

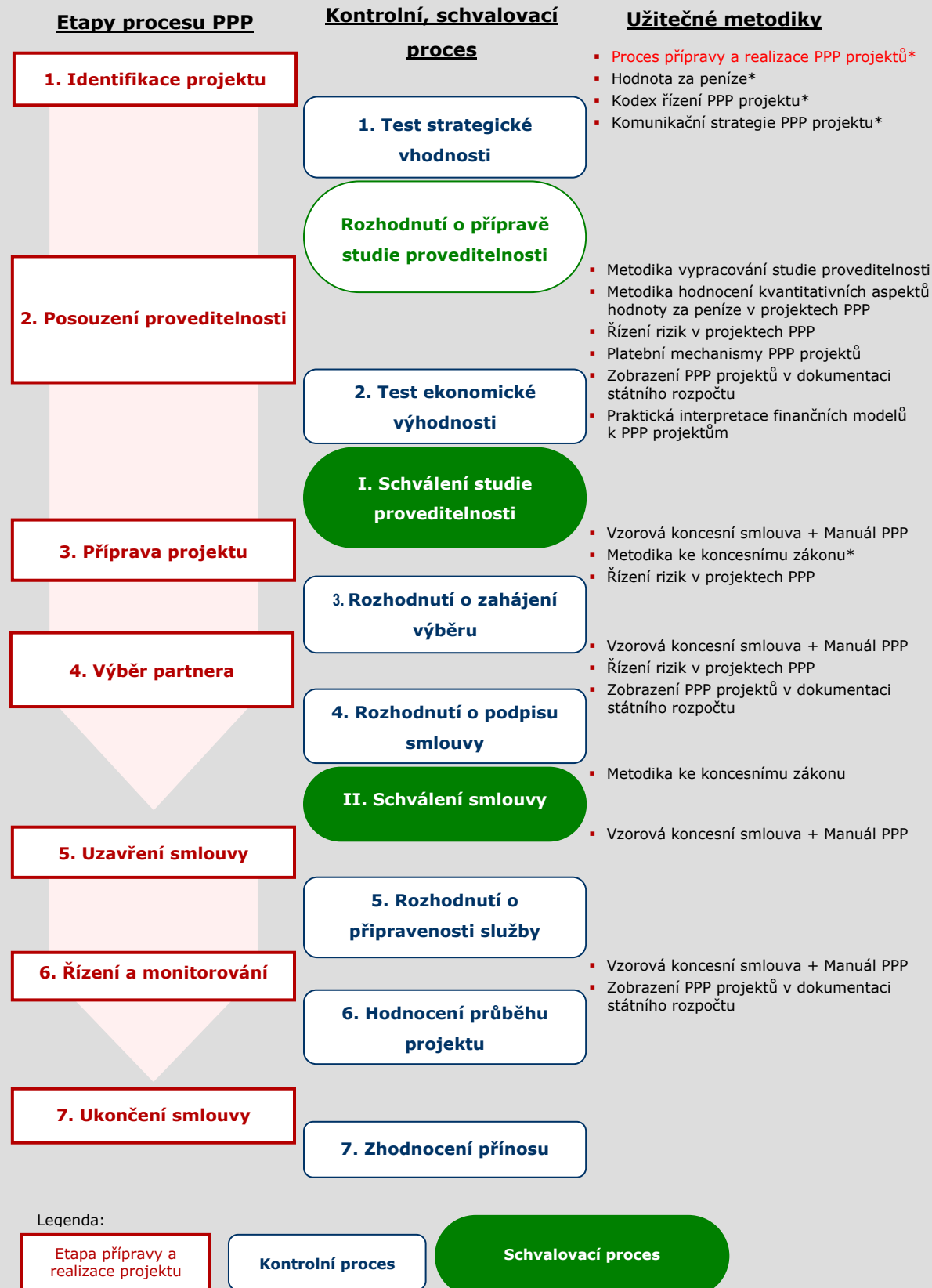


Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů

Datum vydání: září 2008

Datum aktualizace: září 2011

Schéma procesu PPP



Pozn.: * Materiál využitelný pro všechny následující etapy

Obsah

Obsah	2
Preambule	3
Úvod	4
Shrnutí	10
Část A Stručný přehled etap procesu PPP	13
Etapa 1: Identifikace projektu	14
Etapa 2: Posouzení proveditelnosti	21
Etapa 3: Příprava projektu	29
Etapa 4: Výběr soukromého partnera	34
Etapa 5: Uzavření smlouvy	40
Etapa 6: Řízení a monitorování smlouvy	44
Etapa 7: Ukončení smlouvy	48
Část B Etapy procesu PPP v detailu	51
1 Etapa 1: Identifikace projektu	52
2 Etapa 2: Posouzení proveditelnosti	69
3 Etapa 3: Příprava projektu	86
4 Etapa 4: Výběr soukromého partnera	92
5 Etapa 5: Uzavření smlouvy	96
6 Etapa 6: Řízení a monitorování smlouvy	104
7 Etapa 7: Ukončení smlouvy	107
Závěr	111
Přílohy	112
Seznam zdrojů	141
Kontakt	143

Preamble

Tato příručka slouží veřejným zadavatelům (dále jen „zadavatel“) jako metodický návod při přípravě a realizaci projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále též „PPP“). Metodika se vztahuje na **PPP projekty, které představují předmět úpravy jak zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení**, ve znění pozdějších předpisů (dále též „koncesní zákon“, nebo jen „KZ“), tak zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejných zakázkách, nebo jen „ZVZ“).

Cílem tohoto dokumentu je poskytnout zadavatelům přehled o procesu PPP a dodat **návod na přípravu a realizaci PPP projektů krok za krokem**. Snahou není detailně popsat postup dle aplikace KZ a ZVZ, nýbrž postihnout procesní stránku přípravy projektů ve vztahu k činnostem a doporučeným výstupům zadavatele. Příručka se zaměřuje na **proces PPP z pohledu zadavatele**, avšak může sloužit jako vodítko procesem PPP pro všechny zainteresované strany.

Popisované procesy jsou **závazné** pro všechny PPP projekty, které dle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení podléhají režimu schválení Vládou ČR dle §22 odst. 3 písm. a) a § 23 odst. 1 písm. a) KZ (dále též „PPP projekty na úrovni státu“).

Pro ostatní PPP projekty, jejichž zadavateli budou především územně samosprávné celky, je obsah této metodiky pouze **doporučující**.

Metodika byla zpracována v září 2008 PPP Centrem a. s. podle zadání Ministerstva financí na základě usnesení vlády ze dne 23. května 2007 č. 536 k Analýze pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru, bod II. 1. a v rámci projektu Transition Facility CZ 05.02.04. Metodika byla v průběhu tvorby konzultována a připomínkována PPP experty z britského Partnerships UK, nizozemského ministerstva dopravy, veřejných prací a vodohospodářství a portugalského ministerstva financí (Parpública) na základě Twinningového projektu CZ/2005/IB/FI/04 „Implementace PPP v České republice“.

V září 2011 byla metodika aktualizována společností PPP Centrum a. s. Smyslem aktualizace této metodiky byla zejména snaha o implementaci zkušeností z PPP projektů v ČR a zohlednění změn v legislativním prostředí v ČR za poslední 3 roky. Aktualizovaný materiál neodráží postoj všech zainteresovaných stran, které se na zpracování původního materiálu podílely (např. Partnerships UK nebo nizozemské ministerstvo dopravy, veřejných prací a vodohospodářství či portugalské ministerstvo financí). Pro porovnání obsahu obou verzí je na webu Ministerstva financí (www.mfcr.cz) zveřejněna jak původní, tak aktualizovaná verze tohoto materiálu.

Metodika je aktuální k datu vydání (září 2011) a reflektuje tak legislativu platnou k tomuto datu. Konkrétní postupy uvedené v metodice je tak nutné ověřit v platné legislativě.

Úvod

Politika PPP

Dne 7. ledna 2004 Vláda schválila svým usnesením č. 7/2004, o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR Politiku v oblasti PPP. Jejím cílem je zejména prosazení **systémového a programového použití** metody PPP k zajištění veřejných služeb. Vláda deklarovala podporu profesionálně řízené realizaci PPP projektů a vyzdvihla úlohu regulace a Regulátora za účelem posílení fiskální disciplíny.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru se má stát standardním nástrojem při zajišťování veřejných služeb a infrastruktury.

*„Vládní politikou je podporovat zavedení a používání PPP tam, kde je to pro veřejný sektor **výhodné** při zajištění veřejných služeb a infrastruktury, jak na **úrovni ústřední státní správy**, tak na **úrovni samosprávných územních celků**.“*

*„Vláda předpokládá, že subjekty veřejného sektoru při posuzování svých investičních záměrů budou **zvažovat využití PPP** jako jednu z alternativ realizace projektů.“*

Zdroj: Politika vlády ČR v oblasti PPP

Plné znění Politiky vlády ČR v oblasti PPP tvoří Přílohu č. 1 této metodiky.

Definice PPP

V České republice, ani v zahraničí v podstatě neexistuje legislativně ukotvená definice partnerství veřejného a soukromého sektoru a pro účely této metodiky tak bude pojem PPP chápán jako:

Obecný pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru, který vzniká za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb.

Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílí užitky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je možnost sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit.

Ve většině případů veřejný sektor svěřuje výkon určité služby soukromému sektoru, a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí, které jsou stimulovány nejen výnosem vloženého kapitálu, ale také rizikem jeho ztráty.

Zaměření metodiky

Procesní postup pro přípravu PPP projektů, který je popsán v této metodice lze využít v praxi pro všechny PPP projekty, které jsou upraveny koncesním zákonem a zákonem o veřejných zakázkách. **Koncesní smlouvou** se pro účely této metodiky bude rozumět smlouva uzavřená jak dle KZ, tak dle ZVZ.

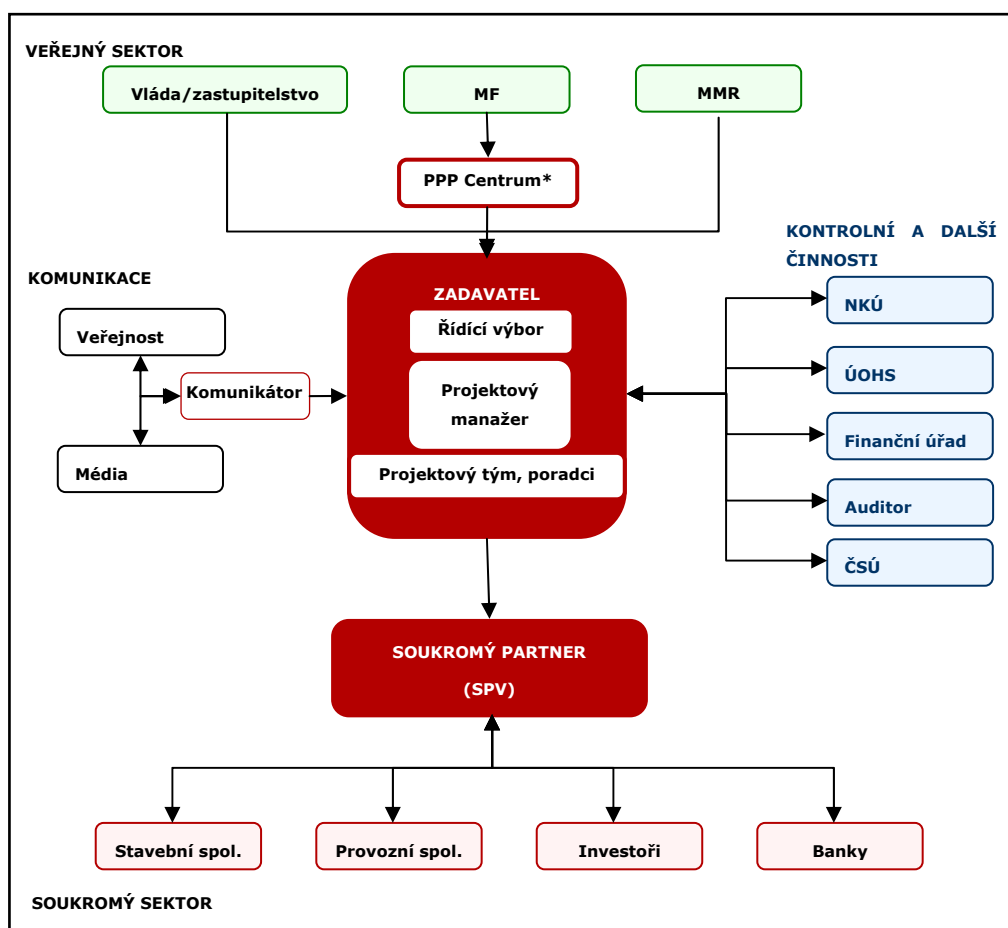
Role zúčastněných subjektů v procesu PPP

Základním stavebním kamenem vedoucím k porozumění procesu přípravy PPP projektů v ČR jsou role zainteresovaných subjektů. Role a odpovědnosti jednotlivých institucí zahrnutých v procesu přípravy PPP, vychází z již zmiňované Politiky vlády ČR v oblasti PPP a z platné legislativy – tzn. zejména z koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách.

Nezastupitelným účastníkem celého procesu ve všech jeho částech je zadavatel. Zadavatel vždy zůstává garantem veřejné služby a to i v případě, že je tato služba zajišťována soukromým sektorem. Jeho činnosti a role jsou krok po kroku rozepsány v následujících kapitolách této metodiky tak, aby zadavatel měl k dispozici „návod“ jak PPP projekty připravit.

Následující schéma znázorňuje základní zúčastněné subjekty v projektu a vztahy mezi nimi.

Schéma 1: Zúčastněné strany v projektu PPP



* Účast zástupců MF případně PPP Centra v Řídícím výboru závisí na tom, zda si zadavatel tuto účast vyžádá a Ministerstvo financí případně PPP Centrum bude s účastí v Řídícím výboru souhlasit.

Ústředními osobami v celém PPP projektu jsou zadavatel a soukromý partner, nicméně do projektu může vstupovat určitým způsobem i vláda/zastupitelstvo, Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též MMR), Český statistický úřad (dále též ČSÚ) atd. Stručně jsou činnosti jednotlivých aktérů popsány dále, nicméně činnosti jednotlivých subjektů se prolínají celou metodikou:

- **Zadavatel** – vyhlašuje koncesní/zadávací řízení, vybírá soukromého partnera projektu a uzavírá s ním smlouvu, kterým se rozumí instituce veřejného sektoru.

- **Vláda nebo zastupitelstvo kraje či města** – v procesu zastávají úlohu schvalovacího orgánu pro projekty, které dle KZ podléhají schválení (tj. významné koncesní smlouvy dle §20 KZ).
- **Ministerstvo financí** (dále též **Regulátor**) – je z titulu schválené Politiky vlády ČR v oblasti PPP pověřeno regulací PPP projektů. Dle KZ vydává MF k projektům územních samosprávných celků (dále též „ÚSC“) předchozí stanovisko k uzavření koncesní smlouvy a některým jejím změnám. Ministerstvo financí dle ZVZ vydává stanovisko také k ekonomickému posouzení projektu, pokud je jeho předpokládaná hodnota vyšší než 500 mil. Kč a smlouva je delší než 5 let.

MF se rovněž může účastnit Řídících výborů PPP projektů státu a v těchto projektech v rámci Řídícího výboru hodnotí projekt dle kontrolního procesu projektu (viz část Manažerské shrnutí a dále). Více o činnostech MF v procesu přípravy PPP projektu je uvedeno dále v jednotlivých kapitolách metodiky a ve shrnujících tabulkách v příloze II.

- **Ministerstvo pro místní rozvoj** – plní roli gestora legislativního prostředí (koncesní zákon) zákon o veřejných zakázkách a roli metodické podpory. Kromě toho se MMR podílí na tvorbě celostátní koncepce v oblasti spolupráce veřejného a soukromého sektoru. MMR je správcem „Informačního systému o veřejných zakázkách“ a „Portálu o veřejných zakázkách a koncesích“. Z titulu koncesního zákona pak MMR zajišťuje vedení Rejstříku koncesních smluv.
- **PPP Centrum (dále též PPPC)** – vzniklo na základě Usnesení vlády ČR č. 7/2004 k 1. červenci 2004 jako centrum pro systémovou implementaci PPP projektů, což vyplývá i z dokumentu Politika vlády České republiky v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru. Hlavní rolí PPP Centra v procesu PPP je koordinovaná příprava vhodného prostředí, tvorba metodických postupů, asistence zadavatelům z veřejného sektoru při přípravě a realizaci PPP projektu a šíření osvědčených znalostí v řízení a realizaci PPP projektů na straně veřejného sektoru, PPPC je tak vědomostním centrem problematiky PPP v ČR. Služby PPP Centra jsou zadavatelům poskytovány za úhradu. Jediným akcionářem, a tedy stoprocentním vlastníkem PPP Centra a.s. je stát s tím, že MF přísluší hospodařit s tímto majetkem. (Více informací o činnostech PPP Centra viz tabulka Zapojení PPP Centra v procesu PPP projektů v příloze II.)
- **Řídící výbor** – v rámci organizační struktury projektového řízení plní funkci oficiální platformy na nejvyšší úrovni a je zodpovědný za naplnění cílů projektu spolu se zadavatelem. Jeho rozhodnutí na úrovni jeho členů by v mezích kompetencí zadavatele i případného zřizovatele měla být závazná, přesto z titulu koncesního zákona i zákona o veřejných zakázkách mají tato rozhodnutí ve vztahu k zadavateli pouze doporučující charakter. Více o této problematice viz metodika Ministerstva financí „Kodex řízení PPP projektu“ – www.mfcr.cz.
- **Projektový manažer** - je osoba zajišťující odborné a efektivní řízení celého procesu přípravy a realizace projektu. Zodpovídá za každodenní řízení projektu zadavateli, potažmo Řídícímu výboru, řídí Projektový tým, jedná jako jediný centrální kontakt pro realizační týmy zadavatele, zřizovatele a poradce, řídí jejich činnost včetně zadávání úkolů a přebírání dokončených výstupů jim dané práce, monitoruje plnění harmonogramu prací a rozpočtu na poradenské služby.
- **Projektový tým** - asistuje a zodpovídá projektovému manažerovi, jeho role spočívá především v zajištění odborných znalostí a výkonné kapacity. Zahrnuje realizační týmy odborníků z řad zadavatele a zřizovatele, poradců a dodavatelů dalších externích služeb.
- **Komunikátor** - plní úlohu komunikace a marketingu PPP projektu. Je zodpovědný za komunikaci s médii a veřejností (viz metodika Ministerstva financí „Komunikační strategie PPP projektů“ – www.mfcr.cz).

- **Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ)** – provádí kontrolu PPP projektů z titulu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.
- **Český statistický úřad** – odpovídá za správné zařazení projektů PPP dle pravidel Eurostatu¹ o zachycení PPP v národních účtech dle aktualizované metodiky ESA 95. O konečném zařazení však rozhoduje Eurostat v rámci tzv. EDP procesu (supervize nad propočtem vládního deficitu a dluhu).
- **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS)** – plní dohledovou funkci nad dodržováním obou klíčových zákonů pro PPP projekty – koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách,

Dalšími institucemi, které se mohou do procesu PPP v jednotlivých jeho etapách zapojit jsou např. **finanční úřad**, který je oprávněn provést finanční kontrolu, nebo **auditor**, pokud je zadavatel povinen provést externí audit.

Zadavatel komunikuje pouze s jediným subjektem ze soukromého sektoru – soukromým partnerem, který byl vysoutěžen buď na základě zadávacího řízení dle ZVZ, nebo koncesního řízení dle KZ). Soukromý partner může rovněž vytvořit účelovou společnost tzv. SPV („*Special Purpose Vehicle*“), s kterou následně zadavatel uzavírá smlouvu. Problematiku uzavření koncesní smlouvy s SPV upravuje §13 KZ. Koncesní zákon umožňuje uzavřít koncesní smlouvu s SPV, která se koncesního řízení neúčastnila. SPV tedy může být založena až poté, co bylo prozatím nesdružené konsorcium firem vybráno. Zákon o veřejných zakázkách tuto problematiku konkrétně neupravuje a v případě zadávacího řízení dle ZVZ nelze uzavřít koncesní smlouvu s SPV, která se zadávacího řízení přímo neúčastnila. Uchazeč tak musí SPV založit ještě před zahájením řízení, aniž vědí, zda toto SPV využijí (v případě neúspěchu při zadávacím řízení). Tím může dojít ke zvýšení nákladů, které uchazeči promítnou do svých nabídek.

SPV - je samostatný právní subjekt, vzniklý za účelem realizace daného PPP projektu. V rámci uskupení SPV soukromý partner spolupracuje s dalšími soukromými společnostmi:

- **Stavební společnost** – subdodavatel výstavby.
- **Provozní společnost** – subdodavatel provozu.

Smluvní uspořádání s využitím SPV je typické pro řadu PPP projektů. Výhodami tohoto uspořádání je zejména to, že SPV vyvíjí ekonomické aktivity související pouze s uzavřenou smlouvou a usnadňuje tak zadavateli monitorování výkonu soukromého partnera. Soukromému partnerovi naopak odpadá povinnost vést oddělené účetnictví o předmětu koncesní smlouvy (z povahy SPV se účtuje samostatně o činnostech spojenými s předmětem koncesní smlouvy) atd.

Podíly v SPV obvykle drží vítězný uchazeč (často stavební společnost), ale i provozní společnost, investující banky a někdy i zadavatel. Zadavateli je tak umožněna účinnější kontrola plnění koncesní smlouvy.

- **Investoři** - poskytují SPV kapitál, popřípadě i subordinovaný úvěr (tj. úvěr, který nemá přednostní právo splácení a ani žádné zajištění). Často to bývají mateřské společnosti subdodavatelů výstavby a provozu.
- **Banky** – seniorní věřitelé financují stavbu infrastruktury. Poskytují SPV tzv. seniorní úvěr, který má přednostní právo splácení (před subordinovaným úvěrem). Na rozdíl od

¹ Eurostat je statistickým úřadem Evropské unie, který je přímo podřízený Evropské komisi.

subordinovaného úvěru investorů zpravidla vyžaduje jednak právo „zásahu“ (step-in right², v případě selhání SPV), jednak ručitele.

² Vzhledem k tomu, že důsledky předčasného ukončení smlouvy mohou být velmi závažné, banky požadují, aby jim zadavatel před ukončením projektu dal možnost převzít jeho řízení (tzv. „step in rights“, práva zásahu). Banky zasahují po nevyhnutelně nutnou dobu, než vyřeší krizovou situaci a/nebo než se najde nový subjekt, který by nahradil původní SPV. Banky tak fakticky mohou vyměnit soukromého partnera v podobě SPV.

Struktura příručky

Příručka je sestavena ze dvou základních částí. Obě části dokumentu přímo vycházejí z dále uvedeného schématu procesu PPP tak, že každá kapitola dokumentu zobrazuje jednu etapu procesu.

Část A obsahuje **stručný a souhrnný přehled** celého procesu a zadavateli by měla přinést výstižné a přehledné zobrazení základních prvků dané etapy tak, aby se zadavatel dokázal v procesu jednoduše a rychle zorientovat. Každá kapitola obsahuje určení základního cíle etapy a jednotlivých činností zadavatele. Součástí každé etapy jsou přehledné tabulky, které zobrazují sumarizaci:

- výstupů dané etapy,
- příslušnou bránu kontrolního procesu a
- povinné náležitosti schvalovacího procesu.

Červená tabulka zadavateli doporučuje zpracování konkrétních výstupů, použití vhodných metodik a popisuje zapojení dalších subjektů veřejného sektoru. Modrá tabulka zobrazuje kontrolní proces včetně souboru jeho kontrolních otázek a opět zobrazuje zapojení subjektů, které se účastní kontrolního procesu. Jakmile si zadavatel dokáže pozitivně odpovědět na tyto kontrolní otázky, jsou dle osvědčené mezinárodní praxe splněny základní předpoklady pro úspěšnou realizaci projektu a zadavatel může pokročit do další etapy. Zároveň jsou splněny předpoklady na úspěšné řízení v rámci schvalovacího procesu, který je spolu s rolí dalších subjektů zobrazen v poslední zelené tabulce každé kapitoly.

Schéma : Struktura tabulek části A

Výstupy	
Metodika	
PPP Centrum	
MF	
MMR	

Kontrolní proces	Brána X
Kontrolní otázky	
Kdo posuzuje?	

Schvalovací proces	
MF	

Část B identicky kopíruje strukturu části A podle etap procesu PPP, avšak představuje **širší kontext a detailnější informace pro každou etapu procesu** tak, aby zadavateli poskytly hlubší pochopení problematiky.

Struktura dokumentu rozdělená do dvou částí umožňuje čtenáři jak získání širších znalostí, souvislostí a detailnějších informací v každém kroku procesu (část B), tak zároveň rychlou orientaci pro každodenní řízení projektu v praxi (část A). Část A je hypertextově provázaná s částí B.

Shrnutí

Schéma procesu PPP

Etapy přípravy

Proces realizace PPP projektu, tak jak je zobrazen ve schématu a dle kterého je strukturovaná celá metodika, se uskutečňuje v 7 jednotlivých **etapách**. Jedná se o:

1. Identifikace projektu
2. Posouzení proveditelnosti
3. Příprava projektu
4. Výběr partnera
5. Uzavření smlouvy
6. Řízení a monitorování smlouvy
7. Ukončení smlouvy

Ve schématu jsou v každé etapě stručně popsány činnosti zadavatele, které se řídí požadavky vyplývajícími (a) z KZ a ZVZ, (b) z nejlepší mezinárodní praxe, (c) ze zkušeností z PPP projektů v ČR. Označení pro jednotlivé etapy ve schématu je následující:

Činnosti

Etapa přípravy a realizace projektu

Kontrolní proces

Mezi jednotlivými etapami přípravy projektu jsou uváděny tzv. brány PPP **kontrolního procesu**. Cílem popisovaného kontrolního procesu, který je postaven na mezinárodních zkušenostech a nikoli pouze na platné legislativě, je včasné posouzení projektu za účelem maximalizace jeho přidané hodnoty. Jedná se o hodnocení a soubor kontrolních otázek, které v případě pozitivního výsledku indikují, že je projekt připraven vstoupit do další etapy přípravy a má nejlepší předpoklady k úspěšné realizaci. Projekt tedy kráčí správným směrem.

Dle nejlepší mezinárodní praxe by měl být takto definovaný kontrolní proces u PPP zajišťován nezávislou kontrolní jednotkou. Nicméně v rámci současného vývoje PPP v ČR se doporučuje, aby tuto kontrolní funkci vykonával Řídící výbor projektu (v součinnosti s MF a PPP Centrem³) nebo nezávislý odborník z veřejného sektoru, který má dostatečné zkušenosti s realizací PPP projektů. Stručný souhrn jednotlivých činností v rámci kontrolního procesu je vždy uveden dále v metodice vždy mezi jednotlivými etapami.

Označení pro jednotlivé brány kontrolního procesu ve schématu je následující:

Kontrolní proces

Kontrolní proces

³ V případě, že bude členem Řídícího výboru.

**Schvalovací
proces**

Z titulu KZ a politiky vlády ČR v oblasti PPP je mezi etapami zařazen i **schvalovací proces**. Jedná se o klíčová rozhodnutí nebo povinnost schválení studie proveditelnosti či koncesní smlouvy dle příslušných ustanovení KZ. **Studie proveditelnosti** představuje dokument shrnující výstupy analýz prověřujících ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu a jeho dostupnost pro zadavatele. Studií proveditelnosti rozumíme také koncesní projekt, jehož použití a náležitosti jsou upraveny v koncesním zákoně a příslušných prováděcích vyhláškách.

V rámci realizace PPP projektů dle ZVZ není zákonem stanoven schvalovací proces, nicméně se doporučuje, aby zadavatel postupoval při schvalování jednotlivých kroků stejně jako u postupu dle KZ.

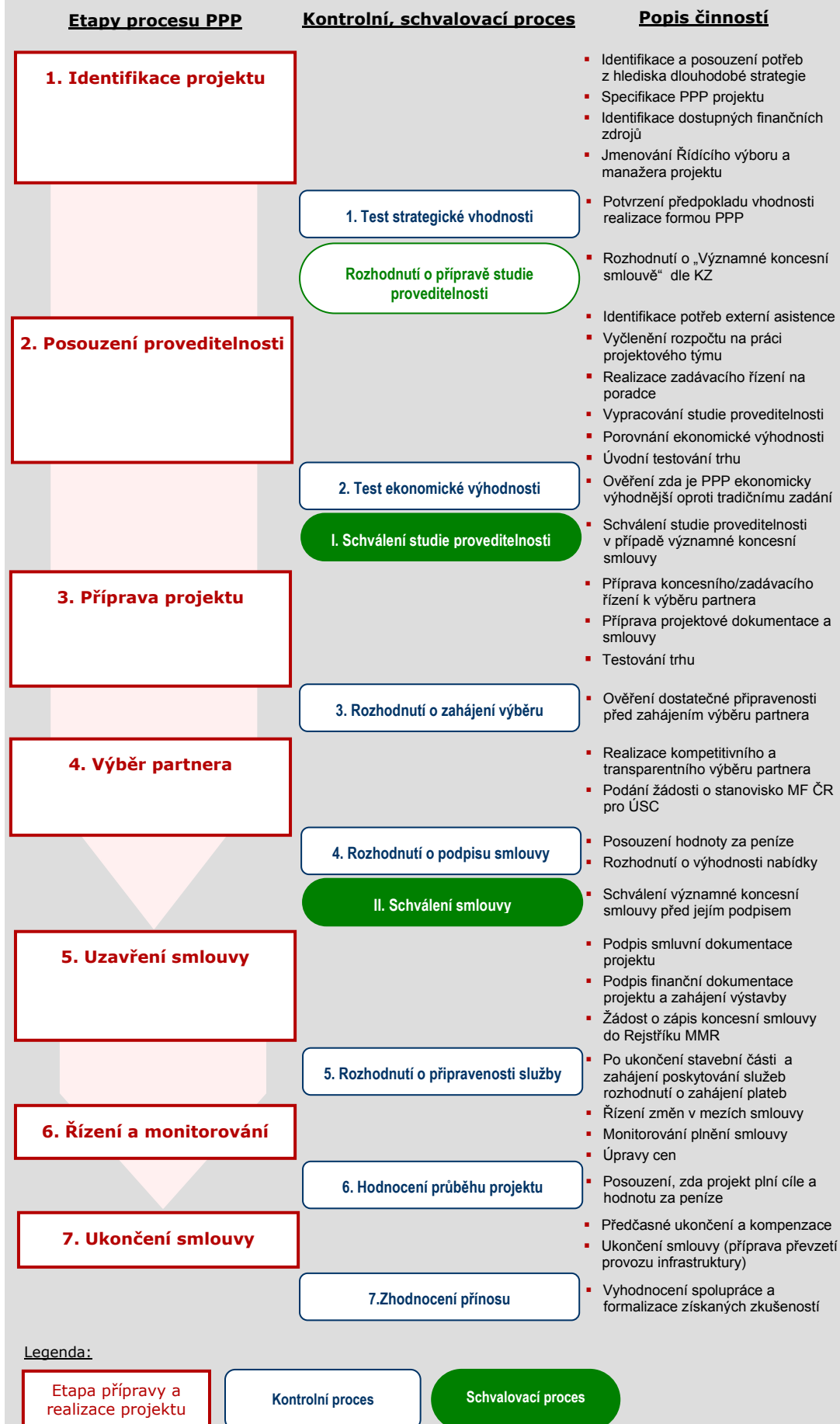
Schvalovací proces tak, jak je popsán v této metodice odráží legislativu platnou k době aktualizace této metodiky (září 2011). Je proto nutné, aby zadavatelé postup při přípravě a realizaci PPP projektů ověřili v aktuální legislativě.

Označení pro jednotlivé etapy ve schématu je následující:

**Schvalovací
proces**

Schválení procesu

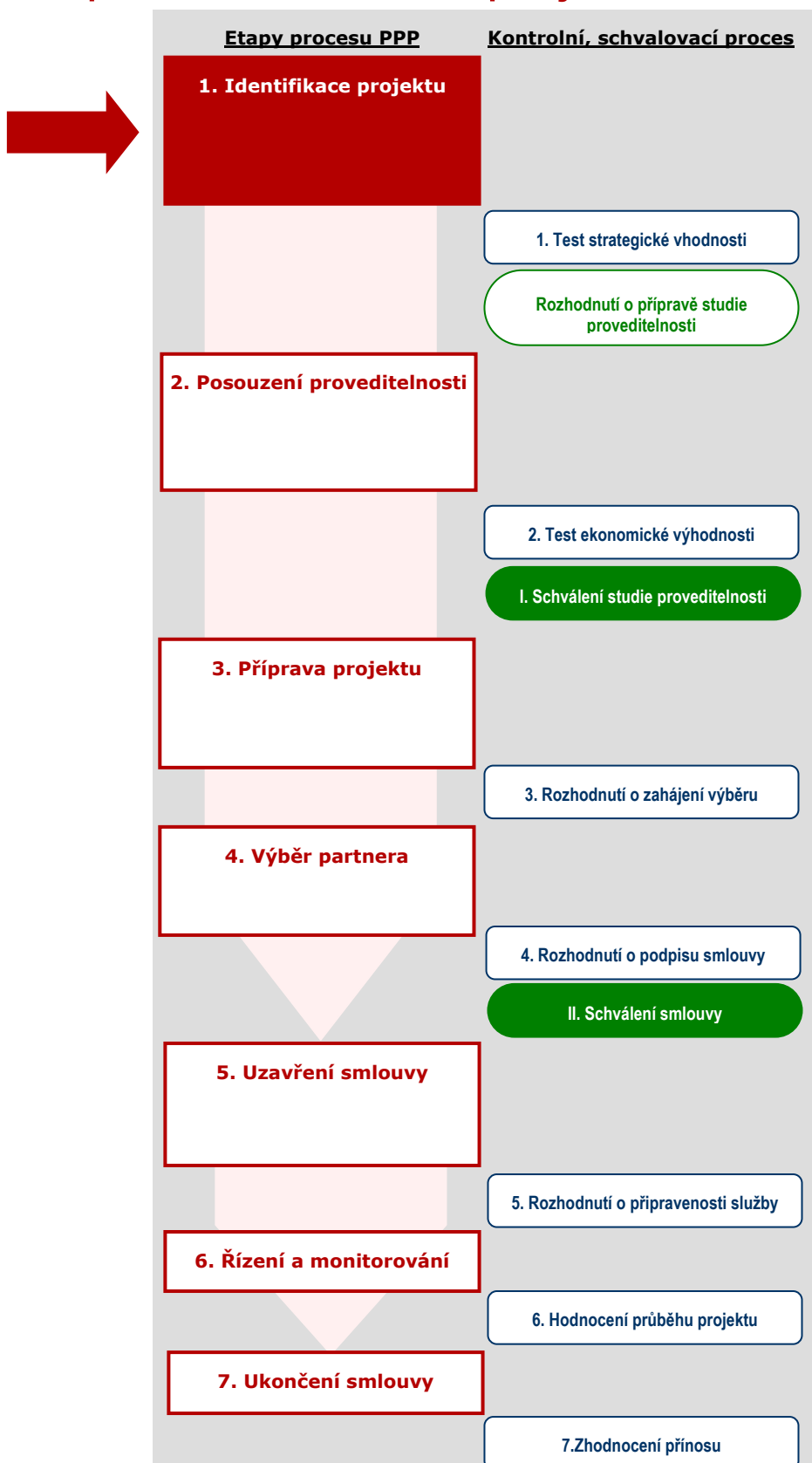
Schéma procesu PPP



Část A

Stručný přehled etap procesu PPP

Etapa 1: Identifikace projektu



1 Identifikace projektu

Cíl Identifikace potřeb zadavatele a výstupů projektu

Činnosti

- 1.1. Identifikace a posouzení potřeb z hlediska dlouhodobé strategie
- 1.2. Specifikace projektu
- 1.3. Identifikace dostupných finančních zdrojů
- 1.4. Jmenování Řídícího výboru, projektového manažera a komunikátora projektu

1.1 Identifikace potřeb

Prvotní činností zadavatele je identifikování vlastních potřeb, které vycházejí z jeho povinností zajistit veřejnou službu a jeho stanovené strategie. Všechny PPP projekty by měly vznikat v kontextu dlouhodobých plánů zadavatelů, jejich strategií a priorit pro danou veřejnou službu, komplexního zabezpečení poskytování veřejné služby a v rámci nejlepší dodané hodnoty.

Jakmile zadavatel identifikuje potřeby pro zajištění nebo zlepšení veřejné služby na strategické úrovni, zvažuje konkrétní projekty a nejvhodnější způsoby jejich realizace (mezi které patří i partnerství veřejného a soukromého sektoru - PPP).

1.2 Specifikace projektu

Zadavatel by měl předem identifikovat své potřeby, formulovat cíle a výstupy, které by měl projekt naplňovat. Plánované výstupy by měly být jasně specifikovány, měly by být měřitelné a realistické. Na základě formulovaných cílů a výstupů pak následně zadavatel zvažuje možnosti, jak tyto cíle nejlépe zajistit – tzn. analyzuje možnosti řešení projektu a v rámci předběžné analýzy vytipuje preferované řešení projektu (např. investice do zcela nových kapacit oproti rekonstrukci stávajících).

Následně zadavatel musí uvážit různé způsoby realizace této preferované varianty, mezi které může patřit i zajištění pomocí PPP. Pokud zadavatel zvažuje zajištění projektu partnerstvím veřejného a soukromého sektoru, nejprve navrhne vhodnou strukturu PPP projektu. Ta se bude odvíjet od výchozích podmínek projektu a požadovaných výstupů. V rámci struktury zadavatel musí zvážit zejména formu PPP (tzn. např. koncese, DBFO, BOT), vhodnou délku projektu, investiční náklady, rozdělení rizik, platební mechanismus, harmonogram projektu atd.

Výše uvedené myšlenkové schéma a analýzu je vhodné rozpracovat v dokumentu „**Strategický záměr projektu**“, který představuje analogii zahraničního „Strategic Business Case - SBC“. Pokročilou formu zpracování těchto informací a detailní posouzení ekonomické výhodnosti následně obsahuje studie proveditelnosti, která se vypracovává v následující etapě. SBC představuje určitý mezikrok mezi prostou identifikací potřeb a pokročilými formami analýz obsažených ve studii proveditelnosti. Důvodem jeho zpracování je získání hodnotných informací, které poskytnou zadavateli dostatek podkladů k rozhodnutí, zda je projekt realizovatelný formou PPP a je účelné vynaložit další náklady na vypracování pokročilé analýzy studie proveditelnosti.

1.3 Identifikace dostupných finančních zdrojů

Zadavatel identifikuje a analyzuje dostupné finanční prostředky na přípravu a realizaci projektu. Ve své analýze uvažuje mimo jiné i potenciální úspory z realizace a možné budoucí příjmy z projektu.

Finanční dostupnost projektu pro zadavatele a ekonomická výhodnost projektu jsou základními pilíři následující etapy, do které projekt vstoupí a tato pak bude rozpracována ve studii proveditelnosti.

1.4 Jmenování Řídícího výboru, projektového manažera a komunikátora projektu

Zadavatel jmenuje ze svých řad a na základě návrhů zúčastněných stran kvalifikované zaměstnance, kteří budou mít za úkol přivést projekt k úspěšné realizaci. Tito odborníci vytvoří tzv. Řídící výbor, vrcholný řídicí orgán projektu, který spolupracuje se zadavatelem mj. na jmenování projektového manažera a komunikátora. Je třeba, aby zadavatel pečlivě zvážil, které zaměstnance bude do Řídícího výboru jmenovat. Je vhodné, aby Řídící výbor měl dostatečné pravomoci a jeho vybraní členové byli plně zapojeni do jednotlivých částí projektu tak, aby Řídící výbor dostával informace nejen od poradců, popř. projektového manažera, ale i od svých jednotlivých členů.

Z důvodu zachování fiskální bezpečnosti PPP projektů a podpory odborné přípravy a přenosu zkušeností, je vhodné, aby zadavatel u PPP projektů „na úrovni státu“ před jmenováním Řídícího výboru, kontaktoval MF s vypracovaným Návrhem PPP projektu, který tvoří přílohu VI. této metodiky. V případě, že je MF požádáno o účast v Řídícím výboru projektu, rozhodne o případné nominaci svého zástupce (nebo zástupce PPP Centra) a jeho vyslání do Řídícího výboru projektu.

Optimální struktura řízení projektu, úloha Řídícího výboru a projektového manažera jsou blíže popsány v metodickém materiálu Ministerstva financí „Kodex řízení PPP projektu“ – www.mfcr.cz.

Jmenovaný „komunikátor projektu“ (osoba, která zajišťuje komunikaci s veřejností a dalšími zainteresovanými subjekty) na základě vypracované a schválené komunikační strategie uveřejní první oficiální informace o projektu např. formou Informačního listu projektu (návrh takového listu je přílohou V. této metodiky). Více o komunikaci v rámci projektu PPP viz metodika Ministerstva financí „Komunikační strategie PPP projektu“ – www.mfcr.cz.

Výstupy Strategický záměr projektu („SBC“), Informační list

Metodika ■ Kodex řízení PPP projektu, , Hodnota za peníze, Komunikační strategie PPP projektu

Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 1 zadavatel provést je k dispozici v části B této metodiky [Etapu 1: Identifikace projektu](#).

Kontrolní proces

Brána 1. - Test strategické vhodnosti

Cílem brány 1 je zejména potvrzení vhodnosti realizace projektu formou PPP. Kontrolní proces se vedle níže definovaných kritérií zaměří zejména na to, zda očekávání hlavních zainteresovaných stran jsou s ohledem na náklady, zdroje, definované výstupy a časový harmonogram realistická a dosažitelná.

Pro další etapy realizace projektu formou PPP je nezbytné kladné posouzení projektu na základě hlavních kritérií, jimiž jsou:

- Typová vhodnost – hodnotí se, zda typ a obor navrhovaného projektu spadá mezi typy a obory, u kterých se dle zahraničních zkušeností osvědčilo řešení formou PPP;
- Definovatelnost cílů – hodnotí se, zda pro daný typ a zadání projektu bude možné vyhotovit jasné zadání potřeb a specifikace požadovaného výstupu projektu; tyto cíle projektu by měly být: jasně definovatelné, měřitelné, dosažitelné, realistické a časově zvládnutelné;
- Přenos rizik – hodnotí se vhodnost projektu z hlediska míry předběžného přenosu rizik na stranu soukromého sektoru. Základním předpokladem je optimální rozložení sdílených rizik mezi veřejný a soukromý sektor (optimálním se rozumí takové rozložení, kde každá strana nese taková rizika, která dokáže řídit nejlépe); (může vycházet z analýzy provedené v „SBC“);
- Hodnota za peníze („Value for Money“) – hodnotí se předpoklad projektu dosáhnout hodnotu za peníze pro veřejný sektor. To znamená, že bude dosaženo vyššího užitku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr cena/výkon), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii;
- Proveditelnost – zvažuje se míra připravenosti projektu, shody a podpory v rámci zainteresovaných stran, hodnotí se ostatní rizika realizace projektu, zvažuje se časová náročnost přípravy a realizace projektu a potřeba a dostupnost odborných znalostí a dovedností a forma jejich zajištění;
- Transparentnost a soutěž – hodnotí se předpoklady pro zajištění transparentnosti v průběhu celého procesu přípravy a realizace projektu PPP a předpoklady pro zadání výběrového řízení na soukromého partnera tak, aby byla zajištěna dostatečná konkurence mezi zájemci/účastníky soutěže;
- Finanční dostupnost – hodnotí se rozpočtová dostupnost projektu pro zadavatele a jeho schopnost dostát svým závazkům v rámci dlouhodobého výhledu velikosti rozpočtu a předpokládané finanční náročnosti projektu.

Pokud je posouzení kladné, projekt by měl postoupit do další etapy přípravy projektu, kterou je detailní Posouzení proveditelnosti.

Výše uvedené body hodnocení jsou velice obdobné jako v „Návru projektu“, který musí zadavatel u PPP projektu na úrovni státu předložit spolu s notifikací projektu jako podklad pro rozhodnutí, zda se MF bude projektu účastnit v rámci Řídícího výboru.

Kontrolní otázky

Než postoupí zadavatel do další etapy realizace projektu, je vhodné, aby měl jasné odpovědi na následující otázky.

1. Je navržený projekt v souladu s potřebami zadavatele?
2. Je třeba, aby byl realizován právě nyní?
3. Slučuje se projekt se strategickými prioritami a s jinými probíhajícími projekty - slouží projekt k

naplňování širší strategie?

- 4.** Lze předpokládat podporu projektu od všech hlavních zainteresovaných stran?
- 5.** Jsou jasně definovány cíle projektu?
- 6.** Je určen způsob kvantifikace plnění cílů projektu?
- 7.** Disponuje zadavatel zkušenostmi s řízením obdobných projektů a může zadavatel zabezpečit kvalifikované řízení projektu z vlastních nebo externích zdrojů?
- 8.** Jsou identifikována hlavní rizika projektu a jejich alokace?
- 9.** Existuje stabilní trh pro realizaci tohoto typu projektu?
- 10.** Je na trhu o tento typ projektu zájem?
- 11.** Jsou stanoveny předběžné náklady na realizaci projektu i na navazující činnosti?
- 12.** Jsou předběžně k dispozici finanční prostředky na přípravu projektu?
- 13.** Byla odhalena nějaká rizika projektu, která v případě, že nastanou, mohou výrazným způsobem projekt ohrozit, či jej zastavit (např. riziko, že nebudou uvolněny finanční prostředky na přípravu, záměr projekt nebude politicky schválen apod.) ?
- 14.** Byla jasně definována řídicí struktura projektu včetně klíčových úloh a rozdělení zodpovědnosti?

Kdo posuzuje?

Posouzení strategické vhodnosti realizace projektu formou PPP v rámci výše uvedeného testu provádí Řídicí výbor projektu spolu s MF a PPPC, pokud jsou členy Řídicího výboru.

Rozhodnutí o přípravě studie proveditelnosti dle koncesního zákona

Po prvotním strukturování projektu a posouzení z hlediska strategické vhodnosti projektu pro realizaci formou PPP přichází okamžik, kdy zadavatel rozhoduje, zda se jedná o projekt zadaný dle koncesního zákona, či zákona o veřejných zakázkách. V případě, že se jedná o projekt dle koncesního zákona, pak je zadavatel povinen zpracovat studii proveditelnosti (v tomto případě se studie proveditelnosti nazývá koncesní projekt). Tato povinnost platí pouze pro projekty, které spadají pod režim **významných koncesních smluv**. Pro ostatní koncesní smlouvy tato povinnost není, nicméně je vhodné, aby zadavatel vždy provedl alespoň základní ekonomické propočty, případně vypracoval studii proveditelnosti, jejíž obsah odpovídá struktuře studie proveditelnosti dle koncesního zákona.

Významnost koncesní smlouvy se určuje dle předpokládaného příjmu soukromého partnera, jehož výpočet upravuje vyhláška ke koncesnímu zákonu č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon. Tato vyhláška obsahuje vzor formuláře pro výpočet předpokládaného příjmu. Celková částka se vypočte jako suma diskontovaných příjmů soukromého partnera v jednotlivých letech trvání smlouvy.

Povinnost vypracovat studii proveditelnosti pak mají tito zadavatelé významných **koncesních smluv**, které jsou zadané dle koncesního zákona:

- **Česká republika a státní příspěvková organizace nebo jiná právnická osoba podle KZ**, jestliže předpokládaný příjem soukromého partnera činí nejméně **500 mil. Kč**,
- **kraj, hlavní město Praha, příspěvkové organizace, u nichž vykonávají funkci zřizovatele nebo jiná právnická osoba podle KZ**, jestliže předpokládaný příjem soukromého partnera činí nejméně **250 mil. Kč**,
- **obec nad 100 000 obyvatel, příspěvková organizace, u níž vykonává funkci zřizovatele nebo jiná právnická osoba podle KZ**, jestliže předpokládaný příjem soukromého partnera činí nejméně **200 mil. Kč**,
- **obec od 25 000 do 100 000 obyvatel, příspěvková organizace, u níž vykonává funkci zřizovatele nebo jiná právnická osoba podle KZ**, jestliže předpokládaný příjem soukromého partnera činí nejméně **100 mil. Kč**,
- **obec do 25 000 obyvatel, příspěvková organizace, u níž vykonává funkci zřizovatele nebo jiná právnická osoba podle KZ**, jestliže předpokládaný příjem soukromého partnera činí nejméně **50 mil. Kč**, a
- **jiný zadavatel**, jestliže předpokládaný příjem soukromého partnera činí nejméně **100 mil. Kč**.

Významné koncesní smlouvy jsou definovány v §20 KZ.

Rozhodnutí o přípravě studie proveditelnosti dle zákona o veřejných zakázkách

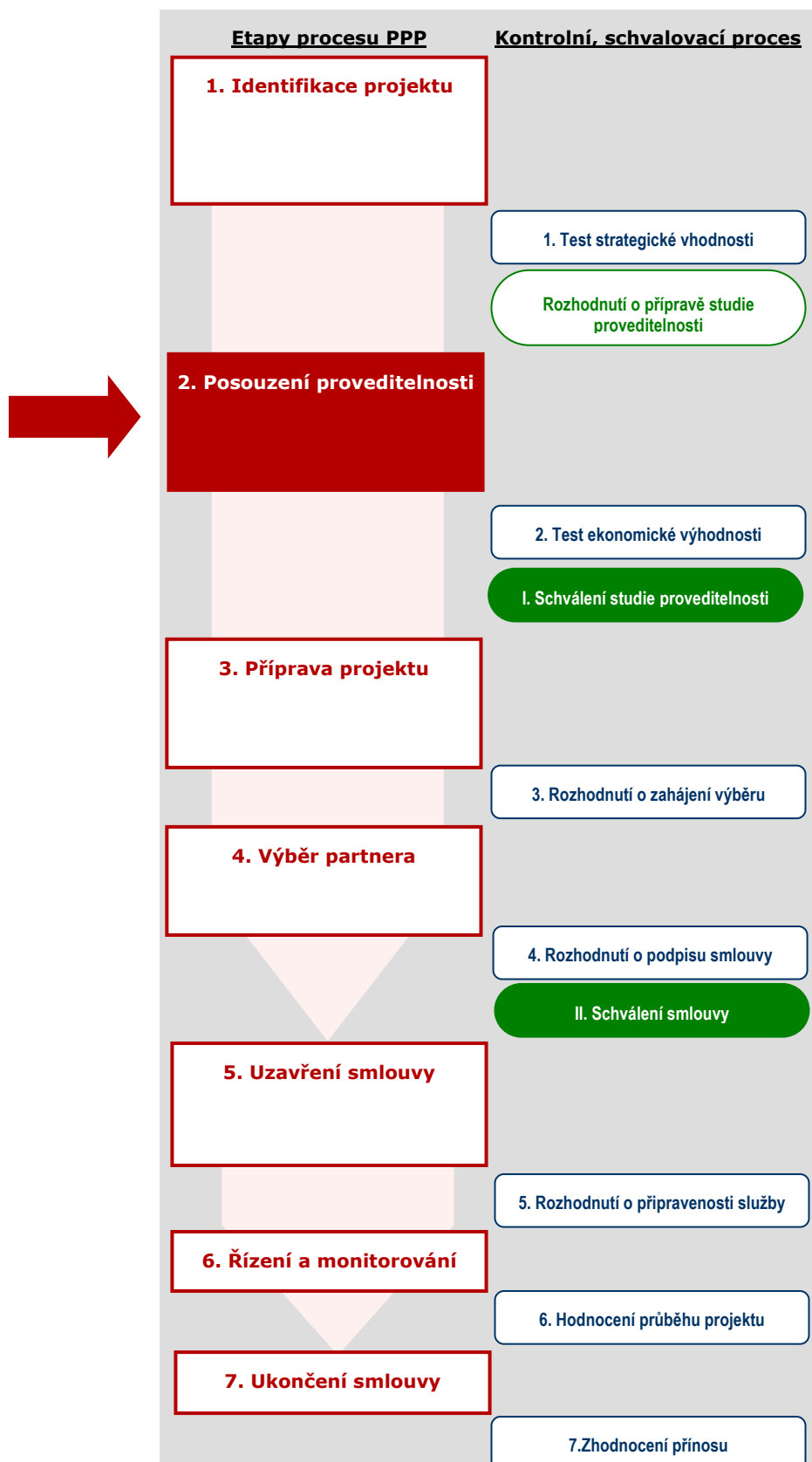
Výše uvedený postup platí pro projekty zadané dle koncesního zákona, nicméně i v případě, že se jedná o projekty dle zákona o veřejných zakázkách, je dobré postupovat výše uvedeným způsobem.

Zadavatel je v případě zadání projektu dle ZVZ povinen zpracovat pouze ekonomické posouzení projektu a vyžádat si předchozí stanovisko Ministerstva financí, pokud je předpokládaná hodnota veřejné zakázky vyšší než 500 mil. Kč a smlouva bude uzavírána nejméně na 5 let nebo na dobu neurčitou.

Tento postup odráží legislativu platnou k datu aktualizace metodiky (září 2011) a zadavatel tedy musí tento postup ověřit v aktuální legislativě.

Rozhodnutí o přípravě studie proveditelnosti provádí zadavatel na základě doporučení Řídícího výboru.

Etapas 2: Posouzení proveditelnosti



2 Posouzení proveditelnosti

Cíl Zajištění projektového týmu na (i) vypracování studie proveditelnosti a případně i na (ii) přípravu projektu a zadávací/koncesní dokumentace, na (iii) výběr soukromého partnera a na (iv) monitorování a dohled nad plněním koncesní smlouvy.

Posouzení vhodnosti realizace projektu formou PPP.

Činnosti

- 2.1. Identifikace potřeb externí asistence
- 2.2. Rozpočet na práci projektového týmu
- 2.3. Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce
- 2.4. Vypracování studie proveditelnosti
- 2.5. Úvodní testování trhu

2.1 Identifikace potřeb externí asistence

Vzhledem k tomu, že v České republice prozatím není dostatek relevantních zkušeností zadavatelů s přípravou PPP projektů, je pravděpodobné, že zadavatelé využijí poradenských služeb.

Zadavatel v tomto stádiu identifikuje potřeby odborných znalostí a schopností, které je nezbytné zajistit externě a které nejsou k dispozici z vlastních zdrojů. Zadavatel zváží:

- požadavky na výstupy a rozsah činnosti projektového týmu;
- typ požadované expertízy (finanční, právní, technická);
- roli projektového týmu v procesu přípravy projektu;
- požadavky na kvalifikaci a zkušenost členů projektového týmu (znalost trhu, zkušenosti s PPP v daném sektoru, prezentační schopnosti projektu atd.);
- schopnosti a zkušenosti v rámci vlastních zdrojů i širších možností veřejného sektoru, které zadavatel může využít – např. asistence PPP Centra;
- předběžné termíny plnění.

Na základě rozvahy dle výše uvedených bodů zadavatel určí, pro které činnosti a etapy projektu bude potřebovat využít služeb externího poradenství a které realizuje z vlastních zdrojů či za pomoci dalších zdrojů z veřejného sektoru.

Nejčastěji se činnost projektového týmu, jehož součástí budou pravděpodobně externí poradenské společnosti, rozlišuje na čtyři hlavní fáze. Jedná se o:

- I. Fáze: Vypracování studie proveditelnosti, jehož cílem je posouzení proveditelnosti formou PPP,
- II. Fáze: Příprava projektové a zadávací / koncesní dokumentace,
- III. Fáze: Výběr soukromého partnera,
- IV. Fáze: Monitorování a dohled nad plněním koncesní smlouvy (pouze po omezenou dobu těsně po zahájení projektu).

2.2 Rozpočet na práci externích poradců

Pokud se zadavatel rozhodne využít externích poradenských služeb, je nutné vyčlenit předběžnou finanční částku na jejich pokrytí. Pokud zadavateli chybí interní zkušenost s realizací PPP projektů, najmutí a kvalita poradců rozhodujícím způsobem ovlivňuje úspěšnou a včasnou realizaci PPP projektu. Z tohoto důvodu by se na najmutí poradců nemělo zjednodušeně pohlížet jako na náklad, ale jako na investici v kontextu celoživotních nákladů projektu, která pomůže zadavateli v transakci zajistit nejlepší hodnotu za peníze.

2.3 Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce

Výběr poradců podléhá ZVZ a probíhá v souladu s procesy definovanými tímto zákonem. Zadavatel je povinen dodržovat zásady stejného zacházení se všemi uchazeči, zásadu transparentnosti a nediskriminace.

Klíčovým předpokladem úspěšného výběru poradců je **kvalitně připravená zadávací dokumentace a jasně definované požadavky na práci poradců** týkající se výstupů a termínů dodání. Stejně důležitý je **popis rolí poradců** v rámci projektu a **specifikace cílů**, jejichž dosažení se od poradců očekává. Při přípravě veřejné zakázky se doporučuje provést průzkum trhu poradenských služeb. Podmínky zadání by měly být nastaveny realisticky a smysluplně, aby se zajistil dostatečný zájem kvalitních poradců a finálně byla vybrána nabídka, která představuje nejlepší hodnotu za peníze.

2.4 Vypracování studie proveditelnosti

Pokud se jedná o významnou koncesní smlouvu, je v této etapě povinností zadavatele zajistit vypracování studie proveditelnosti ve struktuře dle koncesního zákona. Na ostatní projekty se tato zákonná povinnost nevztahuje, posouzení proveditelnosti se však doporučuje i pro tyto případy.

Cílem studie proveditelnosti je prověřit ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu formou PPP, důsledky pro zadavatele a jeho dostupnost v kontextu veřejných zdrojů.⁴

Studie proveditelnosti by měla obsahovat alespoň:

- (i) **identifikaci objektivních potřeb zadavatele,**
- (ii) **analýzu možností řešení** (popis možných způsobů zajištění potřeb zadavatele a doporučení nejvýhodnější varianty – např. rekonstrukce, výstavba nové infrastruktury atd) a
- (iii) **analýzu způsobů realizace doporučené varianty** (veřejná zakázka, PPP).

Standardně by měla studie proveditelnosti poskytovat informace o celkové finanční, technické a právní proveditelnosti projektu včetně:

- výhodnosti realizace projektu formou PPP, jeho dostupnosti pro zadavatele (finanční prostředky na platby) a míře dopadu v evidenci závazků veřejného sektoru (způsob zachycení v národních účtech),
- přesném obsahu a způsobu zajištění projektu včetně způsobu nakládání s majetkem zadavatele, ať již je jím stát, nebo ÚSC,

⁴ Studie proveditelnosti dle koncesního zákona je upravena v §21 KZ a vyhlášce ke koncesnímu zákonu č. 217/2006 Sb. vydané Ministerstvem financí a Ministerstvem pro místní rozvoj.

- platebním mechanismu a rozdělení rizik mezi smluvní strany,
- předpokládaných peněžních tocích soukromého partnera a zadavatele plynoucích z projektu.

Studie proveditelnosti by měla obsahovat také finanční analýzu, která porovnává finanční náklady na preferovanou variantu projektu realizovanou formou PPP oproti tradičnímu způsobu zadání tzn. veřejnou zakázkou. Součástí analýzy je i ocenění rizik, za která veřejný sektor ponese odpovědnost.

Na základě analýz obsažených ve studii proveditelnosti musí být zřejmé, zda je pro zajištění dané služby nebo provedení díla vhodné a ekonomicky výhodné pro zadavatele realizovat projekt formou PPP.

Podrobný popis jak zpracovat studii proveditelnosti je obsažen v metodice Ministerstva financí „Metodika vypracování studie proveditelnosti“ – www.mfcr.cz. Metodický návod k analýze rizik poskytuje metodika Ministerstva financí „Řízení rizik v projektech PPP“ – www.mfcr.cz.

2.5 Úvodní testování trhu

Studie proveditelnosti by měla také obsahovat výsledky úvodního testování trhu. Účelem tohoto testování je potvrdit, že:

- o projekt v navrhované struktuře (platební mechanismus, rozdělení rizik) je na trhu zájem – a to jak na trhu potenciálních soukromých partnerů (stavební společnosti, provozní společnosti), tak i na trhu investorů (financující banky, institucionální investoři apod.);
- počet soukromých partnerů, kteří jeví zájem zúčastnit se výběrového řízení a disponují určitými zkušenostmi, je dostatečný k vyvolání dostatečně konkurenčního prostředí v průběhu výběru soukromého partnera;
- trh akceptuje navrhovaný harmonogram realizace projektu (harmonogram je splnitelný – např. dostatečný čas pro účastníky výběrového řízení vytvořit společnosti SPV, zpracovat nabídku atd.).

Toto úvodní testování trhu může být provedeno telefonickým dotazováním, písemným dotazníkem nebo pomocí schůzek. Vždy však musí být dodrženy zásady transparentnosti.

Výstupy

- Zadávací dokumentace s rozsahem plnění poradenských služeb, rozpočet na práci poradců, podepsaná smlouva s vítězem zadávacího řízení na výběr poradců
- Zpracovaná studie proveditelnosti

Metodika

- Metodika vypracování studie proveditelnosti
 - Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP
 - Řízení rizik v projektech PPP
 - Metodika MF Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu
 - Platební mechanismy PPP projektů
- Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 2 zadavatel provést, je k dispozici v části B této metodiky [Etapa 2: Posouzení proveditelnosti](#)

**Kontrolní
proces**

Brána 2 – Test ekonomické výhodnosti.

Cílem této brány je posoudit ekonomickou výhodnost realizace formou PPP. Použití PPP musí být ekonomicky výhodnější oproti tradičnímu zadání a tedy dosahovat hodnoty za peníze („Value for Money“). Ekonomickou výhodnost PPP prokazuje finanční analýza, která je založena na srovnání modelu Komparátoru veřejného sektoru⁵ („Public Sector Comparator, PSC“) a Referenčního projektu PPP⁶. Tato analýza musí být zpracována ve studii proveditelnosti .

⁵ Komparátorem veřejného sektoru se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho pořízení formou tradiční veřejné zakázky na stavbu s následným provozem ve vlastní režii veřejného sektoru. Tento model zohlední ocenění podstupovaných rizik veřejným sektorem. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako Referenční PPP projekt tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost. Výstupní hodnotou tohoto modelu je NPV PSC. [NPV znamená čistou současnou hodnotu (Net Present Value) diskontovaných budoucích peněžních toků.] Více viz Slovníček pojmů nebo metodika Ministerstva financí „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“ - www.mfcr.cz.

⁶ Referenční PPP projekt zahrnuje veškeré předpoklady potřebné k sestavení finančního modelu vycházející ze závěrů a doporučené struktury koncesního projektu, komplexní finanční model vycházející z těchto předpokladů, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu pořízení služby formou PPP - Model PPP. Výstupní hodnotou tohoto modelu je NPV PPP. [NPV znamená čistou současnou hodnotu (Net Present Value) diskontovaných budoucích peněžních toků.] Podrobněji viz dále metodika nebo Slovníček pojmů. Více viz metodika Ministerstva financí „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“ - www.mfcr.cz.

**Kontrolní
otázky**

- 1.** Jsou zpracovány všechny výstupy požadované v této etapě?
- 2.** Byla vypracována studie proveditelnosti (byla-li povinností)? Je PPP optimální variantou?
- 3.** Je projekt finančně dostupný, byly analyzovány jeho alternativy a předpokládá se dosažení odpovídající hodnoty za peníze?
- 4.** Bylo provedeno úvodní testování trhu? Byly výsledky testování kladné a byly zahrnuty do studie proveditelnosti?
- 5.** Byly společně s financujícími subjekty a jinými významnými zúčastněnými stranami projednány a odsouhlaseny podmínky úspěšné realizace projektu?
- 6.** Bude zadavatel disponovat dostatečnou interní kapacitou k řízení a monitorování projektu?
- 7.** Je zajištěna dostatečná podpora projektu ze strany zúčastněných subjektů?
- 8.** Byla identifikována hlavní projektová rizika i možná rizika související s přípravou projektu (v souladu s metodikou MF „Řízení rizik v projektech PPP“) a existuje předběžný plán řízení těchto rizik?
- 9.** Je projekt úplný, tj. naplňuje strategické cíle zadavatele?
- 10.** Je projekt pro zadavatele finančně dostupný?
- 11.** Je PPP vhodnou variantou řešení projektu? Předpokládá se touto formou dosažení hodnoty za peníze?
- 12.** Lze potvrdit předpokládaný harmonogram včetně zohlednění vlivu souvisejících projektů?
- 13.** Existují externí vlivy, které mohou projekt v budoucnu ovlivnit a byla přijata strategie ošetření jejich vlivu na projekt?
- 14.** Byla jasně definována struktura projektu včetně klíčových rolí a rozložení zodpovědností? Tj. je respektován „Kodex řízení PPP projektů“? Byl schválen jednací řád řídicího výboru?
- 15.** Jsme si vědomi širšího kontextu projektu, včetně programů/iniciativ vlády?
- 16.** Proběhlo transparentně výběrové řízení na poradce? Byla zajištěna jejich dostatečná kvalifikace?
- 17.** Přispívá projekt k naplňování cílů definovaných v Etapě 1?

Kdo posuzuje?

Posouzení studie proveditelnosti včetně finančního modelu a ekonomické výhodnosti realizace projektu formou PPP provede Řídicí výbor spolu s MF a PPC, pokud jsou členy Řídicího výboru.

**Schvalovací
proces dle
koncesního
zákona a zákona
o veřejných
zakázkách**

Schválení studie proveditelnosti dle koncesního zákona

Schválení studie proveditelnosti v případě významné koncesní smlouvy podléhá schvalovacímu procesu dle §22 KZ.

O schválení studie proveditelnosti rozhoduje:

- **vláda** v případě studie proveditelnosti České republiky, státní příspěvkové organizace nebo jiné právnické osoby podle §22 odst. 3) písm. a) KZ,
- **zastupitelstvo kraje** v případě studie proveditelnosti kraje, příspěvkové organizace, u níž plní kraj funkci zřizovatele nebo jiné právnické osoby podle §22 odst. 3) písm. b) KZ,
- **zastupitelstvo obce** v případě studie proveditelnosti obce, příspěvkové organizace, u níž plní obec funkci zřizovatele nebo jiné právnické osoby podle §22 odst. 3) písm. c) KZ,
- **orgán rozhodující o otázkách hospodaření** podle zvláštního právního předpisu v případě studie proveditelnosti jiného zadavatele, podle §22 odst. 3) písm. d) KZ.

Dle požadavků koncesního zákona studie proveditelnosti musí být schválena nejpozději:

- před zahájením koncesního řízení nebo
- v případě použití koncesního dialogu před podáním výzvy k podání nabídek.

Přestože koncesní zákon umožňuje schválit studii proveditelnosti až po ukončení koncesního dialogu, je doporučeno schválit studii proveditelnosti již před zahájením výběrového řízení na soukromého partnera. Důvodem je nutnost prokázání výhodnosti zadání projektu formou PPP, dostupnosti projektu pro zadavatele a jeho realizovatelnosti již před zahájením řízení.

V případě, že se jedná o koncesní smlouvu dle KZ, ale není významnou koncesní smlouvou, pak tento postup dle koncesního zákona povinný není, nicméně doporučujeme postupovat obdobným způsobem jako u významných koncesních smluv.

Schválení studie proveditelnosti dle zákona o veřejných zakázkách

Zákon o veřejných zakázkách explicitně neuvádí povinnost zadavatele vypracovat studii proveditelnosti ani následně tuto studii schválit. Nicméně i v těchto případech je doporučeno takový dokument zpracovat. S ohledem na rozsah a význam připravovaných projektů PPP je zadavatelům zejména na municipální úrovni doporučeno, aby o přípravě, průběhu a výsledku těchto projektů informovali zastupitelstvo a klíčové kroky si nechali schvalovat.

Dle zákona o veřejných zakázkách je zadavatel povinen pouze zpracovat ekonomické posouzení projektu a vyžádat si předchozí stanovisko Ministerstva financí, pokud je předpokládaná hodnota veřejné zakázky vyšší než 500 mil. Kč a smlouva bude uzavírána nejméně na 5 let nebo na dobu neurčitou.

Vzhledem k faktu, že se legislativa stále vyvíjí a mění, zadavatel by si měl vždy zjistit aktuální zákonné požadavky pro schvalování projektu.

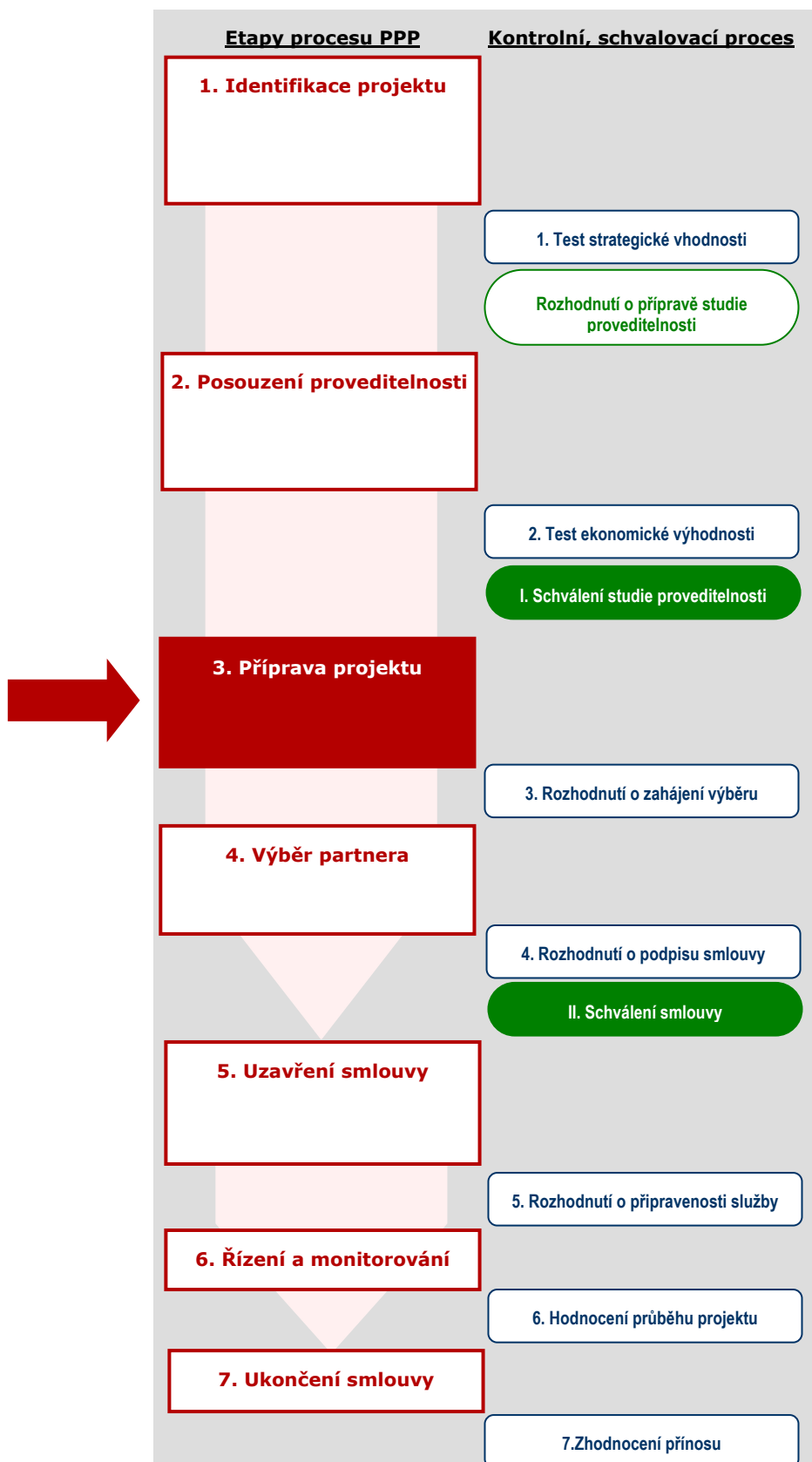
MF

U PPP projektů, jejichž studii proveditelnosti schvaluje vláda, bude studie proveditelnosti v rámci meziresortního připomínkového řízení odborně posouzen MF, které může k tomuto účelu využít podpory PPP Centra.

Po schválení studie proveditelnosti vládou MF registruje předpokládané rozpočtové dopady v databázi dlouhodobých závazků.

MF v rámci svých možností rovněž poskytne součinnost Českému statistickému úřadu (ČSÚ) k vyjádření o předběžném zachycení závazků v systému národních účtů.

Etapa 3: Příprava projektu



3 Příprava projektu

Cíl Cílem této etapy je zajištění podmínek pro úspěšný výběr soukromého partnera

Činnosti 3.1. Příprava koncesního/zadávacího řízení k výběru partnera
3.2. Projektová dokumentace a návrh koncesní smlouvy
3.3. Testování trhu

3.1 Příprava koncesního/zadávacího řízení k výběru partnera

Projektový tým by měl vypracovat dokument, na jehož základě bude zadavateli doporučen optimální způsob výběru soukromého partnera. Jedná se zejména o určení druhu řízení k výběru soukromého partnera. Podle toho, zda se jedná o projekt dle KZ nebo ZVZ bude zvolen také druh koncesního/zadávacího řízení.

Koncesní/zadávací řízení se provádí v těchto krocích:

- zahájení koncesního/zadávacího řízení – uveřejnění oznámení;
- podání žádosti uchazečů o účast v koncesním/zadávacím řízení a posouzení jejich kvalifikace – možnost omezení počtu kvalifikovaných uchazečů na minimálně 3;
- výzva k podání nabídek včetně případného jednání o nabídkách **nebo**
- pokud zadavatel využije možnosti koncesního/soutěžního dialogu, jehož cílem je nalézt vhodné varianty řešení projektu, zveřejní výzvu k účasti v koncesním/soutěžním dialogu a po jeho proběhnutí vyzve k podání nabídek (lze i včetně možného jednání o nabídkách);
- otevření, posouzení a hodnocení nabídek;
- výběr soukromého partnera.

Při přípravě koncesního/zadávacího řízení poradci (projektový tým):

- doporučí vhodný způsob realizace koncesního/zadávacího řízení;
- vypracují návrh podpůrné dokumentace dle KZ nebo ZVZ;
- připraví oznámení o zahájení koncesního/zadávacího řízení, které je výzvou k podání žádosti o účast v koncesním/zadávacím řízení (dále jen „oznámení“).

Standardně by mělo oznámení poskytnout informace o projektu, uvést očekávání zadavatele o složení konsorcií, které se budou o zakázku ucházet a zaměřit se na získání verifikovatelných informací o uchazečích. V případě, že se zadavatel rozhodne omezit počet kvalifikovaných uchazečů, uvede v oznámení kritéria pro jejich omezení. Oznámení musí obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v koncesním zákoně či zákoně o veřejných zakázkách podle toho, který způsob koncesního/zadávacího řízení bude použit.

3.2 Projektová dokumentace a návrh koncesní smlouvy

Výstupy projektové dokumentace vytvořené v této etapě přípravy projektu slouží jako podklad pro koncesní/zadávací řízení a jsou obvykle připravovány poradci ve spolupráci se zaměstnanci zadavatele v rámci projektového týmu. Dokumentace by měla přímo vycházet ze schválené studie

proveditelnosti. Čím silnější bude vzájemná vazba, tím vyšší bude pravděpodobnost dosažení uváděné hodnoty za peníze.

Dle závěrů studie proveditelnosti projektový tým připraví:

- detailní specifikaci výstupů projektu a registr rizik;
- platební mechanismus a systém měření výkonnosti.

Kromě výše uvedeného projektový tým rovněž vypracuje návrh koncesní smlouvy, Informační memorandum projektu (viz 3.3. Testování trhu) a další právní dokumenty nutné k přípravě koncesního/zadávacího řízení, jak to již nastínila kapitola 3.1. Tzn. text oznámení o zahájení řízení včetně kvalifikačních kritérií a případně hodnotících kritérií, text výzvy k účasti v dialogu⁷, případně výzvy k podání nabídek včetně zadávací/koncesní dokumentace pro výběr soukromého partnera.

Pro návrh smlouvy, jejíž platební mechanismus bude založen na platbě za dostupnost, se doporučuje využít metodický materiál Ministerstva financí „Vzorová koncesní smlouva“ - www.mfcr.cz.

Projektový tým by se měl rovněž v této fázi připravit na poskytování informací účastníkům výběrového řízení týkající se podrobností o stavu pozemku, na kterém bude vystavěna infrastruktura a případných omezeních projektu (územní plány atd.).

3.3 Testování trhu

Pro to, aby byly transparentně nastaveny podmínky koncesního/zadávacího řízení a byl zajištěn zájem soukromého sektoru, doporučuje se zveřejnit „Informační memorandum projektu“ a umožnit potenciálním zájemcům, aby se k tomuto dokumentu veřejně vyjádřili. Informační memorandum je dokument, který seznamuje potenciální soukromé partnery se současným stavem projektu. Dále obsahuje nejdůležitější závěry vyplývající z výstupů projektové dokumentace i ustanovení smlouvy, ke kterým zadavatel plánuje získat zpětnou vazbu. Materiál slouží zejména k marketingovým aktivitám a testování zájmu trhu. Podobným cílům slouží i poradci vypracovaný dotazník pro potenciální zájemce o realizaci projektu.

Pokud se navrhovaná smlouva podstatně liší od standardních smluv objevujících se na trhu či je netypický platební mechanismus, je užitečné diskutovat na trhu před zahájením výběrového řízení celé části smlouvy či platebního mechanismu vzhledem k zachování konkurence v průběhu řízení.⁸

Zpětná vazba ze strany soukromého sektoru může být také vyjádřena např. prostřednictvím připomínek Asociace PPP⁹, popřípadě stanovisek jednotlivých subjektů, které se mohou se zněním zveřejněných dokumentů seznámit na webových stránkách projektu. Zároveň by měla být stanovena lhůta, během níž zadavatel bude připomínky přijímat.

⁷ Pokud zadavatel bude postupovat soutěžním/koncesním dialogem.

⁸ Uchazeči by se při setkání s podmínkami, které dříve neznali a které jsou nestandardní, mohli rozhodnout po ukončení dialogu např. nepodat nabídku.

⁹ Sdružení fyzických a právnických osob působících v oblasti investic a služeb poskytovaných veřejnému sektoru. Základním cílem Asociace PPP je podpora a rozvoj investování a služeb formou PPP v České republice. Více o Asociaci PPP na www.asociaceppp.cz.

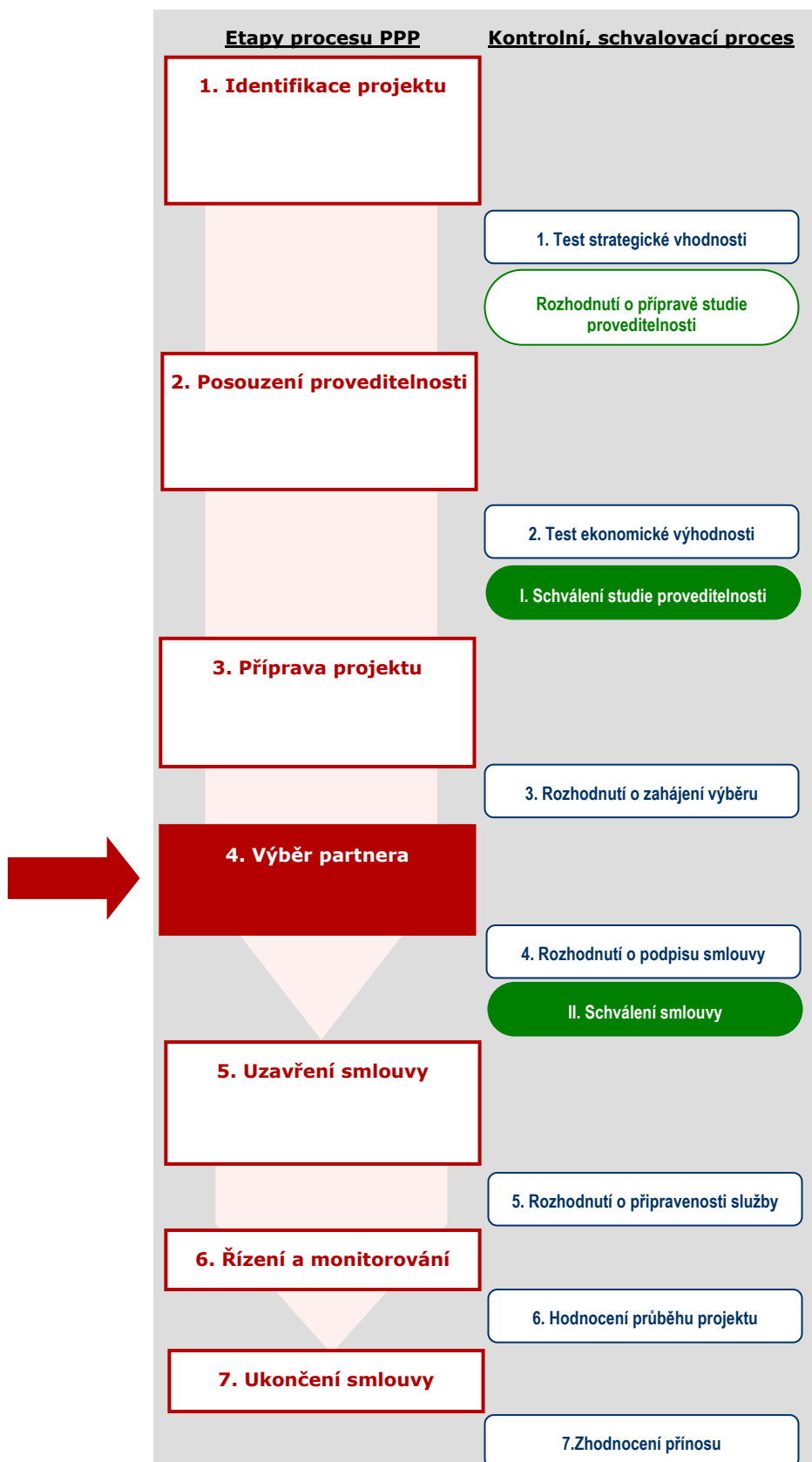
Výstupy	Strategie výběru soukromého partnera (typ řízení, harmonogram), Specifikace výstupů projektu, Registr (matice) rizik, Platební mechanismus a návrh systému měření výkonnosti, Návrh koncesní smlouvy, Informační memorandum projektu, dotazník pro testování trhu a veškeré zákonem požadované podklady k přípravě řízení.
Metodika	▪ Manuál PPP a Vzorová koncesní smlouva ▪ Platební mechanismy PPP projektů, Řízení rizik v projektech PPP
	▪ Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 3 zadavatel provést, je k dispozici v části B této metodiky Etapu 3:Příprava projektu.

Kontrolní proces	Brána 3. – Rozhodnutí o zahájení výběru partnera Brána 3 ověřuje životnost projektu, potenciál k úspěšné realizaci a připravenost projektu k zahájení koncesního/zadávacího řízení. Kontrolní proces se zaměří zejména na to, zda vybraný způsob realizace koncesního/zadávacího řízení odpovídá povaze projektu.
Kontrolní otázky	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Jsou jasně a jednoznačně specifikovány požadavky na zhotovitele, tj. výstupy projektu? 3. Lze potvrdit, že koncesní/zadávací dokumentace je úplná a naplňuje cíle projektu? 4. Byl vytvořen návrh smlouvy? 5. Je v návrhu smlouvy zakotveno rozdělení rizik předpokládané v rámci studie proveditelnosti? 6. V případě, že došlo ke změně ve výši předpokládaných nákladů projektu, zůstává projekt stále pro zadavatele dostupný a poskytuje hodnotu za peníze? 7. Byly přezkoumány všechny možné varianty způsobu zadání zakázky? 8. Je strategie zadání projektu v souladu s legislativou, stojí na pevném základě a je pochopitelná pro uchazeče? 9. Byl zpracován způsob hodnocení kvalifikace uchazečů, případně eliminační či hodnotící kritéria pro hodnocení nabídek uchazečů? 10. Je harmonogram projektu realistický, jsou zajištěny vhodné lidské zdroje? 11. Je nastaven vhodný systém finanční kontroly, financování a zajišťování prostředků? Je zajištěno finanční krytí celého projektu? 12. Můžeme dostatečně odborně a kvalifikovaně zajistit průzkum dodavatelského trhu a ověřit příslušné reference? 13. Jsou ze strany zadavatele připraveny všechny informace, které budou relevantní pro uchazeče a tvorbu nabídek? (Např. informace o stavebním pozemku atd.) 14. Byl aktualizován registr rizik (matice rizik) dle výsledků konečného testování trhu?

Kdo posuzuje?

Řídící výbor spolu s MF a PPC (pokud jsou členy Řídícího výboru) posoudí připravenost transakce a vydá doporučení k obsahu zadávací/koncesní dokumentace a k zahájení výběru soukromého partnera.

Etap 4: Výběr soukromého partnera



4 Výběr soukromého partnera

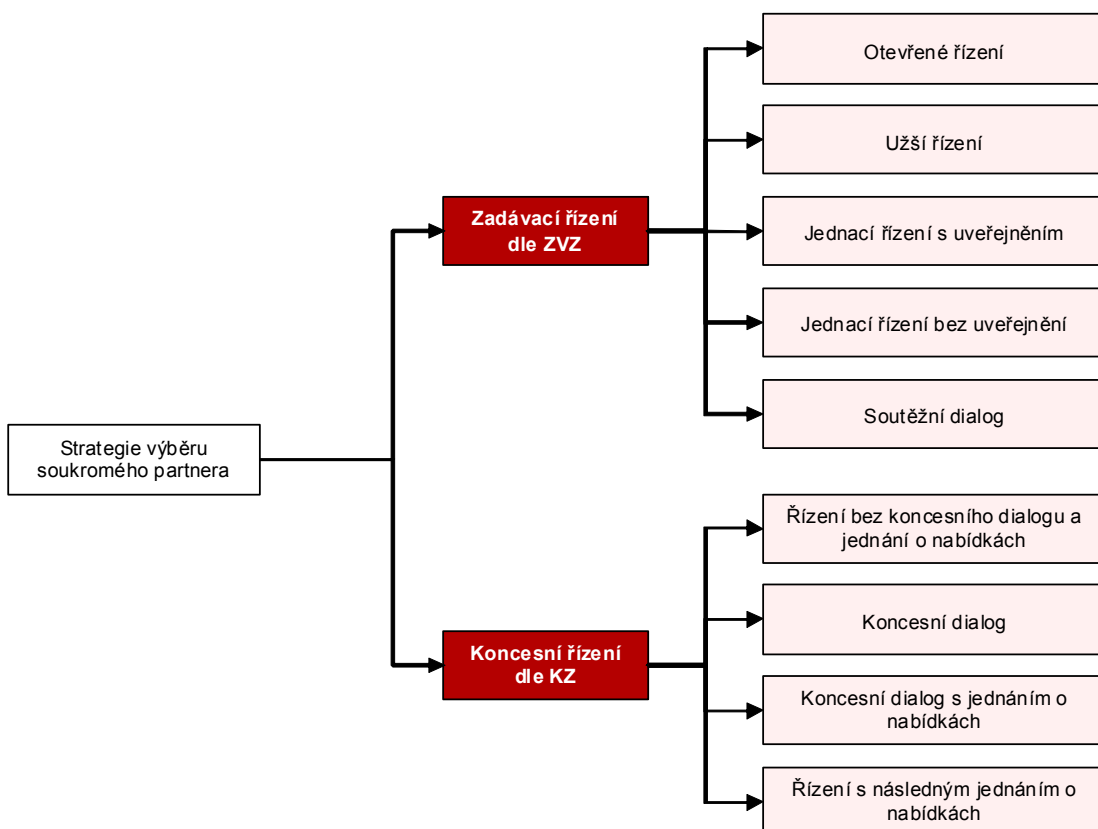
Cíl Cílem této etapy je vybrat pro realizaci projektu formou PPP nejvhodnějšího soukromého partnera.

Činnosti 4.1. Realizace soutěžního a transparentního výběru partnera

4.1 Realizace soutěžního a transparentního výběru partnera

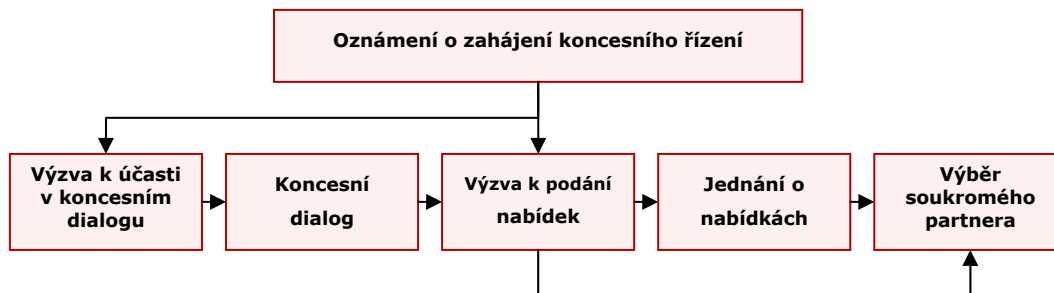
Pouhý fakt zapojení soukromého sektoru není sám o sobě zárukou efektivity. Delegování funkcí veřejných institucí má smysl tehdy, jestliže je soukromý partner dostatečně motivován stanovenými podmínkami k výkonům, které by byly jinak obtížně dosažitelné. V celém procesu realizace projektu je tedy naprosto klíčové, aby byla vyvolána **maximálně konkurenční soutěž mezi uchazeči** a tím se co nejvíce odhalily možnosti potenciálních soukromých partnerů. Součástí tohoto požadavku je transparentnost poptávky prostřednictvím výběrového řízení (tzn. koncesního či zadávacího řízení). Následující schéma zobrazuje možné způsoby výběru soukromého partnera a to jak pro projekty zadané dle KZ, tak dle ZVZ.

Schéma 2: Možné způsoby výběru soukromého partnera



Při výběru soukromého partnera formou koncesního řízení dle KZ se zadavatel může rozhodnout, zda bude postupovat cestou koncesního dialogu a následným možným jednáním o nabídkách a nebo přímo vyzve uchazeče k podání nabídek, o kterých se dále může jednat. Postup během koncesního řízení zjednodušeně zachycuje následující schéma.

Schéma 3: Koncesní řízení



- **Podání nabídek bez jednání a bez koncesního dialogu** - zadavatel se může rozhodnout nevyužít koncesního dialogu ani jednání o nabídkách a po Oznámení o zahájení koncesního řízení zašle uchazečům výzvu k podání nabídek. Na základě došlých nabídek pak vybere vítězného soukromého partnera;
- **Koncesní dialog** - pokud se zadavatel rozhodne realizovat koncesní řízení formou koncesního dialogu, vyzve uchazeče nejdříve k účasti v dialogu. Po jeho proběhnutí následuje podání nabídek, o kterých může zadavatel dále jednat, či nikoli. Koncesní dialog je nástrojem, který umožňuje zadavateli a uchazečům jednat o nejlepším řešení projektu;
- **Jednání o nabídkách** - zadavatel si může ve výzvě k podání nabídek vyhradit možnost dalšího jednání o nabídkách. Tento přístup otvírá prostor pro uchazeče, aby svou nabídku pozměnili oproti koncesní dokumentaci a následně vedli o příslušných změnách jednání se zadavatelem.

Při výběru soukromého partnera dle ZVZ může zadavatel zvolit jakýkoli typ řízení upravený v ZVZ. Jedná se o otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění a soutěžní dialog.

- **Otevřené řízení** – po zveřejnění oznámení zadavatel vyzve uchazeče k podání nabídek. Uchazeči podávají zároveň doklady k prokázání kvalifikace i své finální nabídky. Zadavatel vyhodnotí nabídky a kvalifikační předpoklady a zvolí vítězného uchazeče;
- **Užší řízení** – dvoufázové řízení, kdy nejprve uchazeči podávají žádosti o účast na podání nabídek a prokazují splnění kvalifikačních předpokladů. Pokud prokáží splnění kvalifikace, jsou v druhé fázi vyzváni k podání nabídek. Následně je vybrán vítězný uchazeč;
- **Jednací řízení s uveřejněním** – zadavatel po uveřejnění oznámení vyzve uchazeče k podání žádosti o účast a prokázání kvalifikace a následně ty, kteří splnili kvalifikační předpoklady, vyzve k podání nabídek. O podaných nabídkách zadavatel s uchazeči dále jedná a na základě výsledků jednání zvolí vítěznou nabídku;
- **Jednací řízení bez uveřejnění** – zadavatel v písemné výzvě k jednání oznamuje zájemci nebo omezenému počtu zájemců svůj úmysl zadat veřejnou zakázku. Tento způsob zadání veřejné zakázky je možný pouze v případě, že v předchozím otevřeném řízení, užším řízení, zjednodušeném podlimitním řízení či jednacím řízení s uveřejněním nebyly podány

žádné nabídky, byly podány nevhodné nabídky nebo nebyly podány žádné žádosti o účast v užším řízení nebo jednacím řízení s uveřejněním;

- **Soutěžní dialog** – na použití soutěžního dialogu se vztahuje §24 zákona o veřejných zakázkách. Cílem soutěžního dialogu je nalezení nejlepších řešení v případě, že se jedná o velmi komplikovaný předmět plnění, za přispění znalostí potenciálních soukromých partnerů.

Výstupy	Finální verze studie proveditelnosti, Finální verze koncesní smlouvy
Metodika	▪ Řízení rizik v PPP projektech ▪ Manuál PPP ▪ Vzorová koncesní smlouva ▪ Metodika MF Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu ▪ Platební mechanismy PPP projektů ▪ Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 4 zadavatel provést, je k dispozici v části B této metodiky Etapa 4: Výběr partnera.

Kontrolní proces	Brána 4. – Rozhodnutí o podpisu smlouvy a rozpočtový dozor MF V rámci brány 4 se potvrzuje ekonomická výhodnost uzavření smlouvy s vítězným soukromým partnerem a správnost investičního rozhodnutí. Zároveň se posuzuje průběh koncesního/zadávacího řízení z titulu organizačního zajištění, splnění očekávaných cílů a schopnosti obou partnerů implementovat navržené řešení projektu. Řešení musí poskytovat hodnotu za peníze.
Kontrolní otázky	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Naplňuje PPP projekt strategické cíle i poté, co jsou známy nabídky? 3. Postupovalo se v souladu se schválenou strategií zadání projektu a proběhlo vše v souladu se statutárními a procedurálními požadavky tak, že již neexistuje efektivní možnost odvolání neúspěšných uchazečů? 4. Je připraveno smluvní zajištění toho, že dodávky budou provedeny včas, v rámci stanoveného rozpočtu, a že bude zajištěno efektivní využití finančních prostředků? 5. Je zajištěna trvalá podpora projektu ze strany zainteresovaných subjektů? 6. Jsou připraveny podmínky pro změnu způsobu dodání služby ve veřejném zájmu? 7. Zabývali jsme se technickými aspekty, jako proveditelnost stavby a/nebo otázkami souvisejícími s informačními technologiemi (IT)? 8. Máme dostatečnou kvalifikaci a dostatečné lidské a rozpočtové zdroje pro řízení smlouvy a monitoring uzavřené smlouvy a vztahů se soukromým partnerem? 9. Jsou podané nabídky zadavateli finančně dostupné a poskytují hodnotu za peníze? 10. Byla kvantifikována a alokována i taková rizika jako je např. úrokové riziko, riziko inflace a

měnových kurzů (viz metodika MF „Řízení rizik v projektech PPP“)?

- 11.** Bylo dohodnuto, zda a jakým způsobem je nutné ještě dojednat a ošetřit s vybraným soukromým partnerem drobné změny zpětně neovlivňující výběrové řízení (změny formálního charakteru) před finálním podepsáním smlouvy?

Kdo posuzuje?

Posouzení konečné verze studie proveditelnosti včetně finančního modelu, koncesní smlouvy a kompletnosti dokumentace v rámci kontrolního procesu provede Řídící výbor spolu s MF a PPC, pokud jsou členy Řídícího výboru.

ŘV zároveň ověří, zda projekt zajišťuje hodnotu za peníze a optimální přenos rizik.

Schvalovací proces dle koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách

Schválení koncesní smlouvy dle koncesního zákona

Schválení koncesní smlouvy v případě významných koncesních smluv podléhá schvalovacímu procesu dle koncesního zákona. **Schválení významné koncesní smlouvy je podmínkou její platnosti.**

Významnou koncesní smlouvou, kterou uzavírá:

- **Česká republika, státní příspěvková organizace** nebo jiná právnická osoba podle §23 odst. 1) písm. a) KZ, **schvaluje vláda,**
- **kraj, příspěvková organizace,** u níž plní funkci zřizovatele nebo jiná právnická osoba podle §23 odst. 1) písm. b) KZ, **schvaluje zastupitelstvo kraje,**
- **obec, příspěvková organizace,** u níž plní funkci zřizovatele nebo jiná právnická osoba podle §23 odst. 1) písm. c) KZ, **schvaluje zastupitelstvo obce,**
- **jiný zadavatel, schvaluje orgán rozhodující o otázkách jeho hospodaření** podle zvláštního právního předpisu, podle §23 odst. 1) písm. d) KZ.¹⁰

Pokud se jedná o jiné než významné koncesní smlouvy, pak dle koncesního zákona není povinnost schvalovat koncesní smlouvu. Nicméně doporučujeme postupovat stejným způsobem jako u významných koncesních smluv.

K uzavření koncesní (všech, nikoli pouze významné) smlouvy **územním samosprávným celkem (dále též ÚSC),** příspěvkovou organizací, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek nebo jinou právnickou osobou podle KZ, a k její změně, je žadatel povinen vyžádat si **předchozí stanovisko Ministerstva financí** (§30 KZ).

Pokud se MF nevyjádří do 60 dnů od doručení žádosti o vydání stanoviska, platí, že nemá námitek k uzavření nebo změně koncesní smlouvy. Náležitosti obsahu žádosti o stanovisko stanovuje vyhláška č. 238/2006 Sb.

Pokud územní samosprávný celek uzavře koncesní smlouvu v rozporu se stanoviskem MF, nemá to na její platnost vliv. Nevyžádání si stanoviska vůbec má za následek neplatnost této smlouvy.

¹⁰ Např. § 5, odst. 2, písm. b) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

Schválení koncesní smlouvy dle zákona o veřejných zakázkách

Dle ZVZ pro zadavatele neexistuje povinnost schvalovat koncesní smlouvu, nicméně doporučujeme smlouvu nechat schválit dle schématu uvedeného výše.

Aktuální zákonné požadavky pro schvalování koncesní smlouvy projektu je nutné vždy ověřit v platné legislativě.

MF

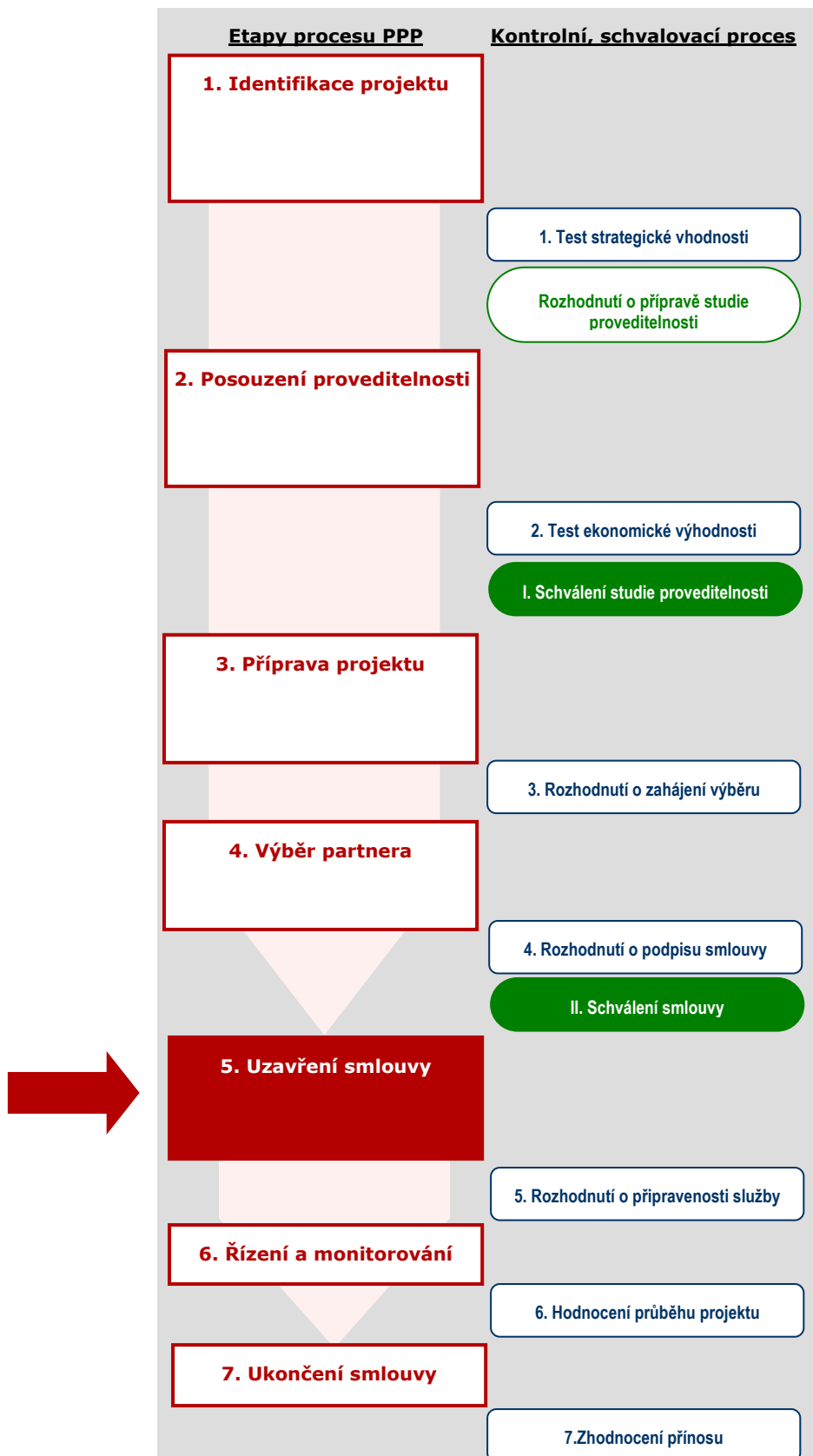
U PPP projektů, jejichž koncesní smlouvu schvaluje vláda, bude smlouva v rámci meziresortního připomínkového řízení odborně posouzena MF, které může k tomuto účelu využít podpory PPP Centra.

MF v rámci svých možností rovněž poskytne součinnost Českému statistickému úřadu (ČSÚ) k zachycení závazků v systému národních účtů.

V případě projektů na úrovni ÚSC (územní samosprávné celky) MF posoudí žádost ÚSC k uzavření koncesní smlouvy nebo její změně dle KZ.

V případě schválení koncesní smlouvy nebo vydání stanoviska pro ÚSC MF registruje rozpočtové dopady v databázi dlouhodobých závazků z koncesních smluv.

Etapa 5: Uzavření smlouvy



5 Uzavření smlouvy

Cíl Cílem této etapy je podepsat koncesní smlouvu definující oboustranně výhodné podmínky spolupráce.

Činnosti

- 5.1. Podpis smluvní dokumentace projektu
- 5.2. Podpis finanční dokumentace projektu
- 5.3. Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury

5.1 Podpis smluvní dokumentace projektu

Zadavatel uzavře smlouvu s vítězným uchazečem. Pro uzavření koncesní smlouvy platí ustanovení zákona o veřejných zakázkách o uzavření smlouvy obdobně. To znamená, že koncesní smlouva bude uzavřena do 15-ti dnů, pokud nebudou podány žádné námitky ve lhůtě 15 dnů od doručení oznámení o výběru nejvhodnější nabídky.¹¹

Výše uvedené schvalovací lhůty nekorespondují se zákonnou lhůtou pro uzavření koncesní smlouvy. Na řešení tohoto rozporu nepanuje jednotný názor. Dle některých právních názorů jedním z možných řešení mohou být například odkládací podmínky smlouvy týkající se jejího schválení, nicméně vždy se doporučuje konzultace s právními experty projektu.

5.2 Podpis finanční dokumentace projektu

Dalším významným okamžikem realizace PPP projektu je podpis smluv o financování a souvisejících zajišťovacích operacích, které jsou spojeny s procesem PPP projektu, ale nejsou implicitně vyžadovány KZ či ZVZ. Soukromý partner uzavírá s bankami a finančními institucemi smlouvy o financování a dále také se stavitelem a provozovatelem infrastruktury smlouvy o subdodávkách. Ačkoliv se tyto smlouvy uzavírají až po podpisu koncesní smlouvy, soukromý partner má obvykle už při podávání nabídek zajištěn příslib bank ohledně budoucích smluv¹² a také identifikovány subkontraktory. Tyto smlouvy však musí být podepsány před tzv. finančním vypořádáním projektu – tzn. před okamžikem, kdy jsou splněny odkládací podmínky a koncesní smlouva se stává nepodmíněnou. Po podpisu finanční dokumentace začíná stavební část projektu.

Pokud v okamžiku podpisu koncesní smlouvy nemají zadavatel ani soukromý partner k dispozici úplnou stavební dokumentaci – mají pouze požadavky zadavatele a návrh soukromého partnera, vytvoří zbývající projektovou dokumentaci mezi finančním vypořádáním a zahájením výstavby. Zadavatel by měl mít v tomto procesu právo na informace a na schvalování stanovených částí dokumentace.

Po uzavření smluvní a finanční dokumentace projektu nahradí úlohu řídicího výboru nástupnický subjekt, který bude dohlížet na implementaci projektu v souladu se smlouvou. Je vhodné, aby tento

¹¹ Toto ustanovení může způsobovat problém týkající se stanovených lhůt. Pro platnost významné koncesní smlouvy je nutné schválení smlouvy dle § 23 KZ, který neobsahuje žádné ustanovení týkající se doby schválení. Pokud navíc smlouvu uzavírá samosprávný územní celek, je podmínkou platnosti všech koncesních (i „nevýznamných“) smluv uzavírání dle KZ předchozí vyžádání a projednání stanoviska MF. Pro vyjádření ministerstva platí, že pokud se nevyjádří do 60 dnů od doručení, nemá námitky k uzavření této smlouvy.

¹² Pro zadavatele je často vhodné, aby požadoval předjednané smlouvy o financování mezi soukromým partnerem a bankami již v rámci výběrového řízení, neboť tak získá vyšší jistotu ohledně nákladů financování.

subjekt – či alespoň jeden jeho člen byl účasten při výběru soukromého partnera a vyjednávání podmínek smlouvy, neboť do tohoto procesu přinese dlouhodobý pohled a bude motivován k precizní formulaci ustanovení smlouvy apod. Více o této problematice viz metodika Ministerstva financí „Kodex řízení PPP projektu“ – www.mfcr.cz.

5.3 Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury

Po uzavření smluvní a finanční dokumentace projektu je obvykle zahájena výstavba infrastruktury. Výstavba musí být dokončena v souladu s požadavky stanovenými v koncesní smlouvě a zadavatel formálně převezme zařízení při tzv. „otevření“ (Předávací protokol stavby). Pro případ zpoždění jsou obvykle ve smlouvách zabudována ustanovení o smluvní pokutě či požadavku na zajištění náhradních kapacit.

Platby soukromému partnerovi od zadavatele budou zahájeny v okamžiku, kdy bude zařízení dostupné a započne poskytování služeb dle specifikace ve smlouvě (mělo by se rovnat okamžiku otevření).

Platby budou poskytovány na základě platebního mechanismu dohodnutého ve smlouvě.

Výstupy	Podepsaná koncesní smlouva, podepsaná přímá smlouva ¹³ , Předávací protokol stavby
Metodika	Vzorová koncesní smlouva a Manuál ke vzorové koncesní smlouvě, Platební mechanismy PPP projektů
MF	Evidence rozpočtových dopadů v kategorii „realizované PPP projekty“
MMR	Zápis údajů o uzavřené koncesní smlouvě do rejstříku koncesních smluv (dále také „rejstříku“) nejpozději do 30 dnů od doručení informací zadavatelem, které musí poskytnout ve lhůtě 30 dnů ode dne účinnosti koncesní smlouvy.
	Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 5 zadavatel provést je k dispozici v části B této metodiky Etapu 5: Uzavření smlouvy .

¹³ Smlouva uzavíraná mezi zadavatelem, seniorními věřiteli a SPV. Podrobněji viz str. 88.

Kontrolní proces

Brána 5. – Rozhodnutí o připravenosti služby

Kontrolní proces se v této etapě zaměří na ověření připravenosti služby před zahájením pravidelných plateb soukromému partnerovi, flexibilitu vzhledem k možným změnám a existenci systému, který bude monitorovat a hodnotit výkon soukromého partnera.

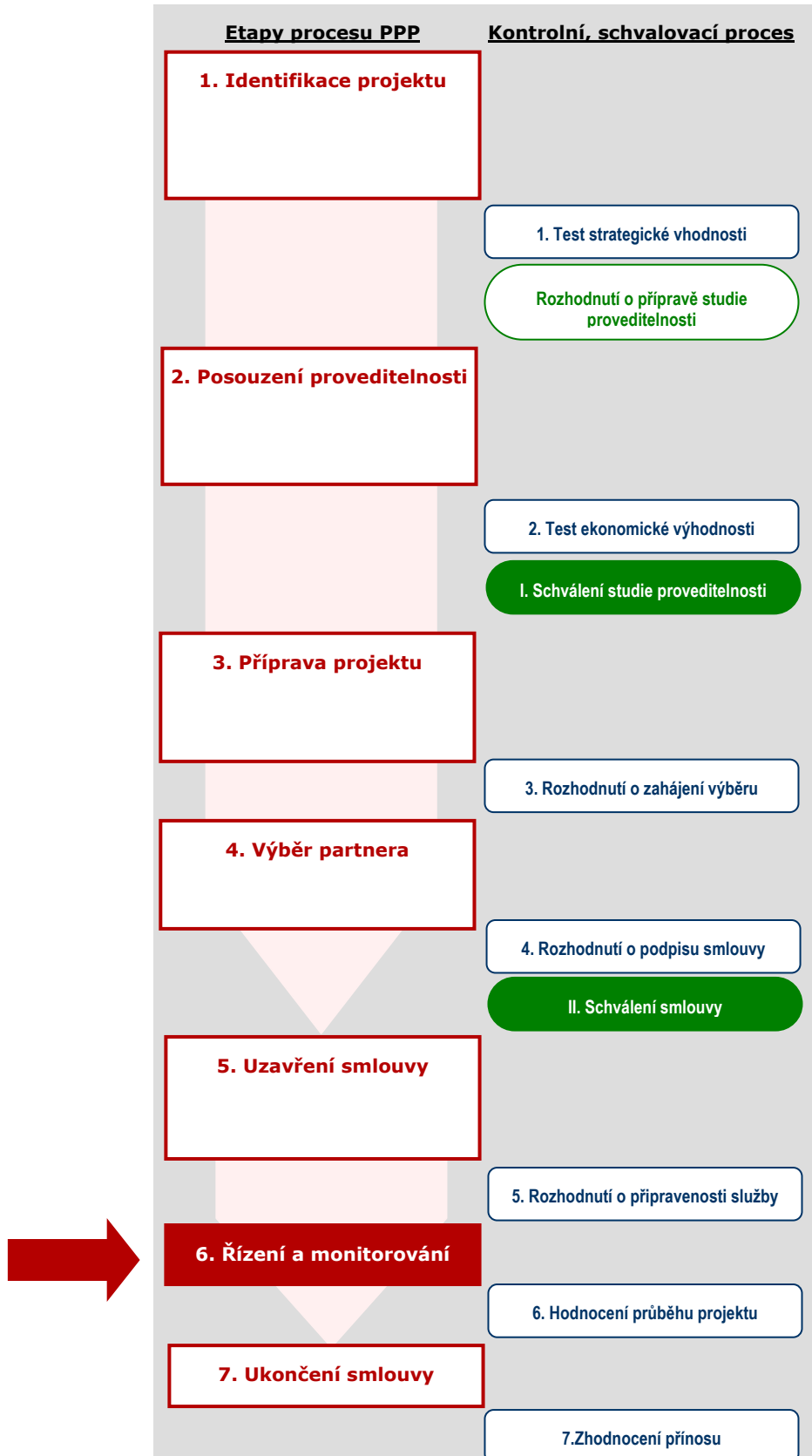
Kontrolní otázky

- 1.** Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě?
- 2.** Jsou stále respektovány původní cíle projektu?
- 3.** Lze potvrdit, že naplňování cílů bude dosaženo původně plánovaným způsobem?
- 4.** Lze potvrdit, že plány řízení projektu a jeho provozování jsou dosažitelné a že existují zdroje k jejich plnění?
- 5.** Je odsouhlasen kontrolní mechanismus plnění smlouvy?
- 6.** Určil zadavatel jasné podmínky ukončení fáze výstavby a zahájení provozu?
- 7.** Existuje plán pro případ krizového vývoje projektu?
- 8.** Bylo po ukončení stavby ověřeno naplnění podmínek smlouvy? Je infrastruktura připravená k zavedení do provozu a poskytování služeb dle definovaných kritérií smlouvy? Tj. může být schváleno zahájení provozu?
- 9.** Je soukromý partner schopen plnit podmínky smlouvy?
- 10.** Je zajištěna organizační struktura a lidské zdroje na straně zadavatele i soukromého partnera?
- 11.** Je pro další průběh projektu zajištěn kompetentní personál na řízení projektu i v jeho další etapě?
- 12.** Byly identifikovány a zaznamenány všechny momenty, z nichž vyplývá nějaké ponaučení pro další realizované projekty?
- 13.** Byl dohodnut ve smlouvě způsob a podmínky předávání infrastruktury do provozu zpět veřejnému zadavateli po ukončení projektu? (revize stavu infrastruktury, požadovaná kvalita atd.)

Kdo posuzuje?

Řídící výbor v případné součinnosti s MF a PPPC by měl ověřit, zda byly naplněny cíle smlouvy po ukončení stavební části projektu (pokud ji projekt zahrnuje) a při zahájení poskytování služeb.

Etapas 6: Řízení a monitorování smlouvy



6 Řízení a monitorování smlouvy

Cíl Cílem této etapy je implementovat PPP v souladu se smlouvou, zabezpečit efektivní fungování PPP po celou dobu platnosti smlouvy a operativně přijímat kroky, které vedou k odstranění případných nedostatků.

Činnosti 6.1. Řízení změn v mezích smlouvy
6.2. Monitorování plnění smlouvy
6.3. Úpravy cen

Popiska 6.1 Řízení změn v mezích smlouvy

Rozsah služeb definovaný v koncesní smlouvě vychází ze zadavatelových požadavků a potřeb v době, kdy je podepisována smlouva. Přestože by měl zadavatel již v tomto okamžiku přihlížet k budoucím potřebám, nemůže reálně předvídat vývoj potřeb po celou dobu koncesní smlouvy (v praxi obvykle 20-40 let). Z tohoto důvodu by měla koncesní smlouva obsahovat mechanismus, podle kterého může zadavatel takové změny prosadit, aniž by musel smlouvu předčasně ukončovat a vyhlášovat nové výběrové řízení. V praxi je převažujícím iniciátorem změn zadavatel. Soukromý partner většinou nemá důvod, aby navrhoval změny v rozsahu služeb¹⁴.

Přesný popis kroků procesu, ve kterém by měl zadavatel se soukromým partnerem projednávat návrh změn a jejich financování, obsahují metodiky Ministerstva financí „Vzorová koncesní smlouva“ a „Manuál PPP“ – www.mfcr.cz.

6.2 Monitorování plnění smlouvy

Standardní praxí je, že soukromý partner monitoruje při poskytování služeb sám sebe a vyhotovuje pro zadavatele tzv. Monitorovací zprávy. Aby se minimalizovala možnost zneužití takového monitorování, je často v koncesních smlouvách obsaženo ustanovení, podle něhož je soukromý partner, který úmyslně zamlčí nedostatky zjištěné monitorováním, zvláště penalizován. Tímto se zvyšují požadavky na monitorování na náklady soukromého partnera.

Mimo Monitorovací zprávy, které vyhotovuje soukromý partner a slouží jako podklad pro platební mechanismus, má zadavatel rovněž právo poskytování služeb monitorovat na vlastní náklady. Vzhledem k nedostatku zkušeností zadavatele s touto činností na počátku projektu, je možné využít služeb externí poradenské asistence. V dlouhodobém horizontu se však předpokládá, že zadavatel bude disponovat interními kapacitami, které budou řídit projekt a které by tento monitoring mohly provádět.

6.3 Úpravy cen

Vzhledem k dlouhodobosti smluv je nutné zahrnout do smluv mechanismy úpravy cen za poskytované služby. Mezi nejčastější mechanismy patří indexování cen služeb, benchmarking a testování trhu.

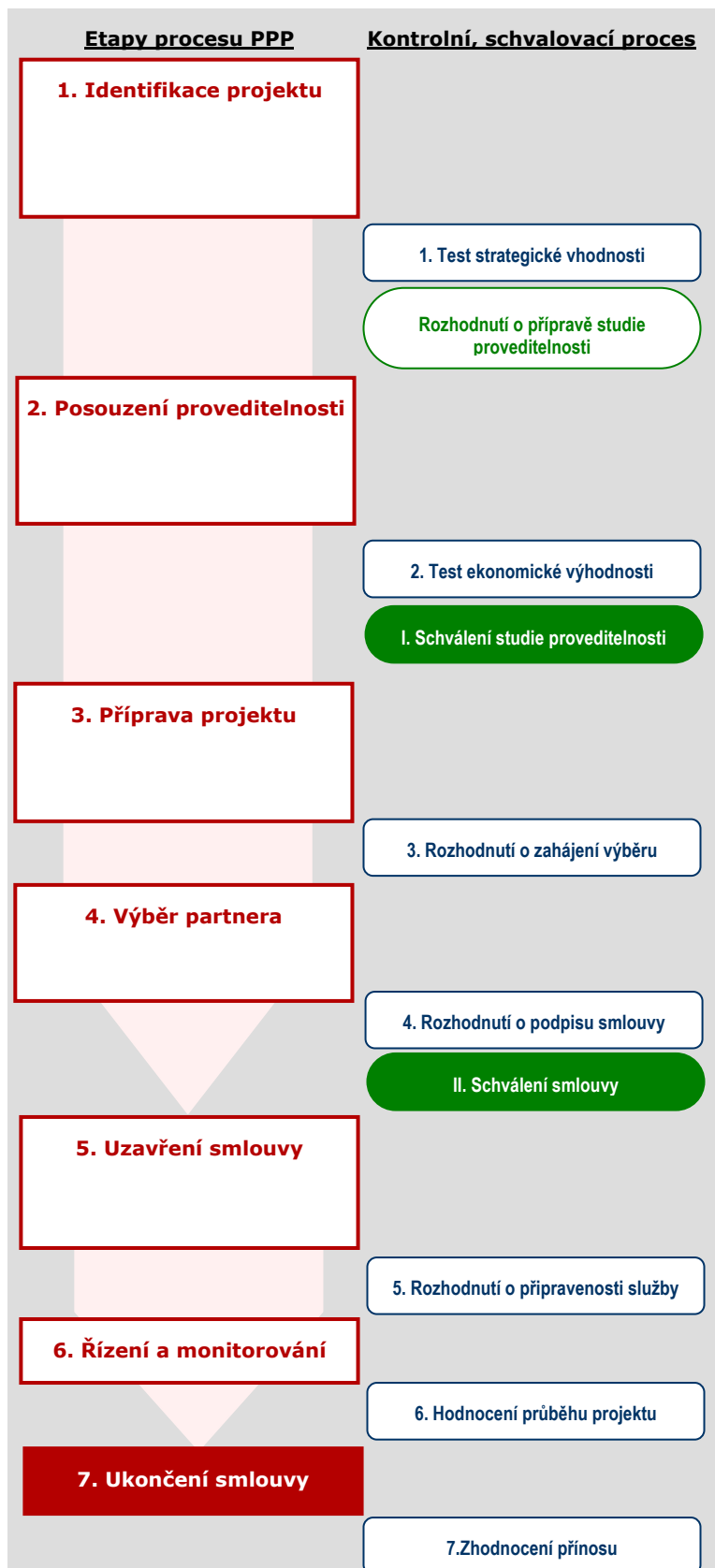
¹⁴ Během výběru soukromého partnera je možné si dohodnout i předběžný harmonogram prací, díky kterému se omezí potřeba změn prací, které plynou ze vzájemného neporozumění obou stran.

Výstupy	Monitorovací zprávy, Zprávy o stavu realizace projektu
Metodika	▪ Vzorová koncesní smlouva a Manuál PPP ▪ Metodika MF Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu
MF	Vedení databáze závazků z koncesních smluv a její aktualizace v případě změny koncesní smlouvy, která podléhá schválení dle KZ.
MMR	Evidence údajů o koncesních smlouvách v rejstříku a zápis případných změn.
	Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 6 zadavatel provést je k dispozici v části B této metodiky Etapu 6: Řízení a monitorování smlouvy .

Kontrolní proces	Brána 6. – Zhodnocení průběhu projektu V této bráně kontrolního procesu se posuzuje, zda projekt plní cíle a hodnotu za peníze, které byly dohodnuty v koncesní smlouvě. Tato hodnocení by měla probíhat průběžně po dobu projektu (optimálně každé 3 roky). První zhodnocení se doporučuje po 6 – 12 měsících po dokončení výstavby a zahájení provozu.
Kontrolní otázky	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Je dosahováno cílů projektu v souladu s původním záměrem? 3. Pokud jsou v průběhu implementace odsouhlaseny změny, jsou v souladu s původním zadáním projektu? 4. Trvá stále potřeba poskytování služeb dohodnutých ve smlouvě? 5. Pokud se změnila potřeba po poskytování dohodnutých služeb, byly úměrně tomu přizpůsobeny smlouva a dodávky? 6. Byl zadavatel průběžně informován o postupu výstavby a ukázal se zadavatelův systém kontroly výstavby a plnění smlouvy jako funkční? Pokud ne, byly uskutečněny kroky k nápravě této situace? 7. Existuje stálá snaha aktivně zlepšovat kvalitu služeb a zvyšovat hodnotu za peníze? 8. Je vytvářena znalostní databáze? Učíme se aktivně ze zkušeností a inspirujeme se jimi pro vytyčování nových cílů? 9. Bylo postupováno v souladu s právním řádem? 10. Probíhá aktivní komunikace mezi oběma smluvními partnery? Byl dohodnut systém schůzek či možných pravidelných setkání mezi soukromým partnerem a zadavatelem v průběhu projektu? Byly určeny kontaktní osoby? 11. Byl dohodnut a zahrnut do smlouvy mechanismus úpravy cen poskytovaných služeb v závislosti na vývoji trhu? Tzn. Mechanismus pravidelného porovnávání cen na trhu (tzv. benchmarking)? 12. Umožňuje nastavený monitorovací mechanismus dostatečnou a efektivní kontrolu nad plněním

	smlouvy a kvality poskytovaných služeb ze strany soukromého partnera? Pokud ne, byla uskutečněna opatření k nápravě této situace?
Kdo posuzuje?	Řídící výbor, který je odpovědný na straně zadavatele za řízení projektu, v případné součinnosti s MF a PPPC provádí hodnocení průběhu projektu, iniciace a řízení potřebných změn.

Etapas 7: Ukončení smlouvy



7 Ukončení smlouvy

Cíl Cílem této etapy je ukončení koncesní smlouvy.

Činnosti 7.1. Předčasné ukončení a kompenzace
7.2. Řádné ukončení smlouvy

7.1 Předčasné ukončení a kompenzace

Popiska Koncesní smlouva se uzavírá na relativně dlouhou dobu a během této doby může z různých důvodů nastat potřeba smlouvu předčasně ukončit. Přestože by předčasné ukončení smlouvy mělo být spíše výjimečné, je nutné při přípravě a vyjednávání koncesních smluv právě ustanovením o předčasném ukončení a kompenzaci hrazené v takových případech věnovat zvláštní pozornost. Tato ustanovení totiž obsahují značnou část přenosu rizik a mohou zásadním způsobem ovlivňovat motivaci soukromého partnera a kvalitu poskytovaných služeb. Typické situace, ve kterých je relevantní předčasné ukončení koncesní smlouvy jsou:

- ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele;
- dobrovolné předčasné ukončení zadavatelem;
- ukončení zadavatelem pro selhání soukromého partnera;
- ukončení zadavatelem pro korupci;
- ukončení pro nepoctivost a
- ukončení kteroukoliv ze stran z důvodu události vyšší moci.

Každou výše uvedenou situaci by měla podrobně upravovat koncesní smlouva včetně stanovení podmínek pro poskytnutí a výpočet kompenzace soukromého partnera. Příklad možné úpravy obsahuje metodika Ministerstva financí „Vzorová koncesní smlouva“ – www.mfcr.cz.

7.2 Řádné ukončení smlouvy

Řádné ukončení smlouvy nastává okamžikem, kdy skončí dohodnutá koncesní doba. Po ukončení smlouvy se vypořádá vlastnictví dotčené infrastruktury dle smluvně dohodnutých podmínek. Zadavatel by měl jasně stanovit podmínky a způsob předání v uzavřené smlouvě.

Výstupy Finální zpráva o projektu.

MF Evidence případných nákladů na předčasné ukončení projektu státem.

MMR Ke dni ukončení platnosti koncesní smlouvy vymazání údajů z rejstříku.

Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 7 zadavatel provést je k dispozici v části B této metodiky [Etap7: Řízení a monitorování smlouvy](#).

Kontrolní proces	Brána 7. – Zhodnocení přínosu Vyhodnocení spolupráce a formalizace získaných znalostí a zkušeností.
Kontrolní otázky	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Byly dosaženy cíle projektu v souladu s původním záměrem?
Kdo posuzuje?	ŘV v případné součinnosti s MF a PPC provede zhodnocení projektu a vyhodnocení získaných zkušeností.

Část B

Etapy procesu PPP v detailu

Etapa 1: Identifikace projektu

Cíl Popis činností zadavatele v rámci Etapy 1: Identifikace projektu v detailu

Činnosti

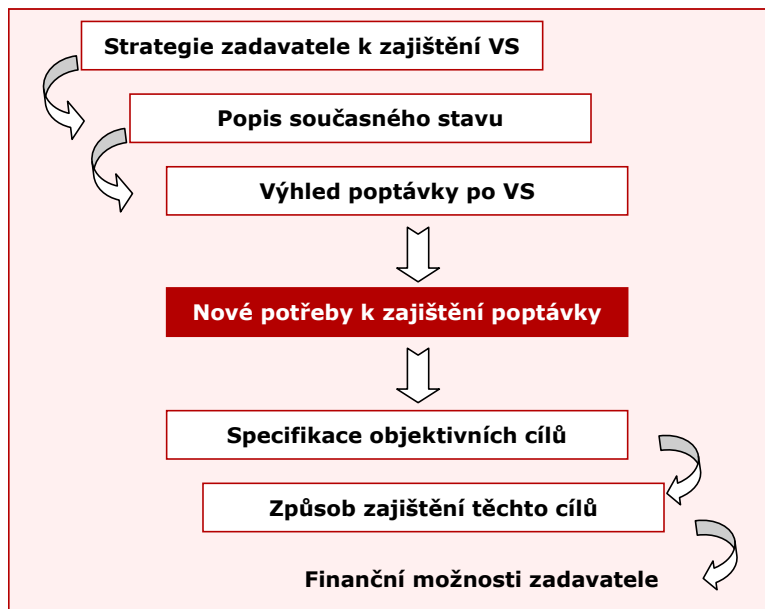
- 1.1. Identifikace a posouzení potřeb z hlediska dlouhodobé strategie
- 1.2. Specifikace PPP projektu
- 1.3. Identifikace dostupných finančních zdrojů
- 1.4. Jmenování Řídícího výboru, projektového manažera a komunikátora projektu

1.1 Identifikace potřeb

V rámci svého poslání a dlouhodobé strategie by měl zadavatel nejdříve identifikovat své potřeby a požadované výstupy a dále zvážit, jakým způsobem zabezpečení těchto potřeb dosáhne. Zadavatel by měl dále zvážit, zda je k naplnění této potřeby vhodné využít institutu PPP. Projekty PPP jsou charakteristické dlouhým trváním někdy i v délce několika desetiletí, proto je nutné, aby potřeba zadavatele byla řádně analyzována a zdůvodněna. V opačném případě by se mohlo stát, že potřeba zadavatele v průběhu realizace projektu již nebude aktuální a tento fakt by mohl vést ke krachu projektu, což pro zadavatele znamená vysoké náklady na jeho ukončení.

Obecný myšlenkový postup této úvodní rozvahy zadavatele je zachycen v následujícím schématu. Je velmi důležité, aby již na počátku realizace projektu bylo **jasně stanoveno, co zadavatel očekává a čeho chce dosáhnout**.

Schéma 4: Průběh vyhodnocení potřeb a cílů zadavatele



VS... veřejná služba

Jako jeden ze způsobů zajištění veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury se nabízí koncept partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Definice PPP projektů běžně užívaná v České republice je již uvedena v úvodu této metodiky. Nicméně pro bližší porozumění je účelné popsat určité základní charakteristiky, kterými se PPP projekty obecně vyznačují:

- PPP projekty jsou využívány k zajištění veřejné infrastruktury/služby, kterou definuje zadavatel, tedy veřejný subjekt. Přestože veřejnou infrastrukturu/službu zajišťuje soukromý partner, zůstává zadavatel odpovědný za její zajištění.
- Zadavatel definuje požadované výstupy projektu a nikoli vstupy. Výstupy by měly být definovány takovým způsobem, aby byly snadno měřitelné a kvantifikovatelné a zadavatel tak mohl hodnotit výkon soukromého partnera. V případě, že by nebyly při přípravě projektu kvalitně definovány výstupy projektu, bylo by pro zadavatele nemožné kontrolovat, zda soukromý partner dodává služby v odpovídající kvalitě. Tento postup je tak důležitý pro určení výše penalizací pro soukromého partnera v případě, že infrastruktura či služby nejsou dodávány ve sjednané kvalitě a včas.
- Zadavatel přenáší na soukromého partnera některá rizika, která obvykle nese sám. Často se jedná o přenos:
 - a) stavebního rizika – soukromý partner nese více náklady např. při překročení nákladů stavby, nedodržení definovaných parametrů, technických nedostatků stavby apod.;
 - b) rizika dostupnosti - během provozu je soukromý partner povolán k zodpovědnosti za neodpovídající hospodaření s majetkem, které se projevuje v nižším objemu nebo kvalitě poskytovaných služeb nebo
 - c) rizika poptávky – soukromý partner nese riziko, že nebude aktivum využíváno tak, jak předpokládal projekt (například po silnici neprojede dostatek aut).

Rozdělení rizik mezi obě smluvní strany závisí na ekonomické výhodnosti vzhledem ke kalkulovaným nákladům projektu.

- Ve většině projektů soukromý partner infrastrukturu navrhne, postaví, sám financuje a provozuje (tzv. DBFO = „Design, Build, Finance, Operate“, tedy „Navrhni, Postav, Financuj, Provozuj“). Toto spojení podporuje inovativní přístup soukromého sektoru a odpovědnou kalkulaci nákladů celého životního cyklu projektu (např. motivace využít pro výstavbu vysoce kvalitní materiály, které vyžadují minimální náklady na údržbu během provozu apod.).
- Po ukončení výstavby a zahájení dodávek služeb v požadované kvalitě, zadavatel začne soukromému partnerovi platit pravidelné platby v podobě „služebného“¹⁵ nebo mu umožní výběr úhrad přímo od koncových uživatelů, či obojí.
- Zadavatel soukromému partnerovi v podobě plateb „služebného“ splácí náklady na výstavbu a provoz infrastruktury/poskytování služeb a zároveň i přiměřený zisk.
- Pro realizaci PPP projektu soukromý partner obvykle založí zvláštní účelově založenou společnost SPV („*Special Purpose Vehicle*“) – zadavateli toto uspořádání umožňuje snadné monitorování výkonu soukromého partnera.

¹⁵ Služebné znamená pravidelné platby zadavatele soukromému partnerovi za dodané služby vypočítané v souladu s platebním mechanismem smlouvy. Služebné je hrazeno zadavatelem, který ve větší či menší míře nese riziko poptávky.

Koncept PPP se používá především pro zajištění velkých infrastrukturních projektů v hodnotě stovek milionů až miliard korun (mohou být však i menší hodnoty), např. k dodání veřejné dopravní infrastruktury, ubytovacích kapacit, administrativních prostor, ale i dalších veřejných služeb. Souhrnně lze PPP v zásadě používat:

- na zajištění a provozování zcela nové infrastruktury na „zelené louce“ tzv. greenfield projekty,
- k rekonstrukcím a údržbě stávající infrastruktury a k obnově opuštěných či znečištěných území tzv. brownfieldů.

Zvážení realizace projektu pomocí PPP je vhodné především v případech, kdy jsou splněny tyto podmínky:

- Na základě zkušeností z již realizovaných obdobných projektů lze předpokládat, že soukromý sektor zajistí veřejnou infrastrukturu/službu **efektivněji a s nižšími náklady** než veřejný sektor;
- Zadavatel je schopný **specifikovat výstupy projektu** tak, aby byly měřitelné, kvantifikovatelné a tedy i snadno monitorovatelné – použití PPP není vhodné pro zajištění veřejných služeb monopolního charakteru s neměřitelnými výstupy (např. ostraha věznic, hygienická kontrola apod.);
- Jedná se o **dlouhodobý projekt**, který může trvat až desítky let a poskytuje tak soukromému partnerovi prostor pro inovace a motivaci ke kalkulaci nákladů během celého životního cyklu projektu. Tento fakt však také znamená, že zadavatel si musí být jistý, že potřeba projektu bude trvat po celou dobu jeho realizace. V opačném případě by realizace projektu ztrácela po určité době smysl a mohlo by dojít ke zrušení projektu, což sebou nese další finanční náklady;
- Jedná se o **investičně náročný projekt**, což zvyšuje prostor pro realizaci úspor. Nicméně nejsou vždy vyloučeny ani menší projekty. Zejména v případě projektů na municipální úrovni je tento koncept využíván i pro projekty, které jsou méně investičně náročné;
- Je vhodné, nicméně to není podmínkou úspěšné efektivní realizace PPP projektu, aby soukromý partner mohl realizovat na **souvisejících komerčních činnostech** zisk. Např. v případě, že soukromý partner bude moci provozovat na komerční bázi odpočívadla dálnice, kterou postaví a bude provozovat, může se tato skutečnost promítnout do platebního mechanismu projektu a zadavatel bude platit nižší dohodnuté „služebné“. Projekt se tak pro zadavatele „zlevní“.

Využití PPP v různých sektorech znázorňuje následující tabulka.

Tabulka 1: Využití konceptu PPP v různých sektorech

Sektor	Příklad zajištění infrastruktury/služeb
Doprava	Dálnice, silnice, železnice, tunely, mosty, letiště, městské okruhy, zpoplatnění vjezdu do měst
Zdravotnictví	Nemocnice, zdravotní střediska, podpůrné technické služby, ubytovací kapacity, hospic, domov důchodců
Školství	Školní areály, univerzitní kampusy, veškeré ubytovací kapacity
Justice	Věznice, administrativní budovy, soudy
Obrana	Trenažéry, technika, vojenská cvičiště
Vodohospodářství	Úprava a distribuce pitné vody, čističky odpadních vod, protizáplavová opatření
Nemovitostní a bytová oblast	Sociální bydlení, správa městských bytových domů
Regenerace brownfieldů	Revitalizace a obnova brownfieldů
Rozvoj měst	Městská výstavba, technické služby, veřejné osvětlení, komunální odpad, parkoviště, projekty úspor energií (EPC), facility management (FM), opravy a čištění ulic a chodníků, údržba zeleně
Volnočasová infrastruktura	Sportovní stadiony, kulturní střediska, plavecké bazény
Odpadové hospodářství	Sběr odpadů, jejich ukládání, recyklace atd.

Z dosavadní praxe v oblasti PPP je zřejmé, že přetrvávají problémy zadavatelů s definicí potřeb a následně výstupů projektu. Zadavatelé jsou stále zvyklí na tradiční způsob zadávání veřejných zakázek, kde definují konkrétní vstupy projektu a definice výstupů projektu jim činí většinou problémy. Také požadavky na rozsah projektu (např. počet lůžek či obsazenost) jsou často naddimenzované.

Zadavatelé mají také obecně malé povědomí o PPP projektech obecně a jen malá část z nich se orientuje např. v tom, které projekty jsou pro PPP vhodné, jak je správně připravit apod. Z toho plyne stále aktuální potřeba vzdělávání v oblasti PPP jak na státní, tak na municipální úrovni.

1.2 Specifikace projektu

Při zahájení přípravy projektu se klíčovým krokem stává prvotní specifikace projektu, která je souhrnem cílů, jejich možných řešení a způsobů zajištění preferovaného řešení projektu. Úvodní specifikace vychází z úrovně informací dostupných v příslušné etapě identifikace projektu.

V úvodní etapě zahájení projektu se jedná o rozsah a věcnou náplň dokumentu, který je v zahraniční PPP metodice obecně nazýván „Strategic Business Case (SBC)“, v českém prostředí jako „Strategický záměr projektu“. V druhé etapě je tento záměr podrobněji rozpracováván do podoby studie proveditelnosti, kterým se rozumí dokument shrnující výstupy předcházející studie.

Strategický záměr projektu - SBC

Jestliže je úvodní specifikace projektu komplikovaná a pro zadavatele by vypracování studie proveditelnosti znamenalo riskantní použití veřejných zdrojů, vypracuje nejprve dokument SBC. SBC slouží pro přijetí některých z řady úvodních strategických rozhodnutí a současně jako vymezení projektu v klíčových výchozích parametrech a předpokladech před rozhodnutím o zajištění zdrojů a vytvoření realizačního týmu pro vypracování studie proveditelnosti.

Struktura dokumentu SBC, využitelná pro požadovaný rozsah přípravy, obsahuje:

- Strategický rámec projektu - odůvodnění a vhodnost projektu v kontextu strategie zadavatele a jeho potřeb;
- Formulace možných variant řešení – např. nedělat nic, rekonstrukce, využití nájemních kapacit, nová výstavba apod.;
- Analýza variant řešení – soulad s potřebami zadavatele, výhody projektu, odhad nákladů projektu, možné financování a finanční dostupnost pro zadavatele, analýza rizik atd.;
- Výběr preferované varianty řešení;
- Analýza způsobů realizace preferované varianty a jejich vyhodnocení včetně formulace vhodné struktury PPP;
- Struktura PPP musí obsahovat návrh formy, pravděpodobnou délku trvání projektu, navržení finanční proveditelnosti včetně platebního mechanismu, strategie řízení rizik a potenciál přidané hodnoty řešení projektu;
- Zjednodušený finanční model, který porovná výhodnost realizace formou PPP a tradiční veřejnou zakázkou;
- Kritické faktory pro úspěšnost projektu;
- Vyhodnocení strategických rizik;
- Rozhodovací kroky a harmonogram dalšího postupu.

V dokumentu SBC by měla být akcentována zejména zjednodušená finanční analýza proveditelnosti projektu. Na základě variantního finančního modelování celoživotních nákladů a výnosů projektu, v rámci kterého se zvažují různé varianty platebního mechanismu, způsobu financování, délky projektu atd. bude stanovena optimální struktura PPP, u které je prokázána finanční proveditelnost. Z tohoto modelu musí být vyvozeny požadavky na finanční zdroje zadavatele, případně ostatních stran k prokázání celkové **finanční dostupnosti** projektu („affordability“). V tomto okamžiku již také mohou být zvažovány možnosti využití případného spolufinancování z fondů EU.

Dále by měla být provedena předběžná identifikace a návrh řešení právních, majetkoprávních a technických předpokladů. Na základě těchto výstupů, způsobu řízení a komunikace projektu s využitím vyhodnocení faktorů úspěchu obdobných projektů v zahraničí musí být prokázána celková **proveditelnost projektu** („achievability“).

Vzhledem k minimalizaci rizik spojených s přípravou projektu, která mohou plynout ze zdoluhavých jednání s dalšími zainteresovanými stranami projektu na straně veřejného sektoru je možné v rámci SBC (a dále studie proveditelnosti) rozvinout strategii spolupráce s těmito veřejnými subjekty. V mezinárodní praxi často využívanou metodou jsou tzv. „dohody o spolupráci mezi veřejnými partnery“ („*public to public contracts*“). Může se jednat o dohody např. mezi zadavatelem a úřady, které vydávají nezbytná povolení pro stavbu infrastruktury (územní rozhodnutí, stavební povolení...), jejichž obsahem může být dohoda, že všechny žádosti ze strany zadavatele budou předloženy v jednom celku a úřad je posoudí v dohodnuté lhůtě apod.

Dokument SBC se v praxi nezpracovává u všech připravovaných PPP projektů. Především u menších a jednodušších projektů zadavatelé často přistoupí rovnou ke zpracování studie proveditelnosti. V těchto případech je důvodem obvykle úspora nákladů na přípravu projektů, které by se neúměrně navyšovaly. V každém případě by však zadavatel měl provést počáteční analýzu projektu alespoň rámcově, aby si sám udělal představu, jaké jsou jeho potřeby, jak jich může dosáhnout a zda má smysl PPP zvažovat jako možnou alternativu.

1.2.1 Struktura PPP projektu

Struktura PPP projektu, kterou bude obsahovat SBC, musí zahrnovat zejména vhodnou formu PPP a délku projektu, rozdělení rizik, předběžný návrh platebního mechanismu¹⁶ a kalkulaci nákladů.

Forma PPP

Zvolená forma PPP rozhoduje o míře zapojení obou sektorů a o míře přenosu práv a zodpovědnosti z jednoho sektoru na druhý. Pro dosažení nejlepších výsledků pro daný typ projektu nebo odvětví je třeba zvolit optimální formu PPP.

Existuje mnoho forem PPP a další se nadále vyvíjejí tak, aby vyhovovaly projektovým charakteristikám. Rozdělení forem PPP se odvíjí od míry zapojení soukromého sektoru, a s tím spojeného přenosu rizika a odpovědnosti. Je logické, že s větší angažovaností soukromého sektoru bývá více rizik alokováno na soukromý sektor a naopak. Alokační rizik podle typu projektů, respektive podle angažovanosti obou sektorů, je znázorněna na níže uvedeném schématu nejčastějších forem PPP. Extrémem, který již není zachycen ve schématu, kdy veškerá rizika nese soukromý sektor, je privatizace.

¹⁶ Návrh platebního mechanismu v této fázi zahrnuje pouze přenos rizik a směr základních finančních toků, nikoli již detailní specifikaci výstupů apod.

Schéma 5: Alokace rizik v PPP projektech v závislosti na typu projektu



První tři typy smluv (smlouvy o poskytování služeb, smlouvy o provozu a řízení a pronájem) vlastně představují zajištění služeb formou outsourcingu, kde oproti dalším formám soukromý sektor **nepřebírá odpovědnost za investiční rozhodování**.

V dalších typech smluv nazývaných **integrovaná partnerství**, soukromý sektor přebírá odpovědnost za návrh, výstavbu a provoz zařízení. To umožňuje partnerům mnoha způsoby zvyšovat efektivitu. Uplatňuje se zde tzv. **princip „kalkulace životního cyklu“** projektu.¹⁷

Tyto PPP mohou zahrnovat také **financování** ze strany soukromého sektoru u projektů, které by jinak byly plně financovány veřejným zadavatelem. Zmíněná uspořádání PPP jsou přitažlivá zejména proto, že poskytují veškerou implementační a provozní efektivnost, spolu s novými zdroji kapitálu. Přístup k dodatečným zdrojům kapitálu umožňuje zadavatelům implementovat důležité projekty nezávisle na rozpočtových cyklech.

Všechny výše uvedené typy smluv znázorňují PPP, ovšem **pouze integrovaná partnerství** pro stát představují **předmět regulace dle koncesního zákona nebo zákona o veřejných zakázkách**.

Charakteristiky spojené s daným typem smluv uvádí následující tabulka.

¹⁷ Náklady se uvažují a plánují na celou dobu trvání projektu. Přínosy této kalkulace jsou obzvláště důležité, protože většina majitelů infrastruktury vynakládá víc peněz na údržby systémů než na jejich rozvoj.

Tabulka 2: Charakteristiky projektu

Typ smlouvy	Charakteristika projektu
Smlouvy o poskytování služeb	▪ Zařízení financuje, vlastní a řídí veřejný sektor ▪ Řeší problém znalostí a personálu ▪ Smlouva o poskytování služeb bývá zpravidla uzavírána na výběr mýta, instalace, údržbu, odpočet měřících zařízení ve vodohospodářství, sběr odpadu, zajištění a údržba vozidel nebo jiných technických systémů.
Smlouvy o provozu a řízení	▪ Zařízení financuje a vlastní veřejný sektor ▪ Převod řídicích kompetencí ▪ Uzavírání tohoto typu smluv je vhodné v sektorech, které podstupují přechod ze státního vlastnictví, v němž existující regulační a právní rámce nemusí umožňovat větší soukromou účast.
Pronájem	▪ Zařízení financuje a vlastní veřejný sektor ▪ Komerční riziko nese soukromý sektor, podílí se na investičních zlepšeních ▪ Pronájem se hodí na takové infrastrukturní systémy, které vytvářejí nezávislé příjmové toky a často se používá v sektorech veřejné dopravy a vodního hospodářství.
BOT – Postav, provozuj, převed'	▪ Jedná se o jednu z forem PPP, kdy soukromý sektor zařízení postaví, provozuje a po dobu trvání smlouvy může i nemusí vlastnit. Zároveň ji obvykle i financuje ▪ Soukromý partner je za plnění smlouvy placen možností vybírat úhradu přímo od uživatelů (např. mýto). ▪ BOT se hodí zejména pro výstavbu a provoz velkých infrastrukturních systémů jako jsou čistírný odpadních vod nebo masové tranzitní systémy (např. dálnice).
DBFO – Navrhni, postav, financuj, provozuj	▪ Jedna z nejčastějších forem PPP ▪ Vlastnictví zařízení po dobu trvání smlouvy může být jak v rukou veřejných tak soukromých ▪ Návrh, výstavba, údržba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého sektoru ▪ Vhodné pro projekty z oblasti výstavby administrativních a ubytovacích kapacit, silniční dopravy, vodohospodářství a nakládání s odpady.
Koncese	▪ Obecně se jedná o jednu z forem PPP, kdy soukromý partner získává právo těžit z (na popud veřejného sektoru) vybudované infrastruktury nebo vykonávaných služeb, a toto právo zpravidla uplatňuje tak, že těží zpoplatněním uživatelů. Návrh, údržba, výstavba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého partnera. Soukromý partner získává náklady zpět přímo z uživatelských poplatků. ▪ Podrobná definice koncesní smlouvy dle KZ tak, jak je chápána v České republice, je obsažena §16 koncesního zákona. ▪ Forma koncese se hodí pro projekty, které poskytují příležitost pro zavedení uživatelských poplatků, tj. zejména pro projekty z oblasti silniční dopravy, zásobování vodou a nakládání s odpady.

Alokace rizik

Alokace rizik představuje převedení odpovědnosti za následky rizik na jednu ze stran, tedy na veřejný nebo soukromý sektor podle toho, která strana je schopna dané riziko lépe řídit (tj. má nejlepší předpoklady k tomu, aby snižovala pravděpodobnost vzniku nebo dopad ztráty vzniklé v důsledku rizika). V některých případech je možné rozdělit riziko mezi obě strany, jedná se o tzv. sdílená rizika.

Efektivní rozdělení rizik přímo ovlivňuje projekt. Jeho důsledkem jsou v ideálním případě nižší celkové náklady projektu a tím zvýšená protihodnota ve srovnání s tradičními metodami veřejných zakázek. **Efektivní alokace rizik patří mezi hlavní výhody PPP projektů.**

Vztah mezi rizikem a jeho finančním dopadem vyplývá mj. ze skutečnosti, že míra převodu rizika na soukromý sektor ovlivní celkové náklady, které bude muset veřejný sektor vynaložit. Převzetí rizika soukromým sektorem bude totiž spojeno s cenovou přírážkou. Alokace rizik na soukromý sektor proto nemůže být samoúčelná, ale naopak musí být nákladově co nejefektivnější. Při rozhodování o tom, zda riziko převést na soukromý sektor, je nutno zvažovat, zda cenová přírážka tohoto rizika není vyšší než náklady, se kterými by byl veřejný sektor schopen řídit dané riziko sám.

Hlavními cíli alokace rizik jsou:

- snížení dlouhodobých nákladů na projekt přidělením rizika té straně, která zvládne řídit riziko nejlépe z hlediska nákladů,
- motivování soukromého partnera k včasnému dodání projektů, v požadované kvalitě, bez překročení rozpočtu,
- zlepšení kvality služeb a zvýšení příjmů pomocí efektivnějšího provozování,
- zajištění důsledné a předvídatelné skladby výdajů.

Každý PPP projekt je velmi specifický a s každým projektem souvisejí jiná rizika. Základní přehled rizik vyskytující se v PPP projektech v ČR může poskytnout následující tabulka:

Tabulka 3: Základní kategorie a skupiny rizik

Kategorie rizik	Skupina rizik
Stavebně-technologická a projekční rizika	▪ Stavební a projekční rizika ▪ Rizika lokality ▪ Rizika chybných technologií, sítí a souvisejících služeb
Kreditní rizika	▪ Riziko likvidity ▪ Rizika nesplnění závazků / riziko dostupnosti
Tržní rizika	▪ Riziko poptávky ▪ Riziko zvýhodnění konkurence ▪ Ostatní tržní rizika
Vnější rizika	▪ Politická rizika ▪ Vyšší moc ▪ Ostatní vnější rizika
Operační rizika	▪ Rizika související se zařízením ▪ Rizika související s lidmi ▪ Bezpečnostní rizika
Strategická rizika	▪ Smluvní rizika ▪ Ostatní strategická rizika

Alokace rizik je v tomto stádiu přípravy projektu pouze předběžná a bude detailně rozpracována ve studii proveditelnosti. Nicméně i potom je nezbytné veškerá potenciální rizika průběžně monitorovat, kontrolovat a vyhodnocovat, protože s každou, byť i drobnou změnou projektu, se mění i soubor rizik, která projektu a smluvním stranám hrozí.

Platební mechanismus

Platební mechanismus je základní metodou přenosu rizika na soukromého partnera. Zároveň je to jeden z nejobtížnějších aspektů projektů PPP. Je důležité, aby cíle platebního mechanismu odrážely požadované rozložení rizik v projektu (tak jak byla určena při posouzení rizik), protože stanovené cíle určí strukturu platebního mechanismu a rozsah skutečného převodu rizik na soukromý sektor.

Základní funkce platebního mechanismu se liší projekt od projektu. Obecně však obsahují:

- Dosažení hodnoty za peníze;
- Převod rizik na toho partnera, který je schopen je lépe řídit;
- Podněty soukromému sektoru k dodání služeb v požadovaných standardech v jasně definovaných časových termínech;
- Finanční dostupnost pro zadavatele.

Funkce platebního mechanismu jsou vysoce závislé na požadavcích definovaných v technických požadavcích dodávané služby a na výsledcích analýzy rizik. Platební mechanismus proto musí z těchto skutečností vycházet.

Vývoj platebního mechanismu by měl být evoluční. Zadavatel by měl vycházet ze zkušeností z podobných předchozích projektů a zároveň brát v potaz rozdíly v cílech projektu a jeho rozsahu.

Při zvažování platebního mechanismu se obvykle nejprve zvažuje co nejefektivnější alokace rizika poptávky (demand risk) mezi zadavatele a soukromého partnera. Riziko poptávky představuje riziko, že nebude aktivum využíváno tak, jak předpokládal projekt (například po silnici neprojde dostatek aut). Jedná se o proměnlivost poptávky bez ohledu na výkon soukromého partnera, což je součástí obvyklého ekonomického rizika postupovaného soukromými subjekty na trhu.

Rozvržení rizika poptávky je klíčový faktor pro určení co nejvhodnější struktury platebního mechanismu.

Význam rizika poptávky při identifikaci co nejvhodnější struktury platebního mechanismu je přiblížen v následujícím diagramu.

Schéma 6: Určení vhodného platebního mechanismu na základě alokace rizika poptávky



Platební mechanismus PPP projektu by tedy měl obsahovat jeden či více z těchto prvků:

- **Uživatelské platby** – platby, které soukromý partner obdrží přímo od koncových uživatelů infrastruktury nebo služby;
- **Platba za užívání** – platby zadavatele soukromému partnerovi, které se liší podle toho, do jaké míry je infrastruktura nebo služba využívána;
- **Platba za dostupnost** – platby zadavatele soukromému partnerovi za to, že je infrastruktura nebo služba dostupná v požadované kvalitě.

Pokud je riziko poptávky zcela přenosné na soukromý sektor a soukromí uživatelé služby budou platit za její využívání (např. dálniční mýtné), pak bude, jak naznačuje diagram, platební mechanismus postaven především na **uživatelských platbách**. Uživatelské platby však mohou být efektivně využity jako platební mechanismus pouze v okamžiku, kdy je veřejný i soukromý sektor schopen odpovídajícím způsobem předvídat poptávku i příjmy, jinak by jeho převedení na soukromý sektor mohlo zbytečně prodražit projekt a vést ke komplikacím.

Pokud má být riziko poptávky sdíleno zadavatelem a soukromým partnerem, pak bude platební mechanismus strukturován převážně jako **platba za užívání**. Pokud pak na sebe zadavatel vezme celé riziko, pak bude mít platební mechanismus podobu **platby za dostupnost**.

Při rozhodování o využití různých platebních mechanismů pro projekty PPP se v poslední době stále uplatňuje trend **kombinace různých typů platebních mechanismů**. Je to pochopitelné, protože kombinované platební mechanismy mohou vhodněji rozložit rizika na ty strany, které je dokáží nejlépe řídit a zároveň poskytují i dostatečné pobídky soukromým partnerům. Vhodný mix platebních mechanismů odrážející cíle zadavatele tak může poskytnout nejlepší možnou hodnotu za peníze.

Platební mechanismus, resp. příjmy soukromého partnera musí být vždy dostačující na pokrytí nákladů za výstavbu, nákladů za provoz a údržbu, splátku finančních nákladů (úvěr) i na odpovídající ziskovou marži (výnos z vlastního kapitálu), kterou za své služby soukromý partner obdrží a která je dohodnuta mezi oběma smluvními partnery.

Jak se ukazuje z dosavadních zkušeností, správné určení typu PPP projektu a jeho struktury následně výrazně ovlivní hodnotu za peníze, proto je této fázi přípravy nutné věnovat patřičnou pozornost. Struktura a typ projektu samozřejmě úzce souvisí s alokací rizik. Obecně lze říci, že smluvní strany projektu (zadavatel a soukromý partner) mají nést ta rizika, která dokáží efektivněji řídit. Totéž platí paralelně o struktuře projektu, zadavatel má svěřit soukromému partnerovi ty činnosti v rámci PPP projektu, které dokáže soukromý partner vykonávat efektivněji než zadavatel.

1.3 Identifikace dostupných finančních zdrojů

Zadavatel by již v této chvíli měl zvážit otázku finanční dostupnosti projektu a předběžně identifikovat zdroje, které bude schopen uvolnit na jeho **přípravu¹⁸ a realizaci**. Tyto informace však již mohou být zpracovány ve Strategickém záměru projektu SBC.

Zadavatel obvykle zvažuje:

- finanční prostředky ze svého **rozpočtu**,
- využití **EU fondů**,
- dotační tituly,
- cizí úvěrové zdroje (např. EIB),
- potenciální **úspory** z realizace a možné budoucí příjmy z projektu atd.

Jak je uvedeno výše, ke spolufinancování PPP projektů lze využít i finančních zdrojů z EU fondů. Vhodnou kombinací prostředků z EU fondů je možné doplnit omezené zdroje státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků a usnadnit tak rozvoj konceptu PPP nejen na vládní, ale i lokální úrovni. Způsob kombinování PPP s EU fondy však stále představuje značně náročný a složitý proces a dosud k těmto operacím nebyla zpracována závazná a jednotná metodika.

Zadavatel by měl vzít v úvahu i možné budoucí příjmy a úspory projektu. Příjmy mohou pocházet např. z komerční činnosti, kterou na základě podepsané smlouvy bude provádět soukromý partner (mohou tvořit část platebního mechanismu) i např. z **refinancování**, ke kterému v zahraničí často dochází po úspěšné implementaci projektu. Většina PPP projektu je financována z převážné části úvěrem poskytnutým bankami. Splácení tohoto úvěru a úroku z něj představuje významnou položku v peněžních tocích soukromého partnera. Protože největší rizika většiny PPP projektu leží v jejich prvních – stavební – fázi, jsou i marže bank, které financují PPP projekty na jejich počátku, vyšší. Jakmile je zařízení otevřeno a PPP projekt přejde do stabilizované provozní fáze, jsou již rizika podstatně nižší a banky jsou ochotny soukromého partnera financovat levněji. Proto je běžnou praxí, že jakmile soukromý partner uvede budované zařízení do provozu, hledá možnosti refinancování svých úvěrových závazků, tj. konverzi svých úvěrů do úvěrů s nižší úrokovou sazbou či jinak výhodnějšími podmínkami.

Jako další ilustrativní příklad potenciálních úspor z realizace projektu mohou posloužit snížené finanční prostředky na poštovní a logistické služby, pokud se jedná o výstavbu nové, rozsáhlejší budovy úřadu, který dříve sídlil na různých místech.

Finanční dostupnost a ekonomická výhodnost projektu je jedním ze základních pilířů etapy Posouzení proveditelnosti a bude dále rozpracována ve studii proveditelnosti.

V rámci přípravy PPP projektů obecně platí, že je vhodné realizovat projekt nejvýhodnější variantou. V dosud realizovaných projektech se můžeme setkat například s úspěšnými projekty, v rámci kterých byla investice realizována ze zdrojů Evropské unie a následný provoz a údržba formou PPP. Tato

¹⁸ předběžný rozpočet na poradenské služby, komunikační strategii projektu atd.

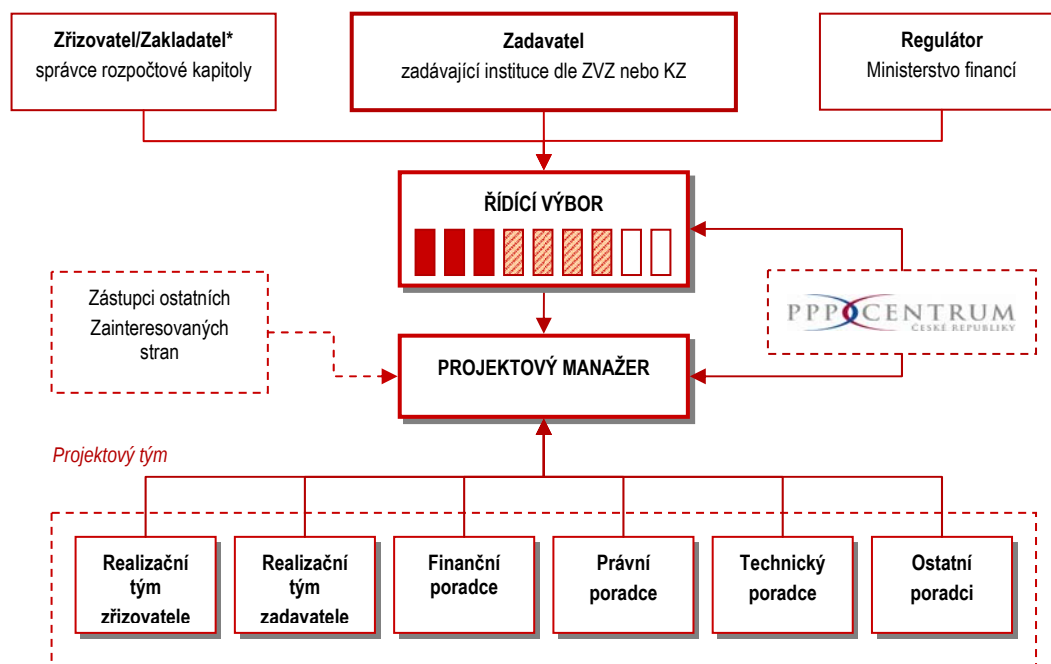
varianta je samozřejmě pro zadavatele levnější a pokud taková možnost existuje, je bezesporu výhodné ji využít. Je však nutné zvážit také možná rizika v podobě náročnosti efektivního sladění přípravy PPP projektu a procesu získávání dotace z fondů EU.

1.4 Jmenování řídicích a výkonných orgánů projektu

Schopnost veřejného sektoru řídit projekty typu PPP má zcela zásadní význam pro úspěšnost realizace projektu. Za účelem zajištění kvalitního řízení přípravy a realizace celého PPP projektu je nutné vytvořit organizační řídicí strukturu s odpovídajícími pravomocemi a zodpovědnostmi zúčastněných stran.

Organizační schéma řízení PPP projektů, které by mělo být dodržováno u všech projektů na úrovni státu a je doporučováno u všech ostatních, je následující.

Schéma 7: Řízení PPP projektu



*Pozn.: * Účast zřizovatele/zakladatele v ŘV pouze v případech, kdy není totožný se zadavatelem.*

Zodpovědnost za realizaci projektu má vždy zadavatel (popř. zřizovatel/zakladatel), který má také rozhodovací pravomoci nominovat své zplnomocněné zástupce do Řídicího výboru.

Přítomnost zástupce MF, případně PPP Centra v Řídicím výboru zajistí následování řádných procedur přípravy a přenos zkušeností, z jichž realizovaných PPP projektů v ČR či zahraničí.

Zástupci veřejného zadavatele v řídicích orgánech projektu nebo ve vedoucích orgánech veřejného zadavatele nesmí být po dobu výkonu mandátu členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, která se uchází o přidělení veřejné zakázky PPP projektu.

1.4.1 Řídící výbor

Řídící výbor plní funkci oficiální platformy na nejvyšší úrovni řízení, jak z pozice zadavatele, tak i z pozice zřizovatele.

Řídící výbor je v rámci projektového řízení PPP projektu vrcholovým řídicím orgánem projektu a je garantem úspěšné realizace projektu. Po dobu přípravy a realizace PPP projektu přijímá rozhodnutí ve své kompetenci a vydává je formou **doporučení** zadavateli. Pokud zadavatel nemůže nebo nehodlá rozhodnout ve smyslu doporučení Řídícího výboru, je vhodné o tom ŘV neprodleně informovat a své rozhodnutí členům ŘV zdůvodnit.

Řídící výbor by se měl skládat nejméně z pěti členů a to ze:

- **zadavatelem stanoveného zástupce**, tj. osoby zodpovědné jednat jménem Zadavatele ve vztahu k PPP projektu (doporučené obsazení: např. ředitel organizace, statutární zástupce apod.),
- nejméně dvou dalších **zástupců hlavních zainteresovaných stran** jmenovaných zadavatelem, případně zřizovatelem/zakladatelem (doporučené obsazení: vedoucí zaměstnanec, do jehož pravomoci projekt spadá, vedoucí zaměstnanec zodpovědný za ekonomiku atd.),
- jednoho zástupce Regulátora, pokud jej zadavatel požádá o účast v Řídícím výboru a
- zástupce PPP Centra, pokud jej zadavatel požádá o účast v Řídícím výboru.

Členem Řídícího výboru mohou být i zástupci dalších zainteresovaných stran (například zástupce zdravotní pojišťovny, pokud se bude jednat o zdravotnický projekt nebo zástupce orgánu poskytující dotace např. Regionální rada, SFŽP, v případě projektu financovaného z fondů EU atd.).

Počet členů Výboru by měl být vždy lichý, celkově minimálně 5 a maximálně 9 členů, již včetně zástupců Regulátora a PPP Centra a to z důvodu zachování efektivnosti řízení.

Mezi kompetence Řídícího výboru patří:

- definovat klíčové úlohy projektového manažera a pravidelně ověřovat plnění těchto úloh,
- schvalovat časový harmonogram přípravy jak celého projektu PPP, tak i jeho jednotlivých etap,
- rozhodnutí o splnění podmínek ukončení jednotlivých etap přípravy projektu PPP dle Kontrolního procesu PPP a připravenost projektu postoupit do další etapy přípravy (více viz. metodika Ministerstva financí „*Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů*“ – www.mfcr.cz),
- schvalovat dodávky v rámci přípravy projektu PPP na návrh projektového manažera,
- schvalovat opatření na odvrácení rizik při přípravě projektu PPP,
- schvalovat studii realizovatelnosti,
- přijímat usnesení a rozhodnutí závazná pro přípravu projektu PPP.

Řídící výbor vydává zadavateli doporučení k/ke:

- jmenování projektového manažera,
- jmenování manažera smlouvy v případě, že se tato osoba liší od osoby projektového manažera (více viz metodika Ministerstva financí „*Kodex řízení PPP projektu*“ – www.mfcr.cz),

- postupu projektu PPP do další etapy,
- schválení rozpočtu na přípravu projektu PPP a jeho změny,
- rozsahu projektu PPP a jeho podstatným změnám,
- vyhlášení veřejné zakázky na poradce včetně schválení obsahu zadávací/koncesní dokumentace za podmínky existence dostatečného dílčího rozpočtu na přípravu projektu,
- přidělení veřejné zakázky na poradenské služby (k výběru poradců) a jejich finanční odměně za schválené dodávky při přípravě projektu PPP v rámci schváleného rozpočtu,
- vyhlášení veřejné zakázky na soukromého partnera PPP projektu,
- schválení obsahu zadávací/koncesní dokumentace včetně návrhu koncesní smlouvy,
- vydání doporučení k přidělení veřejné zakázky na soukromého partnera PPP projektu,
- vydání doporučení k podepsání smluvní dokumentace projektu (včetně koncesní smlouvy) za podmínky akceptace všech závazků, zejména finančních, plynoucích ze smlouvy.

1.4.2 Projektový manažer

Po jmenování Řídícího výboru Zadavatel na doporučení Výboru jmenuje Projektového manažera, který je zodpovědný za každodenní řízení projektu. Projektový manažer je zodpovědný pouze Řídícímu výboru a koordinuje a řídí členy Projektového týmu.

Z důvodu vybudování kompetencí a zkušeností s přípravou a realizací PPP projektů v rámci veřejného sektoru je doporučeno, aby tato osoba byla zaměstnancem zadavatele nebo zřizovatele/zakladatele. Projektový manažer, který je zaměstnancem zadavatele nebo zřizovatele/zakladatele, zná dobře interní procesy zadavatele a může tak být pro projekt přínosem. Pokud nebude možné tuto osobu nalézt mezi zaměstnanci, pak je doporučeno její najmutí z externích zdrojů. Projektovým manažerem je fyzická osoba, ne společnost.

Projektový manažer je zodpovědný za:

- správné řízení projektu (v mezích zodpovědností určených Výborem),
- vyhotovení a předložení konečné verze všech dokumentů souvisejících s projektem PPP a řízením jeho přípravy Řídícímu výboru,
- plnění úkolů uložených Řídícím výborem,
- dohled nad plněním úkolů uložených Poradcům a přebírání jejich výstupů,
- reportování o průběhu přípravy projektu PPP Řídícímu výboru,
- předložení veškerých informací o projektu vyžádaných členem Řídícího výboru,
- doporučuje zadavateli ke jmenování členy projektového týmu.

1.4.3 Projektový tým

Projektový tým by měl být ustanoven až po případném výběru externích poradců, kteří jsou také členy projektového týmu. Členy projektového týmu jmenuje na doporučení projektového manažera zadavatel. Projektový tým je zodpovědný projektovému manažerovi, který jej řídí.

Členy projektových týmů zpravidla jsou:

- odborníci z řad zaměstnanců zadavatele (zřizovatele/zakladatele),
- odborníci z institucí zřizovaných či řízených zadavatelem,
- externí poradci (nejčastěji finanční, právní a techničtí).

1.4.4 Komunikační strategie a komunikátor projektu

Pro úlohu komunikace a marketingu PPP projektu je klíčová role komunikátora. Komunikátora jmenuje Zadavatel společně se jmenováním Řídícího výboru. Hlavní úlohou komunikátora je poskytování informací o vývoji projektu PPP veřejnosti a médiím.

Komunikátor je zástupce veřejného sektoru a může jím být např. člen Řídícího výboru, Projektový manažer anebo jiná osoba na straně Zadavatele. Komunikátor poskytne veřejnosti a médiím požadované informace související s realizací projektu PPP. Výjimku tvoří informace, jejichž utajení vyžadují zvláštní okolnosti vyplývající z komunikační strategie nebo právních předpisů.

Komunikátor by měl vypracovat komunikační strategii projektu PPP, která bude obsahovat plán komunikačních aktivit a činností, které budou použité při komunikaci s jednotlivými zainteresovanými stranami v průběhu projektu. Mezi obvyklé aktivity patří:

- analýza a porozumění faktorům, které ovlivňují názory a postoje zaměstnanců, veřejnosti, médií a potenciálních účastníků k projektu PPP;
- příprava nejrůznějších komunikačních produktů;
- instruktáž Řídícího výboru, Projektového manažera, členů Projektového týmu v oblasti komunikace a v případě potřeby též mediální školení a trénink;
- sběr a interpretaci informací získaných z různých zdrojů a příprava instruktážních poznámek na základě těchto informací.

Velmi důležitou součástí strategie je **webová prezentace projektu**, která plní roli otevřeného a širokého obousměrného informačního kanálu. Ačkoli je její využití ceněno v průběhu celého projektu, velmi zásadním způsobem může pomoci ovlivňovat počáteční etapu. Otevřený způsob sdělení základní myšlenky a úvodních technických a architektonických návrhů projektu vůči odbornému auditoriu a veřejnosti dává příležitost k technickému obohacení projektu a hladkému jednání se všemi zájmovými skupinami. Jako příklad může sloužit webová prezentace projektu výstavby rychlostní silnice R1 na Slovensku (<http://www.pr1bina.sk/sk>). Další podrobnosti k tomuto tématu viz. zveřejněná metodika Ministerstva financí „Komunikační strategie PPP projektů“ – www.mfcr.cz.

V rámci této etapy by mělo dojít ke zveřejnění prvních oficiálních informací o projektu. Tyto informace lze zveřejnit například formou **Informačního listu projektu**, který je přílohou V. tohoto dokumentu.

Nezbytnou potřebou a základním faktorem všech úspěšných PPP projektů je i nalezení důvěryhodné a dostatečně viditelné osoby z veřejného sektoru tzv. **patrona projektu**, který by projekt veřejně podporoval.

Správná komunikace při přípravě i samotné realizaci je velice důležitá pro samotný průběh projektu. V případě, že o projektu není nic známo, může se stát, že nebude veřejností přijat, což v konečném důsledku může vést ke krachu celého projektu.

V dosud připravovaných projektech byl Řídící výbor a projektový manažer často stanoven až po úspěšném schválení studie proveditelnosti. Tuto skutečnost bylo možné pozorovat především u

menších municipálních projektů, kde se zadavatelé snažili minimalizovat náklady na přípravu projektu. U malých projektů má tento postup smysl. U významných státních projektů však je vhodné dodržovat výše popsaný postup.

Z dosavadní praxe bylo možné vypožorovat další možnou chybu při přípravě PPP projektu. Vzhledem k tomu, že PPP projekty se vyznačují dlouhodobostí (a to i ve fázi přípravy projektu), je nutné zajistit kontinuální řízení projektu. V případě, kdy dochází k častým změnám v projektovém týmu a ve funkci projektového manažera, neexistují jasné informace a ucelený přehled o nastavení projektu a jeho přípravě. Může se pak stát, že potřeby zadavatele nastavené na začátku projektu nejsou jasné a projekt jako celek ztrácí pro zadavatele smysl.

Etapa 2: Posouzení proveditelnosti

Cíl	Popis činností zadavatele v rámci Etapy 2: Studie proveditelnosti v detailu
Činnosti	2.1. Identifikace potřeb externí asistence 2.2. Rozpočet na práci externích poradců 2.3. Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce 2.4. Vypracování studie proveditelnosti

2.1 Identifikace potřeb externí asistence

Příprava PPP projektů je náročná s ohledem na jejich specifika, zejména dlouhodobý charakter trvání, investiční náročnost, analýzu a přenos rizik na soukromého partnera. Z důvodu chybějící zkušenosti s realizací PPP projektů v ČR, zadavatelé pravděpodobně budou alespoň z počátku implementace PPP v ČR využívat poradenské služby.

Využití kvalitních poradců proto rozhodujícím způsobem ovlivňuje úspěšnou a včasnou realizaci PPP projektu. Špatný výběr nebo neefektivní řízení poradců může mít na projekt negativní dopad a v konečném důsledku vést ke značnému plýtvání veřejnými zdroji.

2.1.1 Fáze poradenských služeb

Hlavní výstupy a úkoly, pro které zadavatel nejčastěji využívá služeb poradců, se dělí do 4 základních fází vykonávaných v průběhu životního cyklu projektu. Tyto fáze jsou uvedeny a popsány níže. Rozdělení na 4 fáze však nemusí být vyčerpávající a zadavatel by si měl vždy vytvořit rezervu pro nezbytné vícepráce.

I. Fáze: Vypracování studie proveditelnosti

Účelem vypracování studie proveditelnosti je poskytnout zadavateli PPP projektu kompletní informace o možných variantách realizace projektu a umožnit jasné a jednoznačné rozhodnutí, zda pokračovat v realizaci formou spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

Poradce provede posouzení potřeb zadavatele, případné stávající technické dokumentace k projektu a následně navrhne optimální preferované varianty řešení. Poradce dále vypracuje technickou, finanční a právní analýzu proveditelnosti projektu formou PPP a jeho dostupnosti v kontextu veřejných zdrojů zadavatele, návrh optimálního strukturování projektu, porovnání s modelem Komparátor veřejného sektoru a návrh strategie realizace projektu formou PPP včetně strategie výběru soukromého partnera.

II. Fáze: Příprava projektové a zadávací/koncesní dokumentace a výběrového řízení na soukromého partnera

Poradce poskytne zadavateli poradenské služby při přípravě projektu před zahájením výběru soukromého partnera. Výstupem bude vyhotovená zadávací/koncesní dokumentace (včetně návrhu koncesní smlouvy) a ověření zájmu trhu potenciálních partnerů. Při poskytování těchto poradenských služeb musí poradce vycházet ze závěrů studie proveditelnosti.

III. Fáze: Výběr soukromého partnera

Poradce poskytne zadavateli poradenské služby při realizaci výběru soukromého partnera, včetně posouzení splnění kvalifikačních požadavků, hodnocení nabídek a poradenství při uzavření koncesní smlouvy. Doporučený typ zadávacího řízení musí být v souladu s platnou legislativou v ČR.

IV. Fáze: Monitorování a dohled nad plněním koncesní smlouvy

Pokud zadavatel nemá zkušenosti s monitorováním plnění koncesní smlouvy je možné, aby v počátcích projektu (po časově omezené období) využil poradenských služeb při monitorování. Dlouhodobě by však najímání těchto služeb nebylo ekonomicky efektivní.

2.1.2 Specifikace poradenských služeb

Hlavní odborné poradce důležité pro PPP poradenství lze rozdělit podle zaměření na poradce **finanční, právní a technické. Jejich role v projektu je ve většině činností vzájemně nezastupitelná a navzájem se doplňují.**

Mezi **finanční poradce** pro PPP projekty se řadí především specializované týmy obchodních a investičních bank a finančně-poradenské společnosti. Finanční poradci mají zkušenosti a schopnosti zajistit, aby projekt přinesl veřejnému sektoru hodnotu za peníze, byl realizovatelný a pro zadavatele finančně dostupný. Přestože obsah prací u jednotlivých projektů se může lišit, finanční poradce by obecně měl být schopen poskytovat zejména následující služby:

- poradenství o rozsahu PPP projektu;
- finanční poradenství při vypracování studie proveditelnosti;
- vyhodnocení předpokladu o dosažení hodnoty za peníze, finanční analýza proveditelnosti;
- sestavení finančního modelu projektu včetně Referenčního PPP projektu a Komparátoru veřejného sektoru;
- provedení analýzy rizik, identifikace a kvantifikace rizika;
- asistence při sestavení strategie zadavatele;
- komunikace s trhem;
- asistence při identifikaci vhodných PPP projektů a při analýze možných variant řešení;
- příprava investičního záměru;
- kvantifikace hodnoty převáděných rizik, poradenství v otázkách pojištění rizik;
- optimalizace platebních mechanismů (rozložení rizika a výnosu);
- pomoc s definováním výstupů projektu;
- pomoc s testováním trhu a podporou projektu na trhu;
- navržení strategie zadání veřejné zakázky včetně harmonogramu realizace projektu;
- strukturování a návrh zadávací dokumentace na výběr soukromého partnera;
- příprava hodnotících kritérií pro vyhodnocení nabídek (na základě cílů zadavatele);
- příprava oznámení v IS VZ US a OJEU, komunikace se zájemci ve finančních otázkách;
- pomoc s hodnocením nabídek, včetně schopnosti předložit strukturu financování (hodnocení a ověření přesnosti finančních modelů uchazečů o veřejnou zakázku a vyhodnocení, zda jsou předpokládané výsledky uchazečů o veřejnou zakázku dosažitelné v daném čase a bez dalších změn ceny);

- vyjednávání s vybraným uchazečem o konečné verzi smluvních podmínek;
- vypracování zprávy o hodnotě za peníze;
- vytvoření plánu řízení a monitorování plnění koncesní smlouvy;
- poradenství s ohledem na finanční záležitosti při plnění koncesní smlouvy, zejména kontrola finančních toků proti platebnímu mechanismu a finančnímu modelu projektu, asistence zadavateli při jednání se soukromým partnerem.

Právním poradcem může být advokátní kancelář, sdružení advokátů, advokát jako společník ve veřejné obchodní společnosti nebo samostatný advokát zapsaný v advokátní komoře.

Právní poradci asistují zadavatelům zejména při právní analýze proveditelnosti projektu, přípravě a realizaci veřejné zakázky na výběr partnera a při navržení a vyjednání smluvní dokumentace projektu. Mimo jiné právní poradce musí být schopen zadavateli srozumitelně vysvětlit implikace smluvních podmínek a také způsob a rozdělení rizik.

Mezi konkrétní oblasti, ve kterých po zhodnocení interních dispozic může být externí právní poradenství vhodné (bez duplikace finančního poradenství), patří zejména:

- právní analýza proveditelnosti;
- poradenství ke smluvním otázkám a zpracování dokumentace výběrového řízení na PPP projekt, poradenství ke smlouvě o projektu, jejich podmínkách a ujednáním, jakékoli nájemní smlouvě a dalším smlouvám včetně jejich schvalovacího procesu;
- zajištění veškerých právních rizik zadavatele;
- návrh a příprava smluvní dokumentace;
- další poradenské služby obecnější povahy, například k otázkám zdanění, majetkových práv, plánování, environmentálních předpisů, bankovníctví a práva duševního vlastnictví;
- strukturování transakce a poradenství ke způsobu zadání veřejné zakázky, který nejlépe zabrání opakování chyb z předchozích projektů;
- příprava hodnotících kritérií pro vyhodnocení nabídek (na základě cílů zadavatele);
- příprava oznámení IS VZ US a OJEU, komunikace se zájemci v právních otázkách;
- pomoc s hodnocením nabídek a poradenství v případě podání námitek v rámci řízení při výběru soukromého partnera nebo v případě zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele orgánem dohledu;
- podpora při vyjednávání smluvních podmínek s vítězným soukromým partnerem;
- poradenství s ohledem na právní záležitosti při plnění koncesní smlouvy.

Mezi **technické poradce** pro PPP projekty se řadí především multi-disciplinární inženýrské společnosti a technicko-poradenské společnosti.

Technický poradce by obecně měl být schopen poskytovat zejména následující služby:

- asistence s přípravou strategie zadavatele;
- analýza technické proveditelnosti;
- analýza technických předpokladů použitých při analýze proveditelnosti projektu a finančním modelování, zejména PSC;
- technické aspekty hodnocení rizika, včetně vážení a kvantifikace jednotlivých rizik;
- asistence při definování výstupní specifikace projektu včetně podpory projektu na trhu;
- návrh kontrolních mechanismů, motivačních a penalizačních pravidel projektu;
- návrhy technických aspektů projektu pro zadávací/koncesní dokumentaci;
- technické aspekty managementu vybavenosti včetně tvorby příslušných platebních mechanismů a sledování a měření dodávek služeb a výkonu;
- příprava hodnotících kritérií pro vyhodnocení nabídek (na základě cílů zadavatele);
- příprava oznámení IS VZ US a OJEU, komunikace se zájemci v technických otázkách;
- pomoc při hodnocení technické části nabídky včetně kontroly splnění kvalifikačních předpokladů uchazeče;
- vyjednávání se soukromým partnerem o konečné verzi smluvních podmínek;
- monitorování procesu stavební části projektu;
- monitorování výkonu a míry plnění smluvních podmínek;
- vyhodnocování projektu od podepsání smluv.

2.2 Rozpočet na práci externích poradců

Obecně je navrhováno před zahájením výběru poradců vyčlenit z rozpočtu zadavatele předpokládanou finanční částku k úhradě poradenských služeb s tím, že tato jednorázová alokace zadavatele bude postupně čerpána v horizontu např. 2 let a může být dočerpána v průběhu dalších 1-2 let při dohledu poradců nad zahájením realizace výstavby, resp. plnění dle koncesní smlouvy.

V programovacím období 2007 – 2013 lze zvážit využití možnosti čerpání technické asistence jednotlivých operačních programů fondů EU na přípravu projektů.

V České republice jsou často kritizovány vynaložené náklady na externí poradce. Je však nutné poznamenat, že kvalitní poradenské služby jsou pro úspěšnou přípravu PPP projektu jedním z klíčových předpokladů. Pro ilustraci jsou níže v tabulce uvedeny náklady na poradenské služby u pilotních projektů. Náklady na poradenské služby zaznamenaly během posledních let poměrně významný pokles a to především proto, že poradenské společnosti mají s PPP již značné zkušenosti a je pro ně tedy příprava PPP projektu výrazně jednodušší než tomu bylo dříve.

Tabulka 4: Přehled výdajů poradenských služeb u pilotních projektů v České republice

Projekt	Hlavní poradce	Cena* (bez DPH)
ÚVN Praha	Konsorcium pro vypracování koncesního projektu a na výběr soukromého partnera: Deloitte & Touche Irsko a Deloitte Česká Republika B.V., AK HAVEL & HOLÁSEK v.o.s., Atkins, s.r.o., SUDOP PRAHA, a.s.	19,8 mil. Kč
D3	Konsorcium pro vypracování koncesního projektu a na výběr soukromého partnera: MOTT MACDONALD Lmt. (MOTT MACDONALD Praha, spol. s r.o.), ING BANK N.V., ASHURST, sdružení britských advokátů	99,744 mil. Kč
Justiční areály Ústí nad Labem, Karlovy Vary	Konsorcium pro vypracování koncesního projektu a na výběr soukromého partnera: MOTT MACDONALD Praha, spol. s r.o., Česká spořitelna, a.s., CMS Cameron McKenna LLP	49,3 mil. Kč
Věznice typu s ostrahou	Konsorcium pro vypracování koncesního projektu a na výběr soukromého partnera: Deloitte Advisory s.r.o., Atkins s.r.o., HAVEL & HOLÁSEK s.r.o.	52,5 mil. Kč
Ponava, Brno	Konsorcium pro vypracování koncesního projektu: PricewaterhouseCoopers ČR, s.r.o. a PWC LLP, AK Balcar, Polanský & Spol.	7,985 mil. Kč
Krajská nemocnice Pardubice	Konsorcium na vypracování koncesního projektu: Erste Corporate Finance, a.s., Health Care Company KRANKENHAUS BETRIEBSFUHRUNGS, A.G., sdružení advokátů Dáňa, Pergl & Partneri, PURO-KLIMA, a.s., Česká zdravotní, a.s.	6, 915 mil. Kč

* Za služby hlavního poradce.

Zdroj: Materiál Ministerstva financí „Analýza pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP)“ zpracovaný na základě Usnesení vlády České republiky č. 536/2007 ze dne 23. 5. 2007 (www.mfcr.cz)

2.3 Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce

Při úvaze o potřebě a následném výběru poradců musí být vždy respektován **ZVZ a stanovená předpokládaná cena zakázky**. Způsob zadání veřejné zakázky a tvorbu zadávací dokumentace je vhodné konzultovat se specialisty na veřejné zakázky a interními právními poradci.

V rámci výběru poradců u pilotních projektů v ČR se ve většině případů upřednostňovalo vyhlášení jednoho výběrového řízení na celou oblast poradenských služeb (tzn. finanční, technickou a právní) a složení konsorcií bylo ponecháno na samotných poradcích. Jako způsob zadání bylo převážně zvoleno otevřené zadávací řízení.

Nespornou výhodou řešení zadání jedním výběrovým řízením je administrace. Zadavatel realizuje pouze jedno výběrové řízení, což znamená nižší administrativní nároky. Současně neexistuje riziko rozdílného časování výběru. V jednom okamžiku má zadavatel vybrány poradce, kteří svou odborností pokryjí celou problematiku realizace PPP projektu. Naopak nevýhodou je, že si v každé oblasti (finanční, technické a právní) zadavatel nemůže vybrat nejlepšího poradce pro danou oblast, ale musí akceptovat uspořádání subjektů v podané nabídce, ať jako konsorcia nebo na subdodavatelském principu. Ve Velké Británii se například uplatňuje přístup spíše opačný a poradci jsou vybíráni třemi výběrovými řízeními na každou oblast zvlášť.

Základem úspěšného výběru poradců je kvalitně připravená zadávací dokumentace, která vymezuje předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky, včetně požadovaného rozsahu prací. Podmínky, které musí zadávací dokumentace minimálně zajistit nebo umožnit jsou následující:

- maximální kompetitivní účast seriózních uchazečů o VZ,
- vybrat poradce, který má prokazatelné zkušenosti s poskytováním komplexního poradenství klientům z veřejného sektoru při přípravě a realizaci úspěšných PPP projektů v ČR nebo v zahraničí,
- v předem definovaných etapách procesu zakázku ukončit z důvodu rozhodnutí o nerealizaci projektu za předem definovaných podmínek včetně výše ceny,
- při rozhodování klást větší váhu kvalitě a prokázaným zkušenostem v oblasti PPP nad nabídkovou cenou,
- předem jasně specifikovat řešení požadavků na změnu rozsahu prací při neočekávaných situacích,
- stanovit (vysoutěžit) fixní cenu za specifický požadovaný výstup od poradců (milník) z toho důvodu, aby nedocházelo k neefektivnímu prodlužování dodání a zvyšování ceny za poradenské služby.

Při výběru poradců je důležité, aby poradci dostali maximum relevantních informací a aby role a úkoly byly definovány co nejsrozumitelněji. Čím jsou tyto informace jasnější, tím je pro poradce snazší posoudit požadované zkušenosti a odborné znalosti a podle toho přiměřeně stanovit nabídkovou cenu za své poradenské služby.

Na základě zkušeností bylo identifikováno několik významných důvodů, které vedly kvalitní zahraniční i domácí poradce k nepodání nabídky nebo přímo k neúčasti ve výběrovém řízení:

- v případě dlouhodobého projektu bylo požadováno uvedení pevné nabídkové ceny za špatně a neurčitě definovaný rozsah požadovaných prací;
- z důvodu neomezené odpovědnosti poradců za škody podle českého práva se většina seriózních a kvalitních zahraničních poradců neúčastní zakázky. Zahraniční praxe se liší a interní předpisy společností jim to zakazují;
- nemožnost splnění formálních náležitostí zadávací dokumentace zahraničními poradci;
- nedůvěra v transparentnost zadávacího řízení.

2.4 Vypracování studie proveditelnosti

KZ vyžaduje u významných koncesních smluv vypracování studie proveditelnosti. Dle ZVZ taková povinnost neexistuje, přesto je doporučeno obdobný dokument zpracovat. Studie proveditelnosti by měla přinejmenším obsahovat:

- identifikaci objektivních potřeb a cílů zadavatele;
- návrhy možných způsobů zajištění potřeb zadavatele a jejich ekonomickou analýzu;
- doporučení nejvhodnější varianty, která bude nejlépe odpovídat cílům zadavatele;
- analýzu způsobu realizace doporučené varianty, která vždy srovnává výhodnost zajištění dané služby nebo provedení díla formou PPP se způsobem zajištění služby nebo provedení díla jinou formou (veřejnou zakázkou). Analýza tedy bude obsahovat vypracování dvou vzájemně porovnatelných finančních modelů - Komparátoru veřejného sektoru a

Referenčního PPP projektu. PSC představuje náklady na projekt realizovaný tradiční veřejnou zakázkou, druhý model zachycuje předpokládané náklady pro zadavatele v případě realizace projektu formou PPP. Na základě porovnání pak bude zadavatel schopen určit, zda je pro něj výhodnější postupovat formou PPP.

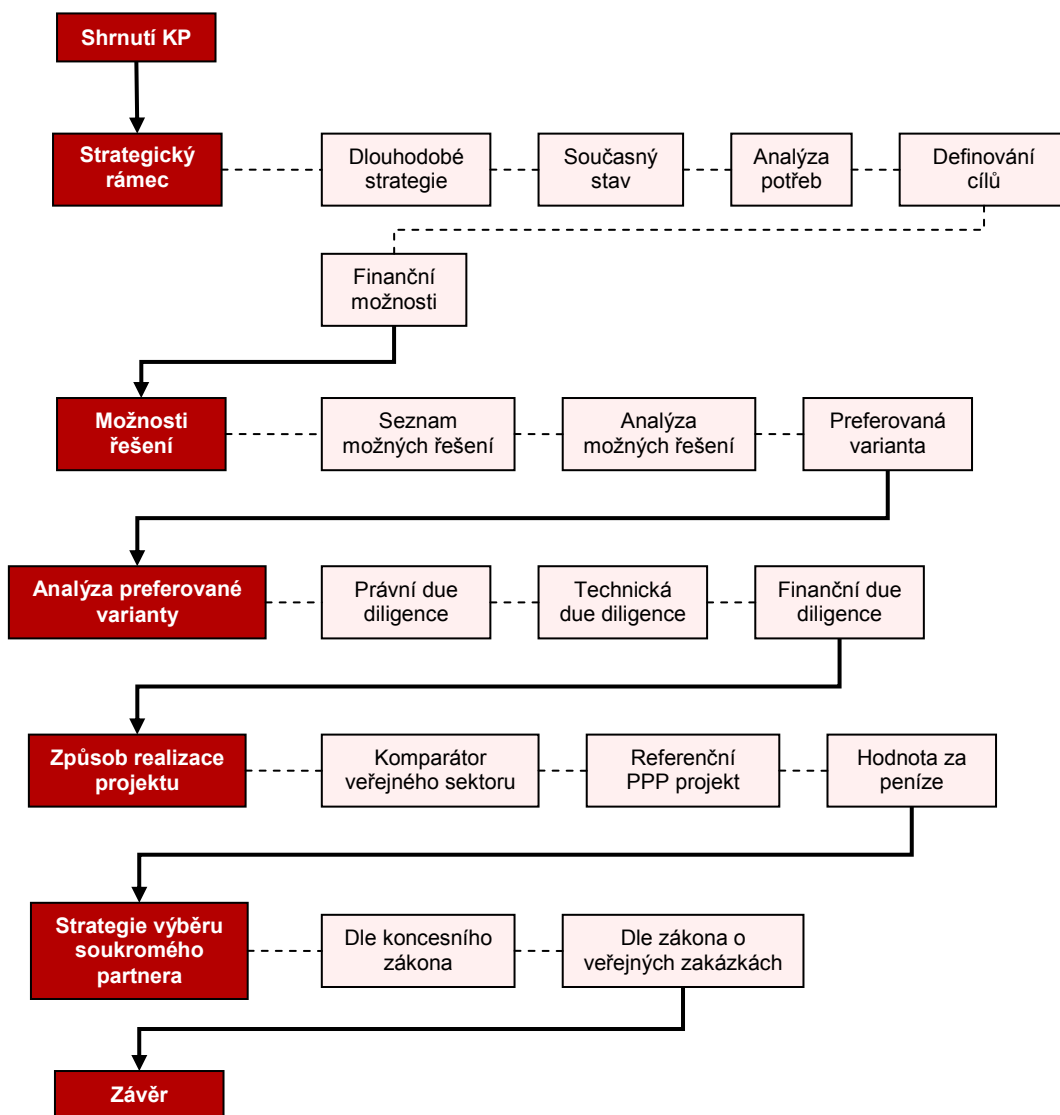
Studie proveditelnosti projektu měla dále také obsahovat:

- podrobný popis a způsob poskytování/provádění služby/díla;
- předpokládané finanční prostředky nezbytné pro realizaci předmětu koncesní smlouvy, včetně popisu finančních toků v průběhu smlouvy;
- součet předpokládaných výdajů vynaložených na realizaci předmětu koncesní smlouvy v jednotlivých letech po dobu předpokládané platnosti koncesní smlouvy;
- vymezení způsobu nakládání s majetkem zadavatele určeným k realizaci předmětu koncesní smlouvy;
- předpokládaný časový harmonogram realizace předmětu koncesní smlouvy;
- předpokládané platební podmínky, zejména s ohledem na plnění závazků soukromého partnera;
- zhodnocení případných ekonomických a právních dopadů na smluvní strany při ukončení platnosti koncesní smlouvy;
- předpokládaný časový harmonogram koncesního/zadávacího řízení.

Dle osvědčené mezinárodní praxe je vhodné zakomponovat do studie proveditelnosti i návrh strategie řízení rizik – zejména těch, které souvisí přímo s přípravou projektu a v případě, že nastanou, mohou vést až k zastavení projektu (tzv. „show stoppers“). Jedná se například o neschválení studie proveditelnosti příslušným schvalovacím orgánem – pro snížení tohoto rizika je nutné přijmout odpovídající komunikační strategii a objektivně a jasně informovat o projektu.

Níže uvedené schéma a následně text v tabulce uvádí doporučenou strukturu studie proveditelnosti.

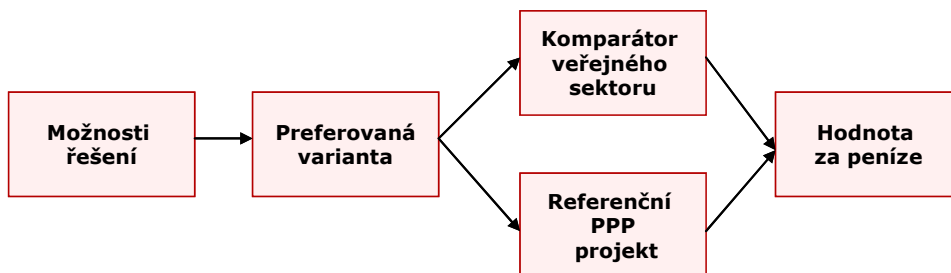
Schéma 8: Postup tvorby studie proveditelnosti



Jak ukazuje výše uvedené schéma studie proveditelnosti by se měla zabýrat těmito oblastmi:

- 1. Strategický rámec** - vyhodnocení **potřeb a cílů zadavatele**.
- 2. Možnosti řešení** – **soubor možných řešení projektu**, jejich následná analýza a doporučení nejvhodnější varianty, která nejlépe a nejefektivněji naplní cíle zadavatele – tzv. Preferovaná varianta.
- 3. Preferovaná varianta projektu** – **podrobná technická, právní a finanční analýza** Preferované varianty. Toto detailní zpracování dále slouží jako základní materiál pro finanční modelování **a vytvoření tzv. Referenčního PPP projektu**.
- 4. Způsob realizace projektu** - představuje **porovnání a doporučení způsobů realizace** projektu na základě porovnání finančních toků nejméně dvou způsobů zadání projektu – tj. tradiční zakázkou nebo pomocí PPP. Tyto způsoby se ve finančním modelování vyjadří jako modely Komparátor veřejného sektoru a Referenční PPP projekt.

Schéma 9: Přehled vyhodnocení variant realizace



- 5. Strategie výběru soukromého partnera** - strategie a způsob výběru soukromého partnera a harmonogram další přípravy a realizace projektu.
- 6. Závěr a doporučení**

Ze studie proveditelnosti musí být zřejmé:

- zda je pro realizaci projektu vhodné a výhodné použít formu PPP,
- zda je řešení projektu včetně rozsahu a formy takové, aby splnilo dlouhodobé potřeby a cíle zadavatele a zajistilo hodnotu za peníze,
- předpokládaná výše peněžních toků projektu po celou dobu jeho trvání včetně:
 - výše finančních prostředků nezbytných pro realizaci projektu (včetně analýzy posouzení dopadů do rozpočtu),
 - hodnoty celkových příjmů soukromého partnera (celkové příjmy projektu),
 - výše finančních a ostatních závazků zadavatele plynoucích z uzavření koncesní smlouvy na projekt,
 - předpokládaného platebního mechanismu,
- zda je navržené řešení pro zadavatele ekonomicky **dostupné po celé období trvání projektu**,
- zda je navržené řešení financovatelné bankovními institucemi,

- rizika spojená s realizací projektu a rozdělení odpovědnosti za tato rizika mezi smluvní strany koncesní smlouvy včetně jejich ocenění a finančních dopadů na smluvní strany,
- analýza daňových dopadů na projekt,
- způsob nakládání s majetkem zadavatele ve vztahu k projektu a při ukončení projektu,
- ekonomické a právní dopady při ukončení projektu.

Porovnání ekonomické výhodnosti – finanční model

Velmi důležitou součástí studie proveditelnosti je finanční analýza peněžních toků, ve které se posuzuje ekonomická výhodnost PPP z pohledu dopadu na veřejné finance ve 2 variantách s odlišným způsobem zadání:

- tradičním způsobem ve vlastní režii (veřejnou zakázkou),
- formou PPP projektu.

Z hlediska finančních modelů se tato zadání vyjádří pomocí **Komparátoru veřejného sektoru a Referenčního PPP projektu**.

- **Komparátor veřejného sektoru** je komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho řešení formou tradiční veřejné zakázky na výstavbu a provoz ve vlastní režii veřejného sektoru (VS), včetně analýzy a ocenění podstupovaných rizik.
- **Referenční PPP projekt** („*Public Private Comparator*“) je komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu realizace formou PPP včetně analýzy a ocenění dopadu podstupovaných rizik rozdělených mezi smluvní strany. Jedná se o modelaci „stínové“ nabídky od potenciálních soukromých partnerů, pokud by byl projekt realizován formou PPP.

Na základě porovnání obou modelů je možné zjistit výši „hodnoty za peníze“ a tedy ekonomickou výhodnost PPP nebo klasické veřejné zakázky. Modely zároveň umožní zadavateli i dostatečný přehled o budoucích tocích projektu, na základě kterých je možné posoudit dostupnost realizace projektu v rámci rozpočtových zdrojů zadavatele.

Ověřování dostupnosti

Finanční dostupnost projektu pro zadavatele je hlavní kritérium projektu. Vypočtený Komparátor veřejného sektoru zachycující veškerá rizika projektu i Referenční PPP projekt slouží jako měřítko zhodnocení, zda je projekt z hlediska rozpočtu zadavatele dostupný po celou dobu jeho životního cyklu. Pokud není finančně dostupný, měl by zadavatel zvážit změnu výstupní specifikace nebo projekt úplně ukončit.

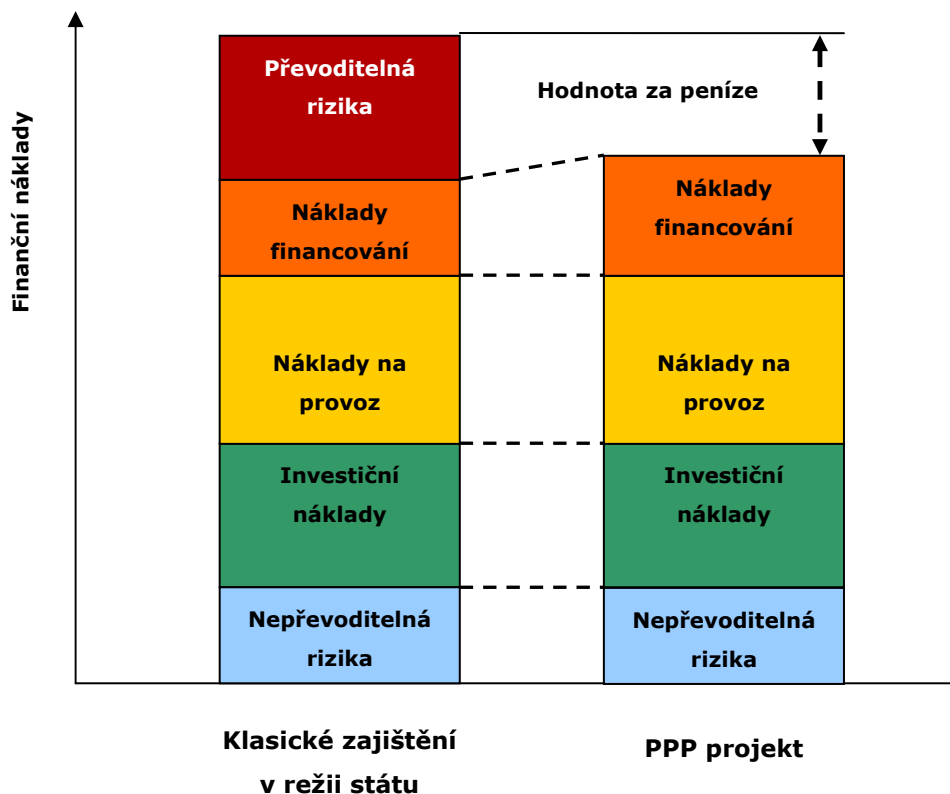
Proces zjišťování hodnoty za peníze

Skutečně dosažitelná hodnota za peníze bude známa až při porovnání Komparátoru s předloženými nabídkami jednotlivých uchazečů o realizaci PPP projektu, nicméně předběžný test by měl být proveden již teď.

Předpokládaná hodnota za peníze se získá z porovnání modelu Komparátoru a Referenčního PPP projektu, který zachycuje odhad nákladů při realizaci formou PPP. Prokázání možnosti dosažení hodnoty za peníze v této etapě by mělo být podmínkou pro další pokračování implementace projektu. Pokud PPP projektem zadavatel nerealizuje hodnotu za peníze, ve srovnání s tradičním zadáním způsobem zadání projektu, neměl by být realizován formou PPP.

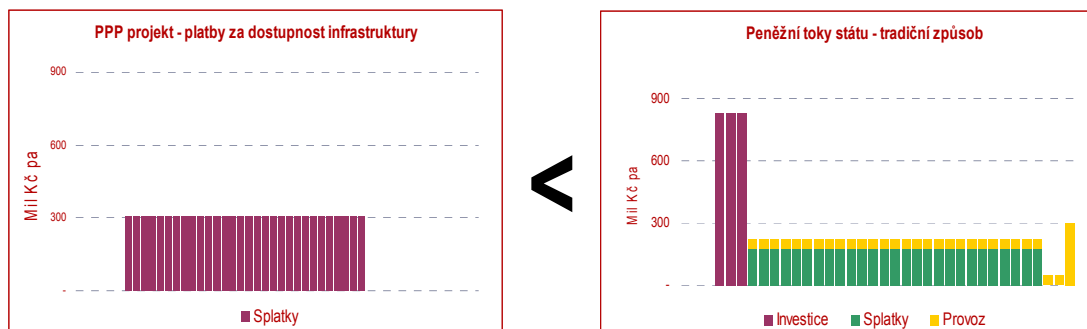
Hodnotu za peníze zachycují následující schémata:

Schéma 10: Zobrazení hodnoty za peníze pro veřejný sektor



V tomto schématu je zobrazeno porovnání očekávaných finančních nákladů při klasickém zajištění v režii státu (tzn. PSC) a při realizaci formou PPP. Hodnota PSC obsahuje náklady na financování a na provoz, které jsou odvozeny od obdobných projektů realizovaných VS a ohodnocení veškerých rizik projektu nesených zadavatelem. Druhý sloupec ve schématu zobrazuje hypotetické náklady pro zajištění shodné služby formou PPP. Referenční PPP projekt obsahuje rovněž náklady na financování i náklady na provoz. Co se týče rizik, jsou v nákladech PPP projektu zahrnuta jak nepřevoditelná rizika, která nese veřejný sektor vždycky a která jsou pro komparaci oceněna shodně s PSC, tak i převedená rizika na soukromého partnera, jejichž ocenění je do modelu promítnuto na rozdíl od PSC ve formě nákladů na jejich zajištění (např. pojištění). Ze schématu vyplývá, že přestože náklady financování soukromého sektoru jsou vyšší než náklady státu, úspory v celoživotních nákladech a hodnota přenesených rizik může způsobit, že PPP projekty mohou být pro veřejný sektor výhodnější, pokud jsou zajištěny sektorem soukromým.

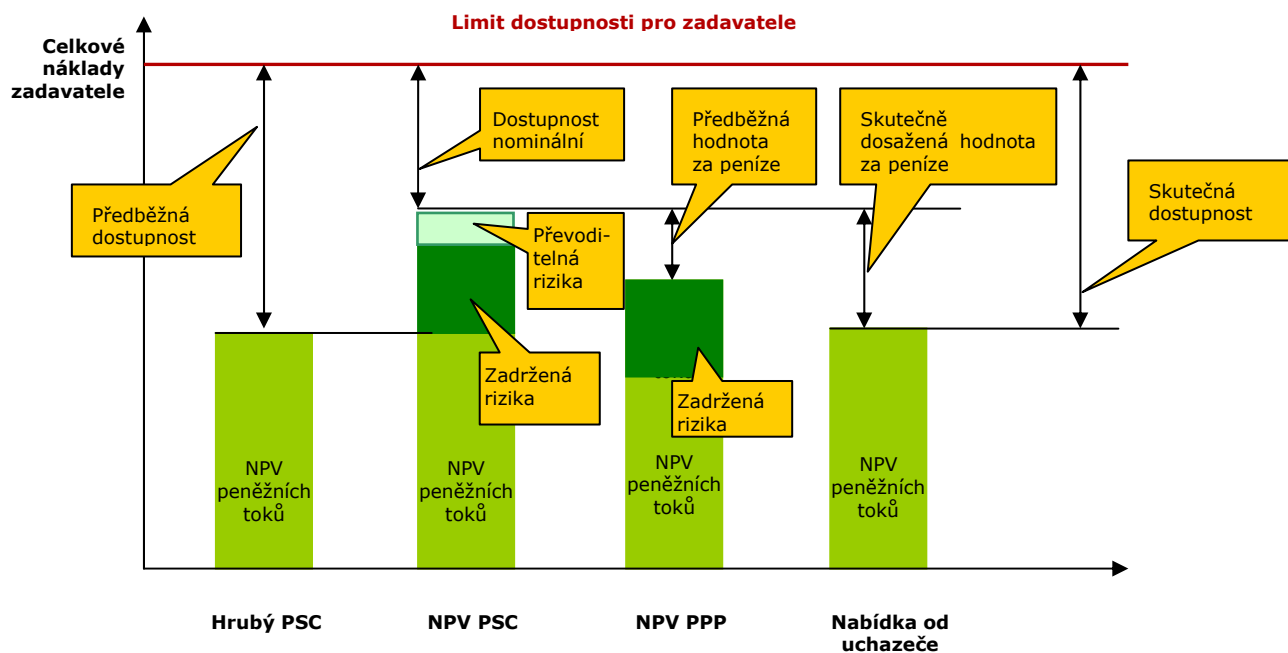
Schéma 11: Znázornění finančních toků varianty PPP oproti variantě tradičního zadání po dobu životnosti projektu



Druhé schéma zachycuje finanční toky PPP a tradičního způsobu v průběhu životního cyklu projektu. Pokud PPP dosahuje hodnoty za peníze, je současná hodnota finančních závazků u PPP nižší než při variantě v režii státu včetně ocenění převzatých rizik. Z obrázku je vidět, že z pohledu VS se u PPP projektu většinou jedná o jednotnou stálou platbu ve formě služebného, které se začíná vyplácet až v okamžiku, kdy je služba dostupná (tedy např. až po dokončení výstavby dálnice v okamžiku zahájení jejího provozu). Na druhou stranu, pokud je služba zajišťována v tradiční veřejnou zakázkou, stát musí vynaložit počáteční kapitálovou investici již při výstavbě infrastruktury a během provozu splácet případný úvěr a náklady na provoz.

Průběh testu dostupnosti projektu pro zadavatele a hodnoty za peníze jsou přehledně uvedené ve schématu 12.

Schéma 12: Dostupnost a hodnota za peníze



Zdroj: Public Private Partnership Manual

Hrubý Komparátor zahrnuje všechny přímé a nepřímé investiční a provozní náklady související s přípravou, výstavbou a provozováním veřejné služby a náklady financování. Komparátor – včetně rizik zahrnuje hrubý Komparátor navýšený o rizika.

Hodnotu za peníze posuzuje v rámci kontrolního procesu Řídící výbor. U projektů na úrovni státu, jejichž studii proveditelnosti bude schvalovat vláda se ke studii proveditelnosti bude vyjadřovat MF v rámci meziresortního připomínkového řízení.

Konstrukce Komparátoru veřejného sektoru

Komparátor vychází z hypotetické projektové smlouvy, ve které veřejný sektor provádí veškeré funkce (návrh, výstavba, provoz apod.) na základě skutečných nákladů vynaložených na podobné projekty. Jeho výsledky slouží veřejnému zadavateli jako měřítko porovnání nejefektivnějšího zajištění služby veřejným sektorem s přeloženými nabídkami řešení investičních potřeb formou PPP. Na základě tohoto porovnání lze vybrat nejvhodnějšího partnera ze soukromého sektoru.

Komparátor představuje čistou současnou hodnotu (dále též NPV, „Net Present Value“) všech peněžních toků projektu včetně ohodnocení rizik za dobu trvání projektu. Základní formule pro výpočet NPV je:

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}, \text{ kde}$$

CF_t jsou jednotlivé peněžní toky v čase t ,

r je příslušná úroková míra sloužící pro diskontování veřejného sektoru a

t je období od 0 do n , kde n je počet let trvání projektu.

Při kalkulaci Komparátoru se doporučuje postupovat v následujících krocích:

- 
1. Specifikace projektu – technická definice projektu (musí být stejná jako v Referenčním PPP projektu)
 2. Identifikace všech položek základního Komparátoru
 3. Výpočet základního Komparátoru
 4. Identifikace rizik projektu
 5. Vyčíslení dopadů rizik
 6. Odhad pravděpodobnosti jejich výskytu
 7. Alokace rizik mezi veřejný a soukromý sektor
 8. Kalkulace ocenění přenesených a zadržených (veřejný sektor) rizik
 9. Kalkulace Komparátoru upraveného o rizika

Při kalkulaci hrubého Komparátoru by se měli uvažovat především tyto položky:

- **přímé náklady** – tzn. náklady přímo související s předmětem projektu. Měly by být odhadnuty na základě obdobných projektů dodání služby či infrastruktury realizovaných veřejným sektorem. Přímé náklady lze rozdělit na:

- přímé investiční náklady (náklady na projektovou přípravu, na nákup pozemku a jeho přípravu, smluvní cena za projekt a stavbu, pořízení strojního zařízení a vybavení, investiční vylepšení stávajícího zařízení, nezbytné investiční výdaje během životního cyklu projektu apod.)
- přímé náklady na údržbu (náklady na údržbu a opravy)
- přímé provozní náklady (náklady na materiál, mzdy a platy, jiné náklady na zaměstnance, provozní režie (elektřina, vodné, stočné...), přímé náklady na řízení (management), pojištění apod.)
- náklady financování (kapitálové navýšení);
- **nepřímé náklady** – tzn. režijní náklady, které nelze přímo přiřadit k projektu (režijní roční náklady výstavby, roční provozní režie, správní režie;
- **příjmy projektu** – tzn. zadavatel by měl identifikovat veškeré možné příjmy z projektu. Projekt bude generovat příjmy zejména tam, kde se předpokládá, že uživatelé budou za poskytovanou službu platit (např. mýtné).

Po identifikaci veškerých základních položek je nutné diskutovat předpoklady modelu týkajících se zejména zvolené míry inflace. Model je postaven na nominálních hodnotách a z tohoto důvodu musí být do budoucích hodnot promítnuta inflace. Míra inflace by měla být zvolena na základě cílů České národní banky. Zásadní pro výsledky modelu je rovněž volba úrokové míry použité v diskontním faktoru. Většinou je k diskontování používána úroková míra státních dluhopisů.

Hrubý Komparátor se potom spočítá podle výše uvedené formule. Pouze do položky CF nebudou prozatím započítána rizika.

Rizika projektu je teprve nutno identifikovat. To se uskutečňuje zejména na pracovních workshopech, kterých by se měli účastnit především projektový manažer a poradenský tým, zaměstnanci zadavatele, kteří jsou zodpovědní za řízení projektu i zaměstnanci příslušné jednotky PPP na straně zadavatele, pokud tato existuje.

Při identifikaci rizik se sestavuje výčet všech možných nebezpečí, která mohou konkrétní projekt ohrozit. Odborníci, kteří seznam rizik vytvářejí, by neměli opomenout žádné významné riziko ani vynímečnou rizikovou událost. Častou chybou, které by se měli vyvarovat, je dvojí započítávání téhož rizika. Identifikace rizik není jednorázovým procesem, který se detailně provádí pouze v této etapě, ale činností, která se průběžně opakuje během celého životního cyklu projektu.

Po identifikaci rizik je nutné rizika ohodnotit. Pro ohodnocení jsou určující dva parametry. Jedná se o velikost potencionální ztráty (tzn. vyčíslení dopadu rizik) a pravděpodobnost, že riziko nastane a dojde k této ztrátě. Ani jednu z těchto veličin nelze exaktně změřit, používají se tedy expertní odhady založené na historických datech, matematické metody typu analýzy Monte Carlo apod.

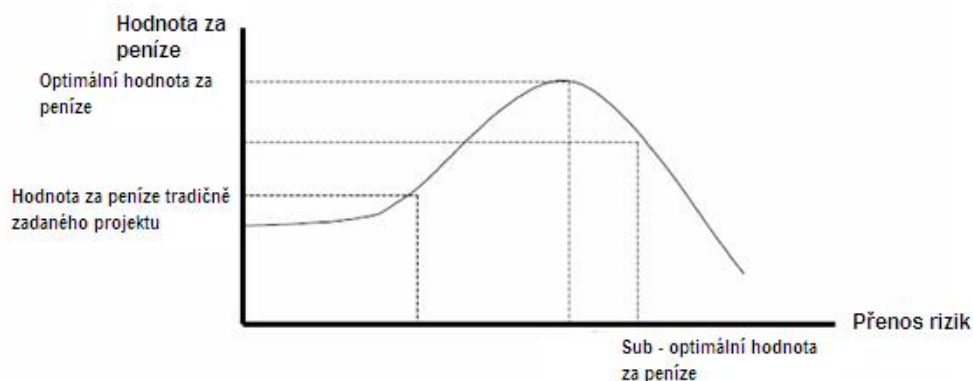
Význam rizika lze následně číselně vyjádřit pomocí očekávané ztráty. Tedy pravděpodobnost výskytu rizika násobená jeho potenciálním finančním dopadem. Níže uvedená tabulka poskytuje příklad kalkulace inflačního rizika.

Tabulka 5: Příklad kalkulace rizika

n	Scénář	Dopad na projekt (D=?)	Pravděpodobnost (P=?)	Hodnota
1	průměrná míra inflace menší než 3 %	- 1 000 000 Kč	10 %	- 100 000
2	průměrná míra inflace 3 %	0 Kč	20 %	0
3	průměrná míra inflace mezi 3-5 %	1 000 000 Kč	45 %	450 000
4	průměrná míra inflace mezi 5-8 %	2 000 000 Kč	20 %	400 000
5	průměrná míra inflace větší než 8 %	3 000 000 Kč	5 %	150 000
$\text{Ohodnocení} = \sum_{n=1}^5 D_n \times P_n$				900 000Kč

Po dokončení kalkulace jednotlivých rizik, by měla být zvážena jejich alokace mezi zadavatele a soukromého partnera. Kvalitně připravený projekt alokuje rizika mezi subjekty na základě vyhodnocení jejich schopnosti tato rizika z ekonomického hlediska efektivně řídit. Pokusy o nepřiměřený transfer rizik projekt zbytečně prodražují. Vztah mezi hodnotou za peníze a transferem rizik znázorňuje následující graf.

Graf 1: Optimální přenos rizik



Pozn. Sub-optimální = neoptimální alokace

Hodnota za peníze projektu vzrůstá s převodem rizik, které je soukromá protistrana schopná řídit lépe než veřejný sektor. Naopak s každým převedeným rizikem, které není soukromý sektor schopen řídit s nižšími náklady než veřejný, hodnota za peníze klesá.

V Komparátoru veřejného sektoru všechna rizika většinou nese veřejný zadavatel, nicméně rozdělení rizik je nutné zvážit kvůli výpočtu Referenčního PPP projektu. Komparátor upravený o rizika se spočítá jednoduše zahrnutím oceněných rizik do peněžních toků projektu (CF) a výpočet je proveden dle základní formule. Do Referenčního projektu se rizika promítnou v rámci nákladů na jejich zajištění.

Do obou modelů jsou obvykle zahrnuta pouze ta ohodnocená rizika, která v případě veřejné zakázky nese zadavatel a která jsou v případě PPP převáděna na soukromého partnera. Ta rizika, která by

v obou variantách nesl zadavatel není účelné do modelu zahrnovat¹⁹, neboť by se při komparaci navzájem vyrušila.

Nejpodstatnější rizika jsou obvykle stavební a provozní riziko, riziko dostupnosti a poptávky, inflační a kurzové riziko. Níže uvedená tabulka představuje zjednodušený příklad základní matice rizik rozdělující zodpovědnost mezi veřejný a soukromý sektor v projektu založeným na poplatku za dostupnost od zadavatele (typ DBFO). V případě PPP projektu typu koncese, by i riziko poptávky nesl soukromý partner.

Tabulka 6: Základní matice rizik

Významná rizika	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Sdílená rizika
Stavební riziko		X	
Provozní riziko		X	
Riziko dostupnosti		X	
Riziko poptávky	X		
Inflační riziko	X		
Kurzové riziko		X	

Výstupy etapy posouzení proveditelnosti slouží zejména:

- k určení, zda je projekt **dostupný** veřejnému sektoru z hlediska veřejného rozpočtu po celý životní cyklus projektu („affordability“);
- k určení, zda projekt realizovaný PPP bude dosahovat „**hodnoty za peníze**“, tzn. veřejný sektor, dosáhne vyššího užitku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr cena/výkon), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii;
- jako nástroj sloužící během přípravy a realizace projektu ke komunikaci s partnery o klíčových aspektech typu objemových parametrů výstupu poskytované veřejné služby a alokace rizik;
- jako nástroj podporující konkurenci mezi potencionálními soukromými partnery.

Detailní informace o tvorbě a obsahu studie proveditelnosti a sestavení Komparátoru veřejného sektoru je možné nalézt v metodikách Ministerstva financí „*Metodika vypracování studie proveditelnosti*“ a „*Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP*“ – www.mfcr.cz.

Vzhledem k tomu, že studie proveditelnosti představuje jeden z klíčových dokumentů při přípravě jakéhokoli PPP projektu, doporučujeme, jak už je uvedeno výše, zpracovat ji vždy, ať je projekt zadáván podle KZ či ZVZ. Z dosud realizovaných projektů je patrné, že hodnota za peníze zjištěná v rámci studie proveditelnosti je jedním ze stěžejních kritérií pro další postup projektu.

Vypočtená procentuální hodnota za peníze se v pilotních projektech značně lišila, takže je obtížné určit vypovídající rozmezí. U dvou projektů hodnota za peníze dosáhla hodnot kolem 60 %, nejčastěji se však pohybovala mezi 5 % – 20 %. V jednom projektu („Vybudování pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech“) dosáhla hodnoty, která se pohybovala na úrovni statistické chyby.

¹⁹ Nicméně by měla být ohodnocena oceněna kvůli možným budoucím finančním dopadům na projekt z hlediska zadavatele.

V případě, že studie proveditelnosti prokáže, že projekt nebude dosahovat hodnoty za peníze, neměl by být realizován formou PPP, ale klasickou veřejnou zakázkou. Tato situace nastala v případě projektu „Vybudování pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech“. V tomto případě projekt již ve fázi zpracování studie proveditelnosti prokázal relativně malou hodnotu za peníze (cca 3 %), což se pohybuje na úrovni statistické chyby, další přípravy realizace projektu formou PPP tedy byly zastaveny.

Je možné se však setkat i s projekty, kde i při výsledné záporné hodnotě za peníze bude zadavatel v projektu pokračovat. Jedná se zejména o vodohospodářské projekty, kde řešení výběru provozovatele vodovodní infrastruktury prostřednictvím koncesního zákona je přímo požadováno ze strany Evropské komise, pokud veřejný zadavatel čerpá dotace ze Státního fondu životního prostředí (potažmo pak z fondů EU) na výstavbu nebo modernizaci této infrastruktury. Další možnost, kdy zadavatel bude pokračovat v projektu, je situace, kdy neexistuje jiná možnost, jak zajistit veřejnou službu, kterou zadavatel nezbytně potřebuje (např. varianta prostřednictvím veřejné zakázky je nerealizovatelná nebo jen se značnými obtížemi). V tomto případě je však nezbytné, aby zadavatel náležitě zdůvodnil své rozhodnutí, proč pokračuje v projektu právě tímto způsobem.

Co se týká řízení rizik v PPP projektech, dosavadní zkušenosti ukazují, že se zadavatelé často snaží přenést veškerá rizika na soukromého partnera. Matice rizik vytvořená a schválená např. v zastupitelstvu spolu se studií proveditelnosti je pak zcela odlišná od výsledné matice rizik, která je součástí smluvní dokumentace. Ve studiích proveditelnosti také často chybí kvantifikace rizik, resp. jak k daným číslům zpracovatel došel a z jakých zdrojů čerpal.

Nedostatky v této oblasti zjistil mj. i Nejvyšší kontrolní úřad (dále též „NKÚ“), jehož kontrole projekty podléhají. Nejvyšší kontrolní úřad v případě projektu „Vybudování nové soudní budovy v Ústí nad Labem“ ve svých závěrech z kontroly zmínil nedostatky právě v oblasti finanční analýzy projektu a nesouladu údajů studie proveditelnosti s parametry schváleného návrhu tohoto pilotního projektu z roku 2005. Ačkoli byla studie proveditelnosti schválena vládou, připomínky z nálezu NKÚ do studie proveditelnosti nebyly zapracovány.

Je nutné poznamenat, že v České republice zcela chybí ucelená databáze statistických údajů týkajících se veřejných zakázek, která by zachycovala vývoj veřejných zakázek a bylo by s její pomocí možné kvantifikovat jednotlivá rizika (např. navyšování očekávané ceny, prodlužování stavební fáze projektu atd.).

Etapa 3: Příprava projektu

Cíl Popis činností zadavatele v rámci Etapy 3: Příprava projektu v detailu

Činnosti

- 3.1. Příprava koncesního/zadávacího řízení k výběru partnera
- 3.2. Projektová dokumentace a návrh koncesní smlouvy
- 3.3. Testování trhu

3.1 Příprava koncesního/zadávacího řízení k výběru partnera

Projektový tým by měl vypracovat dokument, analyzující po právní stránce varianty výběru soukromého partnera a na jeho základě pak navrhnout strategii, která zabezpečí možnost výběru takové nabídky, která představuje pro zadavatele ekonomicky nejvýhodnější řešení.

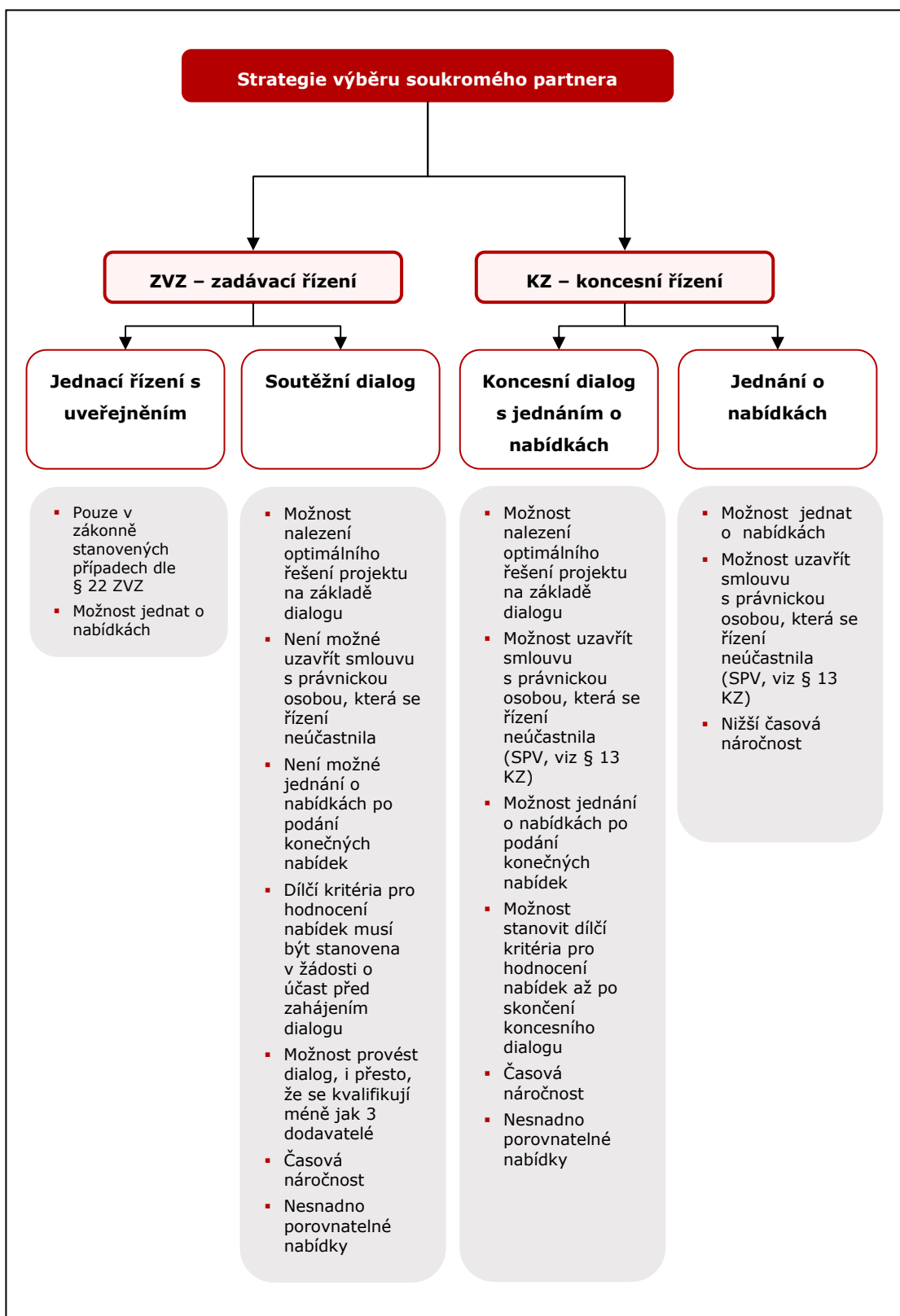
Pokud se zadavatel bude postupovat dle ZVZ, může volit mezi všemi typy řízení upravených ZVZ. Vzhledem k povaze PPP projektů však často bude nejvhodnějším typem řízení **soutěžní dialog** nebo po splnění specifických podmínek **jednací řízení s uveřejněním**.

V případě postupu koncesním řízením dle KZ, zadavatel může vybrat soukromého partnera následujícími způsoby:

1. Podání nabídek bez koncesního dialogu a jednání o nabídkách
2. Koncesním dialog
3. Koncesní dialog s jednáním o nabídkách
4. Podání nabídek s následným jednáním o nabídkách

Následující schéma zobrazuje výhody a nevýhody výběru soukromého partnera dle ZVZ a KZ. Ve schématu jsou uvažovány pouze typy řízení, u kterých lze předpokládat, že budou nejobvyklejší.

Schéma 13: Strategie výběru soukromého partnera



Dle současné praxe by mělo být při přípravě na výběr soukromého partnera zpracováno:

- **Doporučení k výběru vhodného typu řízení, přípravu programu a časového harmonogramu řízení**

Doporučený typ řízení pro výběr soukromého partnera na základě platné právní úpravy včetně odůvodnění volby. Dále poradce (projektový tým) vypracuje komplexní soubor dokumentů k tomuto řízení, který odpovídá právním předpisům České republiky. Dokumentace musí odpovídat obsahu studie proveditelnosti a technické dokumentaci. Poradce poskytne zadavateli veškerou podporu při tvorbě a komunikaci s potenciálními soukromými partnery včetně administrativní podpory.

- **Příprava koncesní/zadávací dokumentace a další dokumentace ke zvolenému řízení**

Poradce připraví zadávací/koncesní dokumentaci v rozsahu nezbytném pro zpracování nabídky dle platných právních předpisů v době zpracování koncesní/zadávací dokumentace.

Příprava výběru soukromého partnera by měla být zejména v následujícím rozsahu:

- zpracování technického souhrnu, který bude brát v úvahu všechny požadavky na návrh, výstavbu, provoz a údržbu,
- začlenění všech požadavků zadavatele a případně Ministerstva financí do projektu,
- sestavení koncesní/zadávací dokumentace, kompletace a její rozmnožení v potřebném počtu,
- zpracování formuláře o oznámení zahájení výběru soukromého partnera.

V případě koncesního/soutěžního dialogu bude koncesní/zadávací dokumentace dopracována do finální podoby až po proběhnutí dialogu během něhož bude hledáno ekonomicky nejvýhodnější řešení projektu.

- **Příprava návrhu způsobu hodnocení kvalifikace a dílčích kritérií hodnocení potenciálních zájemců o realizaci projektu**

Poradce zpracuje návrh kvalifikačních kritérií a dílčích hodnotících kritérií včetně:

- navržení vhodného procesu předkládání nabídek, který zajistí srovnatelnost nabídek,
- sestavení formulářů pro doložení údajů, které jsou předmětem hodnocení kvalifikačních kritérií,
- sestavení formulářů pro doložení údajů, které jsou předmětem hodnocení dílčích kritérií hodnocení,
- sestavení pokynů pro zpracování nabídky dle charakteru řízení výběru soukromého partnera.

Podrobná specifikace požadavků na prokázání splnění kvalifikace může být zpracována v kvalifikační dokumentaci. Účelem kvalifikační dokumentace bývá seznámit zájemce s řízením a předmětem zakázky v rozsahu potřebném pro zvážení zájmu o účast a jak je uvedeno výše, stanovení závazných požadavků a podmínek zadavatele, které musí zájemce splnit k prokázání kvalifikace a v souladu s nimiž musí být v určitých druzích řízení podána žádost o účast.

Co se týká dílčích hodnotících kritérií nabídky, musí být v případě soutěžního dialogu uvedeny již v oznámení a nebo v dokumentaci soutěžního dialogu. V této dokumentaci jsou

specifikovány potřeby, požadavky zadavatele a zejména průběh dialogu, způsob jeho vedení a ukončení. Přílohou bývá i text návrhu smluvních podmínek. Na základě této dokumentace kvalifikovaní zájemci vypracují Návrhy řešení, které budou podkladem pro dialog.

Pokud bude pro výběr partnera zvolen koncesní dialog, hodnotící kritéria mohou být stanovena až po skončení dialogu.

- **Příprava výzvy k podání nabídek**

Poradce musí sestavit výzvu k podání nabídek v souladu s relevantními právními normami, nejlepší praxí v odvětví a závěry studie proveditelnosti. Obsah, dopracování i zveřejnění výzvy k podání nabídek bude záviset na zvoleném způsobu výběru soukromého partnera.

3.2 Projektová dokumentace a návrh koncesní smlouvy

Příprava projektové dokumentace je obvykle v gesci projektového týmu zahrnující podporu finančních, technických a právních poradců. Poradci – či celý projektový tým by měl zejména vypracovat a poskytovat:

- **Specifikaci výstupů projektu**

Vytvoření specifikace výstupů projektu, která zajistí splnění požadovaných cílů projektu určených zadavatelem a která bude sloužit jako jeden ze stavebních kamenů koncesní smlouvy.

- **Registr rizik**

Sestavení registru rizik projektu (komplexní matice rizik), který bude brát v úvahu navržený převod rizik dle studie proveditelnosti a přesně vymezí rozdělení odpovědnosti za převzatá rizika mezi smluvní strany koncesní smlouvy.

- **Systém měření výkonnosti**

Projektový tým vytvoří smluvní dokumentaci upravující systém měření výkonnosti včetně klíčových indikátorů výkonnosti, která bude brát v úvahu jednotlivé aspekty projektu stanovené ve studii proveditelnosti.

- **Platební mechanismus**

Projektový tým vytvoří smluvní dokumentaci upravující platební mechanismy, která bude brát v úvahu jednotlivé aspekty projektu stanovené ve studii proveditelnosti.

Účinnost navrhovaného mechanismu musí být ověřena na základě realizace různých scénářů finančního modelu (analýza scénářů).

- **Kalibrační model**

V některých případech (zejména u projektů, kde bude připuštěno více variant řešení) je vhodné, aby projektový tým vypracoval tzv. kalibrační model pro platební mechanismus, který bude k dispozici uchazečům v rámci výběru soukromého partnera. Vzhledem k tomu, že model bude mít stejnou strukturu a předpoklady pro všechny uchazeče, umožní během výběrového řízení efektivnější porovnání nabídek než v případě, že by zadavatel musel porovnávat několik různých modelů uchazečů.

- **Poradenství k účetním a daňovým aspektům**

Projektový tým popíše daňové dopady na zadavatele, včetně doporučení daňové optimalizace. Takové poradenství bude v souladu s platnými českými účetními a daňovými předpisy. Poradce bude také asistovat zadavateli při jednání s ČSÚ (případně s EUROSTATem) a vytvoří materiál, který bude sloužit jako podklad k posouzení projektu v kontextu European System of Accounts 95 (dále též ESA 95).

▪ **Nezbytnou technickou podporu**

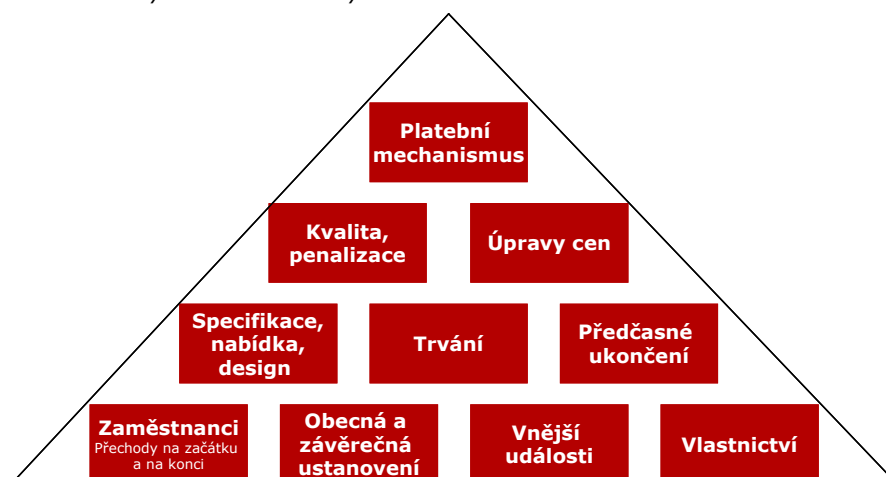
Projektový tým by měl podporovat zadavatele (Řídící výbor) ve všech technických aspektech stanovených ve studii proveditelnosti tak, aby byla zajištěna úspěšná realizace projektu. Rozsah této podpory závisí na navržené struktuře projektu a míře převodu rizik. Předpokládaná podpora je nutná zejména při dopracování technické dokumentace tak, aby mohla být použita jako součást zadávací nebo koncesní dokumentace při výběru soukromého partnera.

▪ **Návrh koncesní smlouvy**

Projektový tým by měl v této etapě sestavit návrh koncesní smlouvy včetně všech příloh v souladu s platnou legislativou a na základě dostupných metodik (např. metodika Ministerstva financí „Vzorová koncesní smlouva“ – www.mfcr.cz). Během tvorby návrhu je nutná úzká spolupráce s vedením zadavatele a dalšími subjekty, které připadají v úvahu.

Základní stavební kameny koncesní smlouvy zobrazuje následující schéma:

Schéma 14: Stavební bloky koncesní smlouvy



Výstupy **projektové dokumentace** v tomto stadiu by tedy měly být především komplexní matice rizik, návrh posouzení projektu v kontextu European System of Accounts 95, platební mechanismus, návrh koncesní smlouvy a následně veškeré poklady k přípravě koncesního/zadávacího řízení k výběru soukromého partnera (viz podkapitola 3.1).

3.3 Testování trhu

Průzkum připravenosti a zájmu trhu by měl být časově organizován tak, aby vyhodnocení a závěry průzkumu mohly být užity pro účely přípravy zadávací/koncesní dokumentace pro výběr soukromého partnera.

V zájmu maximalizace hodnoty za peníze by měl zadavatel (a jeho poradci) návrh koncesní smlouvy koncipovat tak, aby reflektoval převažující názory a hodnocení rizik na straně potenciálních soukromých partnerů. Pokud poradci zadavatele a/nebo uchazeči indikují, že určitému riziku přisuzují vyšší hodnotu, než jakou je zadavatel za přenos takového rizika ochoten zaplatit, bude pro zadavatele výhodnější takové riziko na soukromého partnera nepřenášet.

Cílem získání zpětné vazby je zajistit dostatečně kompetitivní zájem o účast při výběru soukromého partnera. Celý proces musí být transparentní a nediskriminační.

Obsah činnosti poradců (projektového týmu):

- příprava obsahu Informačního memoranda a dotazníku pro potenciální zájemce o realizaci projektu včetně popisu jeho základních charakteristik a předpokládaného strukturování formou prezentačního materiálu (včetně popisu klíčových bodů návrhu koncesní smlouvy, platebních mechanismů a specifikace výstupů), shromáždění a organizace údajů, které budou poskytnuty potenciálním zájemcům o realizaci projektu včetně zodpovídání dotazů,
- prezentace zadavatele a uchazeče pro potenciální zájemce o realizaci projektu (např. formou konference),
- shromáždění a vyhodnocení odpovědí a reakcí na prezentaci formou manažerského shrnutí a doporučení pro případné změny v přípravě projektu a zadávací/koncesní dokumentaci.

Součástí testování trhu by mělo být také oslovení bankovních institucí a zjištění podmínek financování pro daný projekt.

Důležitým krokem k výběru soukromého partnera je také správně zvolený způsob jeho výběru. Výběrové řízení by mělo vždy odrážet charakter a strukturu projektu a samozřejmě je nutné dodržet legislativní podmínky výběrového řízení. Je vhodné, aby např. koncesní/ soutěžní dialog byl využit pouze v případech, kdy je předmět projektu složitý a dialog napomůže zadavateli k jeho správnému nastavení. Pokud by byl tento postup využit i pro jednoduché projekty, znamenalo by to zbytečně vynaložené finanční prostředky. Vzhledem k tomu, že je tento postup také časově náročnější, vedlo by to ke zdržení realizace projektu.

Etapa 4: Výběr soukromého partnera

Cíl Popis činností zadavatele v rámci Etapy 4: Výběr soukromého partnera v detailu

Činnosti 4.1. Realizace soutěžního a transparentního výběru partnera

4.1 Realizace soutěžního a transparentního výběru partnera

Koncesní/zadávací řízení

Před zahájením vlastního koncesního/zadávacího řízení musí zadavatel znát předpokládanou hodnotu koncesní smlouvy a předpokládaný celkový příjem soukromého partnera, který vyplývá z realizace koncesní smlouvy. Zadavatel nemusí vybrat soukromého partnera v koncesním/zadávacím řízení, pokud předpokládaný příjem soukromého partnera činí méně než 20 mil. Kč bez DPH.

Pro zahájení koncesního/zadávacího řízení zadavatel nejdříve zveřejní oznámení. Na základě doporučení poradců je oznámení koncipováno dle zvoleného způsobu realizace koncesního/zadávacího řízení. Pokud zadavatel uvedl v oznámení požadavky na kvalifikaci, může na základě jejich splnění omezit počet uchazečů na nejméně 3. Následně zadavatel postupuje cestou koncesního/soutěžního dialogu nebo přímo vyzve uchazeče k podání nabídek, o kterých se dále může jednat.

Kalkulace cenových částí nabídek jednotlivých uchazečů v koncesním/zadávacím řízení vychází v podstatné míře z podmínek obsažených v koncesní smlouvě. Proto by v ideálním případě měl zadavatel před výzvou k předložení tzv. „konečných a nejlepších nabídek“ předložit uchazečům konečný návrh koncesní smlouvy, která bude uzavřena s vítězným soukromým partnerem.²⁰ Podané nabídky se budou otevírat a hodnotit hodnotící komisí. Doporučuje se, aby hodnotící komise byla složena ze členů Řídícího výboru, které jmenuje zadavatel (popřípadě věcně příslušný ministr). Zadavatel vybere uchazeče, jehož nabídka byla vyhodnocena jako nejlepší, a s ním následně uzavře koncesní smlouvu.

Pokud nebyl před podáním konečných nabídek předložen kompletní a konečný návrh koncesní smlouvy (v praxi ne vždy možné), ustanoví zadavatel po rozhodnutí o vítězi výběrového řízení vyjednávací tým, který vyjedná finální verze smluvní a finanční dokumentace projektu. Zadavatel a jeho poradci se musí ujistit, že všechny parametry nabídky vítězného uchazeče jsou řádně promítnuty do podmínek uzavírané koncesní smlouvy. V zájmu transparentního a nediskriminačního postupu však jednání s vítězným partnerem mohou upravit pouze takové detaily koncesní smlouvy, které by nemohly ovlivnit nabídkové ceny ostatních uchazečů.

Poradenství, poskytované najatými poradci, které se týká této etapy realizace projektu, by mělo zahrnovat zejména:

²⁰ V koncesní smlouvě je obvykle zakomponováno ustanovení, podle kterého se může cena některých poskytovaných služeb za určitých podmínek měnit, neboť doba projektu často přesahuje období, pro něž je koncesionář schopen předvídat všechny vlivy, které musí do kalkulace ceny započíst. Jedním z důležitých ustanovení, které by měly být dohodnuty před podáním konečných a nejlepších nabídek je tedy například způsob změny v platbách, který by měl být jednotný pro všechny uchazeče. Rozdílné návrhy úpravy cen nemohou být předmětem hodnocení, protože nejsou objektivně porovnatelné.

- spolupráci se zadavatelem při **organizaci výběru soukromého partnera a jednotlivých úkonech v řízení** včetně spolupráce se zadavatelem při případném jednání s potenciálními zájemci o realizaci projektu v rámci zadávacího řízení;
- spolupráci se zadavatelem při **realizaci a řízení výběru soukromého partnera**;
- spolupráci se zadavatelem při **hodnocení nabídek**;
- poradenství při **vyjednávání a uzavírání koncesní smlouvy** s vybraným soukromým partnerem;
- **vypracování konečné verze studie proveditelnosti**;
- **vypracování zprávy o hodnotě za peníze pro účely kontrolního a schvalovacího procesu**;
- poskytnutí **poradenství a asistence ve vztahu k procesu schválení koncesní smlouvy** dle požadavků koncesního zákona;
- **poskytnutí poradenství zadavateli v případě podání námitek v rámci výběru soukromého partnera** nebo v případě zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele orgánem dohledu;
- **plán řízení a monitorování plnění koncesní smlouvy.**

Mezi způsoby výběrového řízení patří koncesní/soutěžní dialog. Vzhledem k tomu, že u projektů se zvláště složitým předmětem plnění budou využity právě tyto způsoby výběru soukromého partnera, je zde jejich popis uveden detailněji.

Postup soutěžního a koncesního dialogu je obdobný, a proto je níže uveden popis pouze koncesního dialogu. Pro soutěžní dialog je tento postup obdobný. Hlavní rozdíly mezi soutěžním a koncesním dialogem jsou shrnuty do tabulky uvedené za textem.

Koncesní dialog

Obsah výzvy k účasti v koncesním dialogu upravuje §10, odst. 1 KZ. Písemná výzva musí obsahovat minimálně **popis potřeb a požadavků zadavatele na předmět koncesní smlouvy** a další praktické **informace týkající se samotného jednání (den, hodina, místo a jazyk jednání)**. Specifikace potřeb je velmi důležitá, neboť v průběhu dialogu je jí zadavatel plně vázán. Není možné, aby při dialogu zadavatel jednal s uchazeči o navrhovaných řešeních, která nejsou v souladu s touto specifikací.

Nad rámec zákona by měl zadavatel ve výzvě stanovit i formu předkládání návrhů řešení (písemnou a elektronickou), které zpracují uchazeči jako podklad k jednání v dialogu a způsob jejich doručení. Zadavatel by měl rovněž stanovit, zda se budou návrhy předkládat před zahájením nebo až v průběhu dialogu (ze zákona neplyne, zda by koncesní dialog měl být zahájen na základě předložených návrhů řešení nebo zda budou tyto návrhy předkládány až v průběhu dialogu).

Koncesní dokumentace v této chvíli neexistuje, protože bude zpracována až na základě výběru vhodného řešení, které vyplyne z koncesního dialogu.

Zadavatel vede jednání se všemi kvalifikovanými uchazeči, které vyzve k účasti v koncesním dialogu. Jedná se o navrhovaných řešeních, aspektech studie proveditelnosti a požadavcích zadavatele, které jsou uvedeny v oznámení a výzvě k účasti v koncesním dialogu (zadavatel je jimi vázán).

Na základě těchto jednání by finálně mělo být vybráno to nejvýhodnější řešení z technického, finančního i právního pohledu, splňující požadavky zadavatele.

Zadavateli lze doporučit, aby z důvodu zajištění důvěrnosti navrhovaného řešení nebo jiných důvěrných informací vedl s uchazeči oddělená jednání. V průběhu celého jednání musí zadavatel dodržovat zásady transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení se všemi uchazeči. Pro postup v koncesním dialogu platí ustanovení ZVZ o průběhu soutěžního dialogu obdobně (§ 10, odst. 2) KZ.

Bude-li zadavatel chtít navrhované řešení jednoho zájemce sdělit ostatním, musí mít jeho souhlas k předání těchto určitých informací. Pro účely každého jednání si zadavatel předem připraví postup jednání zahrnující předmět a rozsah jednání, který je stejný pro všechny uchazeče a od kterého se nesmí odchýlit. O každém uskutečněném jednání zadavatel vypracuje samostatný protokol ve stejné struktuře pro všechny, jehož obsahem budou všechny podstatné závěry z jednání, které jsou významné z pohledu konkretizování navrhovaného řešení. Protokol se nemusí podepisovat, ale lze doporučit jeho podpis z důvodu případného zpětného přezkumu a zajištění jednoznačné výkladu z jednání.

Zadavatel může vést jednání ve fázích, na jejichž konci vždy bude vyloučeno nějaké navržené řešení. Toto vyloučení proběhne na základě předběžných hodnotících kritérií uvedených v oznámení a musí být v protokolu řádně zdůvodněno. Vyloučení z dialogu nicméně neznamená vyloučení z koncesního řízení. Vyloučení jsou pouze v určitém směru znevýhodnění při podání nabídky, neboť ji budou podávat na řešení navrhované jiným uchazečem. Zadavatel je vždy povinen k podání nabídky **vyzvat všechny uchazeče**, kteří se koncesního dialogu účastnili.

Tabulka 7: Odlišnosti v postupu podle KZ a ZVZ

Koncesní řízení dle KZ	Zadávací řízení dle ZVZ
Možnost uzavřít koncesní smlouvu se zvláštní účelovou společností (SPV), která se koncesního řízení neúčastnila. SPV může být tedy založeno až poté, co bylo prozatím nesdružené konsorcium firem vybráno.	V případě zadávacího řízení nelze uzavřít smlouvu s SPV, která se koncesního řízení neúčastnila. Uchazeči tak musí založit SPV ještě před zahájením řízení, aniž vědí, zda toto SPV využijí (v případě neúspěchu při zadávacím řízení). Tím dojde ke nákladům, které uchazeči promítnou do nabídek.
Možnost jednání o nabídkách po podání konečných nabídek.	Po ukončení jednání v soutěžním dialogu a podání nabídek již ZVZ neumožňuje jednání o nabídkách.
Možnost stanovit dílčí hodnotící kritéria až po skončení koncesního dialogu (tedy až ve výzvě k podání nabídek).	Dle ZVZ musí zadavatel stanovit dílčí kritéria pro hodnocení nabídek již ve výzvě k účasti v soutěžním dialogu.
Lhůta pro doručení žádosti o účast v koncesním dialogu nesmí být kratší než 52 dnů ode dne uveřejnění Oznámení o zahájení.	Lhůta u soutěžního dialogu nesmí být kratší než 37 dnů u nadlimitní VZ a to ode dne následujícího po dni odeslání Oznámení o zahájení.

Jednání o nabídkách

Pokud se zadavatel rozhodne o nabídkách dále jednat, vyzve písemně všechny kvalifikované uchazeče k jednání. Zadavatel může s uchazeči absolvovat jediné jednání nebo s nimi může jednat ve více kolech. Po každém kole jednání stanoví zadavatel na základě výsledků jednání a hodnotících kritérií pořadí uchazečů a zveřejní informaci o tom, se kterými uchazeči bude jednáno i v další fázi. Zadavatel může před zahájením jakékoliv fáze jednání o nabídkách oznámit uchazečům, že se jedná o fázi poslední.

Výsledky každého jednání je zadavatel povinen zachytit do protokolu z jednání, ve kterém musí uvést, kromě jiného, všechna ujednání, která mohou mít za následek změnu nabídky či návrhu smlouvy.

Po ukončení každého kola jednání o nabídkách stanoví zadavatel na základě výsledků jednání pořadí uchazečů. Toto pořadí stanoví zadavatel na základě hodnotících kritérií uvedených v oznámení o zahájení koncesního řízení. Pořadí uchazečů je zadavatel vždy povinen určit za použití všech hodnotících kritérií.

Průběh jednání upravují ustanovení zákona o veřejných zakázkách. Jednání o nabídkách v jednotlivých fázích jednacího řízení s uveřejněním obsažená v ustanovení § 31 ZVZ.

Etapa 5: Uzavření smlouvy

Cíl Popis činností zadavatele v rámci Etapy 5: Uzavření smlouvy v detailu

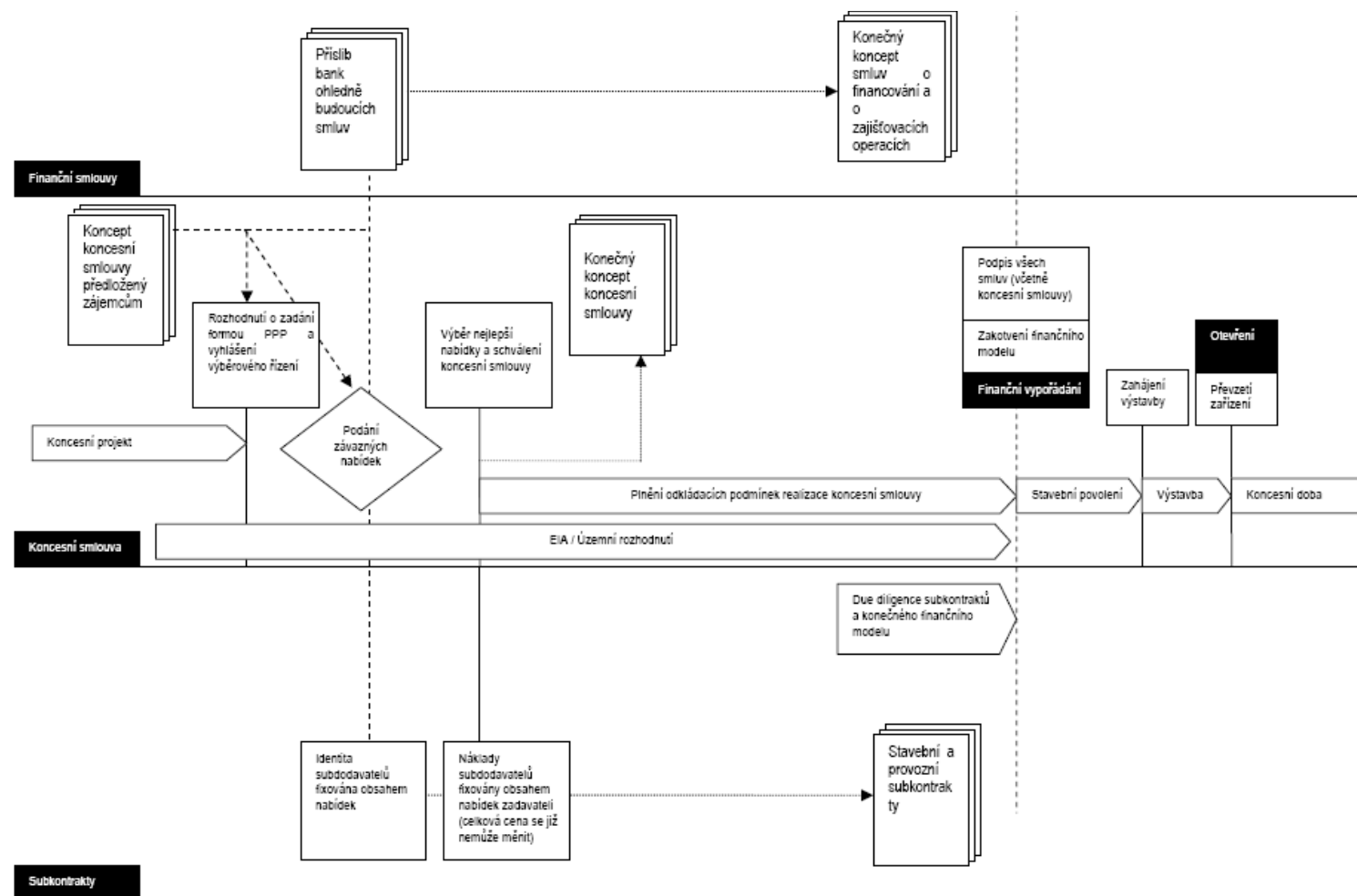
Činnosti

- 5.1. Podpis smluvní dokumentace projektu
- 5.2. Podpis finanční dokumentace projektu
- 5.3. Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury

5.1 Podpis smluvní dokumentace projektu

Veškeré úsilí a činnost předcházejících etap ústí v momentu, kdy dochází k podpisu smluvní a finanční dokumentace jak to zobrazuje následující schéma.

Schéma 15: Harmonogram vývoje PPP projektu včetně smluvního vyjádření



Zdroj: Manuál PPP - MF, 2006 http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/rr_ppp_metodiky_postupy_25472.html

Koncesní smlouva je hlavním smluvním vztahem projektu. Tímto aktem získává soukromý partner právo nakládat po dobu trvání koncesní smlouvy se specifickým aktivem, které obvykle patří zadavateli. Za stranu soukromého partnera je smlouva často uzavírána se zvláštní účelovou společností tzv. *Special Purpose Vehicle* (SPV), kterou zakládá soukromý partner. SPV je samostatný právní subjekt, který vzniká speciálně pro daný projekt za účelem postavení/ rekonstrukce a správy aktiv. Pro lepší představu je obvyklá základní struktura právních vztahů a dokumentů v projektu zachycena v následujícím schématu:

Schéma 16: Smluvní struktura PPP projektu



Pozn: Banky=seniorní věřitelé, kteří financují formou seniorního úvěru poskytnutého SPV na stavbu infrastruktury.

Investoři=akcionáři, pojistitelé, kteří poskytují SPV vlastní kapitál, případně subordinovaný (podřízený) úvěr – viz níže.

Kromě hlavního smluvního vztahu - koncesní smlouvy - zpravidla dochází k uzavírání následujících smluv:

Přímá smlouva – je smlouva uzavíraná mezi zadavatelem, seniorními věřiteli a SPV. Smyslem této smlouvy je poskytnout seniorním věřitelům šanci zachránit projekt v případě krizové situace. Pokud totiž SPV poruší koncesní smlouvu, má zadavatel ze smlouvy právo kontrakt zrušit. Přímá smlouva představuje nástroj, který seniorním věřitelům umožňuje vstoupit do projektu - tzv. **právo zásahu („step-in rights“)**, ještě před zrušením smlouvy nebo v případě, kdy nastane selhání ve finančních dokumentech. Banky zasahují po nezbytně nutnou dobu, než vyřeší krizovou situaci a/nebo se najde nový subjekt, který by nahradil původní SPV.

Dílní smlouvy o dílo a o poskytování služeb (sub-kontrakty) - smlouvy k realizaci výstavby a následnému provozu daných aktiv uzavírá SPV se subdodavatelem výstavby a subdodavatelem provozu.

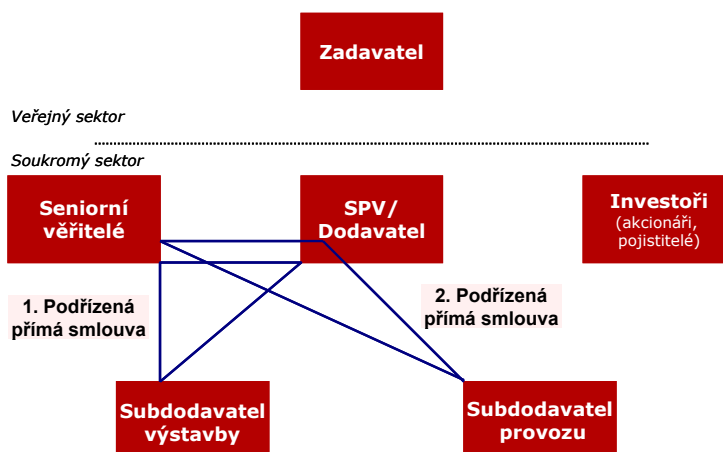
Dalším typem smluvního zajištění jsou tzv. **Podřízené přímé smlouvy**, které se vyskytují ve dvou typech smluv. I. typ představují **věřitelské** podřízené přímé smlouvy a II. typ se týká **zadavatelských** podřízených přímých smluv.

I. typ smlouvy mezi seniorními věřiteli, subdodavatelem, SPV a ručitelem (= investorem)

1. Věřitelská podřízená přímá smlouva pro výstavbu mezi seniorními věřiteli, subdodavatelem výstavby, SPV a ručitelem (= investorem). Smyslem těchto smluv je poskytnout seniorním věřitelům možnost zachránit projekt v případě selhání SPV (SPV v bankrotu, SPV nezplatí subdodavateli výstavby, selhání ve finančních dokumentech atd.).

2. Věřitelská podřízená přímá smlouva pro provoz mezi seniorními věřiteli, subdodavatelem provozu, SPV a ručitelem (= investorem). Smysl této smlouvy je obdobný, jen místo subdodavatele výstavby se týká subdodavatele provozu.

Schéma 17: Věřitelské podřízené přímé smlouvy

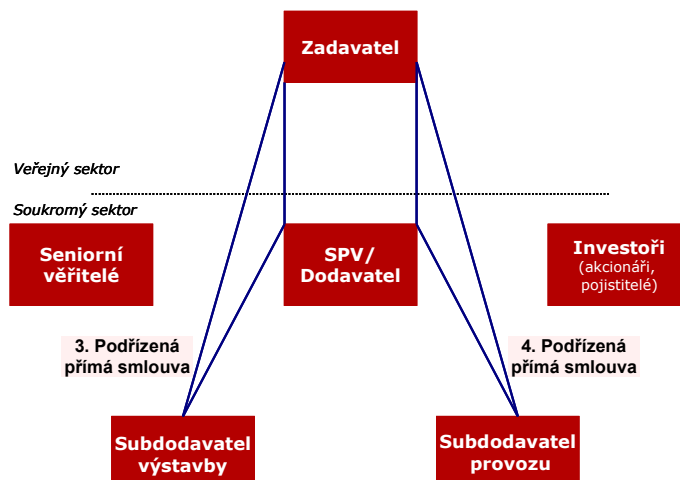


II. typ smlouvy mezi zadavatelem, subdodavatelem, SPV a ručitelem (= investorem)

3. Zadavatelská podřízená přímá smlouva pro výstavbu mezi zadavatelem, subdodavatelem výstavby, SPV a ručitelem (= investorem). Opět smyslem těchto smluv je záchrana projektu v případě selhání SPV (SPV v bankrotu, nezplatí subdodavateli výstavby, selhání ve finančních dokumentech atd.) a zajištění kontinuity subdodávek projektu.

4. Zadavatelská podřízená přímá smlouva pro provoz mezi zadavatelem, subdodavatelem provozu, SPV a ručitelem (= investorem). Smysl této smlouvy je obdobný, ale opět místo subdodavatele výstavby se týká subdodavatele provozu.

Schéma 18: Zadavatelské podřízené přímé smlouvy



O poskytování kapitálu, úvěru a hrazení pojistitelných rizik uzavírá SPV **smlouvy s akcionáři a pojišťovnami**. Zdroj úvěrového financování může být zajištěn z bankovních úvěrů, vydáním dluhopisů nebo jejich kombinací.

Výše popsané smlouvy zachycují nejobvyklejší strukturu zúčastněných stran a smluvních vztahů mezi nimi. V praxi se může objevit celá řada odlišných variant uspořádání. Např. struktury, ve kterých:

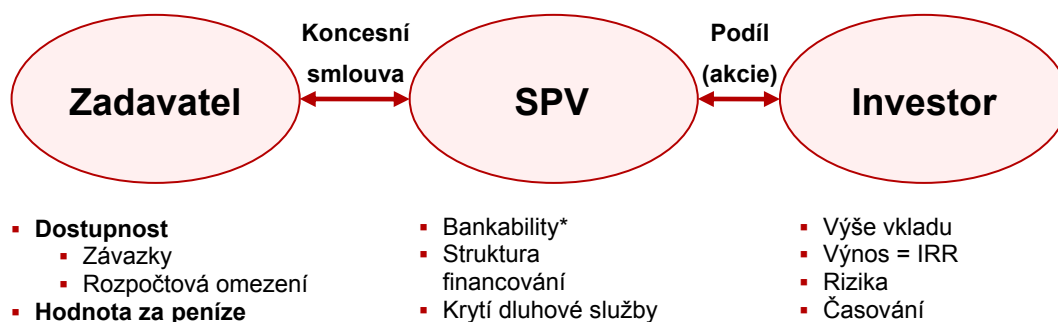
- soukromý partner není zvláštní účelovou společností a zadavatel uzavírá koncesní smlouvu přímo se soukromým partnerem (např. projekt bez nebo pouze s malým rozsahem kapitálových investic, jako je provoz stávajícího zařízení); nebo
- soukromý partner nevyužívá žádné úvěrové financování od seniorních věřitelů a všechny prostředky na kapitálové investice získává od svých podílníků (či z vlastních prostředků).

5.2 Podpis finanční dokumentace projektu

Podpis finanční dokumentace projektu představuje rozhodující okamžik realizace projektu, v němž se stvrzují podmínky finančního vypořádání.

Každá ze zúčastněných stran si hlídá a zajišťuje svoje cíle. Z pohledu veřejného sektoru a zadavatele je to zejména otázka dostupnosti projektu vzhledem k budoucím závazkům a rozpočtovým omezením a dosažené hodnoty za peníze.

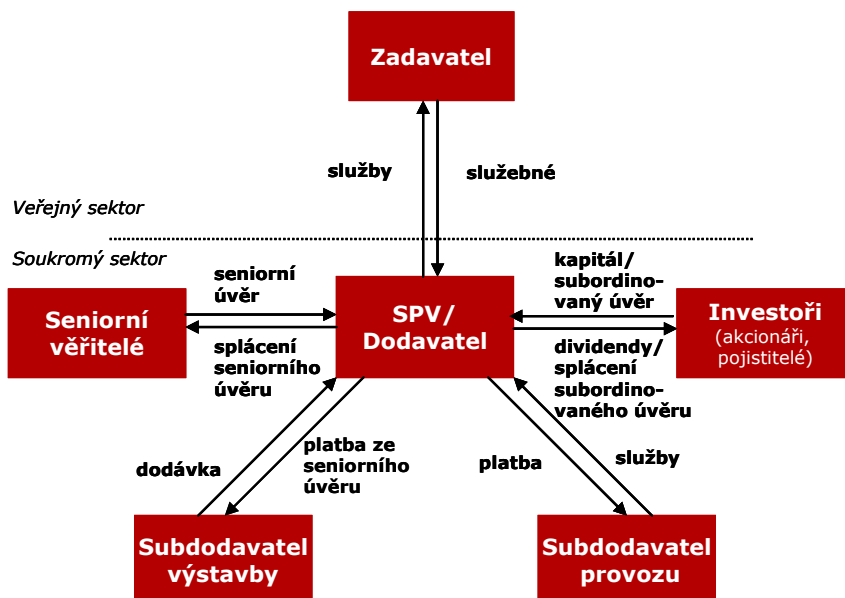
Schéma 19: Finanční aspekty PPP projektů



* Schopnost splácet závazky

Základní finanční toky v projektu zobrazuje následující obrázek.

Schéma 20: Struktura peněžních toků PPP projektu vůči výstupu



SPV zpravidla financuje výstavbu a provoz infrastruktury kombinací vlastního kapitálu a úvěru. O poskytování kapitálu, úvěru a hrazení rizik uzavírá SPV smlouvy s investory a seniorními věřiteli. Zdroj úvěrového financování může být zajištěn pomocí bankovních úvěrů, emisí dluhopisů nebo jejich kombinací. Optimální struktura financování závisí na nákladech financování a jeho dostupnosti.

Investoři

poskytují:

- kapitálové vklady, tvořící vlastní kapitál společnosti;
- subordinovaný úvěr (podřízený/juniorní dluh) – úvěr, který nemá přednostní právo splácení a ani žádné zajištění;
- přísliby dodatečného „stand by“ financování;
- záruky;

obdrží:

- dividendy (resp. podíl na zisku);
- splátky subordinovaného úvěru;
- snižování závazku dodatečného financování.

Investory bývají často mateřské společnosti subdodavatelů (subdodavatelů výstavby a provozu) i „venture capital“²¹.

²¹ Venture capital (rizikový kapitál) je financování soukromých růstových podniků formou navýšení jejich základního jmění. Rizikový kapitál je prostředek pro financování zahájení činnosti společnosti, jejího rozvoje, expanze nebo odkupu celé společnosti, kdy investor rizikového kapitálu získává dohodnutý podíl základního kapitálu společnosti

Seniorní věřitelé

poskytují:

- základní seniorní úvěr – úvěr, který má přednostní právo splácení, vyžaduje zajištění a zpravidla se k němu váže i tzv. právo zásahu („*step in rights*“);
- dodatečný povolený seniorní úvěr;
- „*stand-by*“ přísliby seniorního financování²²;

obdrží:

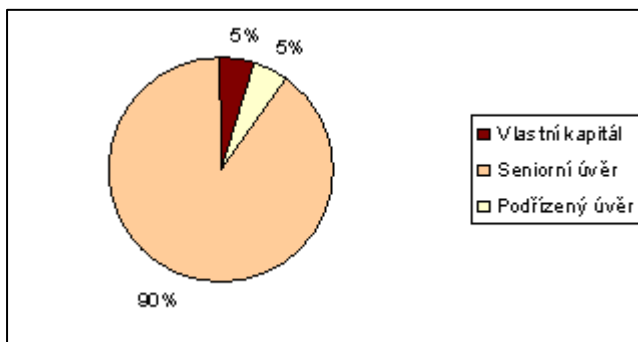
- splátky seniorního úvěru.

Seniorní věřitelé jsou většinou banky, či bankovní konsorcia.

Dle zkušeností z vyspělého britského trhu tvoří **vlastní kapitál SPV většinou kolem 5 %** finanční struktury společnosti. Převážnou většinu finančních zdrojů tvoří cizí kapitál a to v podobě **seniorního bankovního úvěru (90 %)** a **podřízeného úvěru (cca 5 %)**. Někteří zahraniční odborníci (zejména z Nizozemí) se přiklání k myšlence, že vysoký podíl soukromého financování projektu, může způsobit dosažení nižší hodnoty za peníze, než by tomu bylo v případě nižšího podílu cizího kapitálu.

Zjednodušenou finanční strukturu SPV dle britské zkušenosti zachycuje následující schéma.

Schéma 21: Finanční struktura SPV



(akciový kapitál nebo kmenové akcie) na oplátku za poskytnutí potřebného kapitálu. S vyšším rizikem těchto investic se pojí vyšší výnosová míra.

²² Jakékoliv dodatečné financování, které je příslibeno seniorními věřiteli při finančním vypořádání, a to výlučně za účelem financování nepředvídaných nákladů, zvýšených výdajů nebo nerealizovaných výnosů koncesionáře, s výjimkou jakéhokoliv dodatečného financování, jehož účelem je předběžné splacení jakýchkoliv částek, které dluží SPV podle subordinovaných úvěrových smluv.

Jakou formu a náklady mohou mít jednotlivé položky kapitálové struktury pasiv SPV naznačuje ilustrativní příklad:

Tabulka 8: Příklad struktury pasiv SPV

1. Základní kapitál investora	- Vlastní jmění společnosti - forma: akcie 10 % - 20 % celkového kapitálu
2. Podřízený dluh	- Vlastní jmění společnosti - forma: úvěr 10 % - 20 % celkového kapitálu
3. Rezervy	Vlastní jmění společnosti – tvořeny ze zisku
4. Cizí kapitál	- Cizí zdroje - forma: seniorní bankovní úvěr nebo obligace 80 % - 90 % celkového kapitálu

Na počátku projektu, kdy je zahájena výstavba infrastruktury, reflektuje finanční trh vyšší rizika, která se odrazí ve vyšších úrokových sazbách úvěrů, případně vyšší požadované míře výnosnosti. Po úspěšném dokončení výstavby se rizika pro finanční trh značně snižují, dostupné financování je levnější - v praxi proto často dochází k refinancování projektu. Zisk z tohoto refinancování se obvykle dělí dle ustanovení koncesní smlouvy mezi zadavatele a soukromého partnera.

5.3. Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury

Výstavba infrastruktury obvykle probíhá během několika let. V průběhu výstavby by měl mít zadavatel právo provedení kontrol. Tyto kontroly by se měly týkat zejména částí, které nelze zkontrolovat při finálním přebírání (konstrukce se uzavře a zadavatel nese riziko zůstatkové hodnoty infrastruktury po ukončení smlouvy). V zásadě kontroly nemusí být příliš časté, neboť jsou pro zadavatele nákladné a na soukromého partnera jsou standardně přenesena rizika související se stavbou a následným provozem infrastruktury. Soukromý partner by měl zadavatele informovat v dohodnutých časových periodách o postupu výstavby.

Zadavatel formálně převzme zařízení při tzv. „otevření“, kdy by rovněž mělo být zahájeno řádné poskytování služeb a tedy i dohodnuté platby od zadavatele. Platby budou poskytovány na základě platebního mechanismu dohodnutého ve smlouvě. Standardní nastavení mechanismu založeného na platbě za dostupnost, který je ukotven ve smlouvě, obsahuje vzorec výpočtu platby, frekvenci výplaty (měsíční) a poklady, které jsou nutné k výpočtu a pojednávají o poskytování služeb za fakturované období (Monitorovací zprávy).

Více o platebních mechanismech a vzorci výpočtu platby lze najít v metodice Ministerstva financí „Platební mechanismy PPP projektů“ – www.mfcr.cz.

Etapa 6: Řízení a monitorování smlouvy

Cíl Popis činností zadavatele v rámci Etapy 6: Řízení a monitorování smlouvy v detailu

Činnosti

- 6.1. Řízení změn v mezích smlouvy
- 6.2. Monitorování plnění smlouvy
- 6.3. Úpravy cen

6.1 Řízení změn v mezích smlouvy

Řízení projektu je pečlivý proces, který obsahuje určitý stupeň kontinuity. Během doby trvání smlouvy se však postupně vyvíjejí nové procesy, systémy a zodpovědnosti, které si mohou vyžádat změny projektu. **Koncesní smlouva tedy musí bezpodmínečně obsahovat mechanismus, podle kterého budou obě zúčastněné strany v případě změny postupovat.** Obecně mohou být změny:

- iniciované zadavatelem,
- iniciované soukromým partnerem,
- vynucené,
- způsobené změnou v legislativě.

V praxi převažují změny iniciované na straně zadavatele. Během trvání smlouvy mohou různé okolnosti způsobit potřebu změny v projektu (např. změnu vybavení zařízení, změnu technických parametrů, zvýšení kapacity zařízení apod.). Zadavatel by si měl být vědom, že nemůže prosadit změny, které jsou dle smlouvy zakázány a rovněž je omezen i požadavkem „určitosti právních úkonů“²³.

Soukromý partner změny většinou nenavrhuje, přesto se však může stát, že chce změnit způsob, jakým poskytuje služby (úroveň služeb musí zůstat neměnná). V takovém případě by měl tuto změnu konzultovat se zadavatelem a zadavatel zhodnotí její dopad na kvalitu služeb (výstupů).

Změny lze zjednodušeně kvalifikovat jako **drobné a zásadní**. **Drobnou změnou** jsou úkony malého rozsahu, které nejsou součástí služeb poskytovaných soukromým partnerem jako např. změna označení budovy, vymalování jinou barvou apod. Obecně platí, že jakékoliv „drobné změny“ mohou být prováděny bez omezení, za předpokladu, že dohoda o jejich provádění je obsažena již v koncesní smlouvě. Pokud již na začátku projektu zadavatel předvídá, že se jeho požadavky budou měnit, měl by v koncesní smlouvě vyžadovat závazek od soukromého partnera týkající se těchto změn a jednotkových cen za jejich realizaci. Tyto jednotkové ceny se obvykle domlouvají na rok dopředu.

Vedle drobných změn, může zadavatel požadovat změny **zásadního charakteru** např. ve stavební části projektu nebo v zajištění služeb. Při těchto změnách musí zadavatel respektovat pravidla pro udělování veřejné podpory, zadávání veřejných zakázek, resp. koncesí, a zásadu, že provádění změn nesmí být diskriminační ve světle původního výběrového řízení. Celkový rozsah změn nesmí přesáhnout 20 % předpokládaného příjmu soukromého partnera. V opačném případě změna smlouvy podléhá opětovnému schvalovacímu procesu dle koncesního zákona.

²³ Pro platnost závazku je důležitá jeho určitost. Strany se sice mohou dohodnout na provedení změn v neurčitém rozsahu, ale jejich právní vynutitelnost bude omezena právním názorem osoby, která bude případný spor rozhodovat.

Změna rozsáhlého charakteru si může vyžádat dodatečné financování. Jakým způsobem budou takto vzniklé náklady financovány, by opět měla řešit koncesní smlouva. V zásadě platí, že pokud kapitálové výdaje na financování změny nese soukromý partner, navyšuje se placené služebné. Pokud soukromý partner musel získat dodatečné financování od bankovních institucí, zadavatel hradí i související výdaje jako bankovní poplatky apod.

Realizovaná změna může přinést i dodatečné úspory. Pokud je změna navržená soukromým partnerem, dělí se uspořené částka mezi obě strany poměrem, který je dohodnutý v koncesní smlouvě. V případě, že úspory jsou realizované z podnětu zadavatele, zůstávají plně v jeho režii. Pozice soukromého partnera by se však neměla zhoršit. Proto, pokud v důsledku změny navržené zadavatelem dojde např. ke zmenšení rozsahu poskytovaných služeb, nebude celková cena snížena poměrným způsobem. Místo toho bude snížena na základě zanesení změn do původního finančního modelu tak, aby pozice soukromého partnera zůstala stejná.

Soukromý partner má právo požadovat omezení provádění změn, a to zejména s ohledem na snižování rozsahu služeb. V případě, že zadavatel bude požadovat změnu za stanovenou hranici a nedojde k dohodě s druhou stranou, lze vzniklou situaci řešit např. dobrovolným ukončením smlouvy ze strany zadavatele a vyplacením finanční kompenzace soukromému partnerovi.

Metodický materiál Ministerstva financí „Vzorová koncesní smlouva“ – www.mfcr.cz je koncipována tak, že pokud se obě strany nedohodnou na podmínkách provedení změny (problémovým místem často bývá cena), rozhodne se standardním postupem pro řešení sporů (výrok soudu či rozhodce).²⁴

6.2 Monitorování plnění smlouvy

Jedním, ze základních principů PPP je, že soukromý partner monitoruje sám sebe. V koncesní smlouvě je většinou naformulován požadavek, aby soukromý partner zajistil za každý měsíc pravidelné vypracování Monitorovací zprávy, která bude výchozím zdrojem pro výpočet měsíčních plateb od zadavatele v jednotlivých měsících. Vzhledem k možnosti zneužití tohoto způsobu monitorování, měla by smlouva rovněž obsahovat ustanovení, podle kterého by byl soukromý partner v případě zamlčení nedostatků a pochybení zjištěných monitorováním výrazně penalizován.

Z pohledu zadavatele by měl projekt po podpisu smlouvy řídit a kontrolovat nástupnický subjekt Řídícího výboru – tým určený na management projektu. Zodpovědností tohoto týmu je komunikace se soukromým partnerem, dohlížení nad stavem plnění smlouvy a případné monitorování projektu (kontrola Monitorovacích zpráv). Zpočátku projektu je možné využít externího poradenství, nicméně dlouhodobě by tyto funkce měl zabezpečovat výhradně tým zadavatele.

6.3 Úpravy cen

Vzhledem k neustálému vývoji a změnám cen za poskytované služby na trhu je vhodné, aby dlouhodobá koncesní smlouva obsahovala mechanismus úpravy cen některých služeb. Do smluv se tak obvykle zahrnují ustanovení o úpravách cen tzv. indexováním, benchmarkingem nebo pomocí testování trhu.

²⁴ ÚSC si v případě některých změn koncesní smlouvy dle KZ musí vyžádat předchozí stanovisko MF (§30 KZ). Tento postup je platný v době aktualizace metodiky (září 2011) a další kroky je nutné zkontrolovat v platné legislativě.

V případě indexování je nutné smluvně dohodnout jaké služby budou indexovány, dle kterého indexu se bude vývoj jejich cen indexovat (např. index spotřebitelských cen - CPI) a v jaké míře. Není vhodné indexovat celou platbu, kterou hradí zadavatel soukromému partnerovi, neboť tyto platby zahrnují i „splátky“ již vynaložených nákladů (investiční náklady na výstavbu infrastruktury).

Pro úpravy formou benchmarkingu či testování trhu jsou vhodné pouze tzv. měkké služby typu zabezpečení úklidu, ostrahy apod., neboť nejsou vázané na vysoké kapitálové investice a cena za jejich poskytování od soukromého partnera je porovnatelná s cenami jiných poskytovatelů na trhu.

V případě benchmarkingu se ceny každé zkoumané poskytované služby porovnávají s cenami ostatních subjektů na trhu. Pokud se ukáže, že cena na trhu je nižší než cena subdodavatelů, kteří zabezpečují služby pro soukromého partnera, sníží se o tento rozdíl (pokud přesahuje určitou povolenou procentní odchylku stanovenou ve smlouvě) cena služeb, kterou hradí soukromému partnerovi veřejný zadavatel. Pokud se ukáže, že cena na trhu je vyšší než cena subdodavatelů, zvýší se o rozdíl (přesahující stanovenou toleranci) cena pro zadavatele.

Pokud se dohodne mechanismus úprav cen pomocí testování trhu, vypíše v dohodnutých periodách soukromý partner výběrové řízení na poskytování těchto služeb. Výběrového řízení se mohou zúčastnit i stávající subdodavatelé. Pokud se ve výběrovém řízení ukáže, že jiná osoba je připravena poskytnout některou službu nebo některé služby levněji než nějaký současný subdodavatel, měl by soukromý partner změnit tohoto subdodavatele za levnějšího. Pokud se však ukáže, že současný subdodavatel nabídne služby levněji než ostatní potenciální subdodavatelé, pokračuje poskytování jeho služeb za takto stanovenou nižší cenu, než byla cena původní. Díky testování trhu se může v průběhu času stát, že soukromý partner bude disponovat skupinou subdodavatelů, kteří budou poskytovat služby mnohem efektivněji než původní subdodavatelé. Tato výhoda se přenesla na soukromého partnera a výsledky dosažitelné testováním trhu mohou být lepší než výsledky dosažitelné porovnáváním cen.

Testování trhu je ovšem náročné, proto se v praxi obvykle preferuje benchmarking či indexování.

První úprava cen by obecně neměla přijít příliš brzy po uzavření smlouvy, neboť by mohla ovlivnit nabídky soukromých partnerů z hlediska reálného ocenění nákladů (podhodnocování) a ani příliš pozdě, což by mohlo vést k vytváření zbytečných rezerv (nadhodnocování nákladů).

Etapa 7: Ukončení smlouvy

Cíl Popis činností zadavatele v rámci Etapy 7: Ukončení smlouvy v detailu

Činnosti 7.1. Předčasné ukončení a kompenzace
7.2. Řádné ukončení smlouvy

7.1. Předčasné ukončení a kompenzace

Předčasné ukončení koncesní smlouvy není odstoupením, ani výpovědí, nýbrž smlouvou připuštěným zkrácením koncesní doby a při plnění konkrétních podmínek. Vedle této změny se předčasné ukončení nedotýká dalších práv a závazků stran z této Smlouvy, u nichž z kontextu vyplývá, že mají pokračovat po dni předčasného ukončení.

Vedle praktických důsledků předčasného ukončení, které nastávají i při běžném ukončení uplynutím koncesní doby, se musí strany při koncipování koncesní smlouvy zabývat dalšími důsledky, které kvůli předčasnému ukončení nastávají, jedná se například o pracovněprávní vztahy u soukromých partnerů a subdodavatelů.

Během trvání koncesní smlouvy se mohou vyskytnout situace, kdy je nutné smlouvu ukončit. Obecně je lze klasifikovat následovně:

- ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele;
- dobrovolné předčasné ukončení zadavatelem;
- ukončení zadavatelem pro selhání soukromého partnera;
- ukončení zadavatelem pro korupci;
- ukončení pro nepoctivost a
- ukončení kteroukoliv ze stran z důvodu události vyšší moci.

Soukromý partner by na rozdíl od zadavatele neměl disponovat právem smlouvu dobrovolně předčasné ukončit bez smlouvou vymezeného důvodu. Zároveň situace, kdy dochází k ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele, by neměla být jednoduše zneužitelná.

S předčasným ukončením se pojí závazek vyplacení finanční kompenzace zadavatelem a závazek předání vzniklé infrastruktury na straně soukromého partnera. Výše kompenzace závisí na způsobu ukončení smlouvy. Zadavatelé by v každém případě měli provést podrobný audit smluv a nákladů, k jejichž případné kompenzaci budou povinni přistoupit (zejména v případě předčasného ukončení pro selhání zadavatele či v případě dobrovolného předčasného ukončení zadavatelem).

Ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele

Tato situace se v praxi vyskytuje relativně zřídka, přesto je v koncesních smlouvách ošetřena. Zadavatel je z titulu smlouvy více méně zavázán pouze k placení služebného. Pokud dochází ke zpoždění jeho výplaty, řeší se tato skutečnost úroky z prodlení. Jako selhání zadavatele by tedy měly být klasifikovány pouze případy, kdy je pokračování vztahu mezi zadavatelem a soukromým partnerem neudržitelné nebo kdy je znemožněno plnění závazků soukromého partnera z titulu smlouvy (např. vyvlastnění).

Výše kompenzace by měla být taková, aby soukromý partner, investoři i seniorní věřitelé nebyli zadavatelovým selháním negativně ovlivněni. To znamená, že finanční částka pokrývá splacení pohledávek seniorních věřitelů, náklady soukromého partnera s předčasným ukončením a

kompenzaci jeho ušlého zisku z vlastního kapitálu. Posledně jmenovaná částka se stanovuje buď jako předpokládaný výnos pro celou dobu trvání projektu, nebo předpokládaným výnosem za dosud neuplynulou dobu do řádného ukončení, případně odhadem tržní hodnoty projektu v okamžiku předčasného ukončení.

Dobrovolné předčasné ukončení zadavatelem

K předčasnému ukončení zadavatelem dochází např. při ztrátě potřeby zajištění veřejné služby. Vzhledem k tomu, že zadavatel při uzavírání smlouvy není schopen tuto událost předvídat, musí si vyhradit právo smlouvu ukončit jednostranně a bez udání důvodu. S tímto souvisí vysoká kompenzace, která způsobuje, že dobrovolné předčasné ukončení je pro zadavatele finančně značně nevýhodné. Pro soukromého partnera je nepřijatelné, aby byl tímto ukončením jakkoliv poškozen, a proto musí být odškodněn v plné výši, která se stanoví stejně jako v případě ukončení pro selhání zadavatele.

Předčasné ukončení pro selhání soukromého partnera

V případě, že soukromý partner poruší, či porušuje své závazky plynoucí ze smlouvy takovým způsobem, že snížení služebného neodpovídá skutečnosti, má zadavatel právo ukončit smlouvu pro selhání soukromého partnera. Mezi možné příčiny patří porušení stanovených klíčových ujednání, úpadek, neotevření zařízení v určeném termínu, nedostupnost služby, nezajištění pojištění apod. Jedním z důvodů pro ukončení může být i pravidelné méně závažné porušování závazků²⁵. Přestože jsou taková drobná pochybení penalizována ve výši služebného, může se soukromému partnerovi vyplatit tuto penalizaci strpět a chybu napravit. V praxi se uplatňuje přístup, který umožňuje předčasné ukončení pouze, pokud při opakujících se drobných selhání není uplatňována kompenzace. Zadavatel s tímto přístupem většinou souhlasí pod podmínkou, aby platební mechanismus penalizoval porušování závazků v dostatečné míře a aby soukromého partnera dostatečně motivoval k nápravě (např. postupně se zvyšující jednotkovou částkou penalizace).

S předčasným ukončením pro selhání soukromého partnera se pojí **požadavek bank na „práva vstupu“ („step in rights“)**. Banky při financování projektů uzavírají se soukromým partnerem a zadavatelem přímou smlouvu, která tato práva upravuje. Vzhledem k tomu, že důsledky způsobené tímto typem předčasného ukončení jsou pro banky velmi závažné, požadují, aby jim zadavatel před ukončením projektu dal možnost převzít jeho řízení. Banky fakticky vymění soukromého partnera na úrovni jeho podílníků.

Přestože dochází k ukončení smlouvy pro selhání soukromého partnera, měl by být přesto kompenzován, protože zadavateli zůstane vybudovaná infrastruktura. Soukromý partner však nebude kompenzován zcela, jako tomu bylo při selhání zadavatele nebo při dobrovolném ukončení smlouvy ze strany zadavatele. Zadavatel nesmí být selháním soukromého partnera a předčasným ukončením nijak poškozen, ale zároveň by neměl získat neodůvodněný prospěch.

Dříve se pro výši kompenzace uplatňoval postup, který zaručoval soukromému partnerovi alespoň pokrytí závazků ke svým seniorním věřitelům, nicméně tento přístup neodpovídá optimálnímu přenosu rizik.

V současnosti nejvíce používaný způsob stanovení kompenzace soukromého partnera spočívá ve stanovení tržní hodnoty projektu. Toto se uskuteční buď skutečným výběrovým řízením ("re-tendrováním") nebo hypotetickým výpočtem takové hodnoty. Od tržní hodnoty koncesní smlouvy se odečtou náklady zadavatele vzniklé při předčasném ukončení a rozdíl je vyplacen soukromému partnerovi. Tento přístup je obvykle akceptován všemi zúčastněnými stranami.

²⁵ Předčasné ukončení smlouvy z důvodu selhání soukromého partnera není příliš časté.

Pro vyloučení pochybností se uvádí, že kompenzace není platbou z bezdůvodného obohacení. Kompenzace je závazkem vzniklým na základě uzavřené koncesní smlouvy.

Předčasné ukončení pro korupci

Je důležité, aby zadavatelé prosazovali v koncesních smlouvách ustanovení o předčasném ukončení pro korupci na straně pracovníků soukromého i veřejného sektoru. Jakékoliv korupční jednání, nehledě na morální aspekt této problematiky, zásadně snižuje dosahovanou hodnotu za peníze a velmi negativně ovlivňuje hospodaření s veřejnými prostředky. Řešení pomocí tradičního postupu dle trestního práva by bylo příliš zdlouhavé a samo o sobě by nevedlo k zneplatnění koncesní smlouvy. Z těchto důvodů se dle zahraniční praxe koncesní smlouvy doplňují o ustanovení předčasného ukončení smlouvy pro korupci.

Co se týče kompenzace, praxe ukazuje, že seniorní věřitelé nechtějí podstupovat riziko korupčního jednání. Získat finanční zdroje na financování projektu by bylo pro soukromého partnera velmi složité, pokud by kompenzace nepokrývala alespoň jejich pohledávky. Z tohoto důvodu, kompenzace kryje pohledávky seniorních věřitelů.

Předčasné ukončení pro nepoctivost

K předčasnému ukončení pro nepoctivost dochází, pokud soukromý partner úmyslně zatají úspory a výhody, k jejichž sdílení se zavázal v koncesní smlouvě. Jedná se zejména o výnosy z refinancování projektu, které tvoří značnou částku a jsou pro zadavatele obtížně zjistitelné.

K refinancování často dochází po úspěšném dokončení stavební části projektu, kdy se značně snižují rizika pro věřitele a tím i úrokové míry. Soukromý partner uzavře výhodnější smlouvy o financování než na počátku projektu a z nově získaného úvěru uhradí předcházející. Výnosy z tohoto refinancování by měly být sdíleny v poměru dohodnutém v koncesní smlouvě (nejčastěji 50:50). Hrozba předčasného ukončení zajišťuje pro soukromého partnera dostatečnou motivaci pro jejich přiznání.

Výše kompenzace při tomto ukončení by měla být podobná jako v případě ukončení pro korupci.

Předčasné ukončení pro událost vyšší moci

Pokud nastanou neočekávané události vyšší moci jako např. zemětřesení, válka apod. a jejich následky trvají delší dobu, nemůže často koncesní smlouva nadále pokračovat beze změn. Předčasné ukončení pro událost vyšší moci by mělo být považováno za krajní řešení a obě strany by se spíše měly pokusit dohodnout na způsobu, jak tyto události řešit a jak případně smlouvu upravit. Pokud nedorazí k dohodě během tradičně stanovené doby 6-ti měsíců, má zadavatel i soukromý partner právo smlouvu ukončit. Zadavatel může oddálit ukončení tím, že se zaváže platit částky služebného, ale dosáhne tak odkladu pouze po určitou dobu, kterou dohodnou se soukromým partnerem.

Kompenzace vychází z logiky, že za událost vyšší moci nenese nikdo vinu, a proto je toto riziko sdílené. Výše platby pokryje soukromému partnerovi pohledávky věřitelů, investice vlastního kapitálu (nikoli požadovaný výnos) a náklady spojené s předčasným ukončením např. odstupné zaměstnancům.

7.2 Řádné ukončení / naplnění smlouvy

Po uplynutí koncesní doby, dochází k řádnému skončení smlouvy a vypořádání smluvních stran. Jestliže koncesní smlouva počítá s **převodem vlastnictví** zpět veřejnému sektoru po ukončení smlouvy, dochází k předání infrastruktury zpět do správy zadavatele. Soukromý partner předá zařízení ve stavu, který odpovídá definovaným požadavkům na „stav při vrácení“, které jsou uvedeny

v koncesní smlouvě. Soukromý partner by měl provést za přítomnosti zadavatele celkovou inventuru a dohodnuté testy a měření (dle mezinárodní praxe by tyto testy měly probíhat průběžně v rámci posledních 5 let trvání smlouvy). Zároveň odstraní z infrastruktury veškerá svá zařízení, předá klíče, předá kopie veškeré dokumentace (tzn. projektové, provozní, pracovní smlouvy...) a provede další úkony dle uzavřené koncesní smlouvy. Pokud soukromý partner poruší povinnosti související s předáním jako je např. neodstranění vady a sníží tak hodnotu infrastruktury, nahradí zadavateli škodu, kterou tím způsobí.

V posledních měsících před uplynutím doby, na kterou je uzavřena koncesní smlouva, má zadavatel právo vytvořit tzv. **rezervní fond** a zadržet v něm část měsíčních plateb služebného placeného soukromému partnerovi. Rezervní fond se využívá jako nástroj pro zajištění odpovídajícího stavu infrastruktury při předání zadavateli po skončení smlouvy. Zadavatel uvolní příslušné částky z rezervního fondu, pokud soukromý partner provede potřebné opravy či údržbu. Částky ve fondu je zadavatel povinen uložit na úročený účet a výnos bude součástí rezervního fondu.

Ke dni skončení smlouvy je rovněž nutné vyřešit zpětný **převod zaměstnanců**. Soukromý partner je povinen ve stanovené lhůtě několika měsíců před tímto dnem poskytnout zadavateli údaje o zpět přecházejících zaměstnancích a podmínkách jejich zaměstnání a zároveň nesnížovat či nezvyšovat podstatným způsobem jejich počet.

Závěr

Příprava a realizace projektu PPP je složitým procesem, kterému by zadavatel měl věnovat maximální pozornost tak, aby byl projekt úspěšný. V opačném případě by projekt nemusel naplňovat své cíle a nebo v konečném důsledku by špatný postup mohl vést k jeho zrušení. Proces přípravy a realizace projektu je nutné brát jako jeden celek. Nelze se zaměřit pouze na jednu část celého procesu.

Důležitou součástí přípravy projektu je samotná identifikace potřeb zadavatele a na jejich základě následné nastavení cílů projektu tak, aby byly všechny potřeby uspokojeny. Špatná identifikace potřeb zadavatele a cílů projektu může vést k nesprávnému průběhu jeho realizace, který může v konečném důsledku vést k jeho zániku.

Identifikace potřeb zadavatele a následné rozhodnutí o realizaci projektu musí být doprovázeno analýzou finančních možností zadavatele, vzhledem k tomu, že pro projekty PPP je charakteristická doba trvání v délce i několika desetiletí. Z tohoto důvodu je nutné, aby měl zadavatel jistotu, že i v průběhu realizace projektu bude schopen dostát svým finančním závazkům.

Analýzu realizovatelnosti projektu může zadavatel zpracovat sám, pokud má na to personální zdroje. Nicméně nejčastěji zadavatelé využijí pro přípravu projektu služeb externích poradců a to jak technických, tak i finančních či právních. Tento krok předpokládá, že zadavatel při zahájení příprav projektu vyčlení na služby poradců finanční prostředky. Z tohoto důvodu může být příprava PPP projektu finančně náročnější a zadavatel by na tento fakt měl být připraven.

Současně s přípravou struktury projektu by mělo dojít také k testování trhu. Zadavatel tak zjistí, zda je projekt nastaven správně a existuje o něj na trhu zájem. V opačném případě je vhodné zamyslet se nad nastavením projektu tak, aby bylo vytvořeno co nejvíce konkurenční prostředí pro realizaci projektu.

Příprava projektu dále pokračuje zahájením výběrového řízení na soukromého partnera, které může zadavatel vést sám a nebo opět využít služeb poradce. Součástí zadávací/koncesní dokumentace může být také návrh koncesní smlouvy, což představuje jeden z velmi důležitých dokumentů PPP projektu a je proto vhodné věnovat její přípravě dostatečnou pozornost. Špatně nastavená koncesní smlouva může vést k tomu, že průběh projektu bude komplikovaný a cíle projektu nebudou naplněny.

Vybraný soukromý partner, se kterým zadavatel uzavře koncesní smlouvu, bude realizovat PPP projekt po dobu stanovenou ve smlouvě. Během této doby je důležité provádět pravidelný monitoring jeho výkonů. V případě zjištění nedostatků následně zadavatel může trvat na jejich bezodkladném odstranění nebo následně využít penalizací soukromého partnera. Tímto způsobem zadavatel udržuje motivaci soukromého partnera, aby dodával služby ve sjednané kvalitě a včas. Tento postup však vyžaduje precizně připravenou koncesní smlouvu, jak již bylo zmíněno.

Správně nastavený a vedený projekt přináší zadavateli naplnění jeho potřeb a cílů projektu a dosahuje hodnoty za peníze.

Přílohy

Příloha I.: Politika vlády České republiky v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru

1. ÚVOD

Politika vlády České republiky zavádí partnerství veřejného a soukromého sektoru (v Evropské unii obvykle označované jako Public Private Partnership, dále "**PPP**") jako standardní nástroj při zajišťování veřejných služeb a veřejné infrastruktury.

Vláda vychází z přesvědčení, že systémové a programové použití metody PPP přispěje k:

- efektivnější alokaci veřejných prostředků
- zajištění kvalitních veřejných služeb
- ekonomickému růstu a růstu přímých zahraničních investic stimulováním soukromých investic do veřejné infrastruktury a veřejných služeb
- účinné kontrole vytváření dlouhodobých závazků veřejným sektorem
- omezení negativních dopadů nesystémově prováděných projektů v oblasti PPP
- posílení možností čerpání fondů Evropské unie zvýšením podílu spolufinancování soukromým sektorem na projektech veřejného zájmu.

Zavedení systémové aplikace PPP je vyvoláno potřebou fiskální střídmosti a systematického přístupu ke kontrole vzniku dlouhodobých závazků ve veřejném sektoru. Toto opatření je svým charakterem zároveň prorůstové, neboť stimuluje nárůst soukromých investic v oblasti pořizování veřejných statků a zajišťování veřejných služeb. Má tedy přímou souvislost s politikou vlády ČR zajistit dlouhodobý ekonomický růst a sociální stabilitu země. Svou povahou umožní investice i v sociálně citlivých oblastech, které by z rozpočtových důvodů jinak nebylo možné realizovat.

Tato vládní politika ČR pro oblast PPP deklaruje především podporu profesionálně řízené realizaci PPP projektů a řeší úlohu regulace a regulátora za účelem posílení fiskální disciplíny.

Vzhledem k tomu, že PPP projekty budou vyvolávat budoucí mandatorní výdaje rozpočtů státu i územních samosprávných celků a tyto výdaje mohou zvyšovat objem veřejného dluhu, vláda bude regulovat jejich aplikaci. Celková výše veřejného dluhu České republiky je limitována Maastrichtskými kritérii a především naléhavou nutností podporovat zdravý ekonomický vývoj. Proto je nutné do realizace PPP zavést praktický a spravedlivý systém.

2. POLITIKA VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY V OBLASTI PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU

2.1 Podpora Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Vládní politikou je podporovat zavedení a používání PPP tam, kde je to pro veřejný sektor výhodné při zajištění veřejných služeb a infrastruktury, jak na úrovni ústřední státní správy, tak na úrovni samosprávných územních celků. V rámci PPP jsou subjekty veřejného sektoru partnerem a zákazníkem soukromého sektoru, od něhož nakupují služby. Soukromý sektor na své náklady zajistí veřejnou službu (infrastrukturu) a stát/kraj/obec jako klient platí pravidelné poplatky nebo vytvoří podmínky pro platby až do doby ukončení smluvního vztahu na principu PPP.

2.2 Předpoklady použití PPP

Předpokladem aplikace PPP je programový a systémový přístup tak, aby byl znám fiskální kontext konkrétního projektu PPP a zajištěno dodržování základních principů mezi, které vláda řadí především:

- **Hodnotu za peníze** - hlavním požadavkem je, aby výsledný ekonomický přínos PPP projektu byl vyšší než ekonomický přínos při dosud uplatňovaných způsobech realizace projektu veřejným sektorem. Vzhledem k dlouhodobosti a komplexnosti PPP bude posuzována výsledná ekonomická hodnota komplexně (celkové náklady veřejného sektoru a náklady ušlé příležitosti), nikoli pouze hotovostní náklady veřejného rozpočtu. Celková úroveň ekonomické hodnoty PPP projektu musí být vyhodnocena před zahájením soutěže na zadání PPP.
- **Přenesení rizik** - strana která je nejlépe schopna řídit riziko je tou stranou, která by ho měla nést a předpokladem realizace projektu prostřednictvím PPP je, že budou významná rizika přenesena na privátní sektor.
- **Specifikaci standardů veřejné služby** - veřejný sektor musí definovat standard resp. parametry požadovaných veřejných služeb v roli klienta tak, aby byly optimálně zajištěny veřejné služby při současném zvažování ekonomických aspektů.
- **Údržbu hodnoty veřejných aktiv** - vzhledem k tomu, že veřejná aktiva se zpravidla nepřevádějí na soukromého operátora PPP a nebo se veřejnému sektoru po ukončení kontraktu vrací, je potřeba jasně definovat pravidla údržby hodnoty veřejných aktiv spravovaných soukromým sektorem na základě PPP kontraktů (zpravidla po dobu 5-60 let)
- **Zajištění inovace a konkurence** - výsledkem PPP smluv nesmí být vytvoření monopolu jednoho kontraktora. Naopak, konkurence musí být řízena tak, aby vedla k maximálnímu prosazení inovací v dané oblasti veřejných služeb.
- **Makroekonomické efekty** - každý PPP projekt má obsahovat též analýzu a vyhodnocení makroekonomických efektů.
- **Vyhodnocení efektu času**

2.3 Všeobecné ověřování vhodnosti PPP

Vláda předpokládá, že subjekty veřejného sektoru při posuzování svých investičních záměrů budou zvažovat využití PPP jako jedné z alternativ realizace projektů.

2.4 Kompetence

Vláda deklaruje, že pravomoc k rozhodnutí o použití PPP, stanovení očekávaných výstupů PPP projektů ve formě veřejné služby a jejich implementace je v kompetenci orgánů státní správy a samosprávy ("zadavatel") které odpovídají za poskytování příslušných veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury.

Ministerstvo financí zřídí centrum pro podporu implementace PPP ("**PPP Centrum**"). Od tohoto centra vláda zejména očekává, že bude zadavatelům poskytovat odbornou podporu při provádění PPP projektů. Od ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy vláda očekává, že při realizaci PPP budou využívat zdrojů dostupných v PPP Centru. Vláda umožní územním samosprávným celkům využívat odborné podpory PPP Centra.

2.5 Odborné zajištění a náklady

Ministerstvo financí zajistí, aby PPP Centrum připravilo standardní postupy pro přípravu a realizaci projektů v souladu s pravidly pro projekty PPP připravovanými orgány Evropské unie a aby metodicky podporovalo jednotlivé zadavatele. Vláda si je vědoma, že počáteční rozvoj PPP bude spojen s náklady na zajištění transakcí. Vláda předpokládá, že tyto náklady budou více než vyváženy přínosy z uskutečněných PPP projektů.

2.6 Státní regulace

Vláda navrhne, aby tvorba budoucích mandatorních výdajů veřejných rozpočtů vyvolaná aplikací PPP byla regulována. Ministerstvo financí je pověřeno zpracováním metodiky pro posuzování a schvalování PPP a je rovněž zmocněno ke schvalování zahájení přípravných prací na konkrétních PPP projektech.

Ministerstvo financí je pověřeno definovat okruh PPP projektů, které budou podléhat regulaci s tím, že:

Za PPP bude považován takový smluvní vztah mezi veřejným a soukromým sektorem, kterým se soukromý sektor zavazuje k zajištění veřejných služeb nebo infrastrukturních projektů, které bývají typicky dodávány nebo provozovány veřejným sektorem. Bude se zejména jednat o projekty nebo poskytování služeb, které splňují některé z následujících charakteristik:

- Sdílená odpovědnost za dodávku služeb nebo infrastruktury, při které dochází ve vyšší míře k převzetí rizik ze strany privátního sektoru a to zejména spojením některých činností jako je projektová, stavební, finanční, provozní a údržbová.
- Dlouhodobý závazek (min. na 3 roky) privátního sektoru zajišťovat kvalitní veřejné služby definované veřejným sektorem
- Sdílení zkušeností a schopností mezi privátním a veřejným sektorem tak, aby veřejný sektor mohl optimalizovat rozložení rizik, zajistit vyšší hodnotu uplatnění veřejných výdajů a to zejména využitím kvalit privátního sektoru v oblasti technické, finanční, manažerské a inovační.

2.7 Potřebná podpora legislativních změn

Vláda je připravena podpořit legislativní změny, které budou potřeba pro umožnění nebo zjednodušení implementace PPP.

Vláda bude rovněž prosazovat legislativní změny směřující k ochraně veřejného sektoru před riziky vyplývajícími z neuváženého využívání PPP.

2.8 Platby uživatelů

Vláda si uvědomuje, že některé projekty veřejné infrastruktury nebude možné uskutečnit bez zavedení plateb za dotčenou infrastrukturu (např. mýtného na konkrétním mostě). Vláda deklaruje, že v současné době nezvažuje žádné konkrétní zavedení plateb a pokud k tomu v budoucnosti dojde, učiní rozhodnutí po pečlivém zvážení všech sociálních a hospodářských souvislostí.

2.9 Průhlednost výběru soukromých partnerů

Vláda očekává, že smlouvy související s PPP budou uzavírány v souladu s právními předpisy České republiky i Evropské Unie a že související proces bude průhledný a spravedlivý. Vláda si uvědomuje specifika a náročnost procesu výběru partnerů a uzavírání smluv v PPP, a proto bude při splnění výše uvedených kritérií podporovat schopnost zadavatelů připravovat a realizovat projekty na vysoké profesionální úrovni, s cílem poskytovat konkrétní veřejné služby v maximální kvalitě a optimální struktuře při respektování hledisek ekonomické efektivity.

Příloha II. – Role Ministerstva financí* a ostatních relevantních subjektů v procesu realizace PPP projektu

Následující tabulky definují činnosti **Ministerstva financí** v procesu realizace PPP na úrovni státu i PPP projektů územních samosprávných celků (ÚSC) (v případě, že je MF v Řídícím výboru) a to u projektů jak dle KZ, tak dle ZVZ.

Tabulka: Zapojení Ministerstva financí v procesu PPP projektů na úrovni projektů státu a úrovni ÚSC pro projekty dle KZ

Proces PPP	MF – státní úroveň	MF - ÚSC
Identifikace projektu	V případě žádosti ze strany zadavatele (pouze možnost, nikoli povinnost), MF rozhodne, zda pošle do ŘV svého zástupce	V případě žádosti ze strany zadavatele (pouze možnost, nikoli povinnost), MF rozhodne, zda pošle do ŘV svého zástupce
Brána 1: Test strategické vhodnosti	Posouzení strategické vhodnosti realizace formou PPP pokud je členem ŘV	Posouzení strategické vhodnosti realizace formou PPP pokud je členem ŘV
Rozhodnutí o přípravě formou PPP		
Posouzení proveditelnosti		
Brána 2: Test ekonomické výhodnosti	Odborné posouzení studie proveditelnosti, doporučení schválení studie proveditelnosti pokud je členem ŘV	Odborné posouzení studie proveditelnosti, doporučení schválení studie proveditelnosti pokud je členem ŘV
Schválení studie proveditelnosti	- U projektů schvalovaných vládou dle KZ odborné posouzení studie proveditelnosti v rámci meziresortního připomínkového řízení - Součinnost MF s ČSÚ k vyjádření o zachycení závazků v systému národních účtů - V případě schválení studie proveditelnosti vládou, registrace předpokládaných rozpočtových dopadů v databázi dlouhodobých závazků	
Příprava projektu		
Brána 3: Rozhodnutí o zahájení výběru	Posouzení připravenosti transakce a vydání doporučení k obsahu zadávací/koncesní dokumentace a doporučení pro zahájení výběru partnera pokud je členem ŘV	Posouzení připravenosti transakce a vydání doporučení k obsahu zadávací/koncesní dokumentace a doporučení pro zahájení výběru partnera pokud je členem ŘV
Výběr partnera		
Brána 4: Rozhodnutí o podpisu smlouvy a rozpočtový dozor MF	Odborné posouzení konečné verze studie proveditelnosti, koncesní smlouvy, kompletnosti dokumentace, hodnoty za peníze a optimálního přenosu rizik pokud je členem ŘV	Odborné posouzení konečné verze studie proveditelnosti, koncesní smlouvy, kompletnosti dokumentace, hodnoty za peníze a optimálního přenosu rizik pokud je členem ŘV

Schválení koncesní smlouvy	▪ U projektů schvalovaných vládou dle KZ odborné posouzení koncesní smlouvy v rámci meziresortního připomínkového řízení ▪ V případě schválení smlouvy, registrace rozpočtových dopadů v databázi dlouhodobých závazků z koncesních smluv ▪ Součinnost MF a ČSÚ k zachycení závazků do systému národních účtů	▪ Předchozí stanovisko MF k uzavření koncesní smlouvy. ▪ Po vydání stanoviska, registrace rozpočtových dopadů v databázi dlouhodobých závazků z koncesních smluv. Ověření v Rejstříku koncesních smluv.
Uzavření smlouvy	▪ Evidence rozpočtových (případných finančních) dopadů v kategorii „realizované PPP projekty“	
Brána 5: Rozhodnutí o připravenosti služby	▪ Ověření splnění cílů smlouvy po ukončení stavební části a při zahájení poskytování služeb pokud je členem ŘV	▪ Ověření splnění cílů smlouvy po ukončení stavební části a při zahájení poskytování služeb pokud je členem ŘV
Řízení a monitorování smlouvy		▪ Stanovisko MF pro ÚSC při změně koncesní smlouvy dle KZ
Brána 6: Zhodnocení průběhu projektu	▪ Hodnocení projektu, iniciace a řízení potřebných změn pokud je členem ŘV	▪ Hodnocení projektu, iniciace a řízení potřebných změn pokud je členem ŘV
Ukončení smlouvy	▪ Evidence případných nákladů na předčasné ukončení projektu státem	
Brána 7: Zhodnocení přínosu	▪ Zhodnocení projektu a vyhodnocení získaných zkušeností pokud je členem ŘV	▪ Zhodnocení projektu a vyhodnocení získaných zkušeností pokud je členem ŘV

Pozn.: Kontrolní proces vykonává MF v případě, že je členem Řídícího výboru projektu nebo si to zadavatel vyžádá. V případě, že není členem, MF se vyjadřuje k projektu na úrovni státu v rámci meziresortního připomínkového řízení před schválením studie proveditelnosti a koncesní smlouvy vládou.

Tabulka: Zapojení Ministerstva financí v procesu PPP projektů na úrovni projektů státu a úrovni ÚSC pro projekty dle ZVZ

Proces PPP	MF – státní úroveň	MF - ÚSC
Identifikace projektu	▪ V případě žádosti ze strany zadavatele (pouze možnost, nikoli povinnost), MF rozhodne, zda pošle do ŘV svého zástupce	▪ V případě žádosti ze strany zadavatele (pouze možnost, nikoli povinnost), MF rozhodne, zda pošle do ŘV svého zástupce
Brána 1: Test strategické vhodnosti	▪ Posouzení strategické vhodnosti realizace formou PPP pokud je členem ŘV	▪ Posouzení strategické vhodnosti realizace formou PPP pokud je členem ŘV
Rozhodnutí o přípravě formou PPP		
Posouzení proveditelnosti		

Brána 2: Test ekonomické výhodnosti	Odborné posouzení studie proveditelnosti, doporučení schválení studie proveditelnosti pokud je členem ŘV	Odborné posouzení studie proveditelnosti, doporučení schválení studie proveditelnosti pokud je členem ŘV
Schválení studie proveditelnosti	Předchozí stanovisko MF k ekonomickému posouzení u projektů jejichž hodnoty je vyšší než 500 mil. Kč a smlouva je uzavřena na dobu delší než 5 let.	Předchozí stanovisko MF k ekonomickému posouzení u projektů jejichž hodnoty je vyšší než 500 mil. Kč a smlouva je uzavřena na dobu delší než 5 let.
Příprava projektu		
Brána 3: Rozhodnutí o zahájení výběru	Posouzení připravenosti transakce a vydání doporučení k obsahu zadávací dokumentace a doporučení pro zahájení výběru partnera pokud je členem ŘV	Posouzení připravenosti transakce a vydání doporučení k obsahu zadávací dokumentace a doporučení pro zahájení výběru partnera pokud je členem ŘV
Výběr partnera		
Brána 4: Rozhodnutí o podpisu smlouvy a rozpočtový dozor MF	Odborné posouzení konečné verze studie proveditelnosti, koncesní smlouvy, kompletnosti dokumentace, hodnoty za peníze a optimálního přenosu rizik pokud je členem ŘV	Odborné posouzení konečné verze studie proveditelnosti, koncesní smlouvy, kompletnosti dokumentace, hodnoty za peníze a optimálního přenosu rizik pokud je členem ŘV
Schválení koncesní smlouvy		
Uzavření smlouvy		
Brána 5: Rozhodnutí o připravenosti služby	Ověření splnění cílů smlouvy po ukončení stavební části a při zahájení poskytování služeb pokud je členem ŘV	Ověření splnění cílů smlouvy po ukončení stavební části a při zahájení poskytování služeb pokud je členem ŘV
Řízení a monitorování smlouvy		
Brána 6: Zhodnocení průběhu projektu	Hodnocení projektu, iniciace a řízení potřebných změn pokud je členem ŘV	Hodnocení projektu, iniciace a řízení potřebných změn pokud je členem ŘV
Ukončení smlouvy		
Brána 7: Zhodnocení přínosu	Zhodnocení projektu a vyhodnocení získaných zkušeností pokud je členem ŘV	Zhodnocení projektu a vyhodnocení získaných zkušeností pokud je členem ŘV

Následující tabulka definuje **činnosti, které může zajišťovat PPP Centrum** v procesu realizace PPP bez ohledu na status projektu (na úrovni státu, samosprávy).

Tabulka: Zapojení PPP Centra v procesu PPP projektů

Proces PPP	PPP Centrum
Identifikace projektu	- Asistence při specifikaci PPP projektu (struktura PPP, finanční model, zahraniční praxe) - Asistence při identifikaci finančních zdrojů z EU - Asistence při jmenování Řídícího výboru
Brána 1: Test strategické vhodnosti	Posouzení strategické vhodnosti realizace formou PPP
Rozhodnutí o přípravě formou PPP	Ověření odhadu na základě předběžného finančního modelu
Posouzení proveditelnosti	- Asistence při tvorbě zadávací dokumentace s rozsahem plnění poradenských služeb, při tvorbě rozpočtu na poradce a jejich výběru - Projektové řízení - Asistence a odborné posouzení metodiky a správnosti finančního modelu
Brána 2: Test ekonomické výhodnosti	Odborné posouzení studie proveditelnosti včetně finančního modelu a ekonomické výhodnosti pro regulátora
Schválení studie proveditelnosti	
Příprava projektu	- Asistence s uplatněním vzorové koncesní smlouvy, posouzení kompletnosti dokumentace a strategie výběru partnera - Projektové řízení
Brána 3: Rozhodnutí o zahájení výběru	Posouzení připravenosti transakce včetně schválení obsahu zadávací/koncesní dokumentace a doporučení se zahájením výběru
Výběr partnera	Asistence při výběru soukromého partnera, sjednávání kontraktu a smluvních podmínek
Brána 4: Rozhodnutí o podpisu smlouvy a rozpočtový dozor MF	- Odborné posouzení konečné verze studie proveditelnosti, koncesní smlouvy a kompletnosti dokumentace - Hodnota za peníze, optimální přenos rizik
Schválení koncesní smlouvy	
Uzavření smlouvy	Asistence při uzavření koncesní smlouvy
Brána 5: Rozhodnutí o připravenosti služby	Ověření splnění cílů smlouvy po ukončení stavební části a implementace monitoringu
Řízení a monitorování smlouvy	Asistence při řešení problémů
Brána 6: Zhodnocení průběhu projektu	Hodnocení průběhu projektu
Ukončení smlouvy	Asistence při řešení problémů
Brána 7: Zhodnocení přínosu	Zhodnocení projektu, evidence získaných zkušeností

Následující obrázky v základním schématu procesu PPP pro ilustraci zobrazují možné zapojení veřejných institucí, které vykonávají v procesu důležité role a shrnuje výše uvedené tabulky činností MF a PPC a to jak dle koncesního zákona, tak podle zákona o veřejných zakázkách.

Níže uvedená schémata odráží legislativu platnou k datu aktualizace metodiky (září 2011) a zadavatel tedy musí tento postup ověřit v aktuální legislativě.

Schéma: Role v procesu PPP projektu na úrovni státu dle KZ

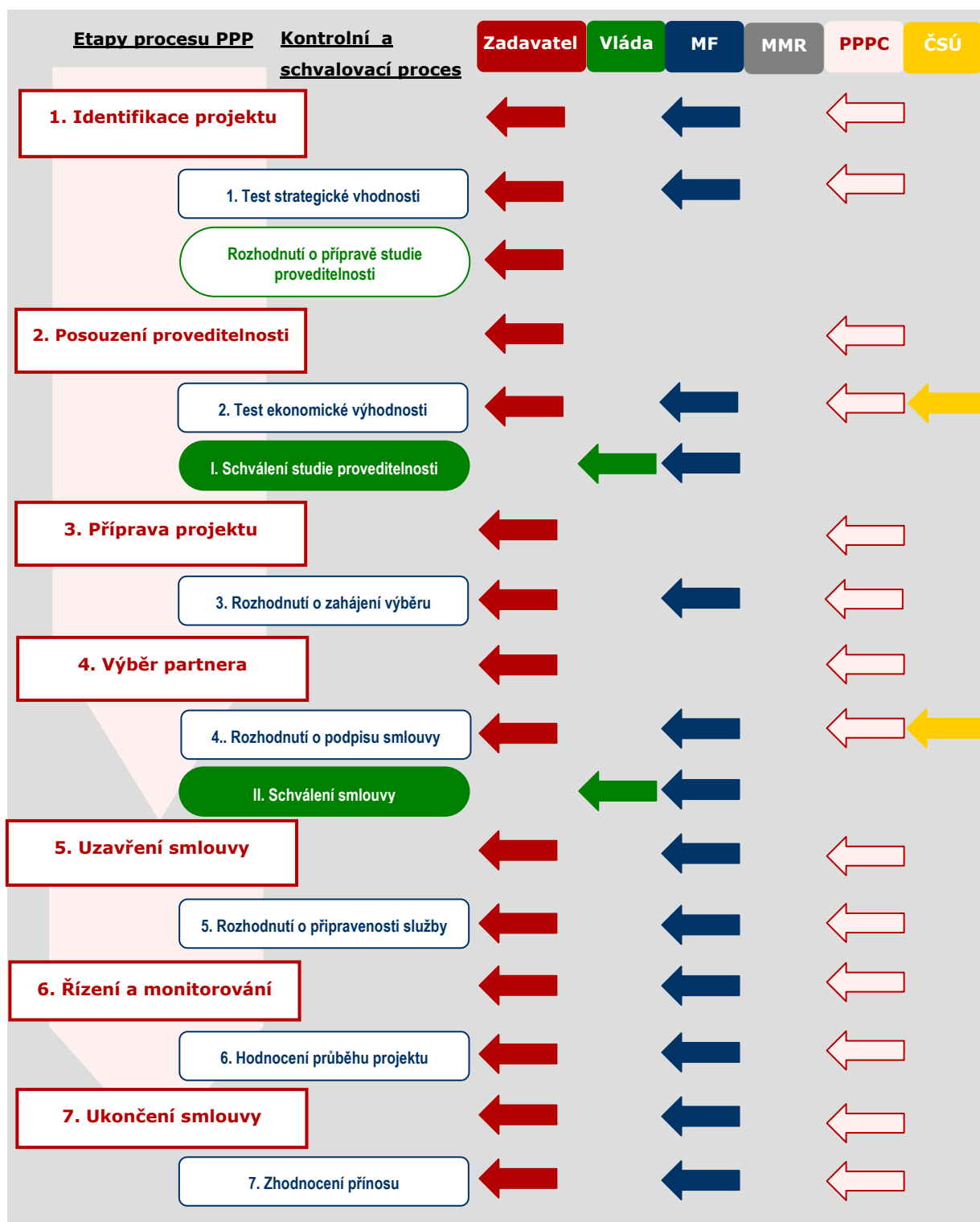
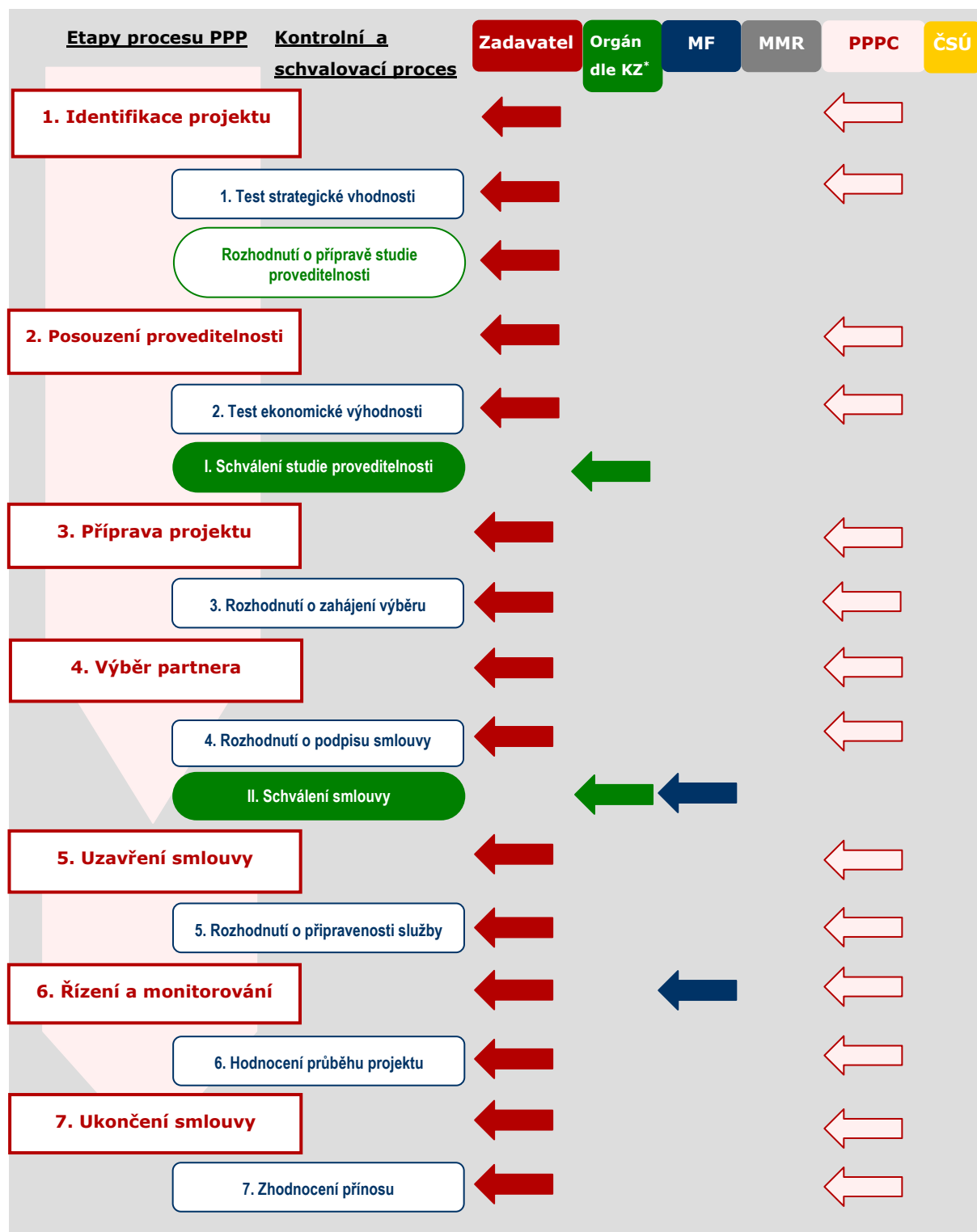
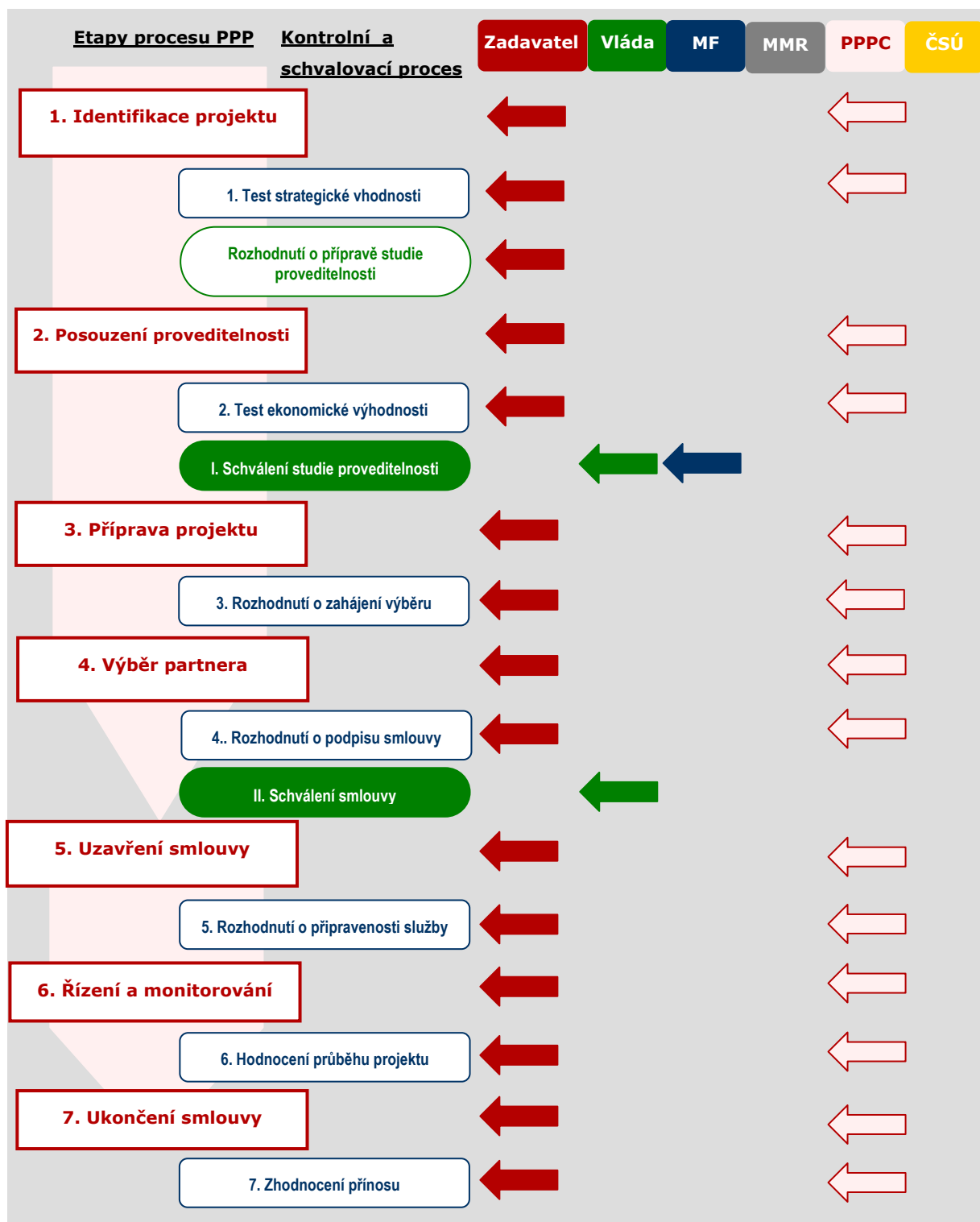


Schéma: Role v procesu PPP projektu na úrovni ÚSC dle KZ



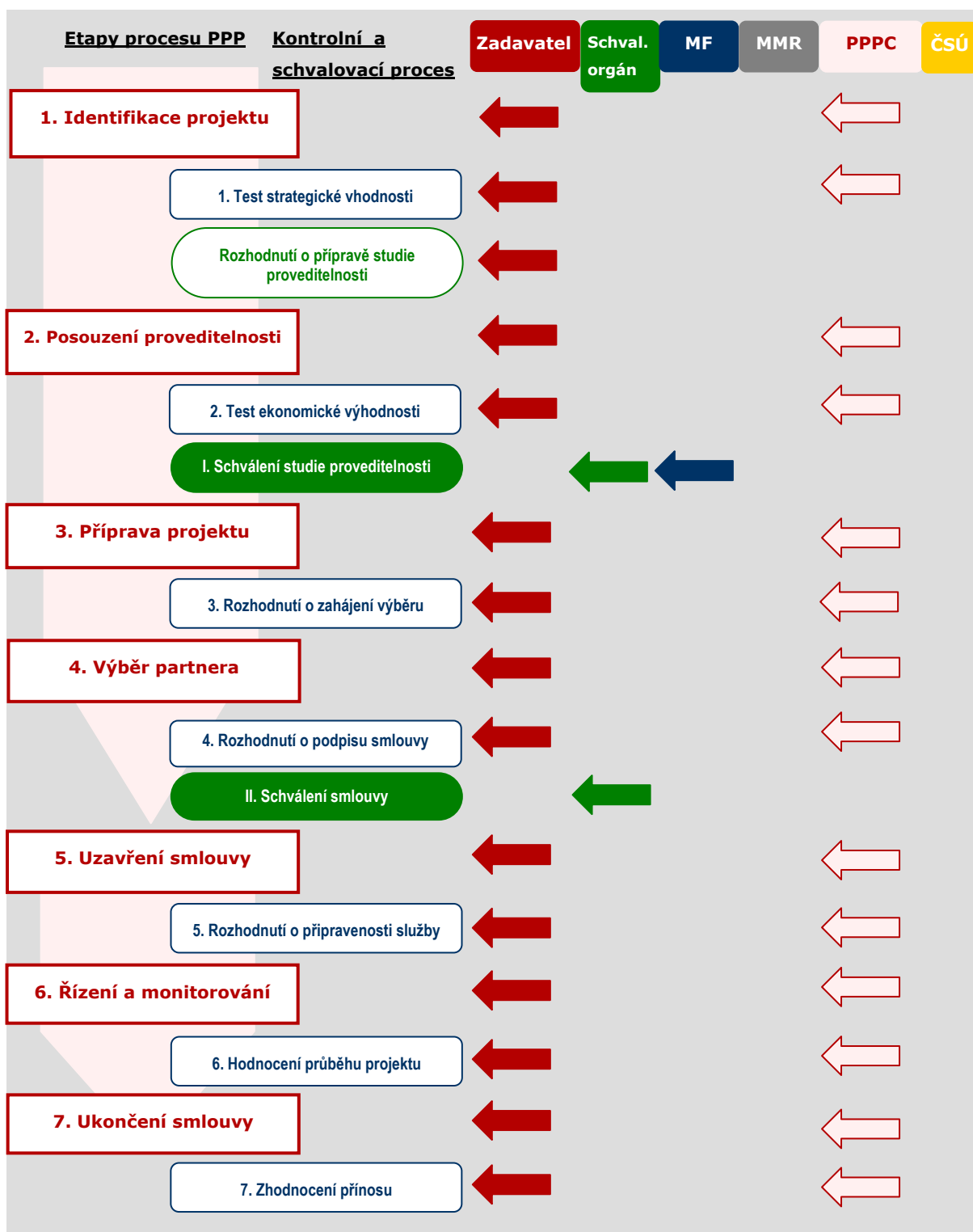
* Příslušný schvalovací orgán dle KZ

Schéma: Role v procesu PPP projektu na úrovni státu dle ZVZ



V případě schvalovacího orgánu u tohoto typu projektů, kterým je vláda, není povinností vykonat výše uvedené schvalovací procesy, jak je uvedeno ve schématu, **tento postup je pouze doporučující**. Ministerstvo financí vydává předchozí stanovisko, pouze pokud je předpokládaná hodnota veřejné zakázky vyšší než 500 mil. Kč a smlouva bude uzavírána nejméně na 5 let nebo na dobu neurčitou.

Schéma: Role v procesu PPP projektu na úrovni ÚSC dle ZVZ



V případě schvalovacího orgánu u projektů na úrovni ÚSC, není povinností vykonat výše uvedené schvalovací procesy, jak je uvedeno ve schématu, **tento postup je pouze doporučující**. Ministerstvo financí vydává předchozí stanovisko, pouze pokud je předpokládaná hodnota veřejné zakázky vyšší než 500 mil. Kč a smlouva bude uzavírána nejméně na 5 let nebo na dobu neurčitou.

Příloha III. - Seznam právních předpisů o problematice PPP

- Usnesení vlády ČR č. 7/2004, o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České Republice
- Usnesení vlády ČR č. 791/2004, k informaci o stavu systémové implementace Partnerství veřejného a soukromého sektoru
- Usnesení vlády ČR č. 76/2005, k pilotním projektům Partnerství veřejného a soukromého sektoru, 1. vlna
- Usnesení vlády ČR č. 1017/2005, k předložení pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru, 2. vlna
- Usnesení vlády ČR č. 1381/2005, které ukládá definovat oblast použitelnosti PPP
- Usnesení vlády ČR č. 644/2006, k pilotnímu projektu Kampus UJEP
- Usnesení vlády ČR č. 88/2007, k informaci o pilotních projektech
- Usnesení vlády ČR č. 267/2007, o postupu zajištění jednorázového vyčíslení existujících závazků ze smluv Partnerství veřejného a soukromého sektoru
- Usnesení vlády ČR č. 536/2007, k Analýze pilotních PPP projektů
- Vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon
- Vyhláška č. 238/2006 Sb., kterou se stanoví náležitosti obsahu žádosti o předchozí stanovisko k uzavření koncesní smlouvy nebo smlouvy a ke změně uzavřené koncesní smlouvy nebo smlouvy podle koncesního zákona
- Vyhláška č. 328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách
- Vyhláška č. 329/2006 Sb., kterou se stanoví bližší požadavky na elektronické prostředky, elektronické nástroje a elektronické úkony při zadávání veřejných zakázek
- Vyhláška č. 330/2006 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zadávání veřejných zakázek
- Vyhláška MF č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška MF č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 326/2006 Sb., o podrobnostech atestačního řízení pro elektronické nástroje, náležitostech žádosti o atest a o výši poplatku za podání žádosti o atest (vyhláška o atestačním řízení pro elektronické nástroje Usnesení vlády ČR
- Vyhláška č. 392/2010 Sb., o stanovení obsahu žádosti o předchozí stanovisko Ministerstva financí v oblasti veřejných zakázek
- **Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů**
- **Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů**
- Zákon č. 183/2006 Sb., Stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 361/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (Správní řád), ve znění pozdějších předpisů

Příloha IV. Slovníček pojmů

Pojem	Definice
Hodnota za peníze	Hodnota za peníze (z anglického termínu „Value For Money“) znamená, že veřejný sektor získává nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané peněžní prostředky. Pokud realizace projektu formou PPP dosahuje hodnoty za peníze pro veřejný sektor, znamená to, že bude dosaženo vyššího užítu v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr výkon/cena), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků ve vlastní režii. Hodnotou za peníze se tedy obvykle rozumí optimální kombinace celoživotních nákladů projektu a kvality v rámci nabídky (popř. vhodnosti pro daný účel) uspokojující potřeby uživatelů, přičemž taková nabídka nemusí být vždy ta nejlevnější.
Koncesní dokumentace	Koncesní dokumentace slouží jako podklad pro koncesní řízení (analogie se zadávací dokumentací).
KZ / Koncesní zákon	Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení
Komparátor veřejného sektoru	Komparátorem veřejného sektoru se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou tradiční veřejné zakázky na stavbu s následným provozem ve vlastní režii veřejného sektoru. Tento model zohlední ocenění podstupovaných rizik veřejným sektorem. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako referenční PPP projekt tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.
Poradce	Poradcem se rozumí vybraný uchazeč, se kterým má zadavatel uzavřenou smlouvu.
Poradenské služby	Poradenskými službami se rozumí poskytování ekonomicko-finančního (dále jen „ekonomického“), technického a právního poradenství v rozsahu stanoveném ve Vzor zadávací dokumentace pro výběr finančních, právních a technických poradců.
PPP	PPP (z anglického Public Private Partnership, tedy partnerství veřejného a soukromého sektoru) je v zahraničí obecně uznávaným způsobem zajištění veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury. Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užítu a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit. Ve většině případů veřejný sektor svěřuje výkon určité služby soukromému sektoru, a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí a dovedností, které jsou stimulovány nejen výnosem vloženého kapitálu, ale také rizikem jeho ztráty.
Referenční PPP projekt	Referenčním PPP projektem se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou PPP dle závěrů a doporučené struktury studie proveditelnosti. Tento model započítává ocenění podstupovaných rizik rozdělených mezi smluvní strany. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako Komparátor veřejného sektoru tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.
Řídící výbor	Řídící výbor je v rámci projektového řízení PPP projektu vrcholovým řídicím orgánem projektu zodpovědným za úspěšnou realizaci projektu. Řídící výbor se skládá nejméně ze 3 zástupců hlavních zainteresovaných stran jmenovaných zadavatelem. Podrobněji probráno v metodice MF „Kodex řízení PPP projektu“ (www.mfcr.cz).
Služba	Službou dodanou v rámci projektu PPP se ve většině případů rozumí komplexní zajištění výstavby veřejného aktiva a jeho následné provozování ve prospěch veřejnosti. Veřejný sektor vnímá celý projekt jako smluvně zajištěnou službu po určité období (například výstavba a spravování dálnice, rychlodráhy, ubytovacích kapacit, věznic a podobně).

Pojem	Definice
Soukromý partner	Soukromý subjekt, který získal právo těžit z předmětu koncesní smlouvy a jehož nabídka tedy byla v koncesním řízení vyhodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější. Soukromý partner byl vybrán veřejným zadavatelem pro uzavření koncesní smlouvy a byla s ním tato smlouva uzavřena.
Strategický záměr projektu	Obdoba zahraničního "Strategic Business Case – SBC", jehož cílem je ověřit vhodnost předpokladů a možností daného projektu k dalšímu rozpracování v podobě studie proveditelnosti.
Studie proveditelnosti	Studie proveditelnosti představuje dokument shrnující výstupy analýz prověřujících ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu a jeho dostupnost pro zadavatele. Studií proveditelnosti rozumíme také koncesní projekt, jehož použití a náležitosti jsou upraveny v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění pozdějších předpisů a příslušných prováděcích vyhláškách.
Uchazeč	Uchazečem se rozumí fyzická nebo právnická/é osoba/y, která/é plánuje/jí poskytovat poradenské služby, které jsou předmětem veřejné zakázky, v rozsahu stanoveném ve Vzor zadávací dokumentace na výběr technických, finančních a právních poradců. Uchazečem je také sdružení více dodavatelů.
Zadavatel	Zadavatelem (veřejný zadavatel dle § 2, ZVZ) se rozumí instituce veřejného sektoru, která je zadavatelem veřejné zakázky, smluvní protistranou poradenským společnostem v době přípravy projektu a investorům, popř. provozovatelům v době realizace a monitorování projektu. Zadavatel identifikuje své potřeby, je zodpovědný za přípravu projektu, za vyhlášení veřejné soutěže a výběr nejlepší nabídky, je smluvní stranou ve smluvní dokumentaci projektu, je zodpovědný za monitorování projektu po dobu jeho provozu a je zodpovědný za závazky finančního plnění vyplývajícího ze smluvního vztahu s investorem podle jeho míry plnění zadání projektu.
Zadávací dokumentace	Dokumentace sloužící pro výběr soukromého partnera.
Zřizovatel	Zřizovatelem se rozumí ústřední orgány státní správy, nebo územní samosprávný celek (v tomto případě zakladatel), do jehož působnosti zadavatel spadá v případě, že zadavatelem je jiný subjekt než je zřizovatel.
ZVZ/ Zákon o veřejných zakázkách	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Příloha V: Vzor Informačního listu projektu

INFORMACE O
PPP PROJEKTU
V ETAPĚ
IDENTIFIKACE

verze: [měsíc aktualizace] 2011

Sektor

Projekt

Zadavatel

Strategie Zadavatele

Cíl projektu

Popis projektu

Stav připravenosti

Investiční náklady

Název projektu ... zkráceně

I. Obecné informace o projektu

Investiční náklady projektu jsou odhadovány na [XX] milionů Kč (EUR [XX] mil) – v cenách roku [?] včetně 20%DPH, Kč/EUR= [X]

INFORMACE O PPP PROJEKTU VE FÁZI INICIACE

Upozornění

Zvažovaná forma PPP*

Délka projektu*

Převod rizik*

Způsob financování*

Harmonogram*

II. Předpokládaná charakteristika PPP projektu

Níže uvedené údaje (*) jsou pouze předběžným předpokladem Zadavatele a v žádném případě by neměly být považovány za závazné. Konečné údaje budou specifikovány až při spolupráci s poradcí.

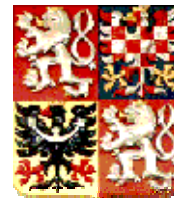
	2011				2012				2013			
Výběr poradců ¹												
Příprava a definování projektu												
Výběr strategického partnera ¹												

* zadávací řízení dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Kontakt

Zadavatel:

Příloha VI: Návrh PPP projektu



Ministerstvo financí

(Název projektu zkráceně ... *doplnit*)

Název projektu:

X

Zadavatel:

X

Zadavatel projektu dle Zákona o veřejných zakázkách nebo Koncesního zákona.

Předkladatel:

X

Gestor, správce rozpočtové kapitoly, zřizovatel nebo zakladatel, který překládá návrh projektu spolu se zadavatelem (ministerstvo, kraj, obec).

Kontaktní informace

Zadavatel :

Kontaktní osoba:

X

Adresa:

X

IČO:

X

Fax:

X

Telefon:

X

E-mail:

X

Vyhotovil:

Jméno (funkce)

Datum:

X

Schválil:

Jméno (funkce)

Datum:

X

Předkladatel :

Kontaktní osoba:

X

Adresa:

X

IČO:

X

Fax:

X

Telefon:

X

E-mail:

X

Vyhotovil:

Jméno (funkce)

Datum:

X

Schválil:

Jméno (funkce)

Datum:

X

1 Popis projektu

Zdůvodnění projektu:

X

Stručně popište, jaké potřeby/cíle v rámci dlouhodobé strategie zadavatele realizace projektu naplní. Uveďte, zda cíle projektu vycházejí z konkrétního zákona, usnesení vlády, dokumentu Evropské komise, dokumentu resortu nebo jiných dokumentů.

Obsah projektu:

X

Stručně popište věcný obsah projektu včetně pořízení/zhodnocení infrastruktury, zajištění služeb a identifikace uživatelů. Specifikujte, zda součástí projektu bude zajištění speciálního vybavení. Vymezte činnosti, které budou předmětem projektu.

Nová infrastruktura:

X

Stručně popište, jaká nová infrastruktura bude projektem pořízena a jaké je předpokládáno její vlastnictví po dobu trvání projektu a po jeho ukončení. Zmiňte limitace, které by znemožňovaly soukromému sektoru vlastnit nově vybudovanou infrastrukturu po dobu trvání projektu. Zmiňte současné vlastnictví pozemků.

(V rámci PPP projektů se uplatňují dva způsoby (a) nově vybudovaná infrastruktura je vlastněna soukromým sektorem a po ukončení projektu je předána zadavateli, (b) nově vybudovaná infrastruktura je předána veřejnému sektoru ihned po dostavbě a je následně provozována a udržována soukromým sektorem po dobu trvání projektu).

Stávající infrastruktura:

X

Stručně popište vztah projektu ke stávající infrastruktuře z hlediska návaznosti a způsobu provozování a údržby. Zmiňte, jak byla rozhodnuta možnost začlenění provozu a údržby stávající infrastruktury do projektu ve smyslu komplexního zajištění a předání zodpovědnosti za provoz a údržbu celé infrastruktury zadavatele jednomu partnerovi.

Lokalizace:

X

Uveďte lokalitu (oblast, město, areál), ve které bude projekt realizován. Charakterizujte její specifika, výhody, omezení.

Délka trvání:

X

Uveďte, jaká je předpokládaná délka projektu popřípadě omezení, která by ji limitovala (provozní důvody, životnost vybavení a podobně). Obvyklá délka PPP projektů se pohybuje mezi 20-30 lety dle ekonomické výhodnosti, technických podmínek, dostupnosti pro zadavatele a podobně.

Role partnera ze
soukromého sektoru:

X

Stručně popište předpokládanou roli partnera ze soukromého sektoru jak ve fázi přípravy a materiální realizace projektu tak ve fázi zajištění provozu a vybraných služeb. Specifikujte podstatné činnosti, které nebudou v jeho kompetenci.

OSNOVA NÁVRHU PPP PROJEKTU

Role zadavatele:

X

Definujte předpokládanou úlohu zadavatele popřípadě dalších konkrétních subjektů veřejného sektoru .

Záměr zadavatele
na rozdělení rizik:

<u>Riziko</u>	<u>Soukromý sektor</u>	<u>Sdílené riziko</u>	<u>Veřejný sektor</u>
Poptávky po službě			
Dostupnosti služby			
Projektové			
Stavební			
Provozní			
Údržby, obnovy a rozvoje			
<i>specifikujte další</i>			

Uvedte předpokládané (indikativní) rozdělení zodpovědností za výše uvedená rizika podle záměrů zadavatele (jedná se pouze o výchozí výběr hlavních rizik). Pro označení použijte umístění písmena „X“ do relevantního sloupce.

Typ PPP:

X

Uvedte předpokládaný typ PPP projektu stanovující základní činnosti, které by soukromý sektor měl v rámci projektu zajistit ve vztahu k nové a stávající infrastruktuře (D - navrhnout design/projekt, B - postavit, F - financovat, O - udržovat a provozovat, T - převést na zadavatele na konci projektu). (Nejčastěji jsou užívány typy DBFO nebo BFO, BOT. Vychází z výše uvedeného rozdělení rizik.)

Připravenost projektu:

X

Uvedte stav a míru připravenosti projektu, popřípadě zda jsou známy okolnosti a omezení, které mohou mít zásadní vliv na termíny a schopnost dokončit projekt (např. veřejnoprávní nebo majetkoprávní překážky vyžadující další procedury). V případě nové infrastruktury uveďte, zda existuje územní rozhodnutí, majetkově právní stabilizace, přípravná projektová dokumentace a podobně.

Časový harmonogram:

X

Datum zahájení mm/rr	Činnost – fáze
	Zahájení přípravy projektu před výběrem poradců
	Vyhlášení veřejné zakázky (VZ) na poradce
	Výběr a podepsání smlouvy s poradcí (cca 6 měsíců od vyhlášení VZ)
	Etapa Posouzení proveditelnosti (cca 3 - 6 měsíců)
	Etapa Příprava projektu (cca 4 -12 měsíců)

	Zahájení zadávacího/koncesního řízení na výběr soukromého partnera
	Výběr a podepsání smlouvy se soukromým partnerem (cca 12 – 24 měsíců)
	Zahájení stavebních prací
	Projekt začíná zajišťovat veřejnou službu – začátek etapy Řízení a monitorování smlouvy

Limitující termín zahájení činnosti funkčního projektu je [termín] z [důvodu]. *(pokud existuje)*

Uvedte základní harmonogram přípravy a realizace projektu s předpokládaným postupem jednotlivých kroků. Pokud je známo, specifikujte termíny ostatních událostí, které limitují, popř. podmiňují přípravu a realizaci jednotlivých fází. Dále uveďte termín nejpozdějšího dodání funkčního projektu.

(V závorkách uvedené časové rozsahy u vybraných fází projektu jsou odhadem, stanovené na základě zahraničních zkušeností z realizace PPP projektů /pro středně náročné projekty/. Tyto údaje (popřípadě další fáze) doplňte a změňte dle vlastního uvážení a potřeb projektu. Upozornění: časový harmonogram by měl být realistický, ve většině případů dochází k výraznému podceňování časové náročnosti a to zejména na začátku přípravy projektu.)

2 Ekonomické a finanční aspekty projektu

Investiční náklady:

Celková výše investičních nákladů projektu se předpokládá na milionů Kč [celkem].

Položka	mil. Kč
Stavební náklady	
Náklady na přístroje, zařízení a inventář	
Technika	
...	
Celkem	

Údaje jsou vyčísleny v cenách roku [uvedte rok] a jsou [včetně nebo bez] DPH.

Uvedte odhadovanou výši investičních nákladů v milionech Kč, které si projekt vyžádá bez specifikace strany, která je zajistí (uvedte v cenách kterého roku byla hodnota vyčíslena a zda cena zahrnuje DPH). V případě potřeby blíže specifikujte strukturu investičních nákladů.

Roční provozní náklady:

X

Uvedte předběžnou výši odhadovaných ročních nákladů na provoz a údržbu infrastruktury a zajištění služeb po dobu trvání projektu v milionech Kč. Náklady rozdělte dle vztahu k infrastruktuře a ostatním službám zahrnutých v projektu. Pokud je to v rámci projektu předmětné, uveďte také předpokládané náklady periodických oprav (GO) včetně periody opakování (v letech).

Náklady životního cyklu:

X

Pouze pokud je známo, uveďte náklady celoživotního cyklu v milionech Kč (uvedte, zda se jedná o pouhý součet nominálních/reálných peněžních toků, nebo zda se jedná o současnou hodnotu peněžních toků včetně uvedení použité diskontní sazby).

OSNOVA NÁVRHU PPP PROJEKTU

Zdroje financování:	X <i>Pokud se nepředpokládá spoluúčast veřejného sektoru na financování investičních nákladů projektu formou dotace, půjčky nebo majetkového podílu (uvedte částku), uveďte, že projekt bude plně financován soukromým sektorem.</i> <i>Pokud se spoluúčast veřejného sektoru předpokládá (např. z vlastních zdrojů zadavatele, formou účasti státního nebo veřejného rozpočtu na přípravné fázi, formou vkladu majetkového podílu, prostředků z fondů EU a podobně), uveďte částku v milionech Kč (ve struktuře: veřejné prostředky v členění dle zúčastněných subjektů veřejného sektoru, vlastní zdroje zadavatele, prostředky ze zdrojů Evropské unie a další).</i>
Platební mechanismus:	X <i>Uveďte předpokládaný způsob (zdroj a formu) placení za dodání služby.</i> <i>Nejčastěji používaným mechanismem je „platba za dostupnost služby“ ze zdrojů, které zajišťuje zadavatel (roční/měsíční platby fixní po celé období projektu rostoucí pouze o inflaci s mechanismem penalizace pro případ neplnění smluvních podmínek). Druhou variantou je výběr poplatků od přímých konečných uživatelů projektu (např. u dopravních projektů se jedná se o plnou koncesi s výběrem mýta, jízdného; v případě zdravotnické péče by mohlo jít o spoluúčast pacienta, podpůrné, vyrovnávací, zaměstnanecké financování a podobně). Podle povahy PPP projektu se může použít i nepřímo úměrná kombinace obou mechanismů. V případě výběru poplatků uveďte údaje o předpokládaném mechanismu výběru poplatků, předpokládaných počtech uživatelů a způsobu určování výše poplatků.</i>
Výše finančního závazku:	X <i>Uveďte, zda již byla předběžně vyčíslena výše předpokládaného finančního závazku z titulu PPP projektu, který zadavatel bude platit po dobu trvání projektu za předpokladu jeho plné funkčnosti (např. mechanismem poplatku za dostupnost služby). Pokud ano, uveďte výši závazku za zvolené období.</i> <i>(Upozornění: hodnota předpokládaného ročního poplatku by neměla být nikdy nižší než součet následujících hodnot: (a) anuitní splátka celé předpokládané výše investičních potřeb projektu splácená po celé období trvání projektu včetně doby výstavby při užití běžných bankovních úrokových sazeb na nejdelší možné období, a (b) předpokládané roční provozní náklady projektu).</i>
Zdroje splácení závazku:	X <i>Uveďte předpokládané finanční zdroje zadavatele, jejichž využití se předpokládá na splácení ročních závazků z titulu PPP projektu po dobu trvání projektu např. poplatku za dostupnost služby (státní rozpočet, příjem za vykonané služby nebo výběr poplatků od uživatelů na účet veřejného sektoru atd.).</i>
Hodnota za peníze:	X <i>Uveďte, jaké jsou předpoklady pro to, aby projekt dodal hodnotu za peníze pro zadavatele (důvody, proč soukromý sektor dokáže zajistit projekt výhodněji). Dále uveďte, zda již byla vyčíslena hodnota komparátoru veřejného sektoru (tedy zda byly porovnány peněžní toky varianty řešení formou tradičního zadání dodavatelské zakázky a formou PPP).</i>
Fiskální opatrnost:	X <i>Uveďte, zda bylo zváženo, bude-li závazek vyplývající z tohoto projektu pro veřejné rozpočty ČR i dlouhodobě únosný a zda bylo prověřeno, že je projekt pro zadavatele dostupný. Uveďte poměr výše předpokládaného ročního závazku z projektu a výše ročního rozpočtu nebo současných celkových ročních nákladů zadavatele.</i>
Limit ceny za veřejnou službu:	X <i>Pokud je známo, uveďte, zda byl již stanoven maximální limit ceny za veřejnou službu (jedná se o maximální výši ročního závazku z titulu PPP projektu). Pokud ano, uveďte z čeho vychází a způsob jeho kalkulace. Pokud je možné, uveďte jeho předpokládaný vývoj.</i>

OSNOVA NÁVRHU PPP PROJEKTU

Financování přípravy:

X

Uvedte, jak zadavatel předpokládá financování přípravy projektu (zejména poradenských nákladů), v období před výběrem projektu k realizaci formou PPP resp. před výběrem strategického partnera.

3 Informace o zadavateli

Strategie zadavatele:	☒ <i>Stručně popište dlouhodobou politiku zadavatele ve vztahu k cílům, obsahu a délce trvání projektu. Uveďte, zda realizace projektu patří mezi priority a proč. Dále uveďte, zda projekt splní dlouhodobé komplexní potřeby zadavatele (zda projekt neřeší pouze dílčí potřebu a zda již teď nejsou známy důvody nebo potřeby na rozšíření nebo další následné projekty).</i>
Varianta „NIC NEDĚLAT“:	☒ <i>Uveďte dopady, které by nastaly, pokud by se projekt nerealizoval.</i>
Zainterесované strany:	☒ <i>Uveďte všechny zainterесované strany a zda a s jakým výsledkem byl dosud projekt s nimi projednán, popřípadě jaký je jejich názor (orgány veřejné správy, odborné společnosti, občanská sdružení, město, region a podobně). Identifikujte procesní překážky a možné negativní reakce zainterесovaných stran.</i>
Sponzoři:	☒ <i>Uveďte zúčastněné strany, u kterých lze z dosavadních jednání předpokládat, že se budou projektu účastnit finančně a jakým způsobem (participace na jednorázovém financování na začátku projektu formou daru, dotace, příspěvku nebo podílem na roční platbě po dobu existence projektu a podobně).s nimi.</i>
Historie projektu:	☒ <i>Uveďte, zda byla již dříve projednávána realizace projektu v rámci účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku nebo jinou formou realizace projektu, s jakým výsledkem; navazuje projekt na konkrétní program reprodukce majetku, nebo je součástí programu ve smyslu hlavy III zákona č. 218/2000 Sb.,rozpočtová pravidla, ve znění pozdějších předpisů.</i>

Další specifické informace o zadavateli*

* Následující otázky až do konce této kapitoly jsou irelevantní, pokud je zadavatelem přímo ministerstvo, kraj nebo obec.

Statut zadavatele:	☒ <i>Uveďte vztah mezi zadavatelem a gestorem (předkladatelem) projektu (právní, procesní a finanční).</i>
Popis činnosti zadavatele:	☒ <i>Stručně charakterizujte hlavní poslání a činnosti zadavatele.</i>

Zaměstnanci:

X

Zaměření	Počet
Odborný personál	
Technicko provozní personál	
Administrativa	
...	
Celkem	[součet]

Uvedte základní rozdělení současného stavu počtu zaměstnanců dle zaměření. Navržené rozdělení je pouze indikativní, změňte dle potřeby.

Finanční informace o zadavateli*

** Následující otázky až do konce této kapitoly jsou irelevantní, pokud zadavatelem je ministerstvo, kraj nebo obec.*

Výnosy:

X

V milionech Kč	2010	2011	*2012
Celkem	[součet]	[součet]	[součet]

*Uvedte údaje z finančních závěrek a výročních zpráv zadavatele v uplynulém období. * Očekávaná skutečnost.*

Náklady:

X

V milionech Kč	2010	2011	*2012
Provozní			
Opravy a údržba			
Mzdové náklady			
Odpisy			
...			
Celkem	[součet]	[součet]	[součet]

*Uvedte údaje z finančních závěrek a výročních zpráv zadavatele. * Očekávaná skutečnost.*

Hospodářský výsledek:

X

V milionech Kč	2010	2011	*2012
+ Výnosy celkem (viz výše)			
- Náklady celkem (viz výše)			
= Hospodářský výsledek			

*Uvedte údaje z finančních závěrek a výročních zpráv zadavatele. Zkontrolujte shodnost hodnot s relevantními celkovými údaji uvedenými výše. * Očekávaná skutečnost.*

Peněžní toky:

X

V milionech Kč	2010	2011	*2012
Hospodářský výsledek (viz výše)			
+ Odpisy (viz výše)			
+/- Úprava o nepeněžní toky (viz výše)			
- Investiční výdaje			
= Peněžní toky	[součet]	[součet]	[součet]

*Uvedte údaje z finančních závěrek a výročních zpráv zadavatele. * Očekávaná skutečnost.*

Finanční výhled :

X

V milionech Kč	(očekávaný) 2012	(plán) 2013	(plán) 2014
+ Výnosy			
- Náklady			
= Hospodářský výsledek			

Uvedte údaje o finančním plánu zadavatele na následující 3 roky.

4 Doplnující informace k projektu

Doplnující informace:

X

Uvedte další informace, které dle názoru zpracovatele jsou nezbytné k úspěšné přípravě a realizaci projektu.

Potřeba zvláštních
legislativních opatření
nebo změn:

X

Uvedte, zda pro realizaci projektu je potřeba legislativních změn, popř. výjimek ze stávající legislativy.

Seznam zdrojů

- 4Ps, **The Outline Business Case**, Velká Británie, 2004
- 4Ps, **The Final Business Case**, Velká Británie, 2002
- A. Andersen, Enterprise LSE, **Value for money drivers in PFI**, Treasury Taskforce, 2000
- Akintoye A., Beck M., Hardcastle C., **Public-Private Partnerships - Managing risks and opportunities**, Blackwell Science, Velká Británie, 2003, ISBN: 063206465X
- Department of the Environment and Local Government, **Payment Mechanisms**, Public Private Partnership Guidance Note 12, Irsko, 2000
- Dvořák, Kruták, Vacek, **Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) – komentář**, C. H. Beck, Praha, 2006, ISBN: 80-7179-418-X
- HM Treasury, **Value for Money Assessment Guidance**, Velká Británie, 2004
- Johnson&Kramařík, Ministerstvo financí, **Vzorová koncesní smlouva a Manuál PPP**, Česká republika, 2005
- National Treasury, **Public Private Partnership manual**, National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act, Jihoafrická republika, 2004
- Ministerstvo financí, **Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu**, Česká republika, 2007
- Ministerstvo pro místní rozvoj, **Metodika k zákonu č.139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení**, 2007
- Office of Government Commerce OGC, **Gateway process**, Velká Británie, 2004
- Partnerships Victoria, **Practicioners´ Guide**, Austrálie, Victoria, 2001
- Partnership Victoria, **Public Sector Comparator: Technical note**, Department of Treasury and Finance, Austrálie, Victoria, 2001
- Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04 (Mikko Ramstedt – Scottish Executive, UK; Fulco Simon – MoF, Nizozemí), **Guidance Review Report PPP Process Guidance Methodology**, Česká republika, 16. dubna 2008

-
- **Usnesení Vlády ČR č.7/2004** o partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice a Politika vlády České republiky v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru
 - Vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon
 - Vyhláška č. 238/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon
 - Zákon č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
 - Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
 - MF, PPP Centrum - metodické materiály: Kodex řízení PPP projektu, Řízení rizik v projektech PPP, Příručka pro výběr a řízení poradců pro PPP projekty, Vzor Zadávací dokumentace k nadlimitní veřejné zakázce na poskytnutí poradenských služeb při přípravě a realizaci PPP projektu, Platební mechanismy projektů PPP

Kontakt

Ministerstvo financí Odbor státního rozpočtu	PPP Centrum a.s. Na Příkopě 3–5 110 00 Praha 1 info@pppcentrum.cz www.pppcentrum.cz
--	---

Letenská 15
118 10 Praha 1
www.mfcr.cz

Na Příkopě 3–5
110 00 Praha 1
info@pppcentrum.cz
www.pppcentrum.cz