

Průvodce metodikami pro realizaci PPP projektů

Datum vydání: duben 2013



1. Preambule

Tato příručka je určena pro pracovníky státní správy a územních samospráv, ale i pro společnosti ze soukromého sektoru, které se budou podílet na přípravě a realizaci PPP projektů.

Jejím cílem je poskytnout uživatelům základní představu o činnostech a procesech, ke kterým dochází v rámci realizace PPP projektu. Jedná se o úvod do problematiky, na který navazují dílčí metodické materiály, které jednotlivé klíčové procesy popisují ve vyšší míře detailu. Tato příručka je tak vhodným výchozím materiálem ke studiu jednotlivých metodik a zároveň též svorníkem, který usnadní uživatelům orientaci v jednotlivých dokumentech.

2. Jak metodickou příručku používat

Základem příručky je sumarizující popis procesu realizace PPP projektu doplněný o jednoduché schéma v podobě algoritmu, vycházejícího z klíčových etap přípravy a realizace PPP projektu. Tento sumarizující popis má uživateli umožnit základní pochopení podstaty PPP procesu a poskytnout vodítko, kde hledat detailní informace, které budou pro praktickou realizaci jednotlivých kroků nezbytné.

3. Zkratky

V této metodické příručce jsou použity následující zkratky:




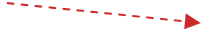


Zkratka	Popis
KD	Koncesní dokumentace – příloha výzvy k podání nabídek obsahující návrh koncesní smlouvy a dokumentaci všech parametrů koncesního řízení
KP	Koncesní projekt – zákonem upravená studie proveditelnosti u PPP projektů realizovaných podle KZ
KŘ	Koncesní řízení – výběrové řízení řídicí se KZ
KZ	Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)
OVZ	Odůvodnění veřejné zakázky – dokument vypracovaný dle požadavků vyhlášky č. 232/2012 Sb.
SP	Studie proveditelnosti – dokument sloužící k ověření proveditelnosti projektu zejména po stránce ekonomické, technické a právní a ověření vhodnosti jeho realizace metodou PPP. V případě PPP projektů realizovaných podle koncesního zákona se tento dokument nazývá koncesní projekt (srov. § 21 KZ) („KP“). Je-li v rámci této příručky odkazováno na SP, má se tím na mysli i koncesní projekt, jde-li o koncesní smlouvy zadávané dle KZ.
PaR PPP	Metodika Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů



Postup přípravy a realizace PPP procesu, leden 2013

ZD	Zadávací dokumentace – ekvivalent koncesní dokumentace u výběrových řízení řídicích se ZVZ
ZŘ	Zadávací řízení – výběrové řízení řídicí se ZVZ
ZVZ	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

4. Význam symbolů ve schématu

Znak	Popis
	Metodický dokument či právní norma. V případě odkazu na dokument „Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů“ (PaR PPP), odkazuje na konkrétní stránku.
	Rozhodnutí projektového týmu Zadavatele dle KZ či ZVZ
	Sekvence činnosti povinná v rámci procesu
	Sekvence činnosti nepovinná
	Činnost v rámci projektových prací zadavatele či jeho poradce
	Konec procesu

5. Schéma PPP procesu

Proces implementace (realizace) PPP projektu (dále jen „PPP proces“) lze systematicky rozčlenit do tří hlavních fází, jež lze dále dělit na dílčí etapy.

Přípravná fáze

První etapou přípravné fáze je proces, který lze nazvat **vytvářením investičního rozhodnutí** na straně zadavatele. Zahrnuje jednak vlastní **identifikaci projektu**, která by vždy měla vycházet z **definice konkrétní a objektivně odůvodnitelné potřeby** na straně zadavatele. Ve fázi identifikace projektu tedy zadavatel nejprve definuje své potřeby, zhodnotí, jaké cesty by mohly vést k jejich naplnění, jaké jsou jeho rozpočtové možnosti a také to, zda vůbec z pohledu ekonomického, provozního, technického, právního či jiného lze vůbec uvažovat o **vhodnosti zajištění této potřeby s využitím metody PPP**. Je-li odpověď na otázku, zda je použití PPP pro realizaci projektu vhodné, již v této úvodní fázi záporná, neznamená to, že by se měl zadavatel vzdát záměru realizovat projekt jako takový, nicméně bude namísto již dále analyzovat jiné možnosti realizace dané investice (například klasickou veřejnou zakázkou financovanou z rozpočtových zdrojů nebo dluhově). Podrobnosti ohledně posuzování strategické vhodnosti PPP stanoví metodika *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů*.

Pokud však úvodní analýzy ukáží, že PPP může být smysluplnou cestou realizace dané investice, rozhodne zadavatel o tom, že přistoupí ke **druhé etapě** v rámci přípravné fáze, kterou je **zpracování komplexní studie proveditelnosti**. Již v této fázi je nutné, aby se zadavatel



Postup přípravy a realizace PPP procesu, leden 2013

zabýval otázkou, v jakém právním režimu bude probíhat **zadání projektu**. V úvahu totiž připadají dvě možnosti. Bude-li projekt splňovat kritéria koncese (koncesní smlouvy) podle § 16 KZ, bude jej třeba zadat v koncesním řízení podle koncesního zákona. Půjde-li o veřejnou zakázku, bude projekt zadán v zadávacím řízení podle ZVZ.

Za koncesi, resp. koncesní smlouvu zákon označuje smluvní vztah mezi veřejným zadavatelem a dodavatelem (koncesionářem), který naplňuje následující znaky:

- závazek koncesionáře poskytovat určité služby či případně provést určité dílo;
- závazek zadavatele umožnit koncesionáři brát užitky vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla, který může být eventuálně kombinován s poskytnutím části plnění v penězích;
- skutečnost, že v rámci smluvního vztahu podstatnou část rizik spojených s bráním užitků vyplývajících z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla nese koncesionář.

O koncesní smlouvu se tedy jedná tehdy, pokud plnění poskytované zadavatelem koncesionáři v převážné míře **nespočívá v poskytnutí přímé platby**, nýbrž v poskytnutí možnosti předmět koncese (tj. např. určité zařízení, infrastrukturu nebo službu) využívat či provozovat a brát užitky vyplývající z tohoto užívání či provozování (např. vybírat platby od uživatelů infrastruktury nebo služby). Zároveň však musí být splněn i další předpoklad, a to že je na **koncesionáře přenesena podstatná část rizika spojeného s bráním užitků**, tj. koncesionář musí nést podstatnou část ekonomického rizika spočívajícího v případných nedostatečných výnosech z provozování či využívání předmětu koncesní smlouvy (musí podstatným způsobem nést tzv. **riziko poptávky**). Tento předpoklad nebude typicky naplněn v případě, kdy zadavatel dodavateli hradí za jeho plnění pevně stanovené platby nebo kdy mu garantuje dorovnání případných nedostatečných příjmů – PPP projekty založené na tomto principu (tedy na přímých platbách, např. v podobě tzv. plateb za dostupnost) budou zpravidla veřejnými zakázkami zadávanými v režimu ZVZ.

Je třeba zdůraznit, že rozhodnutí, zda se jedná o veřejnou zakázku či koncesní smlouvu, by mělo vyplynout primárně z ekonomických úvah (tedy zadavatel by měl vycházet z toho, jaká konstrukce smluvního vztahu je vzhledem k povaze projektu reálná a nikoli z toho, zda je z pohledu zadání výhodnější projekt zadat podle ZVZ či KZ).

Vypracování studie proveditelnosti je vhodné, resp. u naprosté většiny PPP projektu nezbytné bez ohledu na to, v jakém režimu budou zadávány. U tzv. **významných koncesních smluv** je zpracování studie proveditelnosti v podobě tzv. koncesního projektu uloženo přímo zákonem¹. U PPP projektů zadávaných podle zákona o veřejných zakázkách, které splňovaly znaky tzv. kvazikoncesních veřejných zakázek podle § 156 ZVZ a § 1 odst. 2 KZ před účinností novely zákona č. 179/2010 Sb., bylo před 15. 9. 2010 zpracování studie proveditelnosti v podobě koncesního projektu rovněž povinné. Po uvedeném datu již sice není povinnost zadavatele vypracovat takovou studii proveditelnosti stanovena zákonem, nicméně vzhledem k povaze, rozsahu, délce trvání a složitosti PPP projektů se nadále doporučuje tento dokument i u PPP projektů zadávaných podle ZVZ zpracovávat. Od 1. 4. 2012, kdy nabyla účinnosti novela ZVZ č. 55/2012 Sb., jsou veřejní zadavatelé povinni u nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek (včetně PPP projektů zadávaných podle ZVZ) také zpracovat **odůvodnění veřejné zakázky** v rozsahu stanoveném v současném § 156 ZVZ a dále v prováděcí vyhlášce č. 232/2012 Sb. Ačkoli povinnost zpracovat toto odůvodnění má v některých ohledech podobný účel jako zpracování studie proveditelnosti (koncesního projektu), rozsah předepsaný § 156 a prováděcí

¹ Srov. § 20 a 21 KZ



Postup přípravy a realizace PPP procesu, leden 2013

vyhláškou č. 232/2012 Sb. nebude zpravidla pro posouzení proveditelnosti u převážné většiny PPP projektů dostačující. Zadavatelé PPP projektů zadávaných podle ZVZ by tudíž v přípravné fázi měli připravit studii proveditelnosti v rozsahu odpovídajícím koncesnímu projektu způsobem, který je podrobně popsán v *Metodice vypracování studie proveditelnosti*. Zpracování studie proveditelnosti zadavatele nezbavuje povinnosti zpracovat odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ², nicméně pro toto odůvodnění (které bude oproti studii proveditelnosti zpravidla o poznání stručnějším dokumentem) lze využít mnohé ze závěrů obsažených ve studii. Vedle *Metodiky vypracování studie proveditelnosti* jsou pro zpracování studie proveditelnosti velmi důležité též informace obsažené v *Metodice posuzování hodnoty za peníze* a *Metodice hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP*. V rámci těchto metodik je blíže pojednána klíčová část studie proveditelnosti, kterou je posouzení, resp. potvrzení ekonomické výhodnosti realizace daného projektu formou PPP. Pokud studie nepotvrdí průkazně, že projekt realizovaný formou PPP přinese hodnotu za peníze, je namístě zvážit jiné možnosti realizace dané investice. Je třeba si uvědomit, že studie proveditelnosti není samoučelným dokumentem, nýbrž zásadním podkladem pro investiční rozhodnutí zadavatele, jehož smyslem může být případně i informace, že PPP není vhodnou cestou a pokoušet se o ni by mohlo vést ke zbytečnému vynaložení peněz a času. Je totiž třeba si uvědomit, že organizace výběrového řízení a zpracování podkladů pro ně bude spojeno s významnými náklady na straně zadavatele i dodavatelů.

Druhá etapa přípravné fáze (posuzování proveditelnosti) je zpravidla završena **schvalovacím procesem**. U významných koncesních smluv podle § 20 KZ musí být koncesní projekt schválen, a to zásadně před zahájením koncesního řízení. Jedinou výjimkou je koncesní dialog, kdy zákon připouští možnost schválení koncesního projektu až po završení koncesního dialogu. U PPP projektů zadávaných dle ZVZ není, jak již bylo výše uvedeno, povinnost zpracovat studii proveditelnosti zákonem stanovena a není tudíž stanoveno ani její povinné schvalování. ZVZ však ukládá **povinnost schválit před zahájením zadávacího řízení** (i v případě soutěžního dialogu) **odůvodnění veřejné zakázky** podle § 156 ZVZ. Jak již bylo vysvětleno, není odůvodnění co do rozsahu shodné se studií proveditelnosti, byť se jejich obsah může částečně překrývat a odůvodnění může čerpat ze závěrů obsažených ve studii. Často bude tudíž možné, aby jako podklad při schvalování odůvodnění veřejné zakázky byla příslušnému orgánu poskytnuta též studie proveditelnosti nebo alespoň její shrnutí. Orgány příslušné ke schválení studie proveditelnosti (koncesního projektu) a odůvodnění veřejné zakázky určuje § 22 KZ, resp. § 156 ZVZ. Podrobněji k otázkám schvalování viz metodiku *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů*.

Třetí etapa přípravné fáze navazuje na vypracování studie proveditelnosti a její schválení. Spočívá v přípravě výběrového řízení. Klíčovou součástí této etapy je **vytvoření zadávací či koncesní dokumentace**, jejíž naprosto klíčovou součástí je návrh smlouvy a platební mechanismus (který bude přílohou smlouvy). Podrobné informace o specifických vytváření zadávací dokumentace a smlouvy jsou obsaženy zejména v metodikách *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů*, *Platební mechanismy projektů PPP* a *Manuál ke vzorové koncesní smlouvě*³.

² Netýká se projektů zadávaných podle KZ

³ Pro účely Manuálu ke vzorové koncesní smlouvě se koncesní smlouvou rozumí smlouva uzavřená mezi zadavatelem (či jím určenou osobou) a soukromým partnerem za účelem realizace PPP projektu, bez ohledu na to, zda se jedná o projekt zadávaný v režimu KZ či ZVZ. Koncesní smlouvy v právním slova smyslu jsou sice pouze smlouvy definované v § 16 KZ (tedy ty, které se řídí a zadávají podle koncesního zákona), nicméně v dosavadní praxi se termín „koncesní smlouva“ běžně používá též pro PPP projekty zadávané podle ZVZ. Z důvodu lepší srozumitelnosti je proto i v manuálu zvoleno zjednodušení, kdy je pro smlouvu na realizaci PPP projektu používán jednotný název, bez ohledu na režim, ve kterém byla zadána.



Fáze výběrového řízení

Poté, co bude vypracována zadávací či koncesní dokumentace, včetně návrhu smlouvy, postupuje PPP proces do **fáze výběrového řízení**, které je zahajováno odesláním uveřejnění oznámení o zahájení příslušného druhu výběrového řízení ve Věstníku veřejných zakázek. Možných postupů zadání je jak v rámci KZ, tak i ZVZ několik. Vzhledem ke složitosti předmětu plnění a právních vztahů vznikajících v rámci PPP projektů bude často vhodné zvolit takový druh řízení, který umožňuje diskusi s dodavateli. Takovým řízením může být buď soutěžní či koncesní dialog nebo za určitých okolností též řízení s vyjednáváním o již podaných nabídkách. Podrobnosti k otázkám výběrového řízení jsou obsaženy v metodice *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů*.

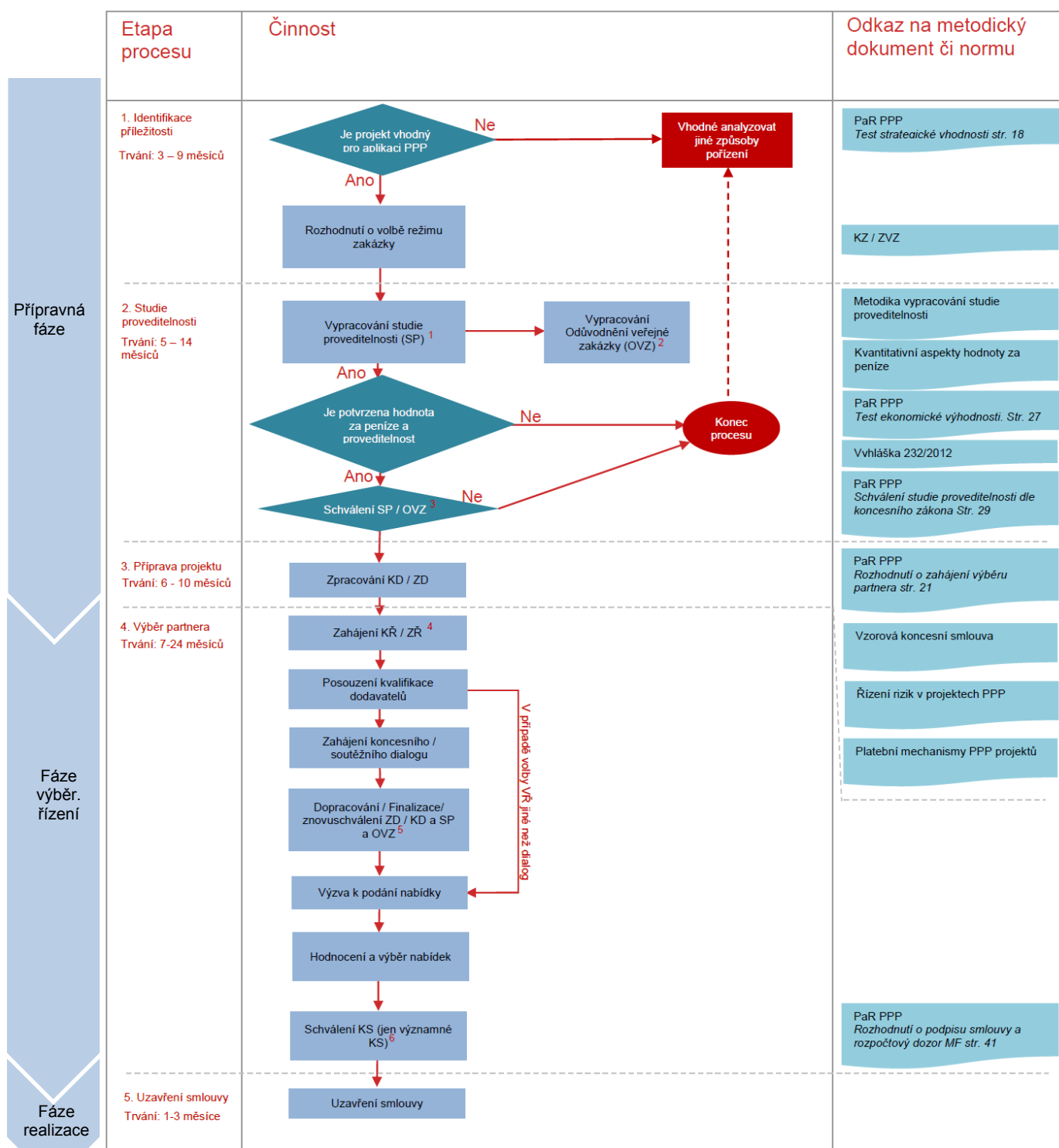
Realizační fáze

Výběrové řízení je završeno **výběrem vítězného uchazeče a uzavřením smlouvy**. Po uzavření smlouvy ne vždy nastává bezprostředně vlastní realizace projektu. V řadě případů je účinnost smlouvy vázána na **splnění řady odkládacích podmínek**, především uzavření smluv o financování a souvisejících zajišťovacích institutů. Teprve poté, co dojde k jejich splnění (**tzv. closing nebo též financial close**) se smlouva stává účinnou a může být zahájena poslední ze tří základních fází PPP procesu, jíž je **fáze realizační**.

U PPP projektů, u kterých dochází k budování infrastruktury (zařízení) a jejímu následnému provozování, sestává realizační fáze ze dvou sice oddělených, nicméně na sebe těsně navazujících a propojených etap, a to **fáze výstavby a fáze provozu**. Je přitom typické, že k zahájení plateb dodavateli bude zásadně docházet až po úspěšném završení fáze výstavby a zahájení provozu zařízení. Informace týkající se realizační fáze jsou obsaženy v metodice *Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů*, velmi podstatný je též *Manuál ke koncesní smlouvě a Metodika řízení rizik v projektech PPP*.



Postup přípravy a realizace PPP procesu, leden 2013



Pozn. Předpokládané trvání projektů je pouze orientační

Poznámky

- 1) Pokud se jedná o tzv. významnou koncesní smlouvu, je nutné studii proveditelnosti (v podobě koncesního projektu) zpracovat, u nevýznamné koncesní smlouvy to není ze zákona povinné, nicméně u složitějších a dlouhodobějších projektů je to doporučeno.
- 2) Odůvodnění se doporučuje zpracovat s využitím závěrů studie proveditelnosti či koncesního projektu
- 3) Schvalování studie proveditelnosti je povinné pouze u tzv. významných koncesních smluv, u PPP projektů dle ZVZ je povinné schvalování OVZ
- 4) U VZ je nutné předběžné oznámení minimálně 30 dní dopředu
- 5) Jen při změnách oproti již schváleným dokumentům
- 6) KS se schvaluje pouze u významných koncesních smluv, dále je nutné si u koncesních smluv vyžádat stanovisko MF (dle §30 KZ, vztahuje se pouze na zadavatele vyjmenované v tomto paragrafu)



Postup přípravy a realizace PPP procesu, leden 2013

6. Popis odkazovaných dokumentů

Níže je popis dokumentů uvedených ve schématu.

Dokument	Popis	Odkaz
Metodika vypracování SP	„Metodika vypracování studie proveditelnosti,“ - detailní metodika vypracování koncesního projektu dle požadavků KZ a mezinárodních standardů a návrhu zpracování studie proveditelnosti pro projekty realizované podle ZVZ.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr_ppp_metodiky_postupy_786_29.html
Kvantitativní aspekty hodnoty za peníze	Detailní metodika přípravy finančních modelů PPP a PSC podle požadavků KZ a mezinárodních standardů.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodika_hodnoceni_kvantitativnich_aspektu_hodnoty_za_penize_v_projektech_PPP_-_aktualizace_201107.pdf
Vyhláška č. 232/2012 Sb.	Prováděcí vyhláška k „protikorupční“ novele zákona o Zadávání veřejných zakázek, týkající se požadavků na odůvodnění veřejné zakázky.	
PaR PPP	„Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů“, metodický dokument ošetřující jednotlivé kroky, které je nezbytné podstoupit při přípravě PPP projektu.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr_ppp_metodiky_postupy_786_28.html
Vzorová koncesní smlouva	Vzorová koncesní smlouva pro PPP projekt typu DBFO (soukromý partner projektuje, postaví, financuje a provozuje).	http://www.portal-vz.cz/getmedia/192ab250-e373-4f0f-a6cf-f5118f7ca348/zorova_koncesni_smlouva
Řízení rizik v projektech PPP	Metodický dokument ošetřující řízení rizik v rámci PPP projektů.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PPP-Metodika_-_Rizeni_rizik_v_projektech_PPP_aktualizace_2011-09_v01.pdf
Platební mechanismy PPP projektů	Metodický dokument ošetřující nastavení platebních mechanismu v rámci Koncesních smluv.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PPP-Metodika-Platebni_mechanismy_PPP_projektu_20120312.pdf
Další relevantní dokumenty		
Kodex řízení PPP projektu	Metodický dokument určený pracovníkům veřejného sektoru doporučující optimální postupy a praktické návody pro projektové řízení přípravy a realizace PPP	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PPP_Kodex_rizeni_PPP_projektu_20120312.pdf



Postup přípravy a realizace PPP procesu, leden 2013

Dokument	Popis	Odkaz
	projektů.	
Komunikační strategie PPP projektu	Metodický dokument určený pracovníkům veřejného sektoru ošetřující komunikační strategii při přípravě a realizaci PPP projektů.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PPP-Methodika_-_Komunikacni_strategie_PPP_projektu-aktualizace_2011-11_v01.pdf
Praktická interpretace finančních modelů k PPP projektům	Praktická příručka pro pracovníky veřejného sektoru pro základní orientaci ve finančních modelech PPP a PSC.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Financi_modely.pdf
Další zajímavé odkazy		
MF ČR	Metodiky, postupy, ...	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr_ppp_metodiky_postupy.html
Asociace pro rozvoj infrastruktury	Aktuality, sektorové studie, databáze projektů, ...	http://www.asociaceppp.cz/
Partnerships UK	Databáze projektů, metodické dokumenty <i>Pozn. Stránka pouze v anglickém jazyce</i>	http://www.partnershipsuk.org.uk/index.aspx



Postup přípravy a realizace PPP procesu, leden 2013

Kontakt

Ministerstvo financí
Odbor státního rozpočtu

Letenská 15
118 10 Praha 1
www.mfcr.cz



Grant Thornton