoľko v prípade ich nevyhovujúceho technického stavu môže byť na dlhšie časové obdobie značne obmedzená cestná premávka, znížené kvalitatívne parametre dopravného prúdu a bezpečnosť účastníkov premávky, v prípade uzávery mostu dokonca aj potreba využívania obchádzkových trás. Mosty patria medzi najkomplexnejšie a najzraniteľnejšie prvky dopravnej infraštruktúry. **Sú kapitálovo náročnejšie na výstavbu ako bežná cesta a zároveň vyžadujú pravidelnú systematickú diagnostiku a obnovu.** Z pohľadu prevádzky predstavujú úzke miesta dopravnej siete. V prípade cestnej siete I. triedy ide navyše o mosty národného, ale častokrát aj medzinárodného významu.

Na území SR sa k 01.01.2025 nachádza 8 285 mostných objektov, ktoré sú súčasťou ciest I., II. a III. triedy, ako aj diaľnic a miestnych ciest. **Na cestách I. triedy v správe SSC sa v súčasnosti nachádza 1 762 mostov.** Ich stav sa dlhodobo sleduje prostredníctvom Indexu stavebnotechnického stavu (ďalej len „STS“), ktorý hodnotí mosty na sedemstupňovej škále od I (bezchybný stav) po VII (havarijný stav). Hodnotenie vychádza z pravidelných hlavných

prehliadok a zohľadňuje rozsah porúch, funkčnosť jednotlivých konštrukčných prvkov a schopnosť mosta bezpečne plniť svoju funkciu.

Vývoj STS mostov na cestách I. triedy za posledných 20 rokov však jasne dokumentuje alarmujúci trend degradácie. **Kým v roku 2004 sa v dobrých kategóriách STS I – III nachádzalo ešte približne 63 % mostov, tento podiel sa do roku 2024 znížil na 28 %. Naopak, podiel mostov v najhorších kategóriách STS V – VII sa za to isté obdobie zvýšil takmer päťnásobne z 10 % v roku 2004 na 49 % v roku 2024.**

Dnes je teda takmer každý druhý most na cestách I. triedy v zlom, veľmi zlom alebo havarijnom stave. Trend sa pritom zrýchľuje – kým do roku 2015 bol rast podielu mostov v kritických kategóriách relatívne mierny, od roku 2016 nastal prudký nárast, ktorý pokračoval aj v posledných piatich rokoch. Vplyv na degradáciu STS má mnoho faktorov, pričom ide najmä o vek konštrukcií, použité materiály pri výstavbe, dopravné zaťaženie a úroveň údržby a obnovy. Úroveň údržby a obnovy mostov na cestách I. triedy je priamo úmerná dostupnosti finančných zdrojov štátneho rozpočtu, resp. dostupnosťou prostriedkov z mimorozpočtových zdrojov.

Najvyšší kontrolný úrad SR vo svojej správe z júna 2025 upozorňuje, že takýto nárast nemožno vysvetliť len vyšším priemerným vekom mostov, ale aj dlhodobým podfinancovaním obnovy, absenciou stabilného plánovania a neexistenciou mechanizmu, ktorý by viazal alokáciu zdrojov priamo na technický stav a rizikovosť objektov.

Vláda SR sa v súvislosti s kritickým STS a dlhodobým systémovým podfinancovaním opravy, údržby a rekonštrukcie mostných objektov vo svojom Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky pre roky 2023 – 2027 zaviazala zabezpečiť realizáciu rekonštrukcií prioritných mostných objektov a významné zníženie počtu mostov na cestách I. triedy, ktoré sa nachádzajú v zlom až havarijnom stave. V tomto kontexte vláda SR jasne deklarovala maximálne využitie zdrojov Európskej únie z programového obdobia 2014 – 2020, čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti SR, Programu Slovensko a ostatných dostupných verejných finančných zdrojov.

Cieľom MD SR ako ústredného orgánu štátnej správy pre rezort dopravy so zodpovednosťou za rozvoj a udržateľnosť cestnej siete v podmienkach Slovenskej republiky je zabezpečiť významné zníženie podielu mostov v zlom, veľmi zlom alebo havarijnom stave, zvýšiť bezpečnosť a spoľahlivosť prevádzky ciest I. triedy, vrátane mostov a zabezpečiť udržateľné a predvídateľné financovanie obnovy mostného fondu.

Z pohľadu financovania výstavby, rekonštrukcií, prevádzky a údržby mostov na cestách I. triedy, sú dlhodobo preferovaným zdrojom finančné prostriedky z fondov Európskej únie a Plánu obnovy a odolnosti SR. V súčasnom programovom období 2021 – 2027 má SR prístup k viacerým typom európskych fondov a finančných nástrojov, ktoré sa zameriavajú na podporu investícií do verejnej infraštruktúry. **Reálne možnosti ich využitia pre komplexnú obnovu mostov na cestách I. triedy sú však výrazne obmedzené tematickým zameraním, geografickým rozsahom oprávnenosti a časovým rámcom implementácie, ako aj strategickým nastavením Európskej komisie, ktorá obnovu existujúcej národnej infraštruktúry vníma ako primárnu zodpovednosť členských štátov.**

V kontexte Programu Slovensko, ktorý je hlavným programom politiky súdržnosti pre SR, z ktorého sa financuje dopravná infraštruktúra, je dominantná časť alokácie už vyhradená na schválené a pripravené projekty, pričom ide primárne o projekty na cestnej sieti TEN-T, alebo prepájajúce existujúcu cestnú sieť na sieť TEN-T, prípadne iné environmentálne a klimaticky udržateľné formy dopravy. **Komplexná obnova mostov na cestách I. triedy teda nepatrí medzi oprávnené typy intervencií z tohto programu.**

Plán obnovy a odolnosti SR predstavuje mimoriadny nástroj Európskej únie (ďalej len „EÚ“) financovaný z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. V oblasti dopravy sa zameriava výlučne na modernizáciu železničnej infraštruktúry (hlavné trate, stanice, vozidlá), podporu ekologickej a verejnej dopravy a digitalizáciu dopravy (napr. inteligentné systémy riadenia premávky). **Cestná infraštruktúra v Pláne obnovy a odolnosti SR zahrnutá nie je.** Navyše, všetky výdavky musia byť zrealizované do polovice roka 2026, čo vylučuje financovanie dlhodobějších projektov.

Vzhľadom na dlhodobú absenciu možností čerpania finančných prostriedkov z fondov EÚ pre účely komplexnej obnovy mostných objektov na cestách I. triedy sa MD SR v súlade s Programovým vyhlásením vlády Slovenskej republiky pre roky 2023 – 2027, v ktorom sa vláda SR zaviazala zväziť financovanie investičných priorít prostredníctvom verejno-súkromných partnerstiev (ďalej len „PPP“) a posilniť rámec ich prípravy a realizácie, rozhodlo pre účely dosiahnutia sledovaného cieľa zanalyzovať možnosti alternatívnych foriem realizácie, predovšetkým modelu PPP.

Model PPP predstavuje dlhodobú spoluprácu medzi orgánmi verejnej správy a súkromným sektorom s cieľom zabezpečiť kvalitnú verejnú infraštruktúru a verejné služby. V praxi realizácia formou PPP znamená, že určitú verejnú investíciu alebo verejnú službu nebuduje, neprevádzkuje a neposkytuje priamo verejný sektor (štát, samosprávny kraj alebo obec), ale jeho úlohu nahrádza súkromný sektor (neštátna firma alebo skupina firiem). Vďaka konceptu PPP bolo v Európe realizovaných množstvo významných infraštruktúrnych projektov, ktoré zahŕňali výstavbu letísk, mestskej dopravnej siete, diaľničné projekty, železničné projekty a mnohé ďalšie úspešne fungujúce projekty verejného sektora. V podmienkach SR je MD SR gestorom a investorom dvoch významných a úspešných infraštruktúrnych PPP projektov, a to rýchlostnej cesty R1 v úsekoch od Nitry po Tekovské Nemce, vrátane severného obchvatu Banskej Bystrice a diaľničného obchvatu Bratislavy diaľnice D4 od Jaroviec po Raču a rýchlostnej cesty R7 od Bratislavy po Holic. Tieto projekty boli ocenené medzinárodnými cenami a ich kvalitu a efektivitu potvrdzujú každoročne narastajúce intenzity dopravy.

Hlavnými dôvodmi, prečo MD SR uvažuje o realizácii projektu komplexnej obnovy mostov na cestách I. triedy (ďalej len „**Projekt**“) využitím modelu PPP, je najmä veľkosť Projektu a rozpočtové obmedzenia. Z hľadiska možností financovania, ako už bolo vyššie spomenuté, je potrebné uviesť, že v súčasnosti neprichádza do úvahy využitie peňazí z eurofondov, nakoľko tieto už sú alokované do konca programového obdobia na pripravené projekty, resp. ich využitie nie je v súlade so strategickým nastavením Európskej komisie.

Zohľadňujúc možnosti štátneho rozpočtu a vnímajúc aktuálnu potrebu konsolidácie verejných financií, nie je vzhľadom na kapitálovú náročnosť a výšku nákladov financovanie Projektu zo štátneho rozpočtu v dohľadnej dobe reálne. Navýšenie výdavkov rozpočtu verejnej správy vo

výške potrebnej na financovanie nákladov stavebnej časti Projektu v súčasnosti nie je realizovateľné okrem iného aj vzhľadom na medzinárodné záväzky SR vyplývajúce zo zmlúv Európskej únie (Pakt stability a rastu, ktorého dodržiavanie je obsiahnuté v opatreniach ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti). Napriek potrebe konsolidácie si však MD SR uvedomuje potrebu naštartovania investičných impulzov, ktoré majú potenciál prispieť k stabilizácii verejných financií, a to nie len zvýšeným podielom odvedených daní, ale aj vytvorením stoviek pracovných príležitostí pre občanov SR naprieč regiónmi, keďže Projekt sa týka celého územia Slovenskej republiky. MD SR vníma zapojenie súkromného sektora v tomto aspekte ako kľúčové, a to z hľadiska udržateľnosti cestnej dopravy a ďalšieho stimulu pre investičné aktivity na území SR.

Vzhľadom na uvedené sa **realizácia Projektu formou PPP v súčasnosti z hľadiska finančných prostriedkov a reflektujúc veľkosť Projektu v korelácii s geografickou roztrieštenosťou javí ako jediné možné riešenie.** Ďalšími očakávanými benefitmi využitia modelu PPP sú zrýchlené uvedenie Projektu do prevádzky, ekonomická výhodnosť tohto modelu, rozdelenie a optimalizácia rizík podľa vopred nastavenej schémy, ako aj strategický a nadregionálny význam Projektu.

Podľa uznesenia vlády SR č. 786 z 19.09.2007 k návrhu implementácie schémy technickej pomoci pre verejno-súkromné partnerstvá je povinnosťou ministra predložiť na rokovanie vlády SR pred začatím verejného obstarávania návrh projektu verejno-súkromného partnerstva so zohľadnením výsledkov štúdie realizovateľnosti, so stanoviskom Ministerstva financií Slovenskej republiky (ďalej len „**MF SR**“) k tomuto projektu, ak v projekte súkromný partner zabezpečuje zhotovenie a prevádzku diela a ako protihodnotu poskytuje služby spojené s týmto dielom za platby od jeho používateľov alebo od verejného partnera, pričom zmluva sa uzatvára najmenej na 3 roky, a v ktorom súkromný partner nesie niektoré ekonomické riziká spojené s jej realizáciou, ktoré obvykle nesie verejný obstarávateľ, ak celkové investičné náklady projektu verejno-súkromného partnerstva prevyšujú sumu 3,32 mil. Eur.

Rovnaký postup ukladajú ústredným orgánom štátnej správy aj metodické dokumenty MF SR týkajúce sa PPP projektov, najmä „*Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces*“.

Dňa 14.04.2025 uzavrelo MD SR rámcovú dohodu o poskytnutí služieb a zmluvu o dielo s konzorciom poradenských spoločností vedených spoločnosťou Wood & Company, a. s. (ďalej len „**Poradca**“), ktorého hlavným predmetom činnosti je vypracovať štúdiu uskutočniteľnosti Projektu podľa relevantných metodických dokumentov MF SR a v prípade kladného výsledku analýzy štúdie uskutočniteľnosti vo vzťahu k realizovateľnosti Projektu formou PPP následné obstaranie súkromného partnera – Koncesionára Projektu.

Štúdia uskutočniteľnosti predstavuje kľúčový metodický dokument v procese prípravy projektu koncipovaný s cieľom posúdenia uskutočniteľnosti a identifikácie optimálneho variantu realizácie projektu¹. Cieľom štúdie realizovateľnosti² je preveriť ekonomickú, technickú

¹ Záväzný metodický dokument MF SR „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora (Public sector comparator)“

² Metodické dokumenty MF SR používajú pojmy „štúdia uskutočniteľnosti“ a „štúdia realizovateľnosti“ ako synonymá. V tomto materiáli je v ďalšom texte ako jednotný pojem používaný pojem „štúdia uskutočniteľnosti“.

a právnu realizovateľnosť projektu formou PPP, dôsledky pre zadávateľa, vplyv projektu na schodok/prebytok rozpočtu a dlh verejnej správy a jeho celkovú dostupnosť v kontexte verejných zdrojov³.

Obsahom predmetnej štúdie je okrem iného kapitola „Manažérske zhrnutie štúdie uskutočniteľnosti“, ktorá obsahuje všetky podstatné skutočnosti zistené pri tvorbe štúdie uskutočniteľnosti. Obsah tejto kapitoly má zadávateľovi slúžiť ako tzv. „Projekt so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti“, teda ako dokument, na základe ktorého bude vláda SR schvaľovať začatie verejného obstarávania Projektu⁴. Tento materiál je preto v súlade s metodickými dokumentmi MF SR štruktúrovaný nasledujúco:

- 1) Strategický kontext
- 2) Analýza variantov riešenia
- 3) Analýza uskutočniteľnosti preferovaného variantu
- 4) Analýza možností realizácie projektu
- 5) Platobný mechanizmus
- 6) Príprava verejného obstarávania

Stanovisko MF SR k návrhu Projektu tvorí prílohu tohto materiálu.

I. Strategický kontext

Priority a ciele v oblasti rozvoja dopravnej infraštruktúry SR sú definované v súbore strategických dokumentov prijatých v gescii MD SR, MF SR a vlády SR. Tieto dokumenty formujú rámec pre plánovanie, financovanie a realizáciu projektov vo verejnom záujme, vrátane projektov rekonštrukcie mostných objektov na cestách I. triedy.

Vláda SR vo svojom oficiálnom Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky pre roky 2023-2027 označila rekonštrukcie mostných objektov a modernizáciu ciest I. triedy za prioritu národného významu. Kľúčové politické záväzky vlády zahŕňajú:

- významne znížiť počet mostov na cestách I. triedy v zlom, veľmi zlom a havarijnom stave;
- zabezpečiť finančné a legislatívne podmienky pre realizáciu mostného programu;
- realizovať rekonštrukcie prioritných mostných objektov ako reakciu na kritický technický stav a dlhodobé podfinancovanie údržby.

Programové vyhlásenie tak vytvára politický rámec a potvrdzuje potrebu systematickej obnovy mostnej infraštruktúry. Okrem týchto sektorovo špecifických opatrení program vo viacerých častiach zdôrazňuje aj využívanie modelu PPP ako alternatívneho nástroja realizácie investícií. Model PPP je uvádzaný ako forma spolupráce so súkromným sektorom pri realizácii

³ Záväzný metodický dokument MF SR „Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces“

⁴ Záväzný metodický dokument MF SR „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora (Public sector comparator)“

infraštruktúrnych projektov, ktorá má priniesť dodatočné zdroje a umožniť využitie najlepšej praxe pri minimalizácii rizík pre verejné financie.

Strategický plán rozvoja dopravy SR do roku 2030 – Fáza II je dlhodobý strategický dokument MD SR schválený v decembri 2016, ktorý nastavuje víziu a ciele dopravného sektora SR v horizonte do roku 2030. Ciele tohto dokumentu sa sústreďujú predovšetkým na rozvoj dopravnej infraštruktúry, zlepšenie prevádzky a organizácie dopravy a znižovanie negatívnych dôsledkov, ktoré pri doprave vznikajú. V kontexte Projektu je tento dokument kľúčový tým, že už v roku 2016 identifikoval kritický technický dlh mostnej siete na cestách I. triedy a zároveň stanovil potrebu jej systematickej obnovy prostredníctvom viacročného a stabilného financovania. Projekt tak priamo reaguje na strategickú výzvu, ktorú dokument pomenoval a naplňa jeho ciele v oblasti bezpečnosti, udržateľnosti a efektívneho využívania verejných zdrojov.

Materiál Priority vo výstavbe cestnej infraštruktúry vznikol v spolupráci MD SR a Útvaru hodnoty za peniaze MF SR ako reakcia na potrebu efektívneho využívania verejných zdrojov v oblasti dopravnej výstavby. Jeho cieľom bolo nastaviť transparentný a analyticky podložený rámec rozhodovania, ktorý vychádza z merateľných prínosov a nákladov. Materiál zároveň odporučil sústrediť sa na rekonštrukcie a modernizáciu existujúcej cestnej siete s vysokým technickým dlhom, najmä ciest I. triedy, a zdôraznil potrebu trvalého posilnenia rozpočtového rámca v oblasti údržby. V kontexte Projektu je tento dokument kľúčový tým, že zdôrazňuje efektívne využívanie verejných zdrojov prostredníctvom prioritizácie projektov s najvyššou spoločenskou návratnosťou. Projekt naplňa tieto princípy, keďže rieši kritickú infraštruktúru s vysokým technickým dlhom a prináša merateľné prínosy v oblasti bezpečnosti, regionálnej dostupnosti aj zníženia negatívnych externalít.

Na cestách I. triedy sa v správe SSC nachádza 1 762 mostov, ktoré tvoria základ cestnej infraštruktúry. Ich stav sa dlhodobo sleduje prostredníctvom indexu STS, ktorý hodnotí mosty na sedemstupňovej škále od I (bezchybný stav) po VII (havarijný stav). Hodnotenie vychádza z pravidelných hlavných prehliadok a zohľadňuje rozsah porúch, funkčnosť jednotlivých konštrukčných prvkov a schopnosť mosta bezpečne plniť svoju funkciu. Pre zachovanie udržateľnosti cestnej siete je dôležité mať čo najvyšší pomer mostov v kategóriách STS I – III v porovnaní s mostami v kategóriách STS V – VII. Tento pomer zabezpečí stabilitu cestnej siete a možnosť sa sústrediť na individuálne prípady opráv mostov v horších kategóriách, čo výrazne zjednodušuje dlhodobé a systematické plánovanie opráv a eliminuje pravdepodobnosť nutnosti riešenia náhleho kolapsu jednotlivých mostov.

Vývoj STS mostov ukazuje, že ich zhoršovanie nie je náhodný jav, ale priamy dôsledok nedostatočného tempa obnovy a dlhodobého poddimenzovania investícií. Dlhodobé dáta STS od SSC spolu s analýzou jej výdavkov potvrdzujú, že úroveň financovania na údržbu a rekonštrukcie mostov dlhodobo nestačí ani na udržanie existujúcej kvality siete, nieto na jej zlepšenie. Ide o dlhodobý a systémový problém, ktorý presahuje bežné cykly opotrebenia infraštruktúry a kumuluje sa už celé desaťročia.

Na stabilizáciu stavu mostnej infraštruktúry je preto nutné zvýšiť a dlhodobo garantovať výrazne vyššie tempo obnovy, pričom osobitná pozornosť musí byť venovaná

systematickému odstraňovaniu mostov z kategórií STS V – VII a preventívnemu riešeniu mostov v kategórii IV.

Očakávané ciele a prínosy Projektu

Projekt je z pohľadu strategických dokumentov týkajúcich sa dopravnej infraštruktúry kľúčovým projektom, pričom ambíciou Projektu je umožniť systematickú a zrýchlenú obnovu v rozsahu, aký si aktuálny stav mostov na cestách I. triedy vyžaduje. Sekundárnym aspektom je vytvoriť synergický efekt realizácie Projektu a štandardného prístupu k rekonštrukciám a údržbe mostného fondu, s cieľom dosiahnuť proaktívny prístup v hospodárení s mostnými objektami. Základnými cieľmi Projektu sú:

- znížiť podiel mostov v zlom, veľmi zlom alebo havarijnom technickom stave,
- zvýšiť bezpečnosť a spoľahlivosť prevádzky ciest I. triedy,
- podporiť dopravnú obslužnosť a regionálnu prepojenosť,
- zabezpečiť udržateľné a predvídateľné financovanie obnovy infraštruktúry,
- zvýšiť pripravenosť infraštruktúry na krízové situácie.

Základný popis Projektu

Predmetom Projektu je obnova celkovo **575 existujúcich mostných objektov na cestách I. triedy**, ktoré sú v čase prípravy Projektu evidované v stupňoch STS IV až STS VI a boli vybrané na základe multikriteriálneho hodnotenia zohľadňujúceho technický stav, dopravné zaťaženie, dopad prípadnej výluky a ďalšie prevádzkové faktory. Mostné objekty v STS VII (havarijný stav) v kontexte ich urgentnej potreby rekonštrukcie neboli zahrnuté do Projektu z dôvodu, že príprava Projektu trvá dlhšie časové obdobie a ich rekonštrukcie nezniesú takýto odklad.

Ide o rôznorodé mostné konštrukcie (monolitické, prefabrikované, oceľové) s rôznou dĺžkou a šírkovým usporiadaním, ktoré vykazujú významné poruchy a predstavujú zvýšené riziko výluky alebo úplnej nefunkčnosti v prípade ďalšej degradácie.

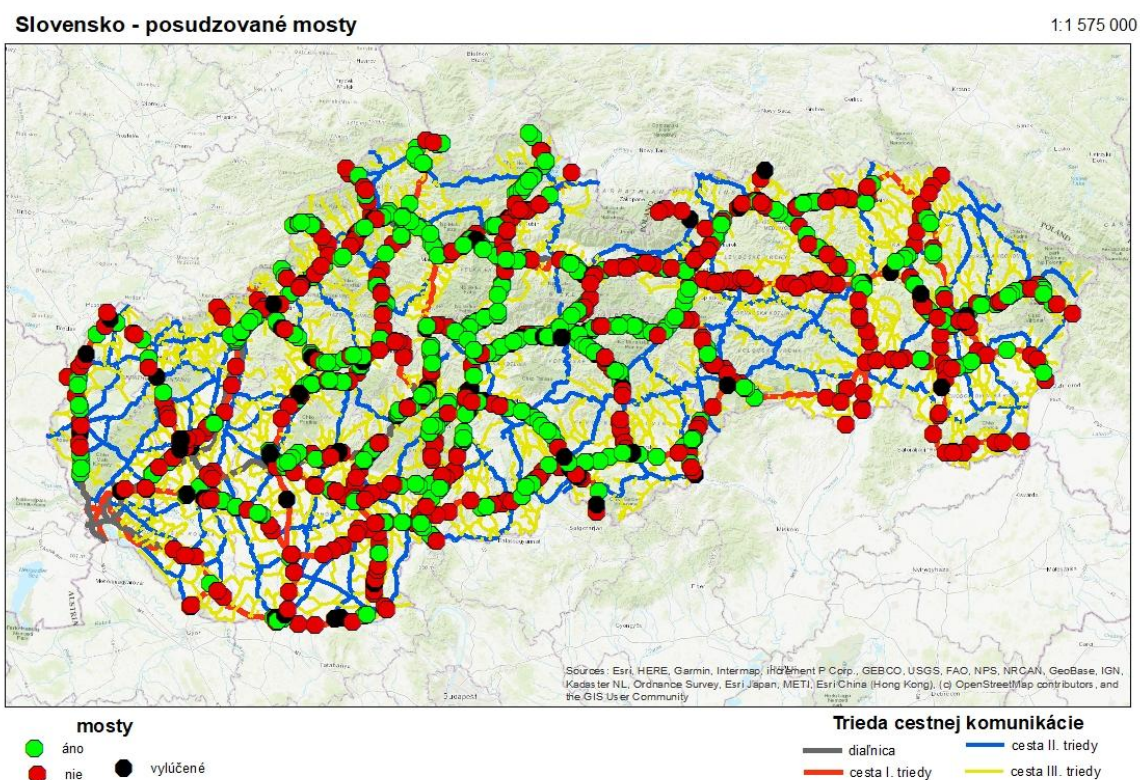
Obnova bude realizovaná formou úplnej výmeny mosta alebo komplexnej rekonštrukcie nosných častí pri zachovaní požadovaných technických parametrov. Obnova bude ukončená uvedením každého objektu minimálne do stavu STS II (veľmi dobrý technický stav) podľa metodiky technického predpisu 077 (ďalej len „**TP 077**“), ktorý umožní ich plnú prevádzku bez obmedzení – t. j. bez zníženej nosnosti, bez dočasných zúžení a bez rýchlostných obmedzení vyplývajúcich z technického stavu. Všetky objekty budú počas trvania Koncesnej zmluvy udržiavané v požadovanom stave, a to prostredníctvom pravidelného monitoringu, plánovanej údržby a včasných opráv, ktoré bude vykonávať súkromný partner.

Obnovené mostné objekty musia počas trvania Koncesnej zmluvy spĺňať technické a prevádzkové požiadavky definované v Koncesnej zmluve a príslušných normách, pričom nesmú klesnúť pod cieľový stav STS III. Každý most musí byť prevádzkyschopný 365 dní v roku, s výnimkou plánovaných a riadne oznámených výluk. V prípade mimoriadnych udalostí bude požadovaný primeraný reakčný čas súkromného partnera na napravenie zistenej udalosti

stanovený v závislosti od charakteru incidentu a jeho vplyvu na dostupnosť mosta, s cieľom minimalizovať negatívny dopad na funkčnosť cestnej siete.

Výstupom Projektu tak bude najmä zabezpečenie dlhodobu udržateľnej verejnej služby, ktorá zabezpečí zvýšenú bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky, zníženie rizika neplánovaných výluk a obmedzení dopravy a s tým spojených nútených obchádzkových trás, uvoľnenie kapacít štátu pre ďalšie strategické plánovanie investičných projektov a zníženie dopadov na životné prostredie v dôsledku obchádzkových trás a realizáciou podľa najaktuálnejších environmentálnych noriem.

Mapa vybraných mostov pre Projekt



II.

Analýza variantov riešenia

Analýza variantov riešenia sa zaoberá porovnaním troch variantov, a to NULA, MIDI a MAXI, pričom následne štúdiá skúma uskutočniteľnosť preferovaného variantu a porovnanie jeho realizácie formou PPP a konvenčnou metódou.

Základné východiská pre stanovenie variantov Projektu

Pre stanovenie rozsahu Projektu sa vychádzalo z podrobnej dokumentácie 1 240 mostov (v STS IV, V a VI) na cestnej sieti I. triedy. V prvom kroku selekcie relevantných mostov boli z ďalšieho posudzovania vylúčené nasledujúce mosty:

- Mosty, ktoré sa už buď realizujú, alebo rekonštruujú v súčasnej dobe, alebo ich má v pláne realizovať alebo rekonštruovať SSC v priebehu najbližších dvoch rokov: Nakoľko v čase prípravy štúdie Projekt nebol schválený, SSC naďalej nezávisle pokračuje v príprave nových rekonštrukcií a je možné, že do vyhlásenia verejného obstarávania na výber súkromného partnera, v prípade schválenia Projektu, bude musieť dôjsť k aktualizácii selekcie mostov.
- Mosty, ktoré križujú železnice: V rámci realizácie nového mosta, opravy alebo rekonštrukcie mosta by v rámci Projektu vznikalo neúmerne množstvo výluk koľajovej dopravy a nebolo by možné vopred exaktne určiť lehotu výstavby mosta. Riziká zapojenia tretej strany (Železnice Slovenskej republiky a Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.) sú príliš vysoké a mohli by priniesť výrazné komplikácie pri hromadných obnovách mostov.
- Mosty, ktoré sú kultúrnymi pamiatkami: Tieto mosty si vyžadujú vysoko individualizovaný prístup, ktorý je v priamom rozpore so stratégiou vyťaženia úspor z rozsahu pri rapídnej obnove veľkého počtu objektov v čo najkratšom čase. Zároveň, v prípade rekonštrukcie mosta nie je možné bez detailnej analýzy a dokumentácie v tejto fáze exaktne kvantifikovať možné riziká, ktorým by súkromný partner čelil.

Po vylúčení týchto množín mostov obsahuje základný balík **1 142 mostov**.

Zo základného balíka 1 142 mostov boli vybrané mosty do jednotlivých variantov. Mosty boli selektované na základe multikritériálneho hodnotenia. Mosty s prefabrikovaným nosníkom typu „Vloššák“ boli ako jediné mosty automaticky zaradené do Projektu s ohľadom na problematickosť ich konštrukčného riešenia bez možnosti kvalifikovanej rekonštrukcie. Ide o celkovo 36 mostov.

Metóda multikritériálneho hodnotenia spočíva v hodnotení viacerých parametrov jednotlivých mostov s priradením váh jednotlivým kritériám, pričom na základe vážených hodnotení jednotlivých parametrov sa určí prioritizácia opráv alebo rekonštrukcií jednotlivých mostov.

Ide o nasledovné kritériá:

Tabuľka 1: Kritériá selekcie mostov

Č.	Kritérium	Váha
1	TP 077	50%
2	Dopravné zaťaženie	15%
3	Geografické rozmiestnenie	15%
4	Súčasť strategických a medzinárodných ťahov	10%
5	Náročnosť stavebných prác	10%
Spolu		100%

Celkové hodnotenie každého mosta spočíva vo výpočte hodnoty jednotlivých čiastkových kritérií podľa vzorca:

$$CH = 0,5 \times TP + 0,15 \times DZ + 0,075 \times HS + 0,075 \times SO + 0,1 \times T + 0,1 \times O$$

kde

CH = celkové hodnotenie

TP = hodnotenie podľa TP 077

DZ = hodnotenie podľa dopravnej zaťažnosti

HS = hodnotenie podľa hustoty cestnej siete v okrese na km²

SO = hodnotenie podľa hustoty cestnej siete v okrese na počet obyvateľov

T = hodnotenie podľa ťahov

O = hodnotenie podľa obťažnosti výstavby

Kritérium geografické rozmiestnenie sa skladá z dvoch subkritérií, a to geografické rozmiestnenie na základe hustoty cestnej siete a počtu kilometrov cestnej siete na obyvateľa. Obe subkritériá majú vo vzorci váhu 7,5 %, a teda spolu má kritérium geografické rozmiestnenie váhu 15%.

Na základe uvedeného bolo vytvorených 5 množín mostov s rozptýlom hodnôt od 1,20 po 4,53.

Množina 1

Množinu 1 predstavujú mosty v rozpätí hodnôt v rámci celkového hodnotenia 3,59 – 4,53. Tieto mosty je potrebné bez výnimky všetky rekonštruovať. Celkovo Množina 1 predstavuje **248 mostov**.

Množina 2

Množinu 2 predstavujú mosty v rozpätí hodnôt v rámci celkového hodnotenia 2,75 – 3,58. Do tejto množiny bolo na základe hodnotenia zaradených 322 mostov.

Variant **MAXI** – zahŕňa všetkých **322 mostov** z Množiny 2 bez ďalšej selekcie. Ide o scenár, ktorý predpokladá komplexnú obnovu celej množiny na základe jej celkového skóre. Tento prístup maximalizuje rozsah zásahu, pokrýva aj územne rozptýlené objekty a predstavuje ambicióznejší variant z pohľadu rozsahu investície a dosahu na sieť.

Variant **MIDI** – zahŕňa všetky mosty z Množiny 2, ktoré spĺňajú nasledovné kritériá:

- nachádzajú sa do 15 km od najbližšieho mosta zaradeného do Množiny 1, a zároveň majú vyššie dopravné zaťaženie (kategórie 3, 4 a 5 podľa celoštátneho sčítania dopravy)
- nachádzajú sa do 3 km od iného mosta z Množiny 1 a zároveň majú nízke dopravné zaťaženie (kategória 1 alebo 2 podľa celoštátneho sčítania dopravy).

Dodatočne boli do výberu variantu MIDI zaradené aj tie mosty z Množiny 2, ktoré sa síce nachádzajú v územne menej prioritných oblastiach, ale vytvárajú teritoriálny klaster – t. j. nachádzajú sa do 3 km od iného mosta z Množiny 2. Tento prístup zabezpečuje efektívnejšiu organizáciu výstavby a znižuje mobilizačné náklady. Celkovo tak Množina 2 po aplikácii kritérií pre variant MIDI predstavuje **256 mostov**.

Množina 3

Množinu 3 predstavujú mosty v rozpätí hodnôt v rámci celkového hodnotenia 2,34 – 2,74. Do tejto množiny bolo zaradených 195 mostov.

Variant **MAXI** – zahŕňa všetkých **195 mostov** z Množiny 3 bez dodatočnej selekcie.

Variant **MIDI** – predstavuje zúženú selekciu Množiny 3 na základe geografickej a realizačnej synergie. Do rekonštrukcie boli zahrnuté len tie mosty, ktoré:

- sa nachádzajú do 1 km od iného mosta zaradeného na rekonštrukciu vo variante MIDI v rámci Množiny 1 alebo Množiny 2.

Toto kritérium zabezpečuje efektívne využitie mobilizovaných kapacít počas výstavby a minimalizuje dodatočné náklady na samostatné zásahy. Po aplikácii dodatočnej selekcie bol z pôvodného zoznamu mostov vytvorený výsledný súbor **55 mostov**, ktoré tvoria obsah variantu MIDI.

Množina 4

Množinu 4 predstavujú mosty v rozpätí hodnôt v rámci celkového hodnotenia 1,70 – 2,33. Do tejto množiny bolo zaradených 237 mostov.

Variant **MAXI** – zahŕňa všetkých **237 mostov** z Množiny 4 bez dodatočnej selekcie.

Variant **MIDI** – predstavuje selektívny prístup, ktorý zohľadňuje len tie mosty, ktoré sa nachádzajú v bezprostrednej prevádzkovej alebo stavebnej blízkosti iných rekonštruovaných objektov. Do rekonštrukcie boli zahrnuté mosty z Množiny 4, ktoré spĺňajú aspoň jedno z nasledovných kritérií:

- sú súčasťou predpokladanej obchádzkovej trasy pri rekonštrukcii iného mosta variantu MIDI, alebo
- sa nachádzajú do 300 metrov od iného mosta variantu MIDI z Množiny 1, 2 alebo 3 a zároveň majú dopravné zaťaženie v kategórii 4 alebo 5, alebo
- sa nachádzajú do 50 metrov od iného rekonštruovaného mosta variantu MIDI bez ohľadu na dopravné zaťaženie.

Tento prístup umožňuje realizovať opravy v súlade s princípom územnej a prevádzkovej synergie, pričom eliminuje potrebu samostatnej mobilizácie zdrojov pre izolované objekty.

Po aplikácii výberových kritérií bol z pôvodného zoznamu mostov vytvorený výsledný súbor **16 mostov**, ktoré tvoria obsah variantu MIDI.

Množina 5

Množinu 5 predstavujú mosty v rozpätí hodnôt v rámci celkového hodnotenia 1,20 – 1,69. Do tejto množiny bolo zaradených 140 mostov.

Variant **MAXI** – zahŕňa všetkých **140 mostov** z Množiny 5.

Variant **MIDI** – uvažuje so zapojením iba tých mostov z Množiny 5, ktoré spĺňajú nasledovné kritériá:

- nachádzajú sa na obchádzkovej trase počas rekonštrukcie iného mosta variantu MIDI, alebo
- sú do 300 metrov od iného mosta variantu MIDI z Množiny 1, 2, 3 alebo 4 a zároveň majú dopravné zaťaženie v kategórii 5, alebo
- sú do 50 metrov od iného rekonštruovaného mosta variantu MIDI z Množiny 1, 2, 3 alebo 4 bez ohľadu na dopravné zaťaženie.

Po aplikácii týchto prísnych selekčných kritérií nebol identifikovaný žiadny most, ktorý by spĺňal podmienky zaradenia do rekonštrukcie. Variant MIDI tak v prípade Množiny 5 neobsahuje **žiadny most**.

Variant **NULA** predstavuje scenár, v ktorom sa Projekt formou PPP nerealizuje a systém správy mostov zostáva zachovaný v súčasnej podobe. SSC by naďalej vykonávala správu, ľahkú aj ťažkú údržbu mostov zo svojho rozpočtu a podľa aktuálnych rozpočtových možností by realizovala opravy, rekonštrukcie alebo výstavbu nových mostov.

Z hľadiska cieľov Projektu, technických potrieb a strategických ambícií verejného sektora nulový variant nie je považovaný za udržateľný. Udržiavanie status quo môže viesť k eskalácii technických a finančných problémov a nie je v súlade so zámerom modernizovať kľúčové prvky cestnej infraštruktúry.

Variant **MIDI** predpokladá realizáciu Projektu v obmedzenom rozsahu, konkrétne obnovu približne polovice z celkového počtu mostov, ktoré sú z technického a ekonomického hľadiska vhodné pre zahrnutie do Projektu. Ide o približne 575 mostov, ktoré by boli odstránené a novovybudované alebo komplexne zrekonštruované v horizonte 5 rokov. Zvyšné mosty by naďalej podliehali správe a obnovám zo strany SSC v rámci tradičného modelu financovania zo štátneho rozpočtu.

Variant MIDI predstavuje realistickú alternatívu so silným potenciálom pre uplatnenie PPP modelu. Je vhodný ako pilotný projekt, ktorý môže preveriť efektivitu PPP v tejto oblasti a zároveň dosiahnuť hmatateľné zlepšenie bez nutnosti celoplošného riešenia. Vyžaduje však dobre nastavenú spoluprácu medzi verejným a súkromným sektorom.

Variant **MAXI** predpokladá komplexné zapojenie PPP modelu do obnovy mostného fondu – všetky vhodné mosty, t. j. 1 142 mostov, by boli v horizonte 8 až 10 rokov zásadne opravené alebo nahradené novými. Tento prístup znamená centralizované, sústredené a masívne investičné úsilie do modernizácie cestnej infraštruktúry.

Variant MAXI je najambicióznejšou možnosťou, ktorá umožňuje strategickú transformáciu stavu mostnej infraštruktúry na Slovensku. Jeho realizácia je však spojená s vysokými nákladmi, zložitou prípravou a organizačnými rizikami. Je vhodný ako dlhodobý cieľ, prípadne na implementáciu po úspešnej realizácii pilotného projektu, napr. variantu MIDI.

Tabuľka 2: Navrhované varianty

Variant NULA	Variant MIDI	Variant MAXI
Pokračovanie v súčasnom režime správy bez zásadného zásahu	Čiastočné zapojenie PPP modelu na časť mostného fondu	Komplexné zapojenie PPP pre celý uvažovaný rozsah mostov
Žiadne množiny	Dodatočný výber z Množín 1,2,3 a 4	Celá Množina 1,2,3,4 a 5
= 0 mostov	= 575 mostov	= 1 142 mostov

Preferovaný variant

Na účely objektívneho a transparentného porovnania jednotlivých navrhovaných variantov Projektu bola zvolená metóda váhového hodnotenia (váhového skórovania). Táto metóda kombinuje bodové hodnotenie jednotlivých kritérií s ich relatívnou váhou v celkovom hodnotení, čím umožňuje komplexné porovnanie výhodnosti jednotlivých variantov s ohľadom na stanovené strategické ciele zadávateľa. Tento prístup bol zvolený ako vhodný vzhľadom na charakter Projektu, jeho strategickú povahu a potrebu zohľadnenia viacerých aspektov (technických, finančných, environmentálnych a spoločenských).

Každý variant bol posúdený v rámci všetkých kritérií na bodovej škále od 0 (nevyhovujúce) po 10 (plne vyhovujúce), pričom výsledné skóre zohľadňuje aj váhové zastúpenie jednotlivých parametrov.

Tabuľka 3: Hodnotenie variantov

Č.	Kritérium	Váha (%)	NULA	MIDI	MAXI
1.	Naplnenie cieľov a výstupov Projektu	20	2	7	9
2.	Súlad so stratégiou verejného sektora	15	0	8	10
3.	Akceptácia zo strany zainteresovaných strán	6	4	8	6
4.	Technická uskutočniteľnosť a environmentálna udržateľnosť	12	7	8	6
5.	Socioekonomické dopady	5	2	6	8
6.	Dopad na životné prostredie	5	9	7	6
7.	Dopad na cash-flow verejného sektora (NPV)	15	10	6	4
8.	Finančná dostupnosť	12	10	7	4
9.	Časová dostupnosť	10	2	8	5
Celkové skóre		100	4,93	7,23	6,66

Z vykonaného hodnotenia posudzovaných variantov získal variant NULA 4,93 bodu, variant MIDI 7,23 bodu a MAXI variant 6,66 bodu. Na základe tejto metodiky teda vyšiel so ziskom 7,23 bodu ako **najvýhodnejší a preferovaný variant MIDI**.

Variant MIDI v sebe zahŕňa všetky mosty na cestách I. triedy, nachádzajúce sa na tzv. určených automobilových cestách (UAC), ktorých rekonštrukciu požadovalo Ministerstvo obrany Slovenskej republiky (ďalej len „**MO SR**“) počas vypracovávania štúdie uskutočniteľnosti Projektu v rámci diskusií medzi MD SR a MO SR.

III.

Analýza uskutočniteľnosti preferovaného variantu

Právna analýza uskutočniteľnosti

Právna analýza sa zameriava na analýzu právnej uskutočniteľnosti Projektu formou PPP a identifikáciu právnych rizík súvisiacich s Projektom všeobecne a osobitne vo vzťahu k realizácii metódou PPP.

Dôvody využitia PPP modelu a jeho riziká

Realizácia formou PPP môže znamenať najmä rýchlejšiu realizáciu Projektu, zvýšenú rozpočtovú predvídateľnosť a prenos väčšiny projektových rizík na súkromného partnera. Tieto výhody sú sprevádzané najmä vyššími nákladmi na financovanie pre súkromného partnera, ktoré sú prenesené na zadávateľa a náročnou prípravou Projektu a procesu výberu súkromného partnera. PPP projekty umožňujú dosiahnuť kvalitatívne vyššiu úroveň infraštruktúry, sú efektívnejšie z pohľadu integrácie viacerých fáz projektového cyklu v jednom subjekte – súkromnom partnerovi a pri správnom nastavení parametrov má PPP projekt výhodu štatistického vykazovania mimo verejného dlhu, čo má významný vplyv na fiškálnu flexibilitu verejného sektora.

Riziká, ktoré pri realizácii Projektu formou PPP nesie zadávateľ, je možné minimalizovať alebo kompenzovať vhodným zmluvným nastavením Projektu, ako aj správnym vedením súťažného dialógu na účely získania technických riešení uchádzačov, ktoré prinesú verejnému sektoru úsporu oproti vlastným riešeniam. PPP projekty sú dlhodobým záväzkom, preto je nevyhnutné zabezpečiť ich koncepčné a udržateľné riadenie naprieč koncesnou lehotou.

Preferovaný model PPP pre Projekt

Vzhľadom na obsah Projektu a predpokladané úlohy súkromného partnera sa ako **najvhodnejší model javí model DBFOM** (Design, Build, Finance, Operate a Maintain – Naprojektuj, Postav, Financuj, Prevádzku a Udržiavaj), resp. jeho variácia. Ide o komplexný model PPP, pri ktorom súkromný partner preberá zodpovednosť za celý cyklus Projektu vrátane návrhu riešenia, výstavby, financovania a následnej prevádzky a údržby. **Vlastníctvo mostov počas celej doby zostáva na strane verejného sektora.** Súkromný partner tak znáša väčšinu projektových rizík bez nadobudnutia vlastníckych práv.

Podľa typu PPP projektu sa ako vhodné s ohľadom na rozsah Projektu javí využitie partnerstva verejného a súkromného sektora založeného **výlučne na zmluvnom spojení** (t. j. bez

vytvorenia spoločnej entity). Podľa prenosu rizík sa ako vhodné javí využitie PPP **na báze dostupnosti** vzhľadom na nemožnosť a nepraktickosť merania dopytu na mostoch ciest I. triedy. Mosty na cestách I. triedy sú vhodnými objektmi pre využitie modelu PPP na báze dostupnosti, keďže ide o infraštruktúru (stavby verejnej služby), ktoré musia byť dostupné nezávisle od počtu užívateľov. Platby za dostupnosť však musia byť nastavené tak, aby sa obmedzovali, ak služba, resp. most (čo i len čiastočne) nie je dostupný.

Analýza právnych vplyvov medzinárodnej a európskej právnej úpravy PPP projektov

PPP projekty patria k štandardným spôsobom zabezpečenia verejnej infraštruktúry a verejných služieb prakticky už od konca 80. rokov 20. storočia. Od tejto doby sa vytvorila na medzinárodnej a európskej úrovni rozsiahla právna úprava, ktorá sa najmä v podobe právnych noriem EÚ stala súčasťou slovenského právneho poriadku.

Majetkovoprávne vzťahy

Mosty umiestnené na cestách I. triedy, ktoré sú súčasťou siete pozemných komunikácií, sa v zmysle platnej legislatívy, najmä zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, považujú za súčasť ciest I. triedy.

Z historických dôvodov mosty na cestách I. triedy (vlastnené štátom) často ležia na pozemkoch vo vlastníctve tretích osôb. **Zabezpečenie vlastníckych alebo užívacích práv k pozemkom relevantným pre Projekt je nevyhnutným predpokladom realizácie stavebných prác.** Preferovaným riešením je dohoda (kúpna zmluva, nájom, vecné bremeno) a pri jej nemožnosti vyvlastnenie. Pri realizácii stavieb sa rozlišuje trvalý záber (pozemky pod mostom) a dočasný záber (staveniská a dočasné prístupové komunikácie). V prípade nemožnosti dohody je vysporiadanie možné dosiahnuť vyvlastnením, ktoré je možné len v prípade existencie verejného záujmu, za náhradu (vyplývajúcu zo znaleckého posudku), v nevyhnutnom rozsahu a ak cieľ vyvlastnenia nie je možné dosiahnuť inak. Procesne môže byť vyvlastnenie časovo náročné a môže byť spojené s rizikom súdnych sporov.

Základným predpokladom majetkovoprávneho vysporiadania je správna identifikácia nehnuteľností potrebných na realizáciu Projektu. Špecifikom mostov, v porovnaní s inými stavbami, je aj skutočnosť, že sú s pozemkami pod nimi spojené len na určitých miestach, zatiaľ čo v iných úsekoch sa pod nimi nachádzajú vodné toky a pozemky, ktoré s mostom priamo spojené nie sú. Na rozdiel od štandardných ciest je tak pri mostoch väčšie riziko vzniku neštandardných situácií spojených s kolíziou práv a záujmov viacerých osôb, napr. situácie, že piliere mosta sú na pozemku vo vlastníctve štátu, no most prechádza nad pozemkami tretích osôb.

Vzhľadom na rozsah Projektu v jeho úvodných fázach nemusí byť zrejmý konkrétny rozsah práv, ktoré bude nutné vysporiadať, keďže tieto sa budú odvíjať od konkrétnych technických riešení, závisiacich o. i. od rozhodnutí súkromného partnera. V tomto kontexte je nevyhnutné zo strany verejného sektora najskôr zabezpečiť relevantné technické podklady (geodetické zameranie, záberové elaboráty), ktoré zabezpečia objektívnu možnosť čo najpresnejšie definovať potrebný rozsah záberov nevyhnutných pre realizáciu Projektu.

Za vysporiadanie relevantných pozemkov je v PPP projektoch štandardne zodpovedný zadávateľ. Konzervatívny prístup teda predpokladá, že zadávateľ zabezpečí prístup k pozemkom včas tak, aby Koncesionár mohol začať stavebné práce v zmysle dohodnutého harmonogramu. **Majetkovoprávne vysporiadanie práv k pozemkom a stavbám sa bude realizovať vždy v prospech Slovenskej republiky.**

Ako hlavné riziko sa javí nezabezpečenie práv k nehnuteľnostiam v dostatočnom čase a rozsahu s ohľadom na logisticky a administratívne náročný proces vysporiadania práv k pozemkom. **Kľúčovým faktorom je najmä skutočnosť, že na rozdiel od stavby diaľnice ako líniovej stavby v jednej dotknutej lokalite, Projekt počíta s cca 575 mostami naprieč celým územím SR.** Na zmiernenie tohto rizika pripadá do úvahy posilnenie kapacít orgánov zodpovedných za majetkovoprávne vysporiadanie a zabezpečenie procesu prostredníctvom externého dodávateľa.

Súkromný partner obvykle nie je ochotný znášať uvedené riziká, prípadne toto riziko ocení spôsobom, ktorý môže spôsobiť, že financovanie Projektu nebude zodpovedať zásade hodnoty za peniaze. Je preto nutné zohľadniť tieto riziká pri príprave Koncesnej zmluvy, vhodne nastaviť rozdelenie rizík a poskytnúť vhodné kompenzačné opatrenia.

Stavebno-právne aspekty

Realizácia Projektu si vyžaduje rozhodnutie o stavebnom zámere a overovaciu doložku, ktoré sú podmienené splnením zákonných podmienok a vysporiadaním sa so stanoviskami a vyjadreniami úradov, dotknutých právnických osôb a iných účastníkov konania. Požiadavky dotknutých orgánov a právnických osôb (napr. správcovia sietí) môžu mať dopad na časovú a ekonomickú stránku realizácie Projektu.

S ohľadom na skutočnosť, že verejný sektor v štandardnom investičnom plánovaní nepočíta s komplexnou obnovou, t. j. s nahradením pôvodného mosta novým, ale pristupuje k lokálnym opravám a rekonštrukciám, zadávateľ nedisponuje projektovou dokumentáciou na úplne nové mostné objekty. Riziko projektovania, vrátane získania príslušných povolení tak bude prenesené na súkromného partnera. Zadávatel' bude súkromnému partnerovi poskytovať súčinnosť a bude povinný zabezpečiť majetkovoprávne vysporiadanie dotknutých pozemkov ako nevyhnutnú prerekvizitu získania stavebného zámeru a overovacej doložky.

Hlavnými rizikami sú absencia povolo'ovacieho rozhodnutia, prieťahy v konaní alebo dodatočné podmienky požadované napríklad dotknutými právnickými osobami. Riziká je možné zmierniť atrahovaním právomoci stavebného úradu na vybraný orgán, včasnou komunikáciou s úradmi, dotknutými orgánmi a právnickými osobami a zaradením Projektu medzi strategické investície.

Doprava

Vzhľadom na povahu mosta ako stavby prekonávajúcej prekážku predstavujú mosty prirodzené dopravné zúženia, ktorých prevádzka má závažný dopad na dopravu v ich spádovej oblasti. Počas realizácie Projektu je z technických dôvodov možné predpokladať čiastočné alebo úplne obmedzenie dopravy na dotknutých mostoch. Napriek tomu, že z dlhodobého hľadiska je možné predpokladať, že Projekt bude mať pozitívny dopad na užívateľov cestnej infraštruktúry, krátkodobo môžu byť dopravné obmedzenia negatívnym aspektom bežného života užívateľov

cestnej infraštruktúry. Dopravné obmedzenia môžu mať dopad aj na dostupnosť služieb, a preto je potrebné realizáciu Projektu nastaviť tak, aby bola čo najmenej dotknutá dopravná obslužnosť na dotknutých územiach a bola zabezpečená plynulosť cestnej premávky v čo najväčšej možnej miere. V tejto súvislosti je nevyhnutné vhodne naplánovať obchádzkové trasy. Zároveň realizácia Projektu by mala vo vzťahu k nastaveniu obchádzkových trás brať do úvahy aj záujmy dotknutých subjektov (napr. VÚC, obce, verejní dopravcovia, Ozbrojené sily Slovenskej republiky a pod.).

V závislosti od technických okolností sa pri realizácii rekonštrukcie mostov predpokladá dočasné obmedzenie dopravy, spočívajúce v úplnom alebo čiastočnom obmedzení prístupu užívateľov na opravované mosty. Rozsah obmedzení sa môže líšiť podľa skupiny užívateľov, napr. doprava v polovičnom profile pre osobnú automobilovú dopravu môže byť prípustná, kým cestná nákladná doprava musí byť odklonená na obchádzkovú trasu, alternatívne sa môže nariadiť obchádzka alebo odklon.

V špecifických prípadoch je možné zvážiť dočasné opatrenia, ktoré by mohli zmierniť dopady na užívateľov v dôsledku rozsiahlych a dlhotrvajúcich obchádzok vedúcich cez spoplatnené úseky, vrátane vyňatí obchádzkových úsekov zo zoznamu spoplatnených úsekov.

Environmentálne aspekty

Úlohou procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie (ďalej len „EIA“) je aj informovať verejnosť o plánovaných investičných zámeroch a poskytnúť verejnosti možnosť zapojiť sa do procesu posudzovania vplyvov.

Procesom EIA prechádza investičný zámer alebo jeho navrhovaná zmena, ktoré môžu mať výrazný vplyv na životné prostredie. Posudzujú sa priame aj nepriame vplyvy investičného zámeru na zdravie obyvateľstva, životné prostredie, prírodné zdroje, majetok a kultúrne pamiatky. Po realizácii investičného zámeru musí navrhovateľ zistiť, či nie sú vplyvy väčšie, ako sa predpokladalo v procese posudzovania vplyvov a podľa toho ďalej konať. Posudzovanie predpokladaných vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie sa musí zabezpečiť ešte pred tým, než je o ňom rozhodnuté v konaní o stavebnom zámere.

Pre kratšie úseky ciest (napríklad samotný most alebo nová preložka cesty I. triedy kratšia než 7,5 km) zákon č. 24/2006 Z. z. posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Zákon o EIA**“) povinné posudzovanie ani zisťovacie konanie neustanovuje. Do tejto kategórie by v princípe mala spadať väčšina mostov rekonštruovaných v rámci Projektu. Povinnosť vykonať EIA však môže vzniknúť, ak to odôvodňujú iné okolnosti (napr. významný vplyv na chránené územie Natura 2000) alebo pri aplikácii extenzívneho výkladu Zákona o EIA, podľa ktorej by sa na účely posúdenia splnenia podmienky dĺžky 7,5 km do úvahy brala dĺžka celého úseku cesty, na ktorej sa most nachádza, nie len konkrétny most a jeho rekonštrukciou dotknuté okolie (tzv. stavebná dĺžka).

V kontexte zmeny navrhovanej činnosti je z hľadiska posudzovania vplyvov na životné prostredie pre Projekt významná úprava Zákona o EIA týkajúca sa kumulatívnych vplyvov: *"Ak ide o viacero na seba nadväzujúcich zmien tej istej činnosti, ktoré samostatne nedosahujú prahové hodnoty uvedené v prílohe č. 8, ale v súčte ich dosahujú alebo prekračujú, považujú*

sa tieto zmeny činnosti za jednu činnosť.". Toto ustanovenie má zabrániť účelovému rozdeľovaniu, kedy by sa rozsiahly projekt umelo rozdelil na menšie časti, aby sa obišlo povinné hodnotenie. Aj keď jednotlivé rekonštrukcie mostov (najmä pri rekonštrukcii v polovičnom profile) pravdepodobne nedosiahnu prahové hodnoty, ich súhrnný vplyv v rámci určitých logických celkov (napr. dlhšie úseky ciest I. triedy, úseky v rámci jedného povodia alebo chráneného územia) môže byť posúdený ako jedna činnosť, ktorá prahové hodnoty dosiahne alebo prekročí.

Problematika posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa Zákona o EIA bude relevantná najmä pre tie mostné stavby, ktoré predstavujú nové stavby alebo podstatnú zmenu parametrov existujúcich ciest. Pre väčšinu rekonštrukcií, pri ktorých dôjde k nahradeniu existujúceho mosta novým mostom pri zachovaní doterajších parametrov, by proces EIA nemal byť potrebný, ibaže by došlo k uplatneniu extenzívneho výkladu Zákona o EIA. Každý zásah bude však nevyhnutné vyhodnotiť z hľadiska posudzovania vplyvov na životné prostredie (samostatne aj kumulatívne), či už formálne konzultáciou s orgánmi EIA (okresný úrad odbor ŽP, prípadne MŽP SR) v tzv. zisťovacom konaní, alebo neformálne vyhodnotením konkrétnych okolností, aby sa potvrdilo, že sa zisťovacie konanie alebo posudzovanie nevyžaduje. V opačnom prípade hrozí dodatočný vznik povinnosti vykonať EIA, čo by mohlo Projekt významne zdržať.

Posúdenie vplyvov na životné prostredie je však nevyhnuté v prípade zásahu do európskej sústavy chránených území NATURA 2000. Pri realizácii stavieb v oblastiach so zvýšeným stupňom ochrany (napr. ochranné pásma národných parkov) môže byť nevyhnutné získať povolenia alebo výnimky podľa príslušnej legislatívy.

Vzhľadom na charakter Projektu (najmä výstavba či rekonštrukcia mostov ponad vodné toky) je istá pravdepodobnosť, že niektoré lokality sa budú nachádzať na územiach Natura 2000, keďže vodné toky a ich nivy sú často súčasťou týchto chránených území. Každý takýto zásah bude vyžadovať individuálne posúdenie podľa príslušnej legislatívy. Tento proces môže byť časovo aj odborne veľmi náročný, vyžadujúci podrobné biologické prieskumy a vypracovanie špecializovanej dokumentácie.

Je preto nevyhnutné včasné a dôkladné zmapovanie všetkých plánovaných zásahov vo vzťahu k územiám Natura 2000 a včasná príprava stratégie pre prípadné kompenzačné opatrenia.

Keďže plánovaný Projekt bude realizovaný v blízkosti vodných zdrojov, na tento účel je potrebné dodržať všetky opatrenia požadované príslušnými orgánmi vôd.

Otázky ochrany životného prostredia sú senzitívnou témou aj pre financujúce subjekty, ktoré v prípade nedodržania všetkých európskych štandardov môžu odmietnuť podporiť realizáciu Projektu. Hoci tieto riziká nie je možné úplne eliminovať, je možné dosiahnuť aspoň ich zmiernenie vhodnou prípravou a zapojením všetkých dotknutých orgánov, verejnosti a tretieho sektora.

Status strategickej investície

Vzhľadom na to, že strategicky významné projekty zamerané na investície v rôznych oblastiach vrátane dopravy nie sú v prostredí SR uskutočňované v takých časových intervaloch, ktoré sú želateľné a nevyhnutné na riadne plnenie úloh štátu, bol Národnou radou Slovenskej republiky prijatý zákon č. 142/2024 Z. z. o mimoriadnych opatreniach pre strategické investície a pre

výstavbu transeurópskej dopravnej siete a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Zákon o strategických investíciách**“). Jeho zámerom je uľahčiť investorom, vrátane subjektov verejno-súkromného partnerstva, realizáciu investícií, ktoré sú strategicky významné pre SR.

Vzhľadom na povahu Projektu, jeho robustnosť, kritický stav mostného fondu a potrebu jeho urýchleného zlepšenia a významného zníženia podielu mostov v kritickom stave, MD SR má ambíciu zaradiť Projekt ako strategickú investíciu v zmysle Zákona o strategických investíciách. V tomto kontexte pre vylúčenie akýchkoľvek pochybností bude potrebné pripraviť legislatívnu zmenu tak, aby z hľadiska povahy Projektu, teda komplexnej rekonštrukcie mostov na cestách I. triedy, bolo možné zabezpečiť Projektu status strategickej investície.

V prípade, ak budú splnené podmienky v zmysle Zákona o strategických investíciách, vrátane prípadnej novely, a vláda SR vyhlási Projekt za strategickú investíciu, takýto status môže výrazne pomôcť Projektu k jeho rýchlejšej realizácii a mitigovať riziká Projektu s cieľom dosiahnuť čo najvýhodnejšiu ponuku.

Technická analýza uskutočniteľnosti

Technická uskutočniteľnosť predstavuje základný predpoklad úspešnej realizácie Projektu. Tento aspekt zahŕňa nielen posúdenie samotných konštrukčných riešení, ale aj zohľadnenie legislatívnych požiadaviek, dostupnosti stavebných zdrojov, organizácie výstavby, bezpečnosti práce a ochrany životného prostredia. Správne definovanie týchto podmienok umožňuje minimalizovať technické riziká, optimalizovať priebeh realizácie a zabezpečiť dlhodobú funkčnosť mostných objektov v súlade s požadovanými parametrami.

Preferovaný variant MIDI predpokladá rapídnu rekonštrukciu 575 mostov a následnú správu zabezpečenú formou verejno-súkromného partnerstva typu DBFOM, pričom celý životný cyklus služby bude garantovaný jedným Koncesionárom počas obdobia 30 rokov. Odmena Koncesionára sa naviaže na platobný mechanizmus založený výlučne na reálnej dostupnosti mostov, kvalite poskytovanej služby a plnení technicko-prevádzkových ukazovateľov.

- Počas obdobia rokov 2028 – 2032 bude prebiehať intenzívna fáza obnovy, zameraná na mostné objekty v kategóriách STS IV – VI.
- Obnova bude realizovaná formou úplnej výmeny mosta alebo komplexnej rekonštrukcie nosných častí pri zachovaní požadovaných technických parametrov.
- Obnova bude ukončená uvedením každého objektu minimálne do stavu STS II (veľmi dobrý technický stav) podľa technického predpisu TP 060 (ďalej len „**TP 060**“), ktorý umožní ich plnú prevádzku bez obmedzení, teda bez zníženej nosnosti, bez dočasných zúžení a bez rýchlostných obmedzení vyplývajúcich z technického stavu.
- Všetky objekty budú počas trvania Koncesnej zmluvy udržiavané v požadovanom stave, a to prostredníctvom pravidelného monitoringu, plánovanej údržby a včasných opráv, ktoré bude vykonávať Koncesionár.
- Zavedenie platobného mechanizmu viazaného na výkonnostné ukazovatele zabezpečí previazanosť platieb na dosiahnutý stav infraštruktúry a služby.

Koncesionár by mal mosty odstrániť a nahradiť novostavbami alebo komplexne zrekonštruovať, pretože iba tak vie prevziať plnú a zmluvne vymáhateľnú zodpovednosť za 30-ročnú dostupnosť a kvalitu s povinnosťou udržiavať objekty minimálne na úrovni STS III. Základným problémom pri rekonštrukčnom prístupe je, že k väčšine posudzovaných objektov chýba plnohodnotná projektová dokumentácia a aktuálne geologické prieskumy. Správcovské prehliadky poskytujú len prevádzkový obraz, nie podklady postačujúce na návrh zásahu, čo znamená, že Koncesionár by vstupoval do realizácie s neakceptovateľne vysokou mierou neznámych, s rizikom dodatočných nálezov, prestojov a navýšení nákladov, ktoré by v režime platby za dostupnosť priamo ohrozovali jeho schopnosť plniť štandardy. Pri časti starších konštrukcií (najmä pri typoch s predpätými lanami v konštrukcii, ako sú mosty typu „Vloššák“) nie je možné spoľahlivo overiť stav nosných prvkov, keďže predopnutie je skryté a nedostupné. Tieto mosty tak môžu prejsť do havarijného stavu bez varovných signálov, čo je z pohľadu dlhodobej záruky a bankovateľnosti neudržateľné.

Doterajšia prax postupných opráv v prostredí reaktívneho manažmentu a nepredvídateľného financovania vedie k opakovaným obmedzeniam a uzáverám s významnými socioekonomickými nákladmi pre užívateľov. Replikovať tento cyklus v prípade Projektu by len prenášalo neúmerne neznáme a sankčné riziká na Koncesionára bez adekvátnej možnosti ich riadiť. Z týchto dôvodov je technicky, ekonomicky aj zmluvne konzistentné zadanie založené na demolácii a novostavbe. Takéto riešenie umožní Koncesionárovi navrhnúť a zhotoviť konštrukciu s plnou znalosťou parametrov podložia, materiálov a detailov, nastaviť prevádzkové štandardy a monitorovanie tak, aby bol schopný dlhodobo garantovať dostupnosť, kvalitu a bezpečnosť v zmysle Koncesnej zmluvy

V prvom kroku boli vybrané mosty zlúčené do 171 stavebných úsekov, ktoré združujú mosty v úsekoch tak, aby pri ich spoločnej rekonštrukcii bolo možné využívať rovnakú obchádzkovú trasu. Táto obchádzková trasa nemusí byť totožná pre osobné a nákladné automobily.

V nasledujúcom kroku boli tieto stavebné úseky scelené do platobných úsekov. Momentálne sú mosty združené do **55 platobných úsekov**.

Platobné úseky predstavujú základnú logiku mechanizmu odmeňovania. Koncesionár bude dostávať platbu za dostupnosť len vtedy, ak budú všetky mosty v rámci daného platobného úseku spĺňať požadované štandardy. Ak dôjde k výpadku čo i len jedného mosta, platba za celý úsek sa primerane zníži. Tento systém zabezpečuje, že sa Koncesionár nebude sústreďovať len na časť portfólia, ale bude motivovaný udržiavať vysokú kvalitu na všetkých objektoch. Jeden platobný úsek pozostáva z jedného alebo viacerých stavebných úsekov.

Stavebné úseky budú definované na účely samotnej realizácie. Ich hranice sa určia podľa logických a kapacitne zvládnuteľných obchádzkových trás, aby sa počas rekonštrukcie minimalizovali dopravné komplikácie. Vďaka tomuto prístupu bude možné organizovať práce postupne a súčasne zachovať dopravnú obslužnosť územia. Takto navrhnutá segmentácia umožní rovnomerné rozloženie stavebných kapacít, lepšiu koordináciu so sieťou a nižšie negatívne dopady na cestnú premávku.

Na základe vykonanej technickej analýzy boli identifikované kľúčové technické úlohy, ktoré budú mať zásadný vplyv na úspešnú realizáciu Projektu. Tieto úlohy si vyžadujú prioritné

riešenie, dôslednú koordináciu a v niektorých prípadoch aj prijatie špecifických organizačných a technických opatrení:

- Zabezpečenie majetkovo-právneho vysporiadania pre všetky úseky na strane zadávateľa;
- Koordinácia procesu EIA v súlade s legislatívnymi požiadavkami, vrátane osobitných podmienok pre mosty v NATURA 2000 a jednotného environmentálneho stanoviska pre mosty vo veľkoplošných chránených územiach;
- Geologické a geotechnické prieskumy – realizácia komplexnej rešerše existujúcich dát a vykonanie doplňujúcich prieskumov;
- Geofyzikálne merania na všetkých 575 mostoch ako rýchla a neinvazívna metóda pre získanie kontinuálnych informácií o podloží;
- Vítané prieskumy na vybraných lokalitách s identifikovaným rizikom alebo nedostatkom údajov z geofyziky;
- Vyhodnotenie únosnosti základovej pôdy, stability svahov a potenciálu zosuvov, najmä v oblastiach so zložitou geológiou;
- Koordinácia prípravy Projektu s MO SR.

Implementácia uvedených opatrení je odporúčaná pre minimalizáciu technických rizík a zaručenie, že Projekt bude realizovaný v požadovanej kvalite, v stanovenom rozpočte a časovom rámci.

Z dôvodu absencie projektovej dokumentácie bolo pre potreby štúdie uskutočniteľnosti uvažované, že po obnove budú zachované jednotlivé typy mostných konštrukcií podľa súčasného stavu. Na účely štúdie uskutočniteľnosti bol stanovený predpoklad, že pri správnom nastavení minimálnych technických požiadaviek a pri takto technicky náročnom Projekte (počet mostov a veľké možnosti na optimalizáciu návrhu) bude zručný a skúsený Koncesionár schopný uplatniť svoju pridanú hodnotu a prispieť k zníženiu stavebných nákladov Projektu bez zníženia jeho kvality.

Mosty budú realizované v súlade s aktuálne platnými európskymi a slovenskými technickými normami, v minimálnej životnosti 100 rokov. Technologické riešenia budú navrhnuté tak, aby umožnili rýchlu a efektívnu realizáciu Projektu v rámci rozsiahleho územia Slovenska. Vzhľadom na počet mostov a ich rozptýlenie je vhodné uprednostniť prefabrikáciu a modulárnu výstavbu, ktorá umožňuje výrobu hlavných konštrukčných prvkov mimo staveniska a ich následnú rýchlu montáž. Tým sa výrazne skracuje doba dopravných obmedzení a znižuje vplyv na životné prostredie.

Realizácia musí byť organizovaná tak, aby bola zachovaná dopravná obslužnosť regiónov a aby bol minimalizovaný negatívny dopad na obyvateľstvo a životné prostredie. Harmonogram výstavby musí zohľadniť paralelné vedenie prác a etapizáciu projektov tak, aby nedochádzalo k súbehu veľkých dopravných obmedzení na viacerých úsekoch súčasne.

Údržba mostov bude prebiehať v dvoch rovinách, a to stavebná a nestavebná údržba, v zmysle rozdelenia podľa TP 060. Monitoring údržby zo strany verejného sektora bude prebiehať inšpekciami a vizuálnymi obhliadkami, senzorovými systémami, kamerovými systémami

a sčítačmi dopravy. Jednotlivé zapojenie konkrétnych druhov monitorovacích zariadení bude predmetom súťažného dialógu a ich opodstatnenosť bude vyhodnocovaná aj v kontexte hodnoty za peniaze pre Projekt.

Koncesionár bude v rámci stavebnej údržby realizovať nepravidelné činnosti, ktoré sa vykonávajú po uplynutí definovaného cyklu obnovy (obnova náterov a ochranných obkladov, oprava lokálnych porúch, obnova obrusnej vrstvy, oprava murovaných pilierov a klenieb, údržba systému na identifikáciu nepredvídateľných udalostí a kamerových systémov, diagnostika mostov). V rámci nestavebnej údržby bude Koncesionár vykonávať pravidelné čistenie jednotlivých častí mosta, doťahovanie skrutkových spojov, mazanie ložísk, údržbu monitorovacích systémov na sledovanie technického stavu mosta a pravidelné osobné inšpekcie. Zimnú údržbu bude vykonávať SSC na základe zmluvného vzťahu s Koncesionárom.

Technická analýza projektu rekonštrukcie a údržby 575 mostov na cestách I. triedy (variant MIDI) preukázala, že Projekt je technicky uskutočniteľný za predpokladu splnenia stanovených požiadaviek na návrh, technológiu a realizáciu stavby.

Daňové a účtovné aspekty Projektu

Daňová analýza vychádza z predpokladu, že počas celej doby realizácie Projektu zostane vlastníkom všetkých nehnuteľností (mostov) aj naďalej štát ako verejný zadávateľ zákazky. Daňová analýza je zameraná na daň z pridanej hodnoty (ďalej len „**DPH**“) a daň z príjmov.

Na účely analýzy DPH štúdia uskutočniteľnosti vychádzala z predpokladu, že Koncesionár bude registrovaný ako platiteľ DPH. Počas obdobia výstavby (obnovy mostov) bude Koncesionár povinný priznať daň na výstupe a súčasne si bude oprávnený uplatniť nárok na odpočítanie dane na vstupe prostredníctvom daňového priznania k DPH. Samotné rekonštrukčné práce sa z pohľadu uplatňovania DPH kvalifikujú ako realizácia stavebných prác, ktoré spadajú do kategórie zdaniteľných plnení.

Dodanie stavby je z hľadiska daňovej legislatívy považované za dodanie tovaru, kedy Koncesionárovi vznikne daňová povinnosť dňom odovzdania stavby. V tomto prípade prichádza do úvahy vystavenie faktúry zadávateľovi zo strany Koncesionára vzťahujúcej sa na odovzdanú časť nehnuteľnosti – zadávateľ potom poukáže výlučne sumu DPH pri uvedení do užívania priamo na osobitný bankový účet Koncesionára určený pre platbu príslušnému správcovi dane.

Počas prevádzkového obdobia bude Koncesionár fakturovať v rámci platby za dostupnosť úhradu za služby spojené s prevádzkou a údržbou, ktoré podliehajú DPH. Jednotlivé splátky hodnoty odovzdanej nehnuteľnosti nebudú podliehať DPH. Rovnako poskytnutie úveru, ktorým bude financovaná prevažná časť realizácie Projektu, je oslobodené od dane bez nároku na odpočítanie DPH na vstupe.

Ohľadne dane z príjmov sa predpokladá, že Koncesionár bude právnickou osobou, ktorá bude podliehať dani z príjmov právnických osôb. Pri zisťovaní základu dane alebo daňovej straty

bude Koncesionár vychádzať z výsledku hospodárenia. Keďže vlastnícke právo počas výstavby aj prevádzky nehnuteľností (mostov) zostáva v rukách zadávateľa, Koncesionár nebude náklady súvisiace s výstavbou mostov uplatňovať vo forme daňových odpisov.

Účtovné aspekty Projektu z pohľadu Koncesionára sú v súčasnosti upravené v zákone č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Zákon o účtovníctve**“) a opatrení MF SR č. 23054/2002-92 z 16.12.2002, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovnej osnove pre podnikateľov účtujúcich v sústave podvojného účtovníctva v znení neskorších predpisov.

Koncesionár bude po svojom vzniku zostavovať individuálnu účtovnú závierku v súlade so Zákonom o účtovníctve a príslušnými postupmi účtovania platnými v SR. V prípade, ak Koncesionár v priebehu dvoch po sebe nasledujúcich účtovných období splní veľkostné kritériá stanovené v § 17a ods. 2 Zákona o účtovníctve, bude mať možnosť prejsť na zostavovanie účtovnej závierky podľa Medzinárodných štandardov pre finančné výkazníctvo (IFRS).

Vplyv Projektu na rozpočet a dlh verejnej správy

Analýza dopadu PPP projektu na verejné financie plní kľúčovú úlohu v rámci analýzy uskutočniteľnosti Projektu z pohľadu posudzovania fiškálnej udržateľnosti zámeru. V prípade projektov realizovaných formou PPP je potrebné osobitne vyhodnotiť, či budú finančné záväzky verejného sektora vyplývajúce z Projektu klasifikované ako súčasť verejného dlhu alebo deficitu, alebo či sa budú považovať za výdavky mimo súvahy verejnej správy. Oba doteraz zrealizované PPP projekty výstavby cestnej infraštruktúry na území SR (PPP projekt R1 a PPP projekt D4/R7) neboli zahrnuté do verejného dlhu SR.

Zachytenie PPP v národných účtoch sa riadi Európskym systémom národných a regionálnych účtov ESA 2010 (European System of Accounts – ďalej len „**ESA 2010**“), ktorý tvorí záväzný štatistický rámec pre všetky členské štáty EÚ pri vykazovaní deficitu a verejného dlhu. Klasifikácia PPP projektov podľa ESA 2010 je postavená na posúdení toho, kto nesie hlavné riziká a kto má ekonomickú kontrolu nad aktívami vybudovanými v rámci PPP projektu počas jeho životného cyklu. Tento rámec určuje, či sa investícia a záväzky spojené s projektom premietnu do súvahy verejného sektora (tzv. „on-balance sheet“), alebo ostanú mimo nej (tzv. „off-balance sheet“). **Hlavnou výhodou zaradenia projektu ako „off-balance sheet“ je to, že výdavky verejného sektora sa zaznamenávajú až postupne formou bežných výdavkov počas prevádzkovej fázy vo forme platieb za dostupnosť** – projekt je považovaný za ekonomické aktívum súkromného sektora a nepremieta sa ako celok do verejného dlhu ani deficitu.

Aby mohol byť PPP projekt klasifikovaný ako „off-balance sheet“, musia byť podľa ESA 2010 súčasne splnené dve základné podmienky:

- Riziko výstavby: súkromný partner musí niesť rozhodujúce riziko spojené s návrhom, realizáciou a dokončením stavebných prác;
- Prevádzkové riziko: súkromný partner musí niesť aspoň jedno z nasledujúcich rizík:

- Riziko dostupnosti: odmena partnera závisí od výkonnosti aktíva a jeho dostupnosti, alebo
- Riziko dopytu: odmena partnera závisí od objemu reálneho využívania aktíva koncovými užívateľmi.

Štatistická klasifikácia PPP projektov sa oficiálne vykonáva na základe finálneho znenia koncesnej zmluvy v čase finančného uzatvorenia (tzv. financial close), a to podľa pravidiel platných v tom čase. V praxi je však možné a odporúčané realizovať aj tzv. ex-ante konzultácie so Štatistickým úradom SR (v spolupráci s MF SR) a Štatistickým úradom EÚ (Eurostat). Takáto konzultácia môže byť vykonaná na základe pokročilého návrhu zmluvy a pomáha identifikovať potenciálne rizikové body z pohľadu štatistiky ešte pred podpisom kontraktu.

Analýza v štúdiu uskutočniteľnosti ukazuje, že **Projekt má pri vhodne nastavenej štruktúre Koncesnej zmluvy reálny predpoklad byť klasifikovaný podľa ESA 2010 ako off-balance sheet aktívum, teda mimo súvahy verejného sektora.** Rozhodujúcim faktorom je plný prenos rizika výstavby a dostupnosti na Koncesionára, doplnený o jeho zodpovednosť za primárnu údržbu, financovanie a zostatkovú hodnotu aktíva. Súčasne je potrebné, aby sa vylúčili akékoľvek ustanovenia, ktoré by súkromného partnera zbavovali týchto rizík prostredníctvom verejných záruk, garancií príjmov alebo nadmernej verejnej podpory. Ak budú tieto podmienky dôsledne naplnené, **Projekt bude mať z pohľadu verejných financií priaznivejší profil, keďže nevytvorí okamžitý tlak na deficit ani dlh verejnej správy a jeho fiškálne dopady sa budú prejavovať až postupne, vo forme platieb za dostupnosť počas prevádzky.** Konečné posúdenie však bude závisieť od konkrétneho znenia Koncesnej zmluvy a je preto nevyhnutné viesť už v prípravnej fáze ex-ante konzultácie so Štatistickým úradom SR a Eurostatom.

Testovanie trhu

MD SR spolu s Poradcom, v súlade s metodickým dokumentom MF SR „*Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora (Public sector comparator)*“, pripravilo a distribuovalo tzv. predbežné informačné memorandum (ďalej len „**PIM**“), ktorého cieľom bolo predstaviť a poskytnúť trhu základné informácie o pripravovanom Projekte a následne otestovať všeobecný záujem a získať prvotnú spätnú väzbu pomocou dotazníkového formulára (resp. formou osobných stretnutí) od stavebných firiem, koncesionárov, finančných inštitúcií, investorov a PPP konzultantov. PIM spolu s dotazníkom bolo distribuované 136 subjektom a neskôr bola s vybratou vzorkou na osobnom stretnutí alebo formou konferenčného hovoru prediskutovaná ich spätná väzba do väčšieho detailu. Do trhových konzultácií boli zaradené aj subjekty, ktoré realizovali obdobný projekt v USA.

Tabuľka 4: Odpovede z testovania trhu

Typ respondenta	Počet oslovených	Počet odpovedí	Podiel odpovedí
Zhotovitelia pre výstavbu a prevádzku (O&M)	44	9	22%
Financovanie – Investičné fondy	22	3	14%
Financovanie – Banky / Poist'ovne	62	17	27%
Financovanie – Verejné inštitúcie	3	3	100%
Poradenské inštitúcie	5	2	40%
Sumár odpovedí	136	34	24%

Na základe výstupov testovania trhu boli do návrhu Projektu implementované úpravy s cieľom zvýšiť jeho implementačnú pravdepodobnosť a bankovateľnosť:

- Na základe spätnej väzby respondentov bola predĺžená fáza výstavby Projektu z pôvodne uvažovaných 3 rokov na 5 rokov (resp. stavebných sezón) z dôvodu kapacitných možností stavebného trhu;
- Projekt by mal byť nastavený tak, aby mosty boli odstránené a nahradené novými, a to z dôvodu zníženia technických rizík na strane Koncesionára a zvýšenia cenovej atraktivity Projektu pre zadávateľa;
- Povoľovacie procesy by malo byť možné centralizovať s cieľom eliminovať riziká vyplývajúce z rozdrobenosti povoloacích entít;
- Zodpovednosti za údržbu a prevádzku budú jednoznačne definované tak, aby sa eliminovalo riziko sporov;
- Projekt je odporúčané štruktúrovať na báze geografickej blízkosti mostov, čo umožní efektívnejšiu výstavbu.

Testovanie trhu potvrdilo záujem trhu o PPP riešenie ako uskutočniteľnú formu realizácie obnovy mostov na cestách I. triedy v podmienkach SR.

Identifikácia rizík a ich ocenenie

Na rozdiel od výstavby novej infraštruktúry, kde sú projektové parametre a riziká častokrát známe a relatívne dobre odhadnuteľné, rekonštrukcia existujúcich mostov prináša podstatne vyššiu mieru neistoty. Tá sa týka najmä technických aspektov v podobe skrytých porúch, nezdokumentovaných poškodení a konštrukčných nedostatkov, ako aj stavebno-prevádzkových rizík, keďže práce prebiehajú za plnej alebo čiastočnej prevádzky cestnej siete.

Pri rozhodovaní o realizácii Projektu tradičným spôsobom (tzv. PSC model, kde verejný obstarávateľ je investorom a prevádzkovateľom) alebo formou PPP je nevyhnutné zohľadniť možnosti efektívneho riadenia a alokácie rizík medzi verejný a súkromný sektor. Správne rozdelenie rizík nie je len otázkou efektivity, ale má priamy dopad aj na klasifikáciu Projektu v systéme národných účtov podľa ESA 2010, a tým aj na to, či sa projektové záväzky budú započítavať do verejného dlhu SR.

Z pohľadu verejného obstarávateľa je preto dôležité posúdiť nielen cenu a technické parametre jednotlivých variantov, ale aj mieru schopnosti verejného sektora účinne riadiť vybrané kategórie rizík, ochotu a schopnosť súkromného sektora prevziať konkrétne riziká a dopad alokácie rizík na zaúčtovanie aktív a záväzkov do štatistického výkazníctva verejných financií.

Proces identifikácie rizík prebiehal na základe analýzy celého životného cyklu Projektu – od prípravy, cez realizáciu až po dlhodobú prevádzku a údržbu. Pri identifikácii boli zohľadnené aj špecifiká obnovy existujúcej infraštruktúry, ktorá sa vyznačuje odlišným rizikovým profilom oproti výstavbe novej siete. Identifikácia rizík vychádzala z viacerých zdrojov a odborných vstupov, či už to bola analýza historických údajov a skúseností z obdobných PPP projektov, výstupy z odborných konzultácií so zástupcami MD SR, SSC, MF SR, MŽP SR, ako aj s technickými poradcami a odbornými expertmi, ale aj vyhodnotenie rizík identifikovaných počas prípravy Projektu, analýza legislatívneho a regulatívneho rámca a praktické skúsenosti z prevádzky a údržby cestnej infraštruktúry v SR. Výsledkom tohto procesu je **komplexná matica rizík**, ktorá mapuje všetky relevantné riziká spojené s Projektom. Kompletná matica rizík Projektu, vrátane detailného rozpisu jednotlivých rizikových udalostí, ich kvantifikácie, pravdepodobnosti výskytu a ocenenia dopadov, je spracovaná v prílohe štúdie uskutočniteľnosti.

Identifikované riziká boli následne rozdelené medzi verejný a súkromný sektor, o. i. v súlade s medzinárodne uznávanou praxou a odbornými odporúčaniami EPEC (European PPP Expertise Centre), podľa ktorých by mala konkrétne riziko niesť tá strana, ktorá ho dokáže najlepšie ovplyvniť, riadiť alebo minimalizovať, má k dispozícii nástroje na jeho kontrolu, alebo ho dokáže najefektívnejšie poistiť alebo ekonomicky absorbovať bez neprimeraného navýšenia nákladov.

Pre účely objektívneho posúdenia efektívnosti projektového riešenia, zostavenia finančných modelov a porovnania alternatív obstarania (PSC a PPP variantu) bolo nevyhnutné riziká aj kvantifikovať – teda priradiť im konkrétnu finančnú hodnotu. Kvantifikácia rizík umožňuje zahrnúť ich ekonomický dopad do výpočtu celkových nákladov Projektu, čím sa zabezpečuje porovnanie PSC a PPP modelu na rovnakej báze. Proces ocenenia rizík v Projekte prebiehal v niekoľkých nadväzujúcich krokoch, ktoré zabezpečujú transparentné a systematické kvantifikovanie ich očakávaného ekonomického dopadu. Postup bol navrhnutý tak, aby zohľadnil špecifiká Projektu, najmä technickú a prevádzkovú neistotu vyplývajúcu z rekonštrukčného charakteru prác. Pre každé identifikované riziko bol určený tzv. vymeriavací základ, ktorý vychádzal z konkrétnej hodnoty nákladov Projektu, s ktorými riziko súvisí. Tento základ bol odvodený od relevantných ekonomických parametrov Projektu, najmä investičných nákladov, prevádzkových a údržbových nákladov, ako aj iných špecifických ukazovateľov alebo nepriamych dopadov. Následne boli stanovené štyri úrovne dopadu rizika na Projekt (bez

dopadu, nízka, stredná a vysoká), ktoré vyjadrujú mieru materializácie rizika v prípade jej naplnenia relatívne k vymeriavaciemu základu v percentuálnom vyjadrení.

Tabuľka 5: Sumárne vyjadrenie očakávanej hodnoty rizík pre oba modely obstarania

Kategória rizika	Zadržané (mil. EUR)	Prenesené (mil. EUR)
Procesné riziká	22,4	13,3
Riziká spojené s projektovaním (návrhom)	0,3	8,5
Riziká spojené s lokalitou	2,1	7,9
Riziká spojené s výstavbou	–	45,2
Riziká prevádzkových nákladov	0,6	13,6
Riziká legislatívy a právne riziká	–	4,1
Finančné a ekonomické riziká	2,1	7,5
Vonkajšie riziká	1,2	1,2
Ostatné riziká	–	–
Spolu	28,6	101,3

Tabuľka 6: Sumár ocenených rizík

Kategória rizika	Alokácia	Ocenenie rizika (mil. EUR)
Riziká ponechané na verejný sektor	Verejný sektor	28,6
Riziká prenesené na súkromný sektor	Súkromný sektor	101,3
Spolu		129,9

Analýza preukázala, že **Projekt sa vyznačuje vyšším rizikovým profilom než výstavba novej infraštruktúry**, a to najmä v dôsledku technickej a realizačnej neistoty a komplexného legislatívno-regulačného rámca. Tieto riziká vie efektívnejšie riadiť súkromný partner, ktorý má technologické kapacity, organizačné know-how a motiváciu vyplývajúcu z platobného mechanizmu viazaného na dostupnosť.

Kvantifikácia rizík ukazuje, že celková **hodnota zadržaných rizík** (riziká, ktoré si verejný sektor ponecháva aj v prípade realizácie formou PPP) **dosahuje približne 28,6 mil. EUR**, kým **hodnota prenesených rizík** (riziká, ktoré budú v prípade realizácie formou PPP prenesené na

súkromného partnera) **je na úrovni 101,3 mil. EUR. Hodnota prenesených rizík predstavuje úsporu pre štát**, ktorý je v modeli PPP vystavený len hodnote rizík, ktoré zadržiava.

Zatiaľ čo pri modeli PSC zostáva na verejnom sektore celková hodnota rizík (129,9 mil. EUR), v modeli PPP sa väčšina prenáša na súkromného partnera (101,3 mil. EUR). Tým sa znižuje expozícia štátu, zvyšuje predvídateľnosť nákladov a posilňuje argument pre off-balance sheet klasifikáciu podľa ESA 2010.

Výsledky preto potvrdzujú záver, že **PPP model je z pohľadu riadenia rizík efektívnejším a finančne výhodnejším riešením než tradičný PSC prístup** a predstavuje vhodný nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti Projektu.

IV.

Analýza možností realizácie Projektu

Projekt bol z pohľadu možností realizácie detailne analyzovaný v dvoch základných alternatívach. Na jednej strane stojí tradičný model verejného obstarávania (PSC), pri ktorom všetky činnosti od prípravy projektovej dokumentácie až po zabezpečenie dlhodobej údržby zostávajú v kompetencii a na riziko verejného sektora. Na strane druhej je model verejno-súkromného partnerstva (PPP), kde sa kľúčové činnosti a riziká prenášajú na Koncesionára, ktorý je za poskytnuté služby odmeňovaný formou platieb za dostupnosť.

V **PPP modeli** sa predpokladá rekonštrukcia 575 mostov (podľa zvoleného MIDI variantu). V PPP modeli je Koncesionár zmluvne zaviazaný udržiavať mosty v požadovanom stave po celé obdobie trvania Koncesnej zmluvy. Kvalita je zabezpečená prostredníctvom mechanizmu platieb za dostupnosť, v ktorom sú platby od verejného sektora podmienené dodržaním výkonnostných a kvalitatívnych štandardov. V prípade nedodržania parametrov sa uplatňujú zrážky alebo penalizácie. Po skončení Koncesnej zmluvy sú mosty odovzdané späť do správy štátu v dopredu stanovenom stave.

PPP model predpokladá realizáciu rekonštrukcií po stavebných úsekoch, teda v ucelených geografických celkoch zahŕňajúcich viacero mostných objektov. Tento prístup umožňuje efektívnejšie plánovanie výstavby, koordináciu dodávateľov a systematické riadenie Projektu.

Model PSC predstavuje hypotetický referenčný variant, ktorý slúži ako porovnávacia báza pre posúdenie vhodnosti realizácie Projektu formou PPP. Ide o model tradičného spôsobu obstarávania a financovania verejných investícií, v ktorom celý proces obnovy mostov zostáva v réžii verejného sektora. Zadávateľom a hlavným realizátorom by v tomto prípade bola pravdepodobne SSC, ktorá zabezpečuje prípravu projektovej dokumentácie, povoľovacie procesy, obstarávanie zhotoviteľov stavebných prác a následné riadenie výstavby. Po dokončení rekonštrukcií by SSC prevzala zodpovednosť za dlhodobú prevádzku a údržbu mostných objektov.

Porovnanie PSC a PPP sa neopiera o rozdiel v rozsahu služby, ale o rozdiel v spôsobe organizácie realizácie, v rozdelení rizík a v časovaní verejných výdavkov. Predmetom posudzovaného PSC modelu je rovnaký rozsah ako v prípade PPP (575 mostov). V záujme metodického súladu a objektívneho porovnania sa predpokladá, že rozsah služby a kvalitatívny

štandard by boli identické ako v PPP modeli, t. j. že SSC by musela zabezpečiť rovnakú úroveň rekonštrukcie, priebežnej údržby a dostupnosti mostov počas hodnoteného obdobia.

Na rozdiel od PPP modelu sa v PSC variante nepredpokladá obnova po stavebných úsekoch. Tento predpoklad je založený na doterajšej praxi a organizačných možnostiach SSC.

V PSC variante sa predpokladá, že štát by na obnovu mostov vyčlenil rámec o veľkosti približne 100 mil. Eur ročne. Táto úroveň vychádza z interných podkladov SSC, ktoré identifikovali približne takýto objem zdrojov ako minimálne potrebný na postupné zlepšenie stavu mostnej infraštruktúry.

Predpoklady finančných modelov

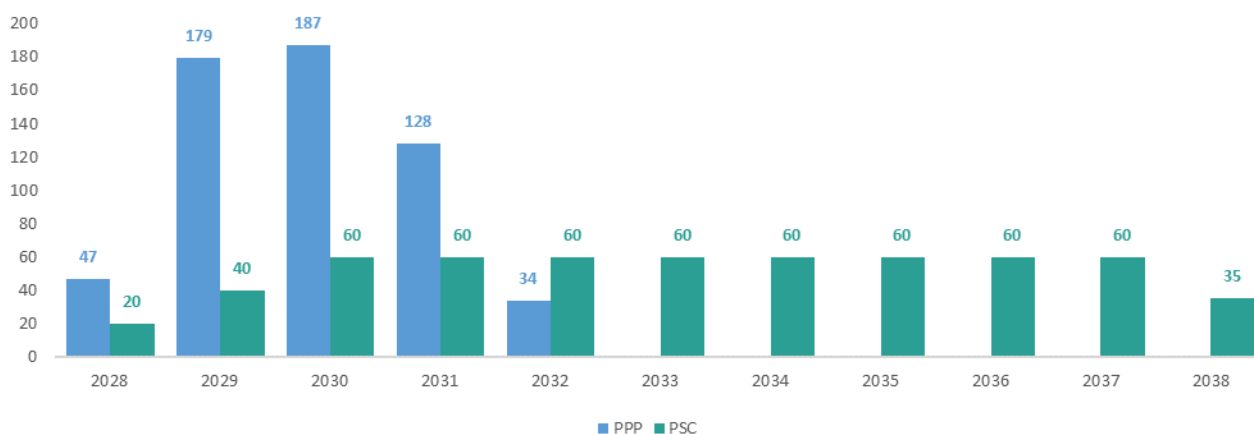
Predpoklady finančných modelov PPP a PSC vychádzajú z informácií, ktoré boli poskytnuté zadávateľom, inými záujmovými skupinami, finančnými inštitúciami alebo sú výsledkom testovania trhu, odborného odhadu panelu expertov a dlhodobých skúseností Poradcu.

Indexácia: Cenová hladina vstupov určených v čase prípravy štúdie uskutočniteľnosti bola v projektovaných rokoch indexovaná v krátkodobom horizonte (do konca roka 2029) inflačným predpokladom zverejneným v makroekonomickej prognóze MF SR zo 72. zasadnutia Výboru pre makroekonomické prognózy (jún 2025). V dlhodobom horizonte (od roku 2030) je použitá miera inflácie na úrovni 2 %, ktorá zodpovedá dlhodobému inflačnému cieľu Európskej centrálnej banky.

Diskontná sadzba: Tento parameter vyjadruje hypotetické príjmy z najlepšej možnej obetovanej alternatívnej príležitosti, ktorej sa zadávateľ vzdá kvôli realizácii Projektu. Sadzba je stanovená na základe rámca na hodnotenie verejných investičných projektov v SR, ktorý vychádza z odporúčaní Európskej komisie a na finančnú analýzu definuje diskontnú sadzbu 4 %.

Časové predpoklady: Rozdiel v časových predpokladoch medzi modelom PPP a modelom PSC je determinovaný najmä odlišným prístupom k výstavbe. Model PPP je založený na predpoklade, že Koncesionár využíva úspory z rozsahu vďaka dostupným technológiám a zdrojom, ktoré zadávateľ v modeli PSC nemá k dispozícii, a vie Projekt realizovať metódou stavebných úsekov v kratšom časovom horizonte. Model PSC pracuje s predpokladom rekonštrukcie individuálnych mostov, pričom pre každý rok je určený počet mostov, ktorých výstavba v danom roku začne.

Graf 1: Rozloženie počtu mostov rekonštruovaných v jednotlivých modeloch v rokoch



Predpoklady výdavkov:

Tabuľka 7: Predpokladané výdavky spojené s prípravou Projektu (v tis. Eur)

Podkategórie výdavkov spojených s prípravou Projektu	Model PPP	Model PSC
Projektová dokumentácia (náklad realizátora)	19 364	25 966
Náklady na verejné obstarávanie (náklad verejného sektora)	5 447	10 205
Majetkovo-právne vysporiadanie a dokumentácia (náklad verejného sektora)	30 000	35 495
CELKOM	54 811	71 666

Tabuľka 8: Predpokladané výdavky spojené s poistením (v tis. Eur)

Podkategórie výdavkov spojených s poistením	Model PPP	Model PSC
Poistenie počas doby výstavby	2 194	2 986
Poistenie počas doby prevádzky	13 517	21 271
CELKOM	15 711	24 257

Tabuľka 9: Predpokladané kapitálové výdavky (v tis. Eur)

Podkategórie kapitálových výdavkov	Model PPP	Model PSC
Stavebné náklady	503 928	672 484
Vyvolané investície	129 807	296 176
Monitorovacie zariadenia a systémy	3 696	4 933
CELKOM	637 432	973 593

Tabuľka 10: Predpokladané administratívne výdavky (v tis. Eur)

Podkategórie administratívnych výdavkov	Model PPP	Model PSC
Náklady na zriadenie a chod Koncesionára	30 050	0
Navýšenie personálnych kapacít (náklad verejného sektora)	18 246	56 372
Personálne náklady na realizáciu Projektu	117 608	124 873
CELKOM	165 903	181 245

Tabuľka 11: Predpokladané prevádzkové výdavky (v tis. Eur)

Podkategórie prevádzkových výdavkov	Model PPP	Model PSC
Nestavebné prevádzkové náklady	34 080	70 293
Stavebné prevádzkové náklady	57 634	61 364
CELKOM	91 714	131 657

Tabuľka 12: Predpokladané výdavky životného cyklu (v tis. Eur)

Podkategórie výdavkov životného cyklu	Model PPP	Model PSC
Výdavky životného cyklu	179 783	238 278
CELKOM	179 783	238 278

Predpoklady financovania:

Model PSC predpokladá, že verejný obstarávateľ bude financovať všetky stavebné náklady formou dlhu. Celkové úrokové náklady sa predpokladajú v rozmedzí 3,42 % – 4,60 % ročne.

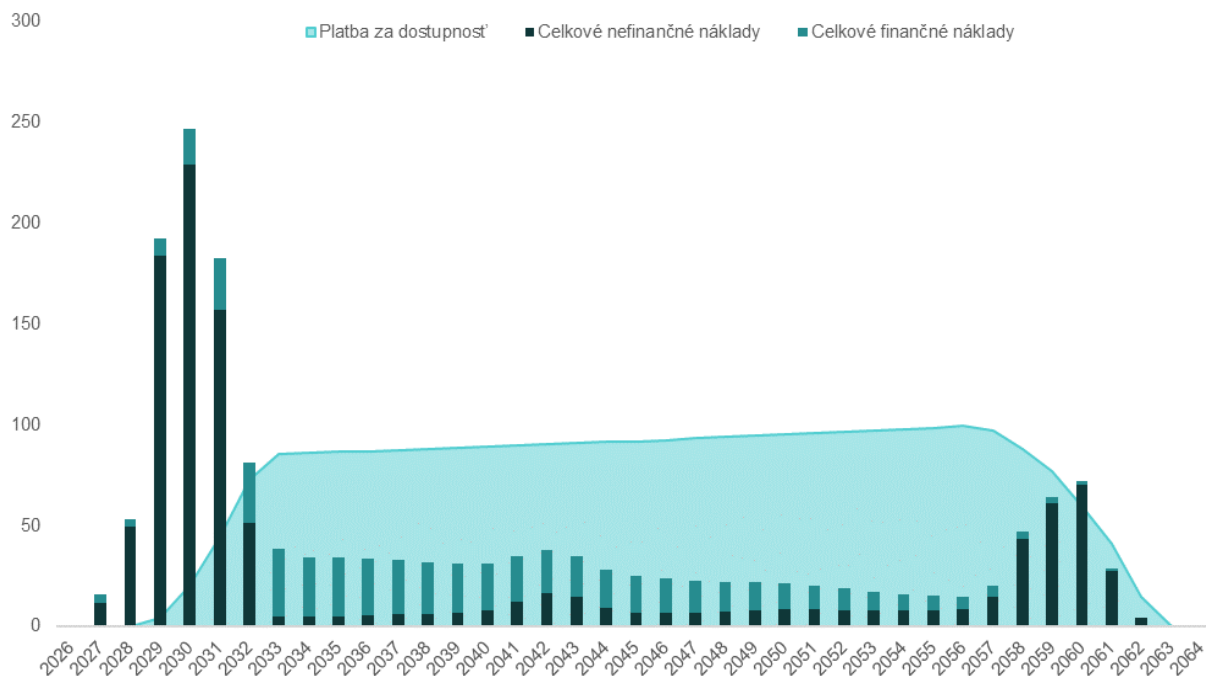
Podiel zdrojov financovania modelu PPP sa predpokladá v zložení 41 % bankový úver, 40 % úver multilaterálnych finančných inštitúcií, 11 % akcionársky úver, 5 % úver DPH a 3 % mezzanine úver. Náklady bankového úveru sa predpokladajú vo výške 4,49 % – 5,36 % ročne. Cieľová vnútorná miera výnosnosti vlastných zdrojov akcionárov bola stanovená na 12,5 %.

V modeli PPP sa na základe finančného modelu počíta s **ročnou platbou za dostupnosť vo výške 86,3 mil. EUR**, ktorá je vyjadrená v cenovej úrovni začiatku modelovaného obdobia.

Výstupy finančných modelov

Hlavné výstupy modelu PPP a modelu PSC sú v skrátenej forme v nominálnych hodnotách súčasťou príloh štúdie uskutočniteľnosti (výkaz ziskov a strát súkromného partnera modelu PPP, výkaz peňažných tokov súkromného partnera modelu PPP, výkaz peňažných tokov zadávateľa modelu PPP, výkaz peňažných tokov zadávateľa modelu PSC).

Graf 2: Peňažné toky modelu PPP v nominálnom vyjadrení (v mil. Eur)



Test hodnoty za peniaze

Cieľom testu hodnoty za peniaze (Value for Money, VfM) je posúdiť, či je navrhovaný spôsob realizácie Projektu prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva (PPP) výhodnejší pre verejný sektor než tradičný model obstarávania verejných investícií (PSC). Táto analýza predstavuje základ v procese rozhodovania, pričom porovnáva oba modely na základe kvantifikovaných ekonomických parametrov, ako aj kvalitatívnych kritérií, ktoré ovplyvňujú celkovú efektivitu Projektu z pohľadu verejnej správy.

Hodnota za peniaze v kontexte PPP projektov znamená predovšetkým schopnosť projektu zabezpečiť optimálny pomer medzi kvalitou poskytovaných služieb, alokáciou rizík, predvídateľnosťou nákladov a ich celkovou výškou v horizonte celého životného cyklu projektu. V prípade mostnej infraštruktúry je kritické posúdiť ekonomickú efektívnosť nielen z hľadiska samotných investičných a prevádzkových nákladov, ale aj s ohľadom na širšie spoločenské a hospodárske dopady súvisiace s včasnosťou a kvalitou obnovy mostných objektov.

Východiskovou myšlienkou tejto analýzy je, že verejný sektor by mal uprednostniť realizáciu projektu formou PPP len v prípade, ak takýto model dokáže zabezpečiť rovnaký alebo vyšší štandard poskytovanej služby pri nižších alebo porovnateľných celkových nákladoch v dlhodobom horizonte. Výsledkom testu hodnoty za peniaze je jednoznačné posúdenie, či realizácia Projektu formou verejno-súkromného partnerstva dokáže zabezpečiť verejnému sektoru merateľné výhody oproti tradičnému spôsobu obstarávania. Test hodnoty za peniaze pritom poskytuje nielen kvantifikovaný dôkaz ekonomickej výhodnosti, ale aj detailné kvalitatívne zdôvodnenie prínosov PPP modelu, ktoré môžu presahovať hranice čisto finančných porovnaní a dlhodobo prispievať k lepšej udržateľnosti verejnej infraštruktúry a maximalizácii spoločenských prínosov.

Cieľom kvantitatívnej analýzy nie je len zistiť, ktorý variant je „lacnejší“ v nominálnom vyjadrení. Jej úlohou je vytvoriť komplexný, finančne založený obraz o tom, ako jednotlivé modely alokujú zdroje, riadia riziká a ovplyvňujú celkový dopad Projektu na verejné financie. V tomto zmysle predstavuje kvantitatívna časť testu hodnoty za peniaze nielen jednoduché číselné porovnanie nákladov, ale komplexné kvantitatívne vyjadrenie ekonomických dôvodov, prečo môže byť realizácia Projektu formou PPP pre verejný sektor ekonomicky vhodnejšia a udržateľnejšia z dlhodobého hľadiska.

Do kvantitatívnej časti testu hodnoty za peniaze vstupujú aj socioekonomické dopady, ktoré predstavujú dôležitý aspekt hodnotenia nepriamych nákladov spojených s obmedzením prevádzky alebo úplnou uzáverou mostov. Nakoľko v prípade tohto Projektu nejde o vybudovanie novej infraštruktúry, ale o rekonštrukciu tej existujúcej, v štúdiu uskutočniteľnosti nebola aplikovaná komplexná analýza, ale samostatný výpočet externých nákladov, ktoré by vznikli užívateľom cestnej infraštruktúry v dôsledku prípadnej nedostupnosti mostov na cestách I. triedy. Medzi kategórie socioekonomických dopadov boli v rámci kalkulácie zahrnuté časová strata cestujúcich, časová strata tovaru, zvýšené náklady na spotrebu pohonných hmôt,

variabilné prevádzkové náklady vozidiel, ako aj zmeny v miere nehodovosti, nákladoch znečistenia životného prostredia a produkcii emisií skleníkových plynov.

Výsledok kvantitatívneho testu sa jednoznačne prikláňa v prospech PPP modelu. Rozdiel v čistej súčasnej hodnote (NPV) modelu PPP v porovnaní s PSC je pozitívny a významný, čo indikuje, že pri zachovaní rovnakého rozsahu a kvality poskytovanej služby dokáže PPP variant zabezpečiť nižšie celkové náklady pre verejný sektor a spoločnosť.

Tabuľka 13 Výsledok kvantitatívneho porovnania hodnoty za peniaze v modeli PSC a PPP (v mil. Eur)

	PSC Model	PPP Model
NPV hrubého PSC a PPP	1 021,7	1 332,7
NPV zadržaných rizík	25,4	26,6
NPV prenesených rizík	85,2	–
Daň platená Koncesionárom	–	-185,7
Rozdiel v NPV kvantifikovateľných socioekonomických dopadov	–	-932,9
NPV celkom	1 132,3	240,7
NPV VfM		891,6
NPV VfM %		78,8%

Na základe kvalitatívnej aj kvantitatívnej analýzy je pre tento Projekt vhodnejší PPP model. Spája integračnú kapacitu s výkonnosťnými stimulmi, urýchljuje dostupnosť služby, stabilizuje rozpočtový profil a preklápa riziká tam, kde ich vie trh účinne riadiť.

Vyhodnotenie hodnoty za peniaze Projektu bude opätovne vykonané na základe ponuky úspešného uchádzača v rámci verejného obstarávania a bude slúžiť ako podklad pre rozhodnutie vlády SR o uzatvorení Koncesnej zmluvy Projektu.

V.

Platobný mechanizmus

Platobný mechanizmus predstavuje rámec, na základe ktorého bude súkromnému partnerovi poskytovaná úhrada za plnenie jeho zmluvných povinností počas prevádzkovej fázy projektu. Je dôležitým prvkom navrhovanej štruktúry PPP projektu, ktorého účelom je zabezpečiť efektívne fungovanie dlhodobého zmluvného vzťahu medzi verejným a súkromným partnerom.

Pri výbere vhodného platobného mechanizmu pre Projekt bola v rámci štúdie uskutočniteľnosti vykonaná analýza porovnávajúca najčastejšie používané typy platobných mechanizmov,

ktorými sú platba za dostupnosť, tieňové mýto, priame mýto a hybridný mechanizmus. S ohľadom na špecifický charakter Projektu (obnova existujúcich mostov na cestách I. triedy) nie je vhodné ani efektívne prenášať riziko výnosov za používanie obnovovanej dopravnej infraštruktúry na súkromný sektor.

Na základe podrobnej porovnávacej analýzy jednotlivých typov platobných mechanizmov možno konštatovať, že **model platby za dostupnosť (availability payment) predstavuje jediný skutočne vhodný prístup pre Projekt**. V tomto modeli poskytuje verejný sektor súkromnému partnerovi pravidelné platby počas prevádzkovej fázy Projektu výhradne za predpokladu, že mostné objekty sú dostupné verejnosti a spĺňajú stanovené technické a prevádzkové štandardy.

Celková platba za dostupnosť bude vypočítaná ako súčet čiastkových platieb za jednotlivé mesiace, upravených o výsledky výkonnosti, indexáciu a ostatné faktory. Základné princípy výpočtu sú založené na násobení referenčnej ročnej platby viacerými koeficientmi, ktoré zohľadňujú:

- relatívnu váhu úseku v rámci siete (SFaktor);
- úroveň dostupnosti v jednotlivých úsekoch a časových obdobiach (AFaktor);
- časový význam výpadku z pohľadu dopravnej záťaže (TFaktor) a
- stupeň postupného uvádzania úsekov do prevádzky (PFaktor a MaxPFaktor).

Druhým pilierom mechanizmu zníženia platby je systém **pokutových bodov**, ktorý umožňuje sankcionovať nedodržanie kvalitatívnych alebo procesných štandardov, ktoré nie sú zachytené priamo cez výkonnostný koeficient AFaktor. Tento systém má zabezpečiť, že Koncesionár bude plniť nielen požiadavky na fyzickú dostupnosť mostov, ale aj širší rámec technickej, prevádzkovej a administratívnej zodpovednosti, ako údržba, riadenie incidentov, dokumentácia a iné aspekty výkonnosti, ktoré sú dôležité pre spoľahlivý chod infraštruktúry. Pokutové body budú udeľované v prípade identifikovaných porušení zmluvne definovaných povinností. Ich výška bude odrážať závažnosť a opakovanosť porušenia, pričom jednotlivé typy nedostatkov budú mať v Koncesnej zmluve priradenú konkrétnu bodovú hodnotu.

S cieľom zohľadniť dlhodobý charakter Projektu a jeho citlivosť na vývoj makroekonomických ukazovateľov bude platba za dostupnosť upravovaná prostredníctvom **indexácie**. Indexácia predstavuje mechanizmus ochrany Koncesionára pred neočakávanými zmenami nákladových položiek, ktoré nie je schopný efektívne ovplyvniť alebo predvídať počas trvania Koncesnej zmluvy. Zároveň zabezpečuje, že výška platieb od zadávateľa zostane primeraná skutočným prevádzkovým podmienkam počas celej životnosti Projektu.

VI.

Príprava verejného obstarávania

Zadávateľ je verejným obstarávateľom podľa § 7 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Zákon o VO**“), z čoho vyplýva povinnosť zadávateľa postupovať pri zadávaní

zákaziek na dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby, koncesii na stavebné práce, koncesii na služby a pri súťaži návrhov podľa Zákona o VO.

S ohľadom na charakter Projektu, štruktúru rozdelených rizík a platobný mechanizmus, v kontexte zákonnej definície verejnej zákazky, zákonnej definície koncesie, s prihliadnutím na článok 3 ods. 4 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, ako aj s prihliadnutím na príslušné rozhodnutia Súdneho dvora EÚ, rozhodnutia Úradu pre verejné obstarávanie a rozhodnutia Rady Úradu pre verejné obstarávanie je Projekt pre účely stanovenia postupu zadávania Projektu **nadlimitnou verejnou zákazkou**. Pre účely štúdie uskutočniteľnosti, tohto materiálu, ako aj ďalšieho zadávania Projektu sú a budú používané pojmy ako „Koncesná zmluva“ a „Koncesionár“. Pre odstránenie akýchkoľvek pochybností je nevyhnutné uviesť, že pojem „Koncesná zmluva“ predstavuje výlučne terminologické pomenovanie zmluvy, ktorá bude uzavretá medzi zadávateľom a úspešným uchádzačom v rámci zadávania verejnej zákazky na realizáciu Projektu a nejde o legálnu definíciu v zmysle ustanovení Zákona o VO. Pre odstránenie akýchkoľvek pochybností je ďalej nevyhnutné uviesť, že pojem „Koncesionár“ predstavuje výlučne terminologické pomenovanie súkromného partnera ako úspešného uchádzača v rámci zadávania verejnej zákazky na realizáciu Projektu, ktorý bude zmluvnou stranou Koncesnej zmluvy a nejde o legálnu definíciu v zmysle ustanovenia § 2 ods. 5 písm. d) Zákona o VO. Pre odstránenie akýchkoľvek pochybností je ďalej nevyhnutné uviesť, že Projekt nebude zadávaný ako koncesia podľa štvrtej hlavy druhej časti Zákona o VO.

Pri zadávaní verejných zákaziek je verejný obstarávateľ povinný postupovať jedným z postupov podľa druhej hlavy druhej časti Zákona o VO. Podľa platnej a účinnej právnej úpravy pripadajú pre zadávateľa ako verejného obstarávateľa pri zadávaní nadlimitnej zákazky v úvahu nasledujúce postupy vo verejnom obstarávaní: verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie so zverejnením, súťažný dialóg, inovatívne partnerstvo a priame rokovacie konanie. **Po dôkladnom posúdení všetkých výhod a nevýhod uvedených postupov sa javí ako najvhodnejší postup súťažný dialóg.** Možnosť viesť dialóg o všetkých aspektoch verejného obstarávania, vrátane kritérií na vyhodnotenie ponúk, možnosť požadovať vysvetlenie, spresnenie alebo optimalizáciu predložených konečných ponúk a možnosť vyzvať úspešného uchádzača na rokovanie s cieľom potvrdenia finančných záväzkov alebo iných podmienok uvedených v ponuke finalizovaním podmienok Koncesnej zmluvy ponúka zadávateľovi maximálnu možnosť optimalizácie technického riešenia, spôsobu financovania, zdieľania rizík, možnosť zavedenia inovácií a zlepšení s využitím skúseností a know-how potenciálnych súkromných partnerov.

Postup súťažný dialóg, aj keď ešte v predchádzajúcom legislatívnom prostredí (zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), bol použitý aj v prípade verejného obstarávania PPP projektu D4/R7. Výsledkom tohto verejného obstarávania bolo získanie podstatne ekonomicky výhodnejšej ponuky, ako bolo predpokladané v štúdiu uskutočniteľnosti, a to aj vďaka výsledkom dialógu vedeného so záujemcami.

Jedinou zásadnejšou nevýhodou zadávania Projektu postupom súťažného dialógu je časová a finančná náročnosť procesu, a to jednak na strane zadávateľa, ale aj na strane potenciálnych súkromných partnerov, keďže títo musia vynaložiť značné náklady na preskúmanie existujúcej

technickej dokumentácie a požiadaviek zadávateľa a následne navrhnúť technické riešenia. Túto nevýhodu je možné minimalizovať obmedzením počtu záujemcov, ktorí budú vyzvaní na účasť na dialógu na takú mieru, aby bola stále zachovaná konkurenčná a transparentná súťaž.

Tabuľka 14: Indikatívny harmonogram zadávania Projektu

P. č.	Úkon	Trvanie jednotlivého úkonu / časti	Celkové trvanie (v mesiacoch)
1.	Príprava zadávacej dokumentácie	priebežne	
2.	Schválenie zadávacej dokumentácie a vyhlásenia VO Projektu Riadiacim výborom		T
3.	Odoslanie oznámenia o vyhlásení VO Úradu pre úradné publikácie EÚ	následne	následne
4.	Predkladanie žiadostí o účasť	2 mesiace	T+2
5.	Predloženie oznámení a vyhlásení v zmysle Nariadenia 2022/2560 EK	následne	následne
6.	Vyhodnotenie žiadostí o účasť	3 mesiace	T+5
7.	Odoslanie výzvy na účasť na dialógu záujemcom, ktorí splnili podmienky účasti a kritériá na určenie obmedzeného počtu záujemcov	následne	následne
8.	Dialóg s predkladaním návrhov riešení – 2 kolá dialógu	6 mesiacov	T+11
9.	Oznámenie ukončenia dialógu s výzvou na predkladanie konečných ponúk, predkladanie konečných ponúk	2 mesiace	T+13
10.	Predloženie aktualizovaných oznámení a vyhlásení v zmysle Nariadenia 2022/2560 EK	následne	následne
11.	Vyhodnotenie konečných ponúk, vysvetľovanie, spresňovanie a optimalizovanie konečných ponúk v súbehu s rozhodovaním EK podľa Nariadenia 2022/2560	2 mesiace, resp. 5 mesiacov	T+18
11.1	z toho: vyhodnotenie konečných ponúk, vysvetľovanie, spresňovanie a optimalizovanie konečných ponúk	2 mesiace	
11.2	z toho: rozhodnutie EK podľa Článku 10 ods. 4 Nariadenia 2022/2560 alebo podľa Článku 11 Nariadenia 2022/2560	1 mesiac, resp. 5 mesiacov	

P. č.	Úkon	Trvanie jednotlivého úkonu / časti	Celkové trvanie (v mesiacoch)
12.	Výber úspešného uchádzača a finalizácia Koncesnej zmluvy s úspešným uchádzačom	následne	následne
13.	Schválenie uzavretia Koncesnej zmluvy Vládou SR v zmysle Zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy	1 mesiac	T+19
14.	Uzavretie Koncesnej zmluvy – komerčné uzavretie	následne	následne
15.	Splnenie všetkých podmienok a podpísanie zmlúv o financovaní – finančné uzavretie	2 mesiace	T+21

Tabuľka 15: Predpokladaný harmonogram realizácie Projektu

Poradie	Predmet	Dátum/lehota pre jednotlivú časť
1.	Oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania	január 2026
2.	Podpis Koncesnej zmluvy	august 2027
3.	Finančné uzatvorenie	október 2027
4.	Fáza výstavby	marec 2028 – december 2032
5.	Fáza prevádzky	jún 2028 – december 2062
6.	Odobzanie celej infraštruktúry do rúk štátu	december 2062

Záver

Zo záverov štúdie uskutočniteľnosti Projektu vypracovanej Poradcom vyplýva, že:

- Projekt je právne, technicky a finančne uskutočniteľný formou verejno-súkromného partnerstva;
- Projekt má strategický a nadregionálny charakter a jeho realizácia je prioritou z hľadiska zabezpečenia kvalitnej, dostupnej a trvalo udržateľnej dopravnej infraštruktúry pre motoristickú verejnosť a podpory hospodárskeho rastu SR;
- Projekt by nemal byť z hľadiska ESA 2010 klasifikovaný ako aktívum vládneho sektora, t. j. celkové záväzky vyplývajúce z Koncesnej zmluvy by mali byť klasifikované mimo deficit štátneho rozpočtu a dlh vládneho sektoru;

- z testovania trhu vyplynul záujem o účasť vo verejnom obstarávaní Projektu a možno tak predpokladať dostatočne širokú súťaž medzi uchádzačmi;
- test hodnoty za peniaze preukázal výhodnosť realizácie Projektu formou PPP oproti konvenčnému spôsobu realizácie s koeficientom hodnoty za peniaze v modelovanom scenári na úrovni 78,8 %;
- štúdia uskutočniteľnosti odporúča, aby bol pre Projekt použitý platobný mechanizmus založený na báze dostupnosti;
- pre Projekt je ako postup verejného obstarávania najvhodnejší súťažný dialóg;
- podľa predpokladaného harmonogramu Projektu by malo dôjsť k uzatvoreniu Koncesnej zmluvy v auguste 2027 s následným finančným uzatvorením Projektu v októbri 2027.