

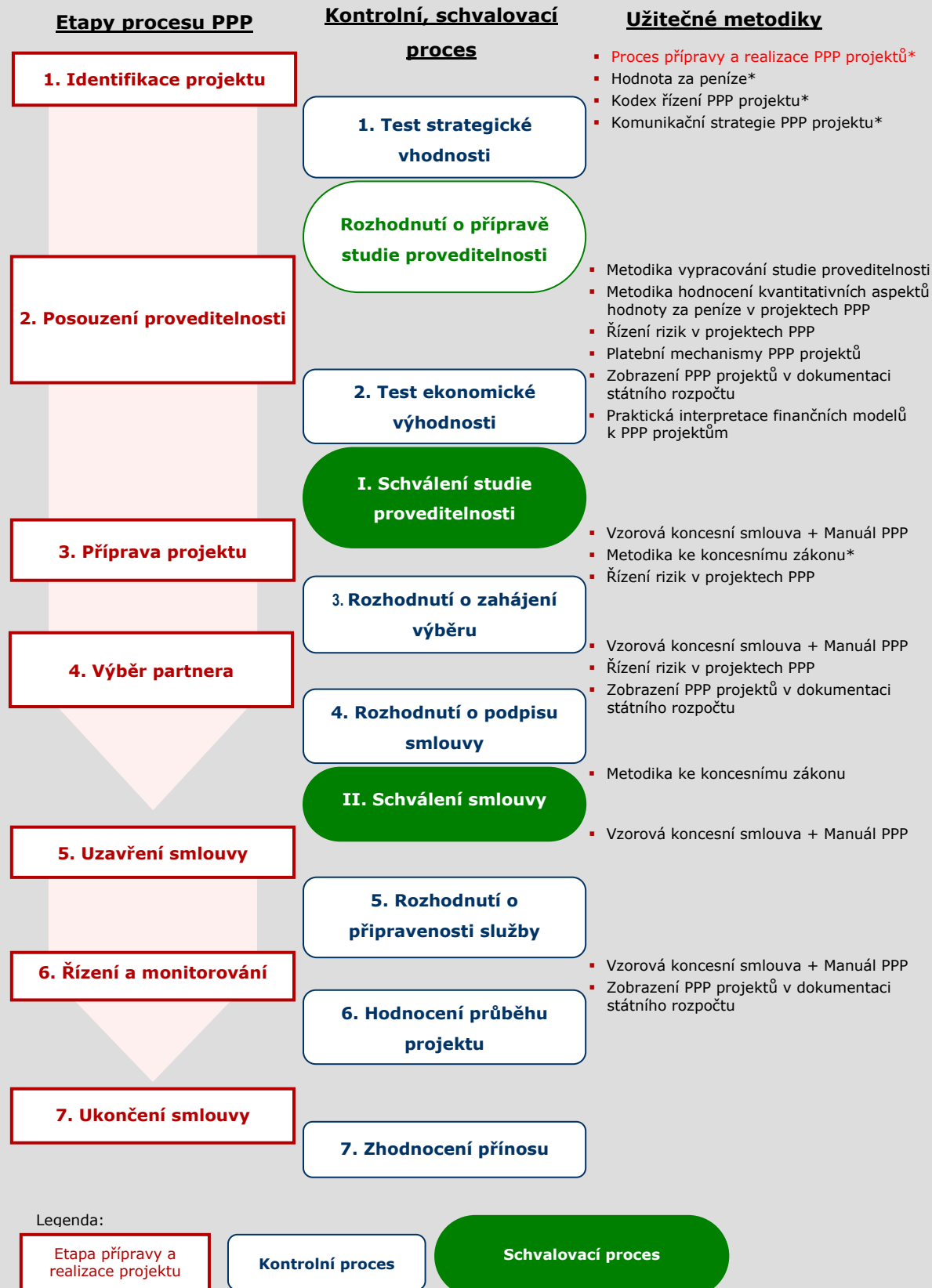


Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů

Datum vydání: září 2008

Datum aktualizace: prosinec 2012

Schéma procesu PPP



Pozn.: * Materiál využitelný pro všechny následující etapy

Obsah

Obsah	2
Preambule	3
Úvod	5
Shrnutí	11
Část A Stručný přehled etap procesu PPP	14
Etapa 1: Identifikace projektu	15
1 Identifikace projektu	16
Etapa 2: Posouzení proveditelnosti	22
2 Posouzení proveditelnosti	23
Etapa 3: Příprava projektu	30
Příprava projektu	31
Etapa 4: Výběr soukromého partnera	35
Výběr soukromého partnera	36
Etapa 5: Uzavření smlouvy a splnění odkládacích podmínek, zahájení a ukončení výstavby	41
Uzavření smlouvy	42
Etapa 6: Řízení a monitorování smlouvy	45
6 Řízení a monitorování smlouvy	45
Etapa 7: Ukončení smlouvy	48
Ukončení smlouvy	49
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	97
6 Etapa 6: Řízení a monitorování smlouvy	106
Etapa 7: Ukončení smlouvy	109
Závěr	113
Přílohy	114
Seznam zdrojů	122
Kontakt	126

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 do detailu popsat veškeré procesní kroky stanovené 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 (zadávané podle KZ či ZVZ), které budou realizovány a zadávány veřejnými zadavateli podle § 2 odst. 2 písm. a) a b) ZVZ, resp. § 2 odst. 1 písm. a) a b) KZ (dále též PPP projekty na úrovni státu). PPP projektem se zde rozumí buď koncesní smlouva podle KZ nebo nadlimitní veřejná zakázka, u níž má být smlouva, na základě které bude veřejná zakázka plněna, uzavřena na dobu určitou, a to nejméně 5 let, a podle níž zároveň dodavatel nese některá ekonomická rizika spojená s realizací veřejné zakázky, která obvykle nese zadavatel¹.

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

Tuto metodiku je vhodné, stejně jako ostatní metodické materiály v oblasti PPP, používat v návaznosti na Průvodce metodikami PPP, který vysvětluje PPP proces komplexně a je vodným úvodem do studia jednotlivých specifických metodik.

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.

Další aktualizace byla provedena v návaznosti na tzv. transparenční novelu ZVZ č. 55/2012 Sb., účinnou od 1. 4. 2012, která přinesla řadu významných změn v oblasti zadávání veřejných zakázek, z nichž mnohé významně dopadnou na PPP projekty zadávané podle ZVZ. Tuto aktualizaci provedla společnost Grant Thornton Advisory s.r.o.

¹ Jde o záměrné užití definice tzv. kvazikoncese, která před novelou č. 179/2010 Sb. definovala okruh PPP projektů zadávaných podle ZVZ

Autoři původního materiálu (např. Partnerships UK nebo nizozemské ministerstvo dopravy, veřejných prací a vodohospodářství či portugalské ministerstvo financí) se na poslední aktualizaci z prosince 2012 nepodíleli.

Pro porovnání obsahu jednotlivých verzí jsou na webu Ministerstva financí (www.mfcr.cz) zveřejněny všechny verze tohoto materiálu.

Metodika je aktuální k datu vydání (prosinec 2012) 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 **systemového 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, ať jsou zadávány podle KZ nebo jako veřejná zakázka v režimu ZVZ². Vzhledem k tomu, že pro smlouvu uzavíranou jak na základě koncesního řízení, tak i v návaznosti na

² Podle KZ budou zadávány pouze PPP projekty, které budou splňovat definiční znaky koncese (koncesní smlouvy) podle § 16 odst. 1 a 2 KZ. Ostatní PPP projekty, především ty, u kterých protiplnění soukromému partnerovi spočívá ve finanční platbě (tzv. platbě za dostupnost nebo též služebním), budou zpravidla veřejnou zakázkou zadávanou v režimu ZVZ a KZ na ně nedopadá.

zadávací řízení podle ZVZ se v praxi vžil termín „koncesní smlouva“, používá i tato metodika tento pojem pro smlouvy uzavřené jak dle KZ, tak dle ZVZ.

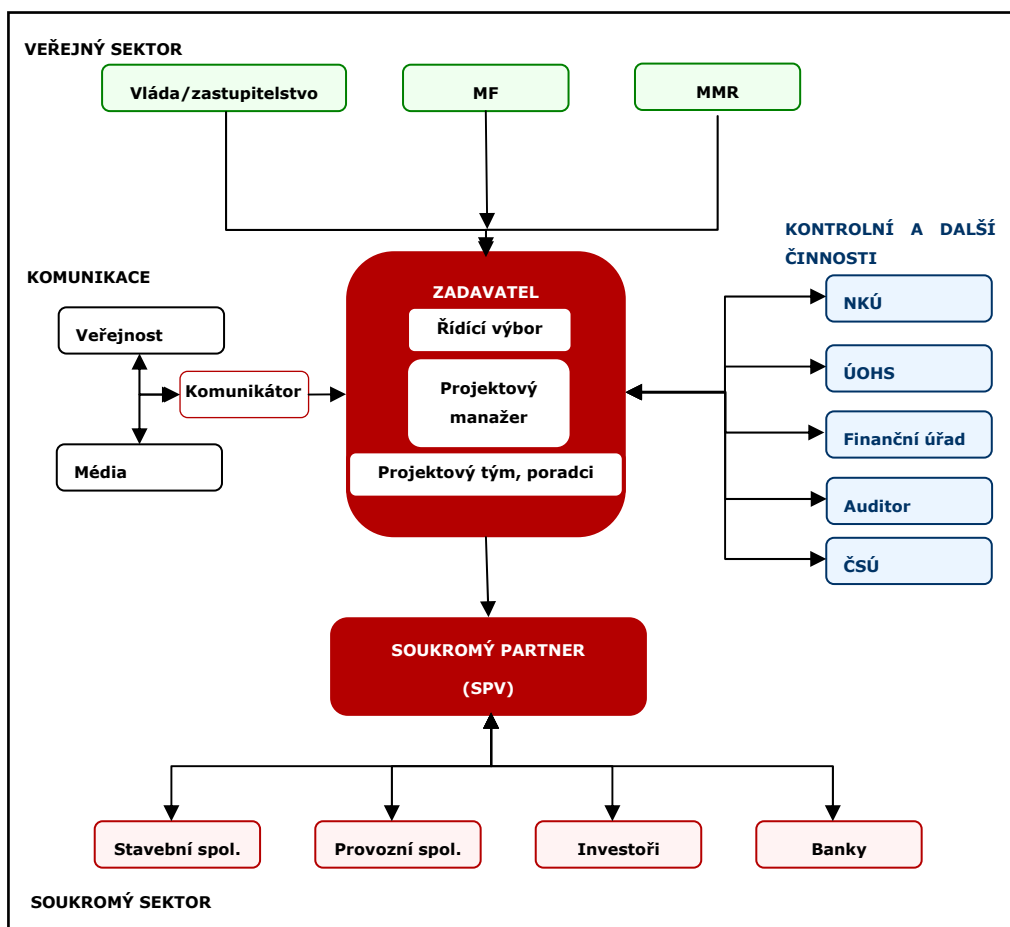
Role zúčastněných subjektů v procesu PPP

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 v Řídícím výboru závisí na tom, zda si zadavatel tuto účast vyžádá a Ministerstvo financí 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** – instituce veřejného sektoru spadající pod definici zadavatele dle ZVZ nebo KZ, která vyhláší koncesní/zadávací řízení, vybírá soukromého partnera projektu a uzavírá s ním koncesní smlouvu.
- **Vláda, zastupitelstvo kraje či města, orgán rozhodující o otázkách hospodaření zadavatele** – v procesu zastávají úlohu schvalovacího orgánu tam, kde ze zákona vyplývá povinnost zadavatele podrobit schválení určité klíčové dokumenty v rámci PPP procesu; u tzv. významných koncesních smluv dle §20 KZ se jedná o schválení koncesního projektu a vlastní koncesní smlouvy. V případě PPP projektů realizovaných podle ZVZ se jedná o schválení odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 u tzv. významných veřejných zakázek podle § 16a ZVZ.
- **Ministerstvo financí** (dále též **Regulátor**) – je z titulu schválené Politiky vlády ČR v oblasti PPP pověřeno regulací PPP projektů. Podle § 30 KZ vykonává MF ve vztahu k projektům územních samosprávních celků (dále též „ÚSC“) realizovaným v režimu KZ³ tzv. rozpočtový dozor, v jehož rámci vydává předchozí stanovisko k uzavření koncesní smlouvy a některým jejím změnám.
- MF se rovněž může účastnit Řídících výborů PPP projektů státu a v těchto projektech v rámci Řídícího výboru hodnotí projekt dle kontrolního procesu projektu. Více o činnostech MF v procesu přípravy PPP projektu je uvedeno dále v jednotlivých kapitolách této a souvisejících metodik.
- **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.
- **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 zadané 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).

³ Ve vztahu k projektům realizovaným podle ZVZ již po účinnosti novely č. 55/2012 Sb. tuto působnost nevykonává.

- **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 Eurostatu⁴ 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 vybrán buď na základě zadávacího řízení dle ZVZ, nebo koncesního řízení dle KZ). Soukromý partner může mít podobu účelově založené společnosti, tzv. SPV („*Special Purpose Vehicle*“), tedy společnosti zřízené pouze pro účely realizace projektu subjekty, které se podílejí na faktické realizaci jednotlivých činností (výstavbě, provozování, výstavbě). Zadavatel tedy zpravidla neuzavírá koncesní smlouvu s výše uvedenými realizátory jednotlivých činností, nýbrž právě s onou účelově založenou společností, která je kontrolována realizátory (nebo jen některými z nich). SPV plní funkci „schránky právních vztahů“, jež v sobě spojuje plnění nezbytná k realizaci projektu dodávaná jednotlivými realizátory (stavební společností, provozovatel zařízení, facility manager) a dodává tato plnění v komplexním „balíčku“ zadavateli. Problematiku uzavření koncesní smlouvy s SPV výslovně upravuje §13 KZ, který umožňuje uzavřít koncesní smlouvu s SPV, která se koncesního řízení neúčastnila. SPV tedy může být založena až poté, co bylo prozatím nesdružené konsorcium dodavatelů („realizátorů“ projektu) vybráno. Zákon o veřejných zakázkách naopak tuto problematiku konkrétně neupravuje a v případě zadávacího řízení dle ZVZ není tedy zcela jasné, zda lze uzavřít koncesní smlouvu s SPV, která se zadávacího řízení přímo neúčastnila. V praxi dodavatelé spíše volí cestu založení SPV již před podáním žádosti o účast v zadávacím řízení, aniž vědí, zda toto SPV využijí (v případě neúspěchu při zadávacím řízení). Nicméně s ohledem na aktuální judikaturu Evropského soudního dvora k otázce změn v subjektu dodavatele, především rozhodnutí ve věci C-454/06 *pressetext Nachrichtenagentur GmbH*, lze uvažovat o tom, že i v případě PPP projektů zadávaných podle ZVZ by mohlo být možné převést realizaci koncesní smlouvy na SPV až po skončení zadávacího řízení. V konkrétním případě však doporučujeme konzultaci s právním expertem.

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 již zmínění realizátoři projektu, tedy dodavatelé jednotlivých plnění nutných k jeho uskutečnění (stavební společnost, dodavatel zajišťující provoz zařízení, finanční investoři a někdy i zadavatel).

⁴ Eurostat je statistickým úřadem Evropské unie, který je přímo podřízený Evropské komisi.

- **Investoři** - poskytují SPV kapitál, popřípadě i subordinovaný úvěr (tj. úvěr, jehož pozice z hlediska splácení a zajištění je podřízena tzv. seniornímu dluhu, především bankovním úvěrům).
- **Banky** – seniorní věřitelé financují stavbu infrastruktury. Poskytují SPV tzv. seniorní úvěr, který má přednostní právo splácení (před subordinovaným úvěrem). Na rozdíl od subordinovaného úvěru investorů zpravidla vyžaduje jednak právo „zásahu“ (step-in right⁵, v případě selhání SPV), jednak ručitele.

⁵ 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, včetně možnosti dosáhnout změny řízení a kontroly SPV (banky tak fakticky mohou vyměnit realizátory projektu a společníky SPV a předat kontrolu SPV subjektu, který bude schopen projekt lépe řídit).

Struktura příručky

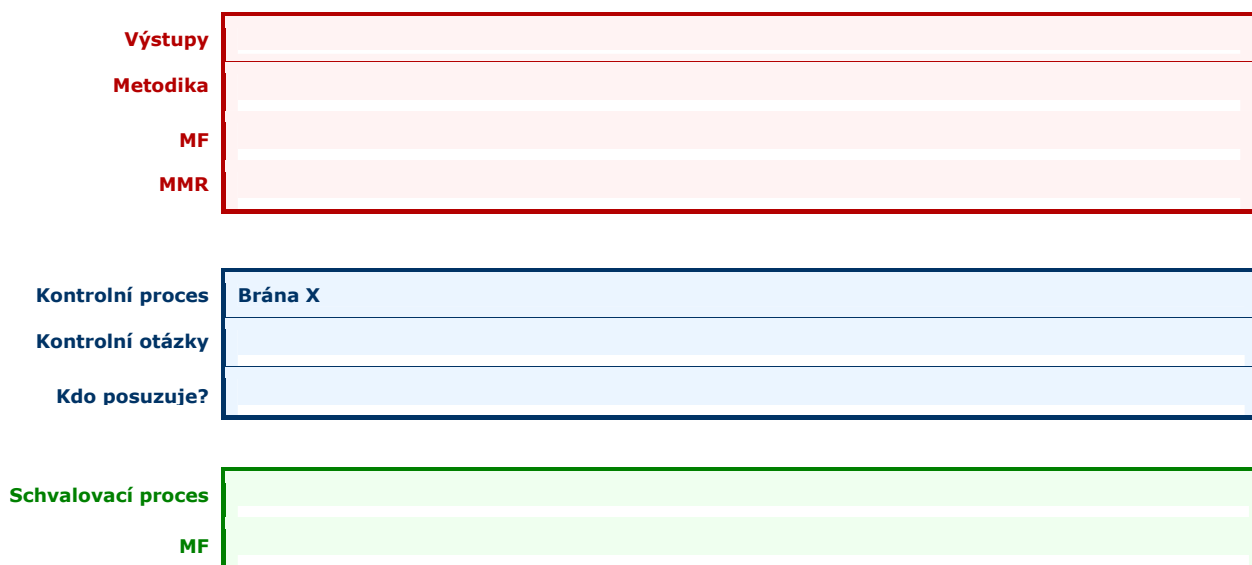
Příručka je sestavena ze dvou základních částí. Obě části dokumentu přímo vycházejí z dále uvedeného schématu procesu PPP tak, že každá kapitola dokumentu zobrazuje jednu etapu procesu.

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



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 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

Schvalovací proces

Součástí většiny PPP projektů budou významné **schvalovací procesy**, a to jednak ve fázi přípravné (před zahájením výběrového řízení) a následně v závěrečné fázi výběrového řízení před uzavřením

smlouvy (v současnosti je povinné pouze u koncesních smluv zadávaných podle koncesního zákona⁶).

V důsledku četných novelizací ZVZ došlo k rozštěpení úpravy schvalovacích procesů u PPP projektů realizovaných podle KZ a podle ZVZ. Před účinností novely č. 179/2010 Sb. byl zákonem stanoven jednotný schvalovací režim pro koncesní smlouvy dle § 16 KZ i tzv. kvazikoncesní veřejné zakázky podle § 156 ZVZ v tehdejší znění. Podle aktuálně platného legislativního stavu vyplývají ze zákona následující povinná schvalování:

- u PPP projektů zadávaných podle KZ je to schválení studie proveditelnosti (koncesního projektu) podle § 22 KZ a schválení koncesní smlouvy podle § 23 KZ;
- u PPP projektů zadávaných podle ZVZ vyplývá z § 156 ZVZ povinnost schválit tzv. odůvodnění veřejné zakázky.

Pokud jde o vztah studie proveditelnosti a odůvodnění veřejné zakázky viz výklad k Etapě 2 v části A této metodiky.

Je třeba opětovně zdůraznit, že schvalovací proces tak, jak je popsán v této metodice, odráží legislativu platnou k době aktualizace této metodiky (prosinec 2012). Je proto nutné, aby zadavatelé postup při přípravě a realizaci PPP projektů ověřili v aktuální legislativě.

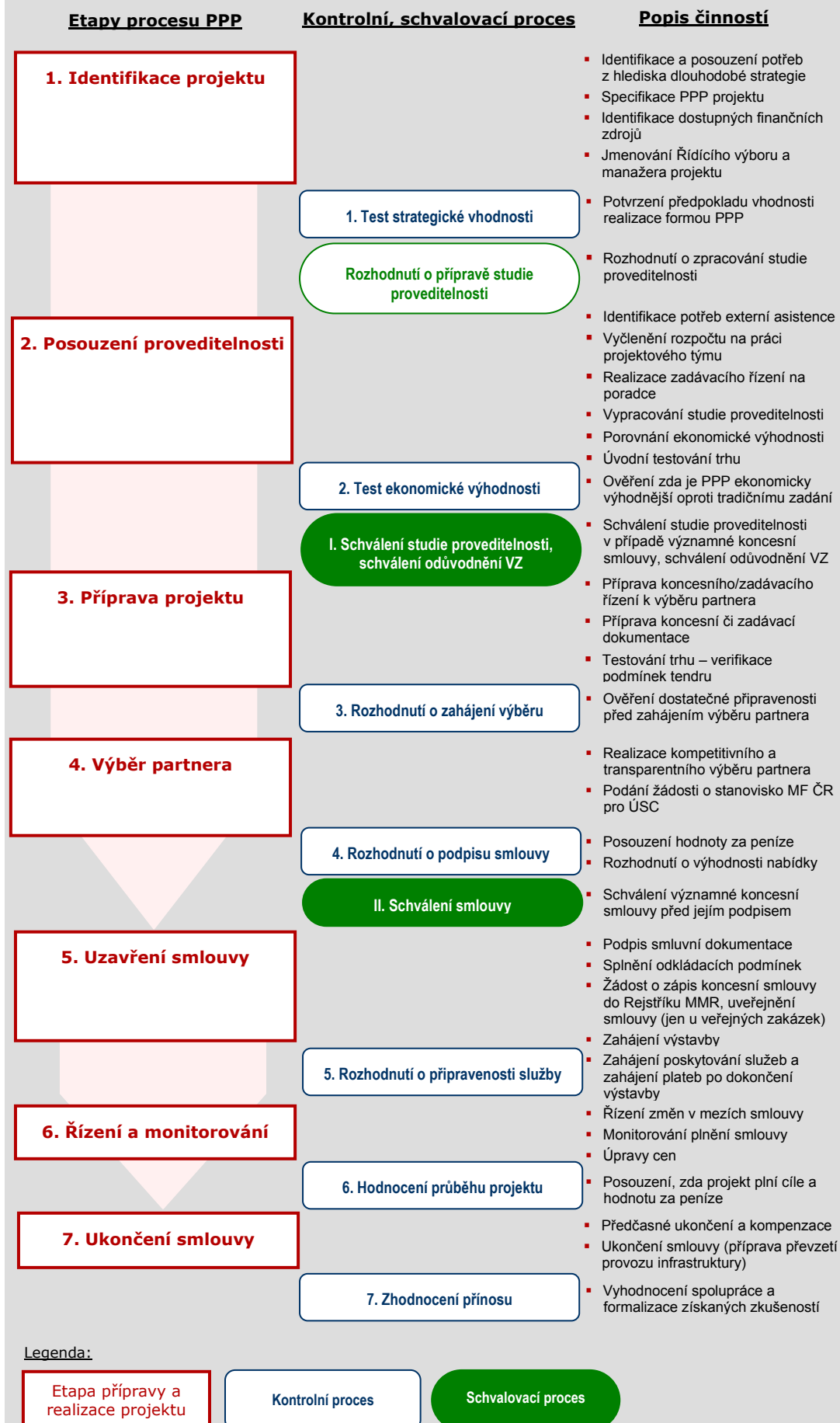
Označení pro jednotlivé etapy ve schématu je následující:

**Schvalovací
proces**

Schválení procesu

⁶ Podle legislativního stavu platného v prosinci 2012 není u smluv zadávaných podle ZVZ povinné jejich schvalování příslušným orgánem. Povinnost schvalování smluv je stanovena pouze u tzv. významných koncesních smluv (§ 23 KZ).

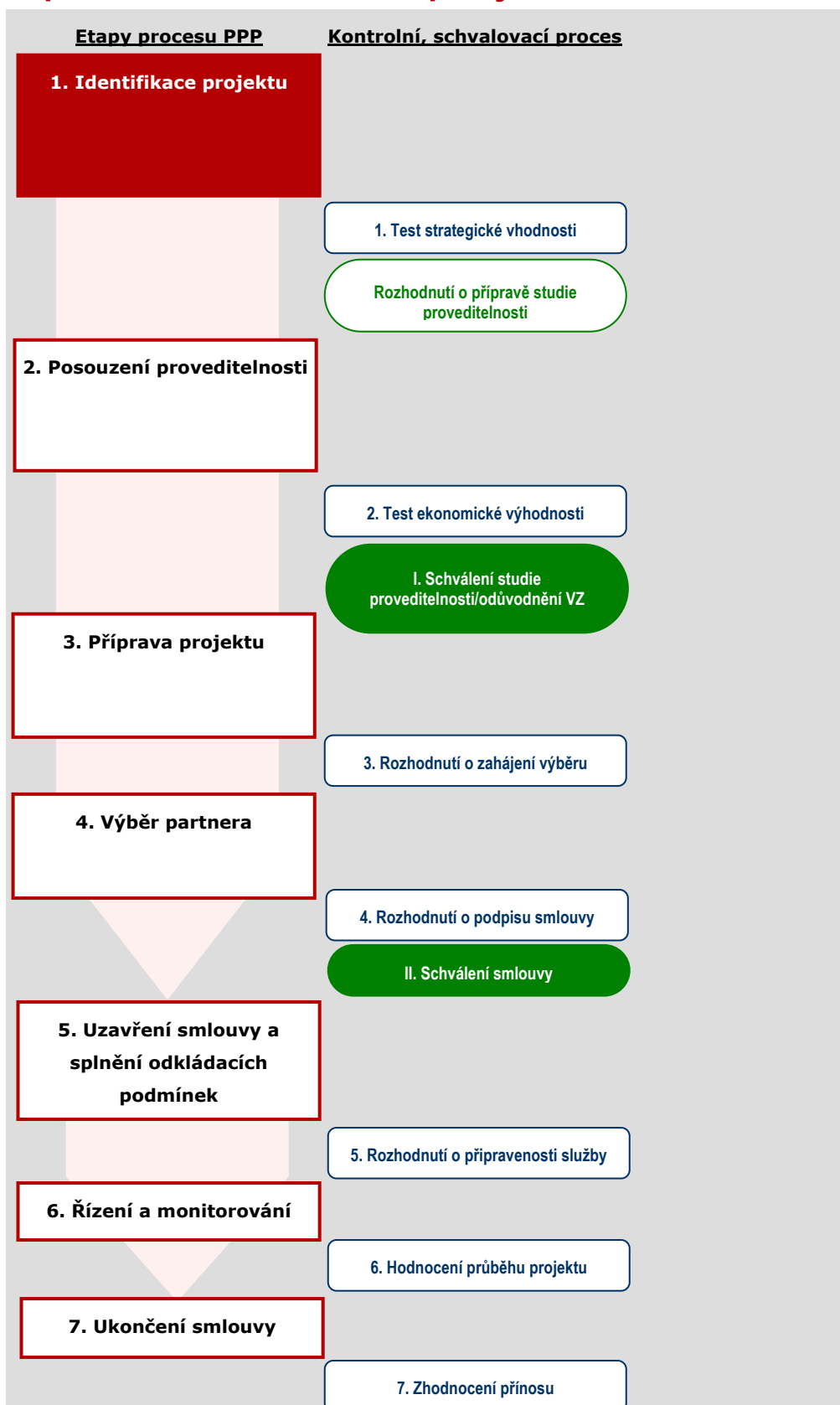
Schéma procesu PPP



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

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).

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. To znamená, že 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 této fázi PPP procesu zadavatel zvažuje v základních rysech⁷ 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.

⁷ Detailnější nastavení uvedených aspektů bude předmětem jednak studie proveditelnosti a následně přípravy zadávací či koncesní dokumentace

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.

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.

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 III. 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 [Etapa 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;
- **Upozornění:** Alokace rizik, posouzení hodnoty za peníze a posouzení proveditelnosti se v této fázi PPP procesu řeší jen na poměrně obecné úrovni a jsou dále rozpracovávány v dalších částech, zejména v rámci zpracování studie proveditelnosti.
- 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 svých závazků 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.

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 Řídící výbor projektu.

Schvalovací
proces**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 (v případě kladných odpovědí na výše uvedené kontrolní otázky), zda bude příprava projektu posunuta do další fáze, kterou je detailnější posouzení proveditelnosti PPP projektu.

Posouzení proveditelnosti je v současnosti upraveno legislativou odlišně u PPP projektů zadávaných podle KZ a projektů realizovaných v režimu ZVZ.

Studie proveditelnosti u koncesí podle KZ

Pokud se jedná o PPP projekt zadávaný dle koncesního zákona, je zadavatel povinen zpracovat studii proveditelnosti v podobě koncesního projektu podle § 21 KZ. Tato povinnost platí pouze pro ty PPP projekty v režimu KZ, které naplňují znaky **významných koncesních smluv dle § 20 KZ⁸**. Pro ostatní koncesní smlouvy zadávané podle KZ 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.

Posouzení proveditelnosti podle zákona o veřejných zakázkách

Ve vztahu k PPP projektům zadávaným podle ZVZ zákon nestanoví povinnost zpracovat studii proveditelnosti v rozsahu a formátu koncesního projektu (tedy podle § 21 KZ a vyhlášky č. 217/2006 Sb.⁹). Od 1. 4. 2012, kdy nabyla účinnosti tzv. transparenční novela č. 55/2012 Sb., se u všech nadlimitních a dokonce i podlimitních veřejných zakázek (s výjimkou podlimitních veřejných zakázek zadávaných ve zjednodušeném podlimitním řízení) povinně zpracovává tzv. odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ, jehož náležitosti podrobněji stanoví prováděcí vyhláška č. 232/2012 Sb.

Požadavky na obsah odůvodnění veřejné zakázky jsou mnohem méně podrobně a lze říci, že pro potřeby PPP projektů nedostatečné (zejména pokud jde o ekonomickou analýzu a posouzení výhodnosti realizace projektu formou PPP). Naopak odůvodnění veřejné zakázky obsahuje ze zákona náležitosti, které netvoří povinnou součást koncesního projektu (odůvodnění zadávacích podmínek, tedy kvalifikačních předpokladů, obchodních a technických podmínek a hodnotících kritérií).

Z výše uvedeného vyplývá, že oba dokumenty (studie proveditelnosti v podobě koncesního projektu a odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ) nelze ztotožnit.

Vzhledem ke složitosti a komplexnosti PPP projektů se doporučuje i v případě PPP projektů zadávaných podle ZVZ zpracovat studii proveditelnosti v rozsahu koncesního projektu podle „*Metodiky vypracování studie proveditelnosti*“ – www.mfcr.cz.

Zadavatel musí však zároveň splnit i povinnost zpracovat odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ a vyhlášky č. 232/2012 Sb. Jako vhodný postup se doporučuje zpracovat odůvodnění až poté, co bude zpracována studie proveditelnosti a bude k dispozici alespoň návrh zadávací či koncesní dokumentace. Informace pro odůvodnění účelnosti veřejné zakázky podle § 156 odst. 1 písm. a) bude možné převzít ze studie proveditelnosti, popř. na studii proveditelnosti v podrobnostech odkázat (odůvodnění účelnosti představuje určitý průnik mezi koncesním projektem a odůvodněním veřejné zakázky). Vyloučen není teoreticky ani takový postup, kdy studie proveditelnosti ve formátu koncesního projektu bude doplněna o náležitosti stanovené § 156 ZVZ a vyhláškou č. 232/2012 Sb. tak, aby jediný dokument naplnil požadavky na studii proveditelnosti i odůvodnění veřejné zakázky.

⁸ Významnost koncesní smlouvy se určuje dle předpokládaného příjmu soukromého partnera, jehož výpočet

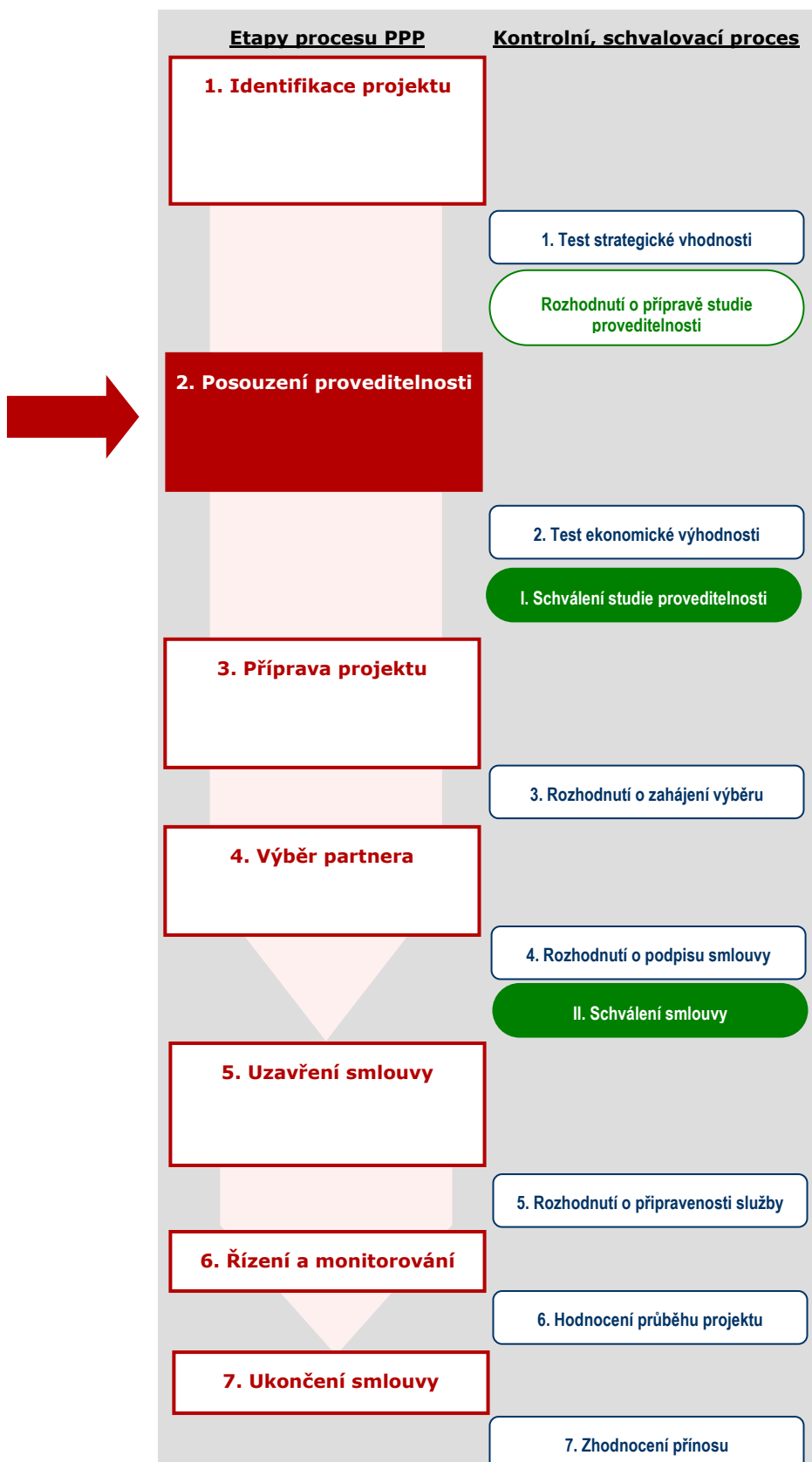
Z právního pohledu takovému postupu nic nebrání, z praktického hlediska nemusí být ve fázi přípravy studie proveditelnosti ve finální podobě stanoveny zadávací podmínky, které je třeba odůvodnit v odůvodnění veřejné zakázky.

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

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.

⁹ Původně tato povinnost byla zákonem stanovena, avšak od účinnosti novely ZVZ č. 179/2010 Sb. se již koncesní projekt ve vztahu k PPP projektům zadávaným podle ZVZ povinně nezpracovává.

Etapa 2: Posouzení proveditelnosti



2 Posouzení proveditelnosti

Cíl Detailní ověření proveditelnosti projektu a verifikace předpokladů definovaných v rámci strategického záměru projektu.

Posouzení vhodnosti realizace projektu formou PPP.

Podklad pro rozhodnutí o zahájení výběrového řízení.

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

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 jiných zdrojů, které zadavatel může využít – např. asistence Asociace pro rozvoj infrastruktury (dříve Asociace PPP);
- 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).

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.

Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce

Výběr poradců podléhá (v závislosti na předpokládané hodnotě poradenského kontraktu) 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.

Vypracování studie proveditelnosti

Pokud se jedná o významnou koncesní smlouvu podle § 20 KZ, je v této etapě povinností zadavatele zajistit vypracování studie proveditelnosti ve struktuře dle koncesního zákona a vyhlášky č. 217/2006 Sb. Na ostatní projekty (tedy jiné než významné koncesní smlouvy a PPP projekty zadávané podle ZVZ) 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.¹⁰

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 informace o:

- 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),

¹⁰ 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.

- přesném obsahu a způsobu zajištění projektu včetně způsobu nakládání s majetkem zadavatele, ať již je jím stát, nebo ÚSC,
- 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. Jak bylo uvedeno v závěru výkladu k 1. fázi, studie proveditelnosti v tomto formátu není povinná pro PPP projekty realizované podle ZVZ. Ve vztahu k těmto projektům bude třeba zpracovat odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ a prováděcí vyhlášky č. 232/2012 Sb. Odůvodnění veřejné zakázky v podobě stanovené ZVZ a zmíněnou vyhláškou však nebude pro PPP projekty zpravidla dostatečné. Doporučuje se proto i pro PPP projekty zadávané podle ZVZ zpracovat studii v souladu s výše uvedenou metodikou MF a vedle studie (s využitím informací ve studii obsažených) následně zpracovat odůvodnění podle § 156 ZVZ.

Úvodní testování trhu

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

- 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 sektoru¹¹ („Public Sector Comparator, PSC“) a Referenčního projektu PPP¹². Tato analýza musí být zpracována ve studii proveditelnosti.

¹¹ 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.

¹² 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.

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 u PPP projektu podle koncesního zákona zadávaného Českou republikou (organizačními složkami státu), státní příspěvkovou organizací nebo jiné právnické osoby podle §22 odst. 3) písm. a) KZ,
- **zastupitelstvo kraje** v případě studie proveditelnosti u PPP projektu podle koncesního zákona zadávaného krajem, příspěvkovou organizací, u níž plní kraj funkci zřizovatele nebo jiné právnické osoby podle §22 odst. 3) písm. b) KZ,
- **zastupitelstvo obce** v případě studie proveditelnosti u PPP projektu podle koncesního zákona zadávaného obcí, příspěvkovou organizací, 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 u PPP projektu podle koncesního zákona zadávaného jiným zadavatelem 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, doporučuje se 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. Pokud v důsledku jednání v koncesním dialogu dojde ke změnám, které mají podstatný dopad na závěry obsažené v koncesním projektu schváleném před zahájením koncesního řízení, bude nezbytné studii aktualizovat a opětovně schválit výše uvedeným způsobem.

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 stanoví povinné schvalování odůvodnění veřejné zakázky dle § 156 ZVZ příslušným orgánem. Odůvodnění schvaluje:

- **vláda** v případě studie proveditelnosti u PPP projektu podle ZVZ zadávaného Českou republikou (organizačními složkami státu) nebo státní příspěvkovou organizací,
- **zastupitelstvo kraje či obce** v případě studie proveditelnosti u PPP projektu podle ZVZ zadávaného krajem či obcí nebo jejich příspěvkovou organizací,
- **orgán rozhodující o otázkách hospodaření** podle zvláštního právního předpisu v případě studie proveditelnosti u PPP projektu podle ZVZ zadávaného jinou právnickou osobou podle § 2 odst. 2 písm. d) ZVZ.

Jak bylo uvedeno výše, byť zpracování studie proveditelnosti v rozsahu koncesního projektu není u

PPP projektů zadávaných podle ZVZ ze zákona povinné (povinné je pouze odůvodnění veřejné zakázky), doporučuje se přesto studii proveditelnosti v rozsahu koncesního projektu i u těchto PPP projektů zpracovat. Její schvalování není samozřejmě ze zákona povinné, lze však doporučit, aby byla předkládána příslušnému orgánu jako podklad pro schválení odůvodnění veřejné zakázky.

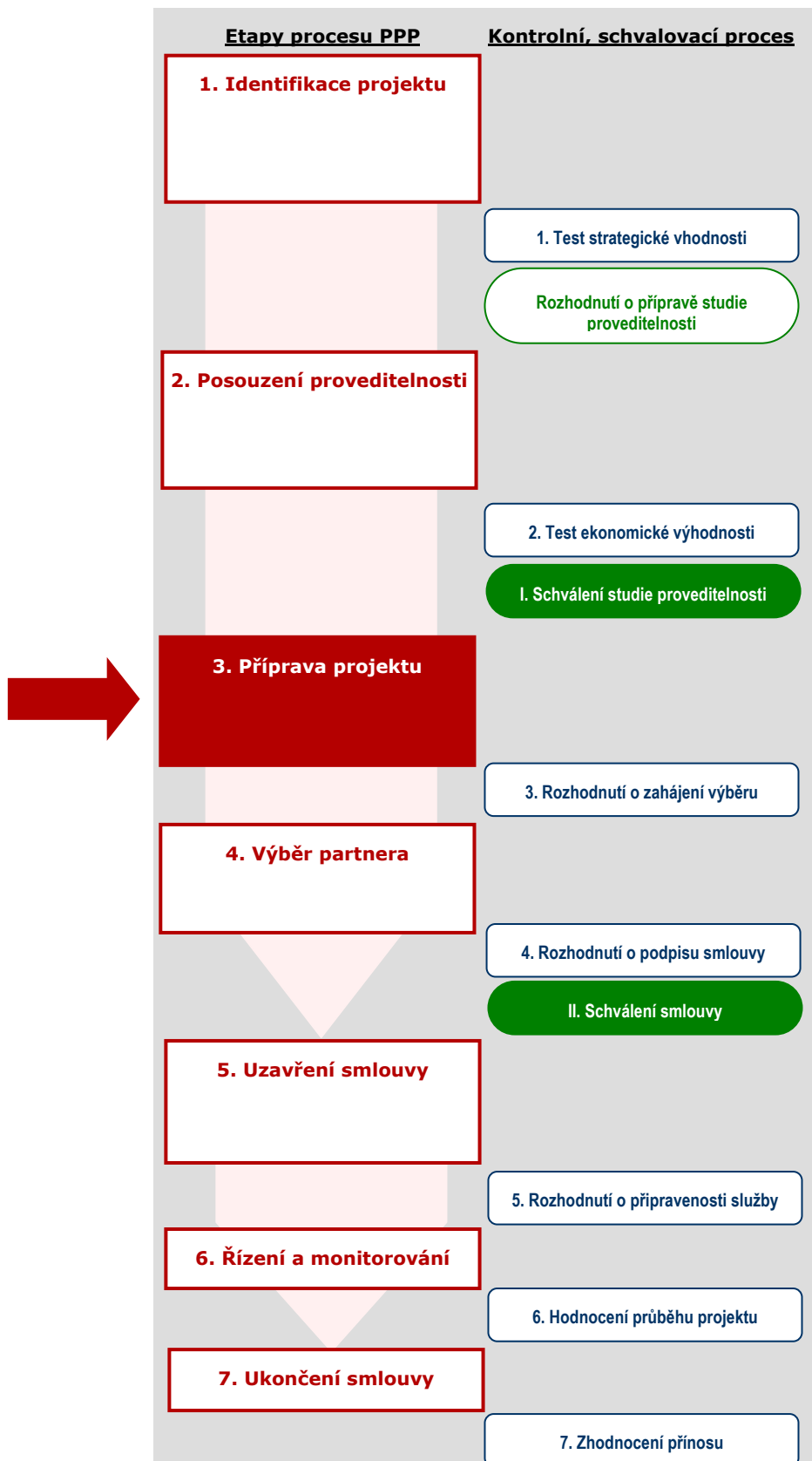
Vzhledem k faktu, že se legislativa stále vyvíjí a mění, zadavatel by si měl vždy zjistit aktuální zákonné požadavky pro schvalování projektu.

MF U PPP projektů, jejichž studii proveditelnosti schvaluje vláda, bude studie proveditelnosti v rámci meziresortního připomínkového řízení odborně posouzena MF.

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



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

Příprava koncesního/zadávacího řízení k výběru partnera

Již ve studii proveditelnosti by měl být zadavateli doporučen optimální způsob výběru soukromého partnera, tedy doporučení vhodného druhu zadávacího řízení podle ZVZ nebo vhodné formy koncesního řízení podle KZ.

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

- doporučí vhodný způsob realizace koncesního/zadávacího řízení (pokud již nebyl definován ve studii proveditelnosti);
- vypracují návrh koncesní či zadávací dokumentace; podkladem pro zpracování dokumentace je studie proveditelnosti;
- v případě PPP projektů zadávaných v režimu ZVZ připraví předběžné oznámení podle § 86 ZVZ (vlastní zadávací řízení lze zahájit až 30 dní po odeslání předběžného oznámení k uveřejnění)
- připraví oznámení o zahájení koncesního/zadávacího řízení, které je výzvou k podání žádosti o účast v koncesním/zadávacím řízení nebo, v případě otevřeného zadávacího řízení dle ZVZ, výzvou k podání nabídek (dále jen „oznámení“).

Oznámení poskytne dodavatelům základní informace o projektu, stanoví požadavky na kvalifikaci dodavatelů a určí hodnotící kritéria (s výjimkou koncesního dialogu, kdy lze hodnotící kritéria upřesňovat až po dokončení dialogu). Oznámení musí dále obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v koncesním zákoně či zákoně o veřejných zakázkách podle toho, který způsob koncesního/zadávacího řízení bude použit.

Zadávací/koncesní dokumentace

Zadávací či koncesní dokumentace je základním dokumentem, jehož prostřednictvím zadavatel komunikuje ve vztahu k trhu své požadavky na předmět projektu a podmínky výběrového řízení. Je obvykle připravována 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.

Klíčovou součástí zadávací či koncesní dokumentace je návrh koncesní smlouvy, který musí obsahovat též podrobný platební mechanismus a pravidla měření a kontroly kvality a dostupnosti v průběhu plnění smlouvy. 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.

Spolu s návrhem koncesní smlouvy budou součástí zadávací dokumentace též další smluvní dokumenty uzavírané standardně zadavatelem spolu s koncesní smlouvou (tzv. přímé dohody se subdodavateli, přímé smlouvy s financujícími institucemi, dohody o podpoře projektu, případné zajišťovací instituty, jichž je zadavatel stranou). V případě využití koncesního či soutěžního dialogu není nezbytně nutné, aby zadávací či koncesní dokumentace byla zpracována ve finální podobě již k okamžiku zahájení zadávacího či koncesního řízení (v ostatních případech to nutné je, neboť podle § 48 ZVZ musí být textová část dokumentace publikována na profilu zadavatele v okamžiku uveřejnění oznámení o zahájení řízení).

Vedle zadávací dokumentace lze doporučit zpracování informačního memoranda projektu za účelem testování trhu – viz níže.

Projektový tým by se měl rovněž v této fázi připravit na poskytování informací účastníkům výběrového řízení týkající se podrobností o právním a stavebně-technickém stavu pozemku, na kterém bude vystavěna infrastruktura, a případných omezeních projektu (územní plány atd.). Pokud má zadavatel tyto informace k dispozici v uspořádané podobě, je možné je poskytnout již přímo jako součást zadávací či koncesní dokumentace.

Testování trhu

Pro to, aby byl zajištěn zájem soukromého sektoru, lze zveřejnit „Informační memorandum projektu“ a umožnit potenciálním zájemcům, aby se k tomuto dokumentu – ještě před zahájením zadávacího řízení - veřejně vyjádřili. Informační memorandum je dokument, který seznamuje potenciální soukromé partnery se současným stavem přípravy projektu a jeho klíčovými parametry. 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.¹³ Zadavatel si zde musí být vědom rizika plynoucího z pravidla zavedeného novelou č. 55/2012 Sb., kdy je zadavatel povinen zrušit zadávací či koncesní řízení vždy, pokud nemá k dispozici alespoň dvě nabídky způsobilé hodnocení.

Zpětná vazba ze strany soukromého sektoru může být také vyjádřena např. prostřednictvím připomínek Asociace pro rozvoj infrastruktury (dříve Asociace PPP), 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.

Výstupy

Strategie výběru soukromého partnera (typ řízení, harmonogram), Specifikace výstupů projektu, Registr (matice) rizik, zadávací/koncesní dokumentace, 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

¹³ Uchazeči by se při setkání s podmínkami, které dříve neznali a které jsou nestandardní, mohli rozhodnout po ukončení dialogu např. nepodat nabídku.

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 [Etapa 3:Příprava projektu](#).

Kontrolní proces

Brána 3. – Rozhodnutí o zahájení výběru partnera

Brána 3 ověřuje životaschopnost 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

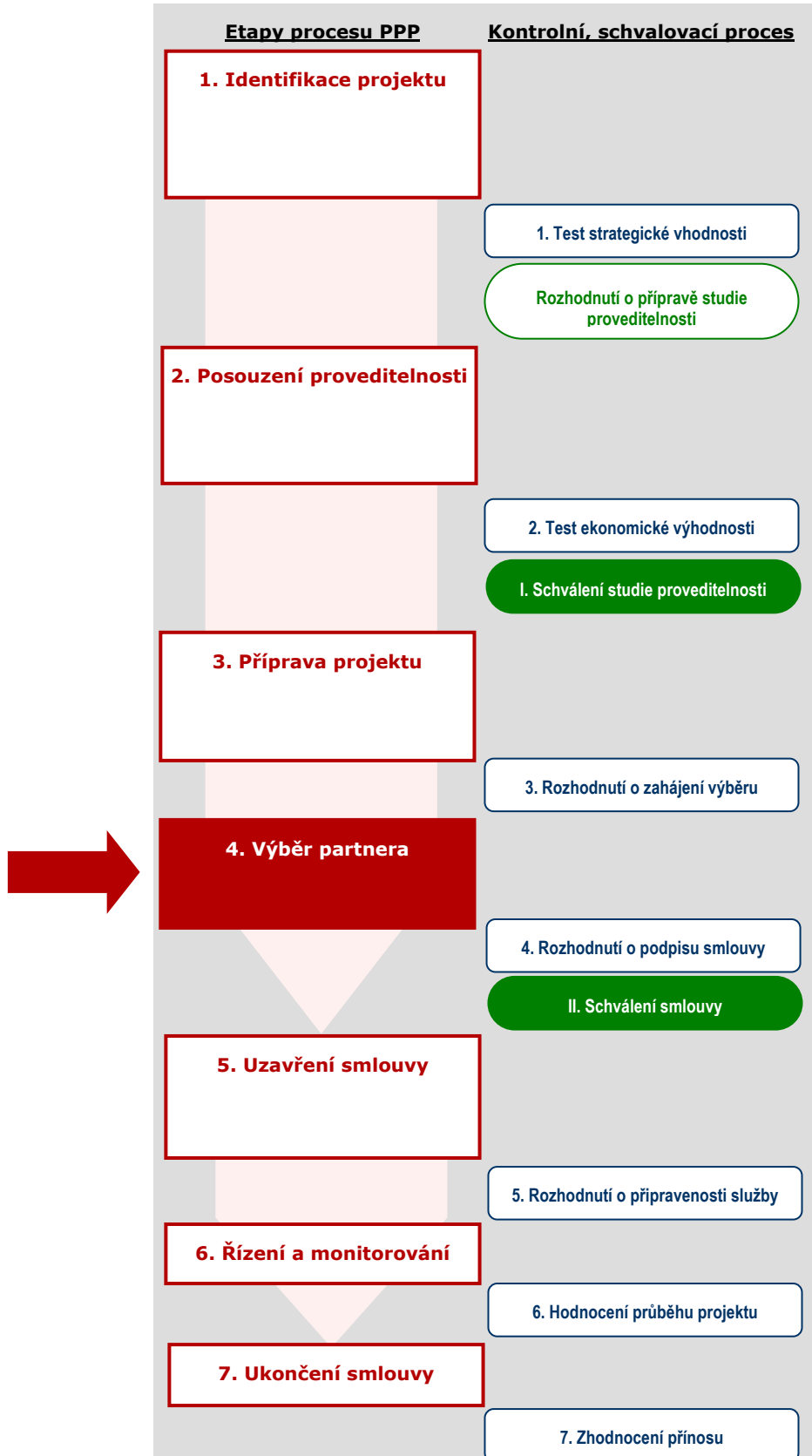
1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě?
2. Jsou jasně a jednoznačně specifikovány požadavky na předmět projektu (výstupy projektu)?
3. Lze potvrdit, že koncesní/zadávací dokumentace je úplná a naplňuje cíle projektu?
4. Byl vytvořen návrh smlouvy?
5. Je v návrhu smlouvy zakotveno 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. Byly nastaveny kvalifikační předpoklady způsobem, který odpovídá předmětu, rozsahu a složitosti projektu? Nejsou kvalifikační kritéria nastavena způsobem, který ze soutěže zbytečně diskvalifikuje dodavatele způsobilé projekt realizovat? Nejsou kvalifikační kritéria nastavena způsobem, který zúží soutěž na minimum způsobilých uchazečů (s rizikem následné nutnosti zrušit výběrové řízení při jediné nabídce)?
10. Byla hodnotící kritéria nastavena tak, aby objektivně vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny (viz § 78 ZVZ)?
11. Je harmonogram projektu realistický, jsou zajištěny vhodné lidské zdroje?
12. Je nastaven vhodný systém finanční kontroly, financování a zajišťování prostředků? Je zajištěno finanční krytí celého projektu?
13. Můžeme dostatečně odborně a kvalifikovaně zajistit průzkum dodavatelského trhu a ověřit příslušné reference?
14. Jsou ze strany zadavatele připraveny všechny informace, které budou relevantní pro uchazeče a tvorbu nabídek? (Např. informace o stavebním pozemku atd.)
15. Byl aktualizován registr rizik (matice rizik) dle výsledků konečného testování trhu?
16. Je připraveno smluvní zajištění toho, že dodávky budou provedeny včas, v rámci stanoveného rozpočtu, a že bude zajištěno efektivní využití finančních prostředků?

- 17.** Jsou připraveny podmínky pro změnu způsobu dodání služby ve veřejném zájmu?
- 18.** Zabývali jsme se technickými aspekty, jako proveditelnost stavby a/nebo otázkami souvisejícími s informačními technologiemi (IT)?
- 19.** 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“)?
- 20.** 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?
- 21.** 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)?
- 22.** Byl dohodnut ve smlouvě způsob a podmínky předávání infrastruktury do provozu zpět veřejnému zadavateli po ukončení projektu? (revize stavu infrastruktury, požadovaná kvalita atd.)
- 23.** Neodchyluje se zadávací/koncesní dokumentace v podstatných ohledech od studie proveditelnosti?

Kdo posuzuje?

Řídící výbor posoudí připravenost transakce a vydá doporučení k obsahu zadávací/koncesní dokumentace a k zahájení výběru soukromého partnera.

Etapa 4: Výběr soukromého partnera



Výběr soukromého partnera

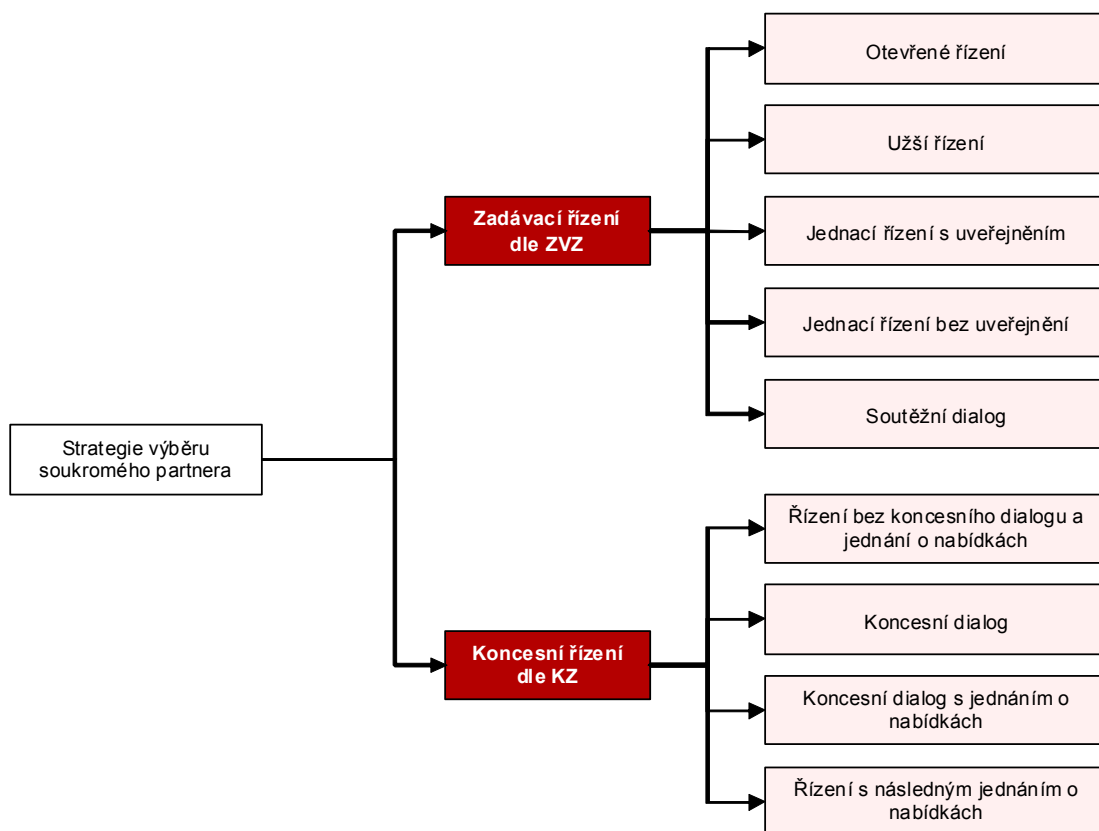
Cíl Cílem této etapy je vybrat pro realizaci projektu formou PPP nejvhodnějšího soukromého partnera.

Činnosti 4.1. Realizace soutěžního a transparentního výběru partnera

Realizace soutěžního a transparentního výběru partnera

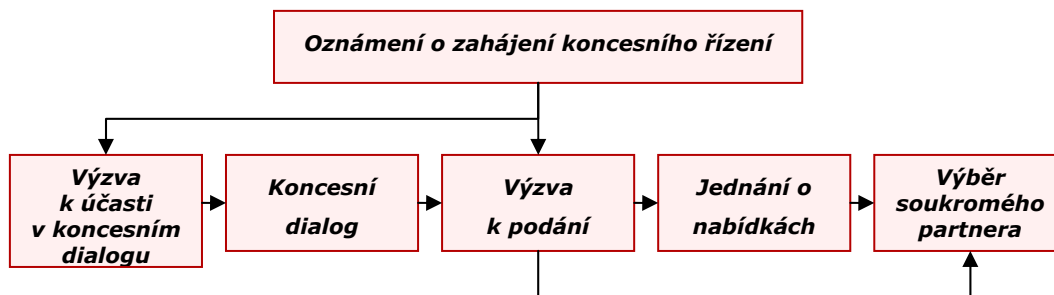
Pouhý fakt zapojení soukromého sektoru není sám o sobě zárukou efektivity. Delegování funkcí veřejných institucí má smysl tehdy, jestliže je soukromý partner dostatečně motivován stanovenými podmínkami k výkonům, které by byly jinak obtížně dosažitelné. V celém procesu realizace projektu je tedy naprosto 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, s tím, že zejména v případě zadávacích řízení podle ZVZ je třeba mít na paměti, že ne všechny z níže uváděných druhů zadávacího řízení jsou univerzálně použitelné.

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 (s následným možným jednáním o nabídkách nebo bez něj) anebo bez využití koncesního dialogu, kdy po posouzení kvalifikace vyzve kvalifikované zájemce k podání nabídek, o kterých se dále může (ale nemusí) 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. V takovém případě zašle po posouzení kvalifikace zájemcům, kteří prokázali splnění kvalifikace, výzvu k podání nabídek. Na základě došlých nabídek pak vybere vítězného uchazeče, aniž by o obsahu podaných nabídek dále jednal;
- **Jednání o nabídkách** - zadavatel může ve výzvě k podání nabídek, kterou zasílá kvalifikovaným zájemcům, vyhradit možnost jednání o podaných nabídkách. Tento přístup otvírá prostor pro uchazeče, aby o obsahu svých nabídek vedli se zadavatelem diskusi a své nabídky případně v průběhu jednání upravili.
- **Koncesní dialog** - pokud se zadavatel rozhodne realizovat koncesní řízení formou koncesního dialogu, vyzve kvalifikované zájemce nejdříve k účasti v dialogu, jehož cílem je nalezení řešení, které je způsobilé nejlépe naplnit potřeby zadavatele. Po jeho skončení (nalezení vhodného řešení) následuje výzva k podání nabídek, ke které je připojena finální verze koncesní dokumentace zpracovaná v souladu s výsledky dialogu. Na základě této dokumentace podávají uchazeči nabídky, o kterých může zadavatel dále jednat, či nikoli. Koncesní dialog je tedy nástrojem, který umožňuje zadavateli a uchazečům jednat o nejlepším řešení projektu.

Při výběru soukromého partnera dle ZVZ může zadavatel zvolit vždy zadání cestou otevřeného a užšího zadávacího řízení. Tato dvě řízení jsou bez dalšího univerzálně použitelná. Jednací řízení s uveřejněním, které je obdobou koncesního řízení s vyjednáváním o nabídkách, lze použít jen v případech taxativně uvedených v § 22 ZVZ. Jednací řízení bez uveřejnění je zcela výjimečným druhem zadávacího řízení a v případě PPP projektů nebudou podmínky pro jeho použití (stanovené v § 23 ZVZ) zpravidla splněny. Pro zadání PPP projektu bude velmi často vhodný soutěžní dialog, jehož použití je podmíněno tím, že se jedná o projekt se zvláště složitým předmětem plnění, který neumožňuje zadání bez interakce s trhem v otevřeném či užším zadávacím řízení. U PPP projektů vzhledem k jejich komplexnosti však bude zpravidla tento předpoklad splněn.

Z procesního pohledu probíhají jednotlivá zadávací řízení dle ZVZ následovně:

- **Otevřené řízení** – uveřejnění oznámení je výzvou neomezenému okruhu dodavatelů k podání nabídek. Uchazeči předkládají spolu s nabídkami doklady k prokázání kvalifikace. Zadavatel posoudí splnění kvalifikace (a vyloučí ty uchazeče, kteří kvalifikaci neprokázali), hodnotící

komise posoudí obsah nabídek z hlediska splnění požadavků zadavatele a následně provede hodnocení nabídek kvalifikovaných uchazečů, které vyhověly zadávacím podmínkám; výsledkem hodnocení je výběr vítězného uchazeče;

- **Užší řízení** – jde o dvoufázové řízení, kdy nejprve zájemci podávají žádosti o účast a prokazují splnění kvalifikačních předpokladů. Pokud prokáží splnění kvalifikace, jsou v druhé fázi vyzváni k podání nabídek. Po jejich posouzení provádí hodnotící komise hodnocení vyhovujících nabídek, na jehož základě je vybrán vítězný uchazeč;
- **Jednací řízení s uveřejněním** – zájemci, stejně jako v užším řízení, podávají žádosti o účast a prokazují splnění kvalifikačních předpokladů. Pokud prokáží splnění kvalifikace, jsou v druhé fázi vyzváni k podání nabídek. O podaných nabídkách zadavatel s uchazeči dále jedná a na základě výsledků jednání vybere vítěznou nabídku;
- **Soutěžní dialog** – Úvodní fáze je shodná s užším řízením a jednacím řízením s uveřejněním – zájemci podávají žádosti o účast a prokazují kvalifikaci. Kvalifikované zájemce zadavatel následně vyzývá k účasti v soutěžním dialogu, jehož cílem je nalezení vhodných řešení způsobilých splnit potřeby a požadavky zadavatele. Výsledkem dialogu je nalezení vhodných řešení, která zadavatel následně promítne do finální verze zadávací dokumentace, která je přílohou navazující výzvy k podání nabídek a závazným podkladem pro podání konečných nabídek, o nichž se, na rozdíl od koncesního dialogu, už dále nejedná.

Výstupy	Výběr nejvhodnější nabídky, konečná 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	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Naplňuje PPP projekt strategické cíle i poté, co jsou známy nabídky? 3. Byla v průběhu zadávacího či koncesního řízení dodržena zadávací pravidla stanovené ZVZ, resp. KZ? 4. Nebyly ze strany neúspěšných uchazečů či zájemců podány námítky? Uplynuly již všechny zákonné lhůty pro jejich podání? 5. Je zajištěna trvalá podpora projektu ze strany zainteresovaných subjektů?

6. Máme dostatečnou kvalifikaci a dostatečné lidské a rozpočtové zdroje pro řízení smlouvy a monitoring uzavřené smlouvy a vztahů se soukromým partnerem?

7. Jsou podané nabídky zadavateli finančně dostupné a poskytují hodnotu za peníze?

Kdo posuzuje?

Posouzení konečné verze studie proveditelnosti včetně finančního modelu, koncesní smlouvy a kompletnosti dokumentace v rámci kontrolního procesu provede Řídící výbor.

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. Právní účinky koncesní smlouvy nastávají až jejím schválením. Pravidlo, že účinky koncesní smlouvy nastávají jejím schválením, je třeba vykládat tak, že schválení je nezbytnou podmínkou účinnosti koncesní smlouvy a její účinky nenastanou, není-li smlouva schválena. Nicméně to neznamená, že schválení nemůže předcházet jejímu podpisu. Zároveň je možné, aby zadavatel a koncesionář uzavřeli koncesní smlouvu i před jejím schválením s tím, že její účinnost bude vázána na její schválení. V této souvislosti lze doporučit, aby pro případ, že by ke schválení uzavřené koncesní nedošlo, bylo smluvně zajištěno zrušení smlouvy od samého počátku (takové ustanovení by pak činilo méně problematickým i následné zrušení zadávacího řízení)¹⁴.

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 kraj funkci zřizovatele nebo jiná právnická osoba podle §23 odst. 1) písm. b) KZ, **schvaluje zastupitelstvo kraje,**
- **obec, příspěvková organizace,** u níž plní obec 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.¹⁵

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 jakékoli koncesní smlouvy (všech, nikoli pouze významných) uzavírané **územním samosprávným celkem (dále též ÚSC),** příspěvkovou organizací, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek nebo jinou právnickou osobou, ve vztahu k níž je ÚSC zřizovatelem, ovládající či financující osobou, 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

¹⁴ Srov. Kruták, T., Dvořák, D., Vacek, L., Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení. Komentář. 2. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, str. 163.

¹⁵ Např. § 5, odst. 2, písm. b) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

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.

Schválení koncesní smlouvy dle zákona o veřejných zakázkách

Zákon nestanoví povinnost schvalovat koncesní smlouvu zadávanou podle ZVZ. Před uzavřením smlouvy je však třeba provést důkladné ověření naplnění předpokladů formulovaných ve studii proveditelnosti, především pak to, zda nabídka vítězného uchazeče přináší hodnotu za peníze v rozsahu předpokládaném ve studii.

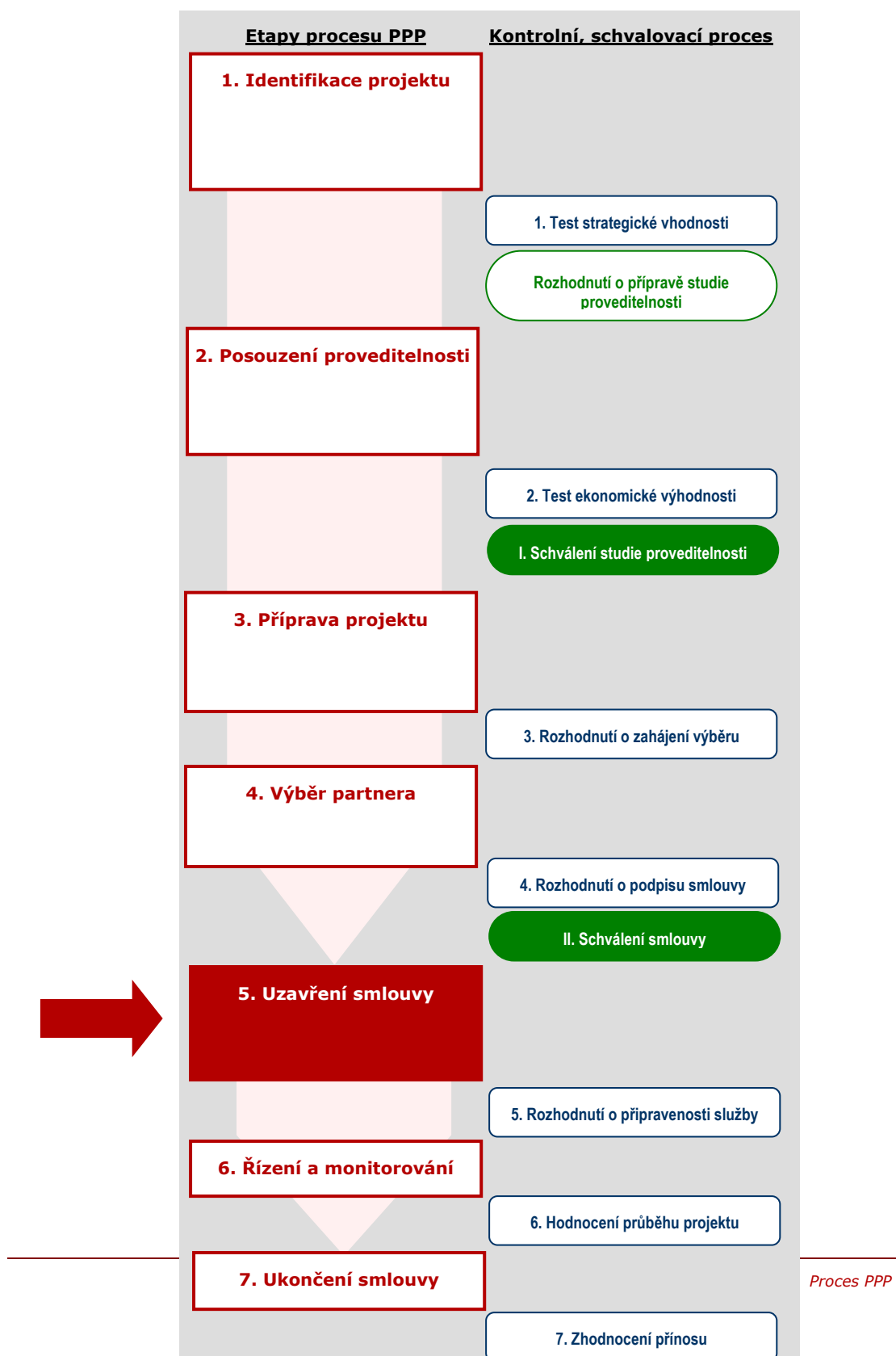
Aktuální zákonné požadavky pro schvalování koncesní smlouvy projektu je nutné vždy ověřit v platné legislativě.

MF U PPP projektů, jejichž koncesní smlouvu schvaluje vláda, bude smlouva v rámci meziresortního připomínkového řízení odborně posouzena MF.

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 zpracuje stanovisko k uzavření koncesní smlouvy nebo její změně dle § 30 KZ. MF registruje rozpočtové dopady těchto smluv v databázi dlouhodobých závazků z koncesních smluv.

Etapa 5: Uzavření smlouvy a splnění odkládacích podmínek, zahájení a ukončení výstavby



Uzavření smlouvy

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

Činnosti 5.1. Podpis smluvní dokumentace projektu
5.2. Splnění odkládacích podmínek
5.3. Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury

Podpis smluvní dokumentace projektu

Zadavatel uzavře smlouvu s vítězným uchazečem. Pro uzavření koncesní smlouvy platí ustanovení § 82 ZVZ (jak pro projekty zadávané v režimu ZVZ, tak i KZ). To znamená, že koncesní smlouva by měla být uzavřena do 15 dnů, pokud nebudou podány žádné námitky ve lhůtě 15 dnů od doručení oznámení o výběru nejhodnější nabídky. Nicméně vzhledem ke schvalovacím a konzultačním procesům, které jsou vyžadovány v KZ v souvislosti s uzavíráním koncesní smlouvy (schvalování příslušným orgánem podle § 23 KZ a vyžádání si předchozího stanoviska MF podle § 30 KZ ke koncesní smlouvě uzavírané ÚSC) nebude v praxi reálné výše uvedenou patnáctidenní lhůtu v řadě případů dodržet.

Splnění odkládacích podmínek

Dalším významným okamžikem realizace PPP projektu je splnění odkládacích podmínek, na něž je vázáno zahájení vlastní plnění smlouvy (realizace projektu). Klíčovou odkládací podmínkou bývá podpis smluv o financování a souvisejících zajišťovacích operacích, které jsou spojeny s procesem PPP projektu a dále podpis smluv s klíčovými subdodavateli (dodavatel stavební části, provozní části, facility manager). Tyto smlouvy se zpravidla uzavírají až po podpisu koncesní smlouvy, soukromý partner má obvykle už při podávání nabídek zajištěn příslib bank ohledně budoucích smluv¹⁶ a také identifikováni subdodavatele. Pro zahájení realizace projektu je však třeba se ubezpečit, že smluvní vztahy deklarované v nabídce vítězných uchazeč skutečně uzavřel a je tedy schopen projekt realizovat. Z tohoto důvodu bývá uzavření těchto smluv odkládací podmínkou účinnosti koncesní smlouvy, resp. těch jejích ustanovení, která upravují vlastní realizaci projektu. Dalšími odkládacími podmínkami bude podpis smluvních dokumentů souvisejících s koncesní smlouvou, např. přímých dohod a přímých smluv¹⁷. V praxi se však může objevit celá řada dalších odkládacích podmínek (např. obstarání nejrůznějších souhlasů, jichž je potřeba pro realizaci projektu atd.)

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 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Smlouva uzavíraná mezi zadavatelem, seniorními věřiteli a SPV - podrobněji viz str. 88.

Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury

Po splnění odkládacích podmínek je zahájena výstavba infrastruktury (s výjimkou čistě „provozních“ PPP projektů, které spočívají výhradně ve službách a u kterých se infrastruktura nabuduje, například proto, že již existuje). 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.

Pokud v okamžiku podpisu koncesní smlouvy nemají zadavatel ani soukromý partner k dispozici úplnou projektovou dokumentaci pro provedení stavby – mají pouze požadavky zadavatele a návrh soukromého partnera, vytvoří veškerou nezbytnou projektovou dokumentaci soukromý partner před zahájením výstavby. Zadavatel by měl mít v tomto procesu právo na informace a na schvalování stanovených částí dokumentace.

Platby soukromému partnerovi od zadavatele budou zahájeny v okamžiku, kdy bude dokončena výstavba, podepsán předávací protokol a zařízení bude dostupné. Tímto okamžikem začíná fáze poskytování služeb dle specifikace ve smlouvě (mělo by se rovnat okamžiku otevření), spouští se platby dle sjednaného platebního mechanismu, včetně provádění penalizací ne dostupnost a/nebo nekvalitu služby.

Výstupy	Podepsaná koncesní smlouva, splnění odkládacích podmínek, 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. Vztahuje se pouze na koncesní smlouvy v režimu KZ. Ve vztahu ke smlouvám zadaným a uzavíraným v režimu ZVZ platí povinnost uveřejnění uzavřené smlouvy na profilu zadavatele podle § 147a ZVZ.
	Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 5 zadavatel provést je k dispozici v části B této metodiky Etapa 5: Uzavření smlouvy .

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.

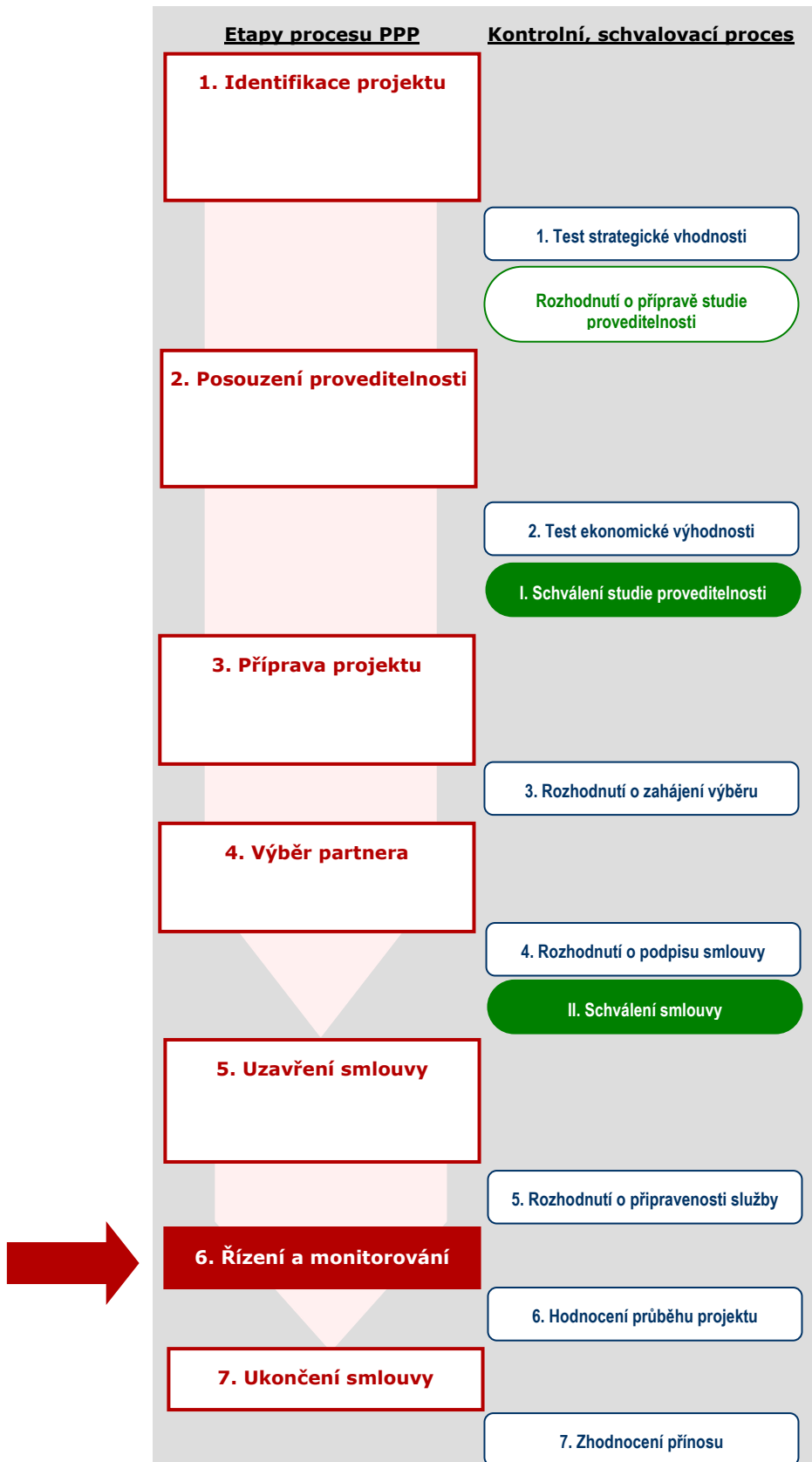
Kontrolní otázky

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. 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?
9. 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?
10. Je soukromý partner schopen plnit podmínky smlouvy?
11. Je zajištěna organizační struktura a lidské zdroje na straně zadavatele i soukromého partnera?
12. Je pro další průběh projektu zajištěn kompetentní personál na řízení projektu i v jeho další etapě?
13. Byly identifikovány a zaznamenány všechny momenty, z nichž vyplývá nějaké ponaučení pro další realizované projekty?

Kdo posuzuje?

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

Etapa 6: Řízení a monitorování smlouvy



6 Řízení a monitorování smlouvy

Cíl Cílem této etapy je implementovat PPP projekt 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 **Řízení změn v mezích smlouvy**

Rozsah služeb definovaný v koncesní smlouvě vychází z požadavků Zadavatele 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 vyhlašovat nové výběrové řízení. V praxi je převažujícím iniciátorem změn zadavatel. Soukromý partner většinou nemá důvod, aby navrhoval změny v rozsahu služeb¹⁸.

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.

Monitorování plnění smlouvy

Standardní praxí je, že soukromý partner monitoruje při poskytování služeb sám sebe (především potom eviduje případy tzv. nedostupnosti a nekvality služby) 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 (tedy provádět více či méně pravidelnou kontrolu, která mimo jiné může odhalit nedostatky v monitoringu prováděném dodavatelem). 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.

Úpravy cen

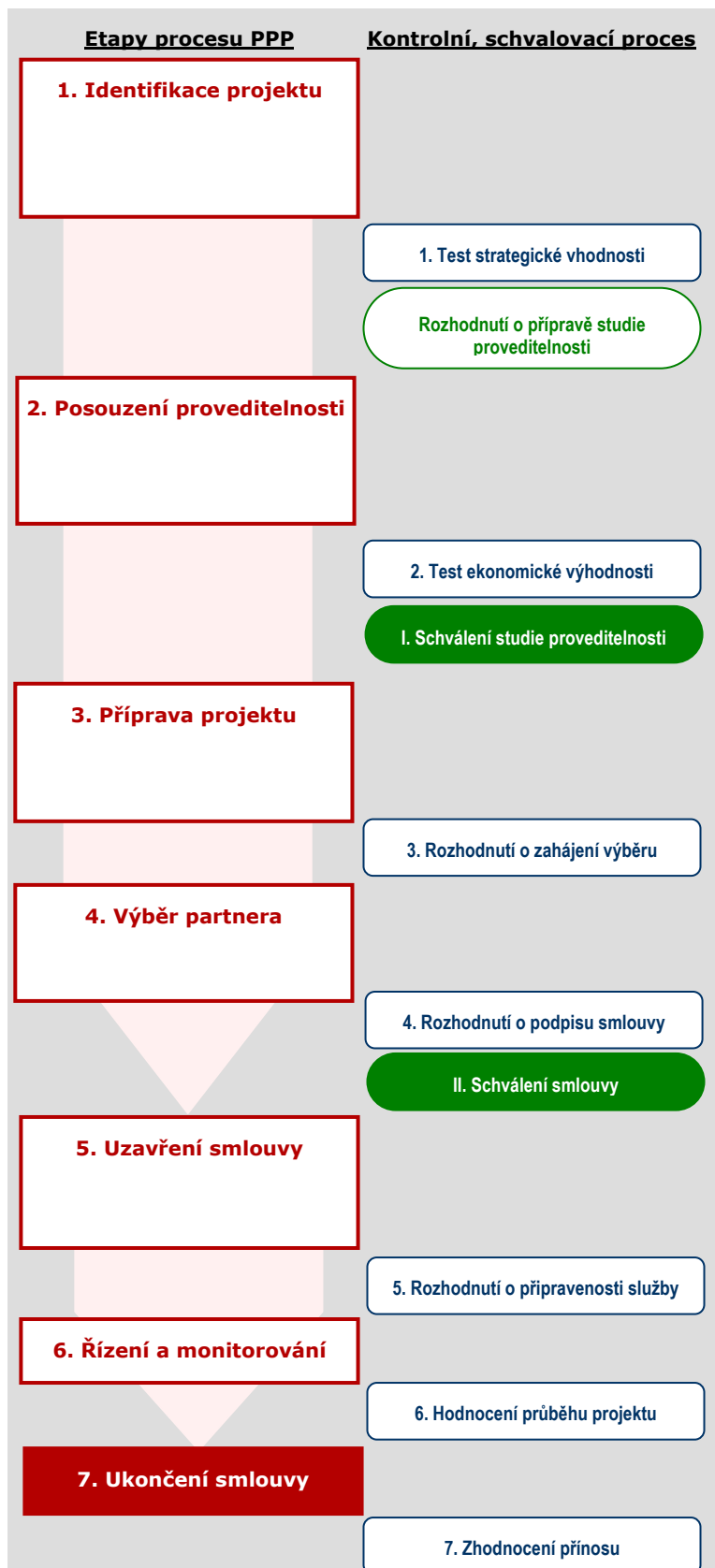
Vzhledem k dlouhodobosti smluv je nutné zahrnout do smluv mechanismy úpravy cen za poskytované služby. Mezi nejčastější mechanismy patří indexování cen služeb, benchmarking a testování trhu.

¹⁸ 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	<p>Brána 6. – Zhodnocení průběhu projektu</p> <p>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.</p>
Kontrolní otázky	<ol style="list-style-type: none"> 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. Existuje stálá snaha aktivně zlepšovat kvalitu služeb a zvyšovat hodnotu za peníze? 7. Je vytvářena znalostní databáze? Učíme se aktivně ze zkušeností a inspirujeme se jimi pro vytyčování nových cílů? 8. Bylo postupováno v souladu s právním řádem? 9. 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? 10. 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.

Etapa 7: Ukončení smlouvy



Ukončení smlouvy

Cíl Cílem této etapy je ukončení koncesní smlouvy.

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

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.

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 (jen u koncesních smluv v režimu KZ).

Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 7 zadavatel provést je k dispozici v části B této metodiky [Etapa 7: 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 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

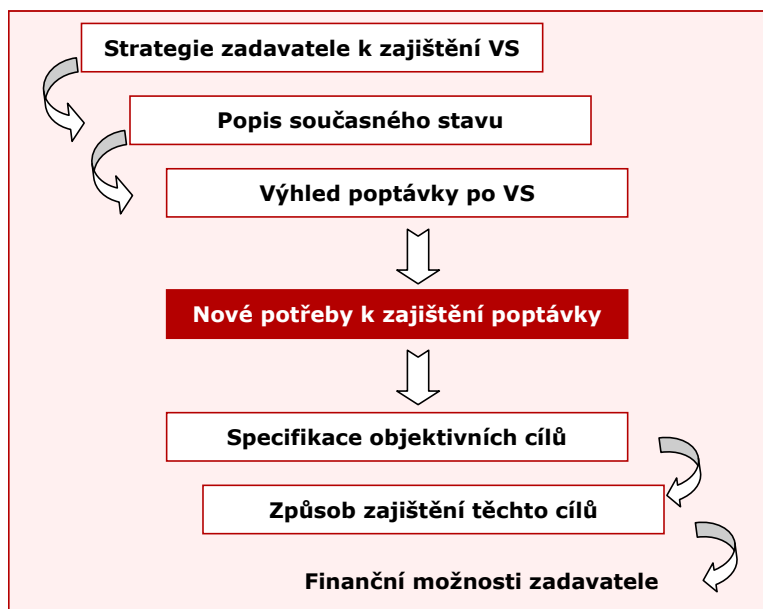
- 1.1. Identifikace a posouzení potřeb z hlediska dlouhodobé strategie
- 1.2. Specifikace PPP projektu
- 1.3. Identifikace dostupných finančních zdrojů
- 1.4. Jmenování Řídícího výboru, projektového manažera a komunikátora projektu

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 neprojde 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, Provozuji“). 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“¹⁹ 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.

¹⁹ 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 miliónů 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.

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. Jedná se o dokument, ve kterém jsou níže uvedené aspekty analyzovány pouze v základní úrovni detailu s tím, že jejich podrobnější, resp. hlubší analýza bude předmětem 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 projektu musí obsahovat základní rysy navrhované struktury projektu, pravděpodobnou délku trvání projektu, navržení finanční proveditelnosti včetně rámcové podoby 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.

1.1.1 Struktura PPP projektu

Struktura PPP projektu, kterou bude obsahovat SBC, musí zahrnovat zejména vhodnou formu PPP a délku projektu, rámcové rozdělení rizik, předběžný návrh platebního mechanismu²⁰ 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. Alokace 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.

²⁰ 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.²¹

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.

²¹ Náklady se uvažují a plánují na celou dobu trvání projektu. Přínosy této kalkulace jsou obzvláště důležité, protože většina majitelů infrastruktury vynakládá víc peněz na údržbu systémů než na jejich rozvoj.

Tabulka 2: Charakteristiky projektu

Typ smlouvy	Charakteristika projektu
Smlouvy o poskytování služeb	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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'	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 inkasuje platby od koncových uživatelů. Návrh, údržba, výstavba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého partnera. Soukromý partner získává náklady zpět přímo z uživatelských plateb. ▪ 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 plateb, tj. zejména pro projekty z oblasti silniční dopravy,

zásobování vodou a nakládání s odpady.

Alokace rizik

Alokace rizik představuje převedení smluvní odpovědnosti za určité stavy či situace, které mohou nastat při plnění smlouvy, 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 přírůžkou. Alokace rizik na soukromý sektor proto nemůže být samoučelná, ale naopak musí být nákladově co nejefektivnější. Při rozhodování o tom, zda riziko převést na soukromý sektor, je nutno zvažovat, zda cenová přírůžka 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 vyskytujících 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.

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 **přípravu²² 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 první – 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

²² předběžný rozpočet na poradenské služby, komunikační strategii projektu atd.

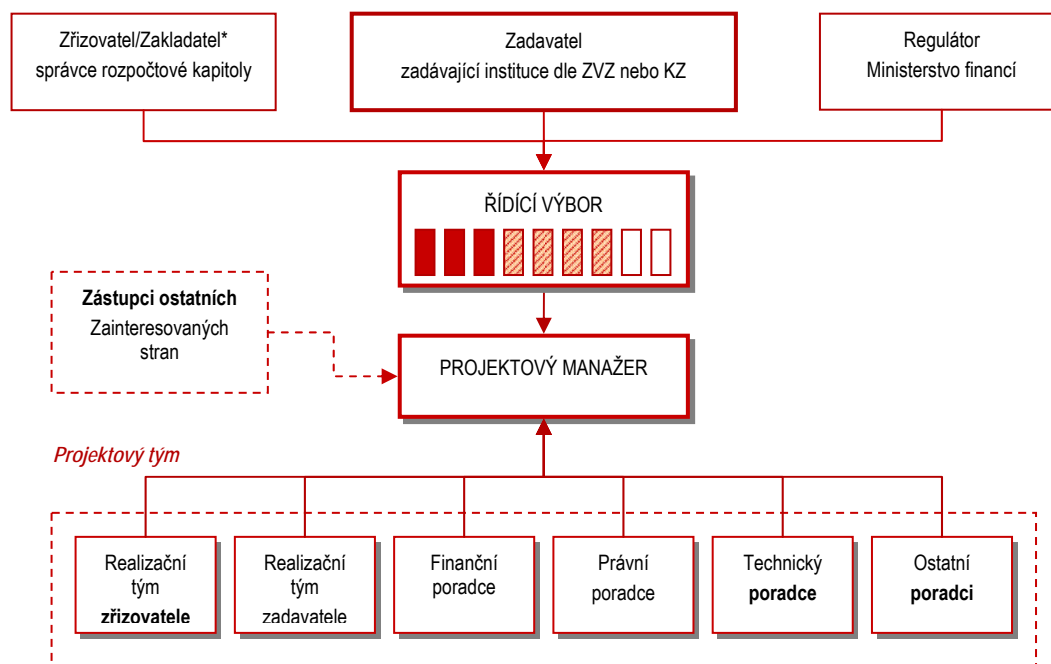
varianta je samozřejmě pro zadavatele levnější, a pokud taková možnost existuje, je bezesporu výhodné ji využít. Je však nutné zvážit také možná rizika v podobě náročnosti efektivního sladění přípravy PPP projektu a procesu získávání dotace z fondů EU.

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 v Řídicím výboru zajistí následování řádných procedur přípravy a přenos zkušeností, z již 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.

1.1.2 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 on bude souhlasit.

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, 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, 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,
- zahájení výběrového řízení na soukromého partnera PPP projektu,
- schválení obsahu zadávací/koncesní dokumentace včetně návrhu koncesní smlouvy,
- vydání doporučení k výběru soukromého partnera PPP projektu,
- vydání doporučení k podepsání koncesní smlouvy a související smluvní dokumentace projektu.

1.1.3 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 za Řídícím 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 Řídícím výboru,
- plnění úkolů uložených Řídícím výborem,
- dohled nad plněním úkolů uložených Poradcům a přebírání jejich výstupů,
- reportování o průběhu přípravy projektu PPP Řídícím výboru,
- předložení veškerých informací o projektu vyžádaných členem Řídícího výboru,
- doporučuje zadavateli ke jmenování členy projektového týmu.

1.1.4 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).

S účinností od 1. 1. 2014 nabydou účinnosti ustanovení novely ZVZ č. 55/2012 Sb. zavádějící institut tzv. osoby se zvláštní způsobilostí. Tou se podle § 17 ZVZ v) rozumí osoba, která je v pracovněprávním vztahu k veřejnému zadavateli zadávajícím veřejnou zakázku nebo jinému veřejnému zadavateli a absolvovala vzdělávací program dle § 151a organizovaný MMR. Tyto osoby budou hrát velmi důležitou úlohu při přípravě PPP projektů realizovaných v režimu ZVZ a v průběhu zadávacího řízení. V přípravné fázi budou totiž dávat vyjádření k zadávacím podmínkám podle § 44 odst. 12 ZVZ (ve znění účinném od 1. 1. 2014). Následně budou povinně členy hodnotící komise²³. Bude proto velmi vhodné, aby se členem projektového týmu stala i osoba, která bude následně plnit funkci tzv. osoby se zvláštní způsobilostí.

1.1.5 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 projednání 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 III. tohoto dokumentu.

²³ Obě uvedená pravidla platí sice pouze pro nadlimitní veřejné zakázky, nicméně vzhledem k délce PPP projektů bude PPP projekt téměř vždy nadlimitní veřejnou zakázkou.

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 vyzorovat 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

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 zadávací/koncesní dokumentace a organizace 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 předpokladů, poradenství hodnotící komisi při 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 doplňující.**

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);
- daňová optimalizace projektu a řešení dalších daňových otázek;
- 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 ve Věstníku veřejných zakázek 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);
- 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 samostatný advokát zapsaný v advokátní komoře nebo sdružení advokátních kanceláří a/nebo advokátů.

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 podmínkám 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 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 (na základě cílů zadavatele);
- příprava oznámení ve Věstníku veřejných zakázek, komunikace se zájemci v právních otázkách;
- poradenství hodnotící komisi při hodnocení nabídek;
- poradenství v případě podání námitek v rámci řízení při výběru soukromého partnera nebo v případě zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele orgány dohledu;
- podpora při uzavírání smlouvy 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;
- formulace výstupů projektu (vymezení předmětu zakázky/koncese a nastavení technických podmínek) 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 ve Věstníku veřejných zakázek (technické aspekty) a OJEU²⁴, komunikace se zájemci v technických otázkách;
- pomoc při hodnocení technické části nabídky včetně kontroly splnění kvalifikačních předpokladů uchazeče;
- monitorování procesu stavební části projektu;
- monitorování výkonu a míry plnění smluvních podmínek;
- vyhodnocování projektu od podepsání smluv.

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.

²⁴ The Official Journal of the European Union, internetový portál EU a Velké Británie, na adrese www.ojeu.com, ve kterém jsou uveřejňovány veřejné zakázky

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
Věžnice 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)

Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce

Při úvaze o potřebě a následném výběru poradců musí být vždy respektován **ZVZ a stanovena 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 (vysoutěžít) 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.

Vypracování studie proveditelnosti

KZ vyžaduje u významných koncesních smluv zadávaných v režimu koncesního zákona vypracování studie proveditelnosti – **koncesního projektu**, jehož obsah a rozsah definuje § 21 KZ a v návaznosti na něj prováděcí vyhláška č. 217/2006 Sb.

U PPP projektů zadávaných podle ZVZ zákon povinnost zpracovat studii proveditelnosti v rozsahu a formátu koncesního projektu (tedy podle § 21 KZ a vyhlášky č. 217/2006 Sb.) stanovena není. Od 1. 4. 2012, kdy nabyla účinnosti tzv. transparentní novela č. 55/2012 Sb., se u všech nadlimitních a dokonce i podlimitních veřejných zakázek (s výjimkou podlimitních veřejných zakázek zadávaných ve zjednodušeném podlimitním řízení) povinně zpracovává **tzv. odůvodnění veřejné zakázky** podle § 156 ZVZ, jehož náležitosti podrobněji stanoví prováděcí vyhláška č. 232/2012 Sb.

Požadavky na obsah odůvodnění veřejné zakázky jsou mnohem méně podrobně a pro potřeby PPP projektů nedostatečně. Naopak odůvodnění veřejné zakázky obsahuje ze zákona náležitosti, které

netvoří povinnou součást koncesního projektu (odůvodnění zadávacích podmínek, tedy kvalifikačních předpokladů, obchodních a technických podmínek a hodnotících kritérií). Z výše uvedeného vyplývá, že oba dokumenty (studie proveditelnosti v podobě koncesního projektu a odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ) nelze ztotožnit.

Vzhledem ke složitosti a komplexnosti PPP projektů se doporučuje i v případě PPP projektů zadávaných podle ZVZ zpracovat studii proveditelnosti v rozsahu koncesního projektu podle „*Metodiky vypracování studie proveditelnosti*“ – www.mfcr.cz. Zadavatel musí však zároveň splnit i povinnost zpracovat odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ a vyhlášky č. 232/2012 Sb. Jako vhodný postup se doporučuje zpracovat odůvodnění až poté, co bude zpracována studie proveditelnosti a bude k dispozici alespoň návrh zadávací či koncesní dokumentace. Informace pro odůvodnění účelnosti veřejné zakázky podle § 156 odst. 1 písm. a) bude možné převzít ze studie proveditelnosti, popř. na studii proveditelnosti v podrobnostech odkázat (odůvodnění účelnosti představuje určitý průnik mezi koncesním projektem a odůvodněním veřejné zakázky).

Studie proveditelnosti by měla přinejmenším obsahovat:

- identifikaci objektivních potřeb a cílů zadavatele;
- návrhy možných způsobů zajištění potřeb zadavatele a jejich ekonomickou analýzu;
- doporučení nejhodnější 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.

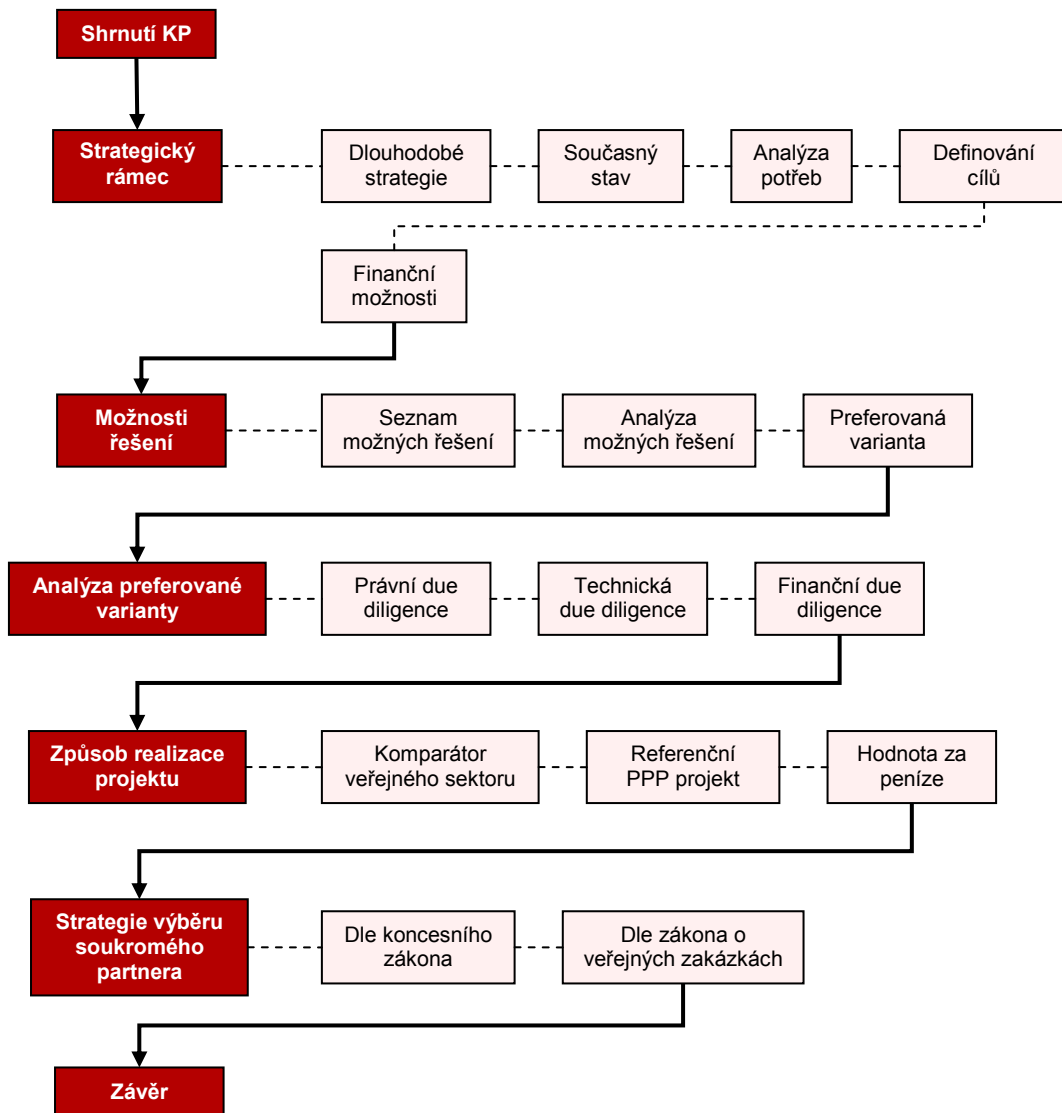
Studie proveditelnosti projektu měla dále také obsahovat:

- 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 výběrového 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 zabírat těmito oblastmi:

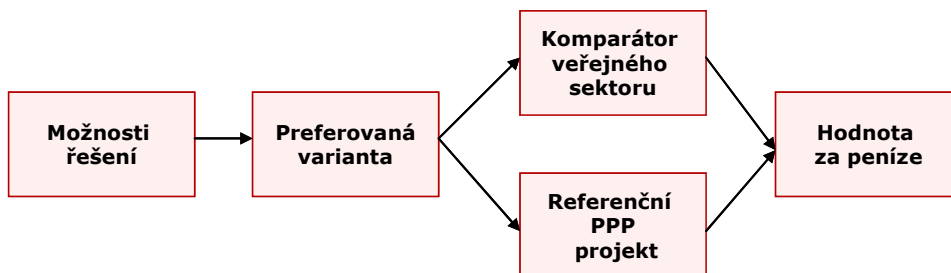
1. Strategický rámec - vyhodnocení potřeb a cílů zadavatele.

Možnosti řešení – soubor možných řešení projektu, jejich následná analýza a doporučení nejvhodnější varianty, která nejlépe a nejefektivněji naplní cíle zadavatele – tzv. Preferovaná varianta.

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.

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 vyjádří jako modely Komparátor veřejného sektoru a Referenční PPP projekt.

Schéma 9: Přehled vyhodnocení variant realizace



Strategie výběru soukromého partnera - strategie a způsob výběru soukromého partnera a harmonogram další přípravy a realizace projektu.

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

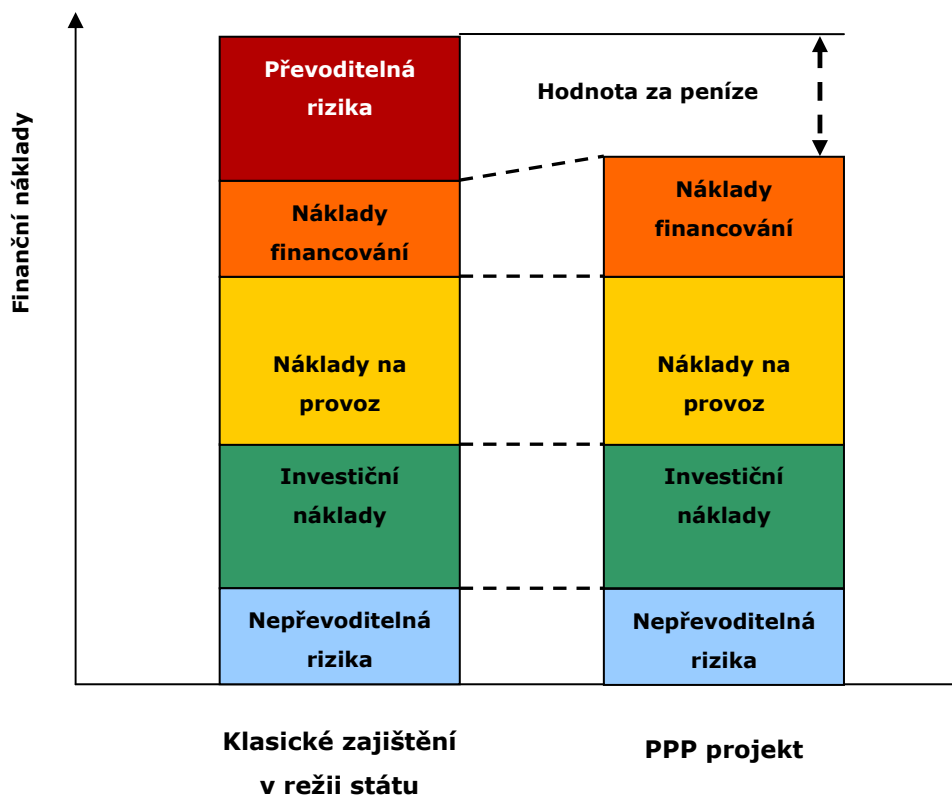
Skutečně dosažitelná hodnota za peníze bude známa až při porovnání Komparátoru s předloženými nabídkami jednotlivých uchazečů o realizaci PPP projektu, nicméně předběžný test by měl být proveden již teď.

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.

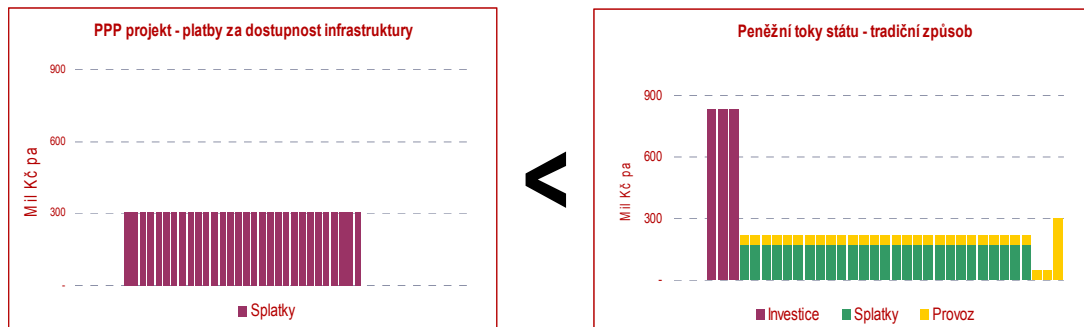
Hodnotu za peníze zachycují následující schémata:

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.

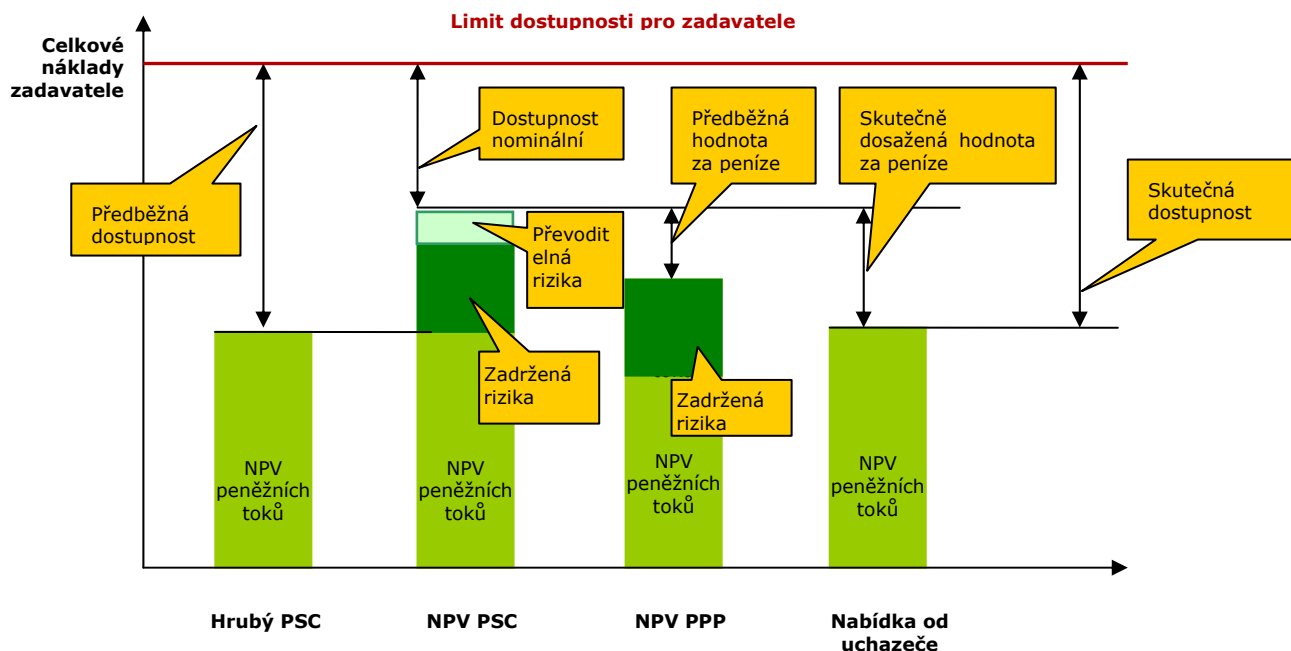
Schéma 11: Znázornění finančních toků varianty PPP oproti variantě tradičního zadání po dobu životnosti projektu



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 neefektivnějšího 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 zadržovaných (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., že 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 výjimečnou rizikovou událost. Častou chybou, které by se měli vyvarovat, je dvojnásobné 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.

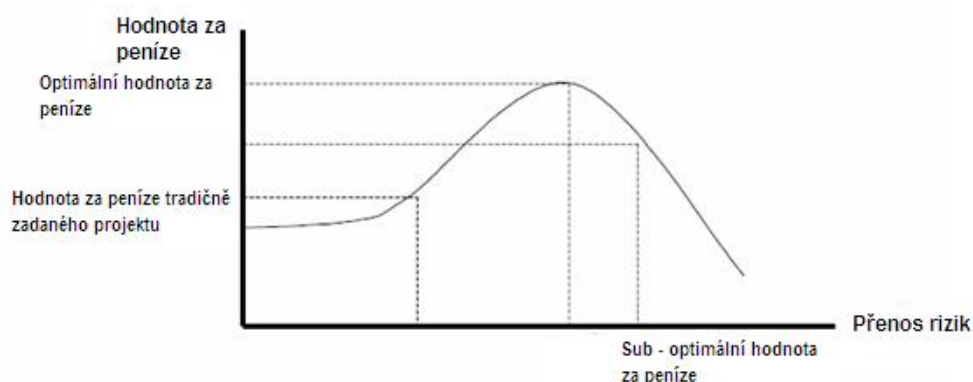
Význam rizika lze následně číselně vyjádřit pomocí očekávané ztráty. Tedy pravděpodobnost výskytu rizika násobená jeho potenciálním finančním dopadem. Níže uvedená tabulka poskytuje příklad kalkulace inflačního rizika.

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 zahrnovat²⁵, 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 platbě 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 užítku 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.

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

²⁵ Nicméně by měla být ohodnocena oceněna kvůli možným budoucím finančním dopadům na projekt z hlediska zadavatele.

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

Příprava koncesního/zadávacího řízení k výběru partnera

Projektový tým by měl zajistit vypracování dokumentu, analyzujícího 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. Výše uvedenou analýzu lze zahrnout již do studie proveditelnosti.

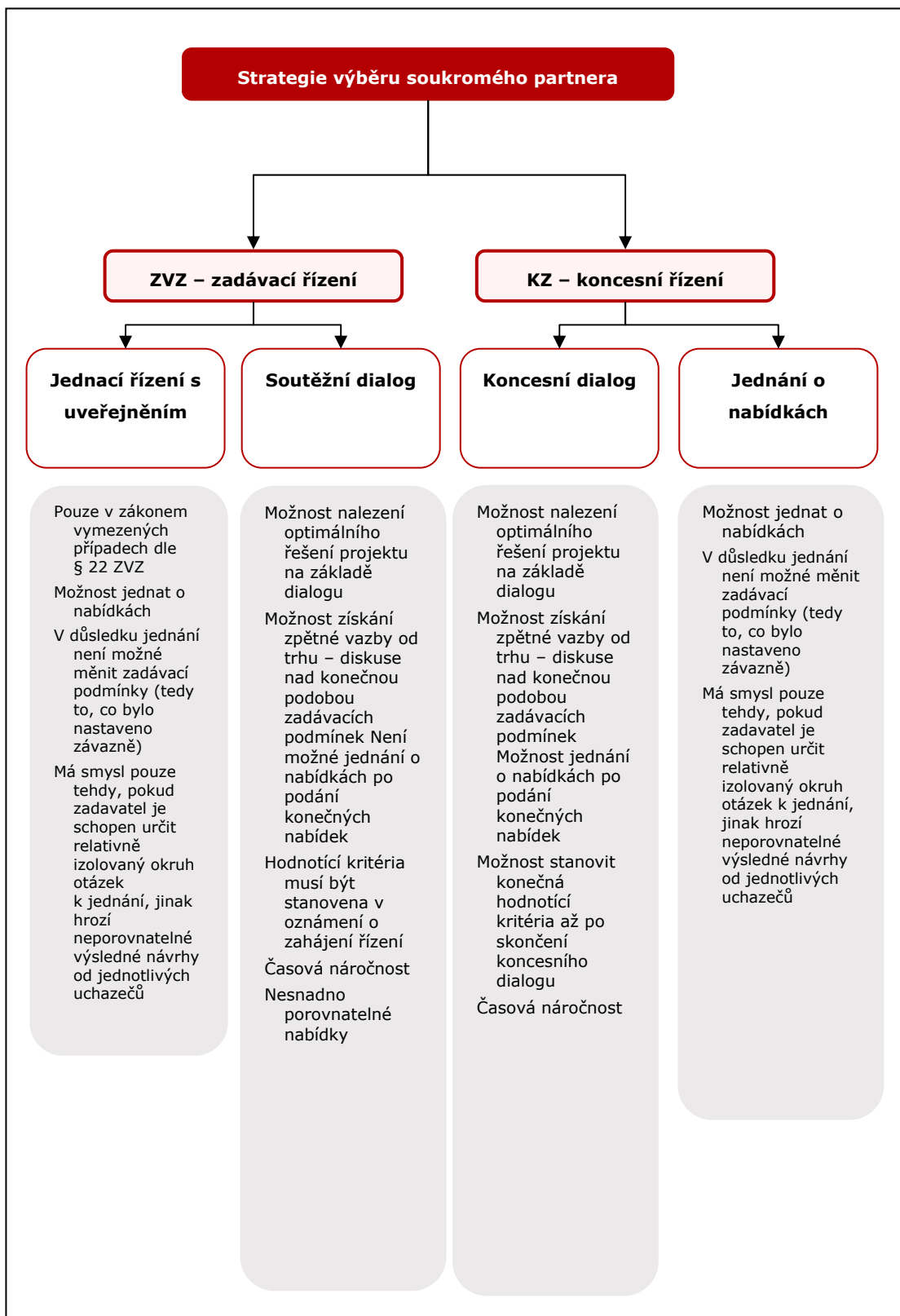
Při výběru soukromého partnera dle ZVZ může zadavatel zvolit vždy zadání cestou otevřeného a užšího zadávacího řízení. Tato dvě řízení jsou bez dalšího univerzálně použitelná. Vzhledem k povaze PPP projektů však často bude nejvhodnějším typem řízení **soutěžní dialog** nebo po splnění specifických podmínek **jednací řízení s uveřejněním**, které však lze použít jen v případech taxativně uvedených v § 22 ZVZ. Také použití soutěžního dialogu je podmíněno tím, že se jedná o projekt se zvláště složitým předmětem plnění, který neumožňuje zadání bez interakce s trhem v otevřeném či užším zadávacím řízení. U PPP projektů vzhledem k jejich komplexnosti však bude zpravidla tento předpoklad splněn.

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

1. Podání nabídek bez koncesního dialogu a bez jednání o nabídkách (obdoba užšího zadávacího řízení)
2. Koncesním dialog bez následného jednání o podaných nabídkách
3. Koncesní dialog s jednáním o nabídkách
4. Podání nabídek (bez dialogu) s následným jednáním o nabídkách (obdoba jednacího řízení s uveřejněním)

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.
- **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. Zadávací či koncesní dokumentace musí odpovídat obsahu studie proveditelnosti. Poradce poskytne zadavateli veškerou podporu při tvorbě a komunikaci s potenciálními soukromými partnery včetně administrativní podpory. Dále poradce (projektový tým) vypracuje komplexní soubor dokumentů k tomuto řízení, který odpovídá právním předpisům České republiky.

Fáze mezi zpracováním a schválením studie proveditelnosti, resp. odůvodnění veřejné zakázky (§ 22 KZ, § 156 ZVZ) a zahájením výběru soukromého partnera tedy zahrnuje především:

- sestavení koncesní/zadávací dokumentace (při zohlednění všech požadavků zadavatele a případně Ministerstva financí), kompletace a její rozmnožení v potřebném počtu,
- zpracování formuláře předběžného oznámení podle § 86 ZVZ
- zpracování formuláře oznámení zahájení zadávacího/koncesního řízení.

V případě koncesního/soutěžního dialogu bude koncesní/zadávací dokumentace dopracována do finální podoby až po proběhnutí dialogu během něhož budou hledána řešení, která nejlépe naplňují potřeby a cíle zadavatele.

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.

Co se týká dílčích hodnotících kritérií nabídky, musí být v případě soutěžního dialogu uvedeny již v oznámení o zahájení zadávacího řízení anebo v dokumentaci soutěžního dialogu (viz níže). Pokud bude pro výběr partnera zvolen koncesní dialog, finální hodnotící kritéria mohou být stanovena až po skončení dialogu.

V případě použití soutěžního/koncesního dialogu se doporučuje zpracovat dokumentaci soutěžního dialogu, ve které zadavatel definuje požadavky na návrhy řešení předkládané zájemci, požadavky na průběh dialogu, způsob jeho vedení a ukončení. Přílohou dokumentace soutěžního/koncesního dialogu by měl být text návrhu smluvních podmínek. Na základě této dokumentace kvalifikovaní zájemci vypracují návrhy řešení, které budou podkladem pro dialog.

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.

Další dokumentace vytvářená v souvislosti s PPP projektem a návrh koncesní smlouvy

Projektový tým by měl zejména vypracovat následující výstupy, z nichž některé budou začleněny či zapracovány do zadávací dokumentace:

- **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, a tedy i zadávací/koncesní dokumentace. Jedná se o základní stavební kámen vymezení předmětu projektu (veřejné zakázky či 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. V souladu s alokací rizik dle rizikové matice bude koncipována koncesní smlouva.

- **Systém měření výkonnosti**

Projektový tým vytvoří systém měření výkonnosti včetně klíčových indikátorů výkonnosti, která bude brát v úvahu jednotlivé aspekty projektu stanovené ve studii proveditelnosti. Tento systém bude promítnut do návrhu smlouvy.

- **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).

Finální platební mechanismus bude zakomponován do návrhu koncesní smlouvy.

- **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 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).

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

Realizace soutěžního a transparentního výběru partnera

Určení předpokládaného příjmu a předpokládané hodnoty

Koncesní řízení

Před zahájením vlastního koncesního řízení musí zadavatel určit předpokládanou hodnotu koncesní smlouvy a předpokládaný celkový příjem soukromého partnera, který vyplývá z realizace koncesní smlouvy. Postup při stanovení těchto hodnot upravuje prováděcí vyhláška č. 217/2006 Sb. Zadavatel není povinen vybrat soukromého partnera - koncesionáře v koncesním/zadávacím řízení, pokud předpokládaný příjem soukromého partnera činí méně než 20 mil. Kč bez DPH, je však povinen dodržet základní zásady veřejného zadávání uvedené v § 3a KZ (transparentnost a zákaz diskriminace)

Zadávací řízení

Před zahájením zadávacího řízení musí zadavatel určit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky v souladu s § 13 ZVZ. Výše předpokládané hodnoty je obecně určující pro to, zda zadavatel postupuje podle ustanovení platných pro nadlimitní či podlimitní veřejné zakázky nebo zda případně může postupovat bez nutnosti dodržování pravidel stanovených v ZVZ, v případě, že jde o veřejnou zakázku malého rozsahu. V praxi však budou PPP projekty zadávány podle ZVZ téměř vždy nadlimitními veřejnými zakázkami. V řadě případů půjde dokonce o veřejnou zakázku významnou (§ 16a ZVZ), u které bude zadavatel povinen dodržet některá zvláštní pravidla. Z pohledu logistiky zadávacího procesu půjde zejména o nutnost schválení odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 příslušným orgánem a skutečnost, že lhůty podle § 39 odst. 2 a 3 se v tomto případě prodlužují minimálně o polovinu (viz § 39 odst. 4 ZVZ). V případě PPP projektů splňujících znaky významné veřejné zakázky realizovaných na úrovni státu budou navíc od 1. 1. 2014 stanoveny zvláštní požadavky na složení hodnotící komise (§ 74 odst. 6 ZVZ ve znění účinném od 1. 1. 2014).

Zahájení výběrového řízení

Pro zahájení koncesního/zadávacího řízení zadavatel nejdříve zveřejní oznámení o zahájení řízení ve Věstníku veřejných zakázek (dříve uveřejňovací subsystem ISVZ). V oznámení o zahájení koncesního řízení si zadavatel, který zadává koncesní projekt v režimu KZ, může vyhradit možnost omezení počtu kvalifikovaných dodavatelů na nejméně tři zájemce; zároveň musí stanovit kritéria pro toto omezení (shortlist). Obdobná možnost byla dříve dána i u projektů zadávaných podle ZVZ, nicméně novela ji až na výjimky (které z pohledu PPP projektů nejsou aplikovatelné) zrušila.

Další postup ve výběrovém řízení a dosažení finálních nabídek

Další postup po zahájení řízení se liší podle použitého druhu zadávacího řízení:

Koncesní řízení

Koncesní řízení bez jednání a bez koncesního dialogu - zadavatel se může rozhodnout nevyužít koncesního dialogu ani jednání o nabídkách. V takovém případě zašle po posouzení kvalifikace zájemcům, kteří prokázali splnění kvalifikace, výzvu k podání nabídek. Na základě došlých nabídek pak vybere vítězného uchazeče, aniž by o obsahu podaných nabídek dále jednal;

Koncesní řízení s jednáním o nabídkách - zadavatel si může ve výzvě k podání nabídek, kterou zasílá kvalifikovaným zájemcům, vyhradit možnost jednání o podaných nabídkách. Tento přístup otevírá prostor pro uchazeče, aby o obsahu svých nabídek vedli se zadavatelem diskusi a své nabídky případně v průběhu jednání upravili.

Koncesní dialog - pokud se zadavatel rozhodne realizovat koncesní řízení formou koncesního dialogu, vyzve uchazeče kvalifikované zájemce nejdříve k účasti v dialogu, jehož cílem je nalezení řešení, která je způsobilá naplnit potřeby zadavatele. Po jeho skončení (nalezení vhodných řešení) následuje výzva k podání nabídek, ke které je připojena finální verze koncesní dokumentace zpracovaná v souladu s výsledky dialogu. Na základě této dokumentace podávají uchazeči nabídky, o kterých může zadavatel dále jednat, či nikoli. Koncesní dialog je tedy nástrojem, který umožňuje zadavateli a uchazečům jednat o nejlepším řešení projektu;

Zadávací řízení

Otevřené řízení - uveřejnění oznámení je výzvou neomezenému okruhu dodavatelů k podání nabídek. Uchazeči předkládají spolu s nabídkami doklady k prokázání kvalifikace. Zadavatel posoudí splnění kvalifikace (a vyloučí ty uchazeče, kteří kvalifikaci neprokázali), hodnotící komise posoudí obsah nabídek z hlediska splnění požadavků zadavatele a následně provede hodnocení nabídek kvalifikovaných uchazečů, které vyhověly zadávacím podmínkám; výsledkem hodnocení je výběr vítězného uchazeče;

Užší řízení - jde o dvoufázové řízení, kdy nejprve zájemci podávají žádosti o účast a prokazují splnění kvalifikačních předpokladů. Pokud prokáží splnění kvalifikace, jsou v druhé fázi vyzváni k podání nabídek. Po jejich posouzení provádí hodnotící komise hodnocení vyhovujících nabídek, na jehož základě je vybrán vítězný uchazeč;

Jednací řízení s uveřejněním - zájemci, stejně jako v užším řízení, podávají žádosti o účast a prokazují splnění kvalifikačních předpokladů. Pokud prokáží splnění kvalifikace, jsou v druhé fázi vyzváni k podání nabídek. O podaných nabídkách zadavatel s uchazeči dále jedná a na základě výsledků jednání vybere vítěznou nabídku;

Soutěžní dialog - Úvodní fáze je shodná s užším řízením a jednacím řízením s uveřejněním - zájemci podávají žádosti o účast a prokazují kvalifikaci. Kvalifikované zájemce zadavatel následně vyzývá k účasti v soutěžním dialogu, jehož cílem je nalezení vhodných řešení způsobilých splnit potřeby a požadavky zadavatele. Výsledkem dialogu je nalezení vhodných řešení, která zadavatel následně promítne do finální verze zadávací dokumentace, která je přílohou navazující výzvy k podání nabídek a závazným podkladem pro podání konečných nabídek, o nichž se, na rozdíl od koncesního dialogu, už dále nejedná.

Ve vztahu ke všem výše uvedeným variantám je třeba uvést, že jednání o podaných nabídkách (zejména o smluvních podmínkách) může probíhat pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví a umožňuje. Tam, kde se jednání nepředpokládá (otevřené a užší zadávací řízení, koncesní řízení bez jednání o nabídkách) nelze podané nabídky a v nich obsažené návrhy smluv po výběru vítězné nabídky měnit. Možnost vyjednávat o smlouvě však je reálně limitovaná i tam, kde se jednání předpokládá (jednací řízení s uveřejněním, koncesní řízení s vyjednáváním). I v těchto případech lze totiž v jednání modifikovat pouze to, co nebylo stanoveno závazným způsobem jako součást zadávacích podmínek (srov. § 30 odst. 4 druhá věta ZVZ). I pokud by však zadavatel nestanovil téměř žádné podmínky „napevno“ a umožnil by jednání, z praktického pohledu by velmi pravděpodobně dospěl v jednáních s uchazeči k ne zcela porovnatelným výsledkům. Možnost vést jednání o smlouvě pouze s jedním „předvybraným“ uchazečem (tzv. preferred bidder) podle českého

zadávacího práva možná není. Poměrně široká možnost diskuse o smluvních podmínkách je dána v soutěžním dialogu, kde zadavatel může umožnit účastníkům dialogu v rámci návrhů řešení dávat protinávry ke znění smlouvy navrženému zadavatelem. Nicméně se zde nejedná o vyjednávání smlouvy, nýbrž pouze o diskusi o podobě podmínek, které se stanou součástí závazného návrhu smlouvy ve finální zadávací dokumentaci, který budou všichni dodavatelé povinni začlenit do svých nabídek.

Koncesní/soutěžní dialog

Mezi způsoby výběrového řízení vhodné pro realizaci PPP projektů 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.

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 požadavky na obsah a formu předkládaných návrhů řešení, 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, nicméně z praktických důvodů lze doporučit, aby návrhy byly předloženy před prvním jednáním v dialogu a mohly být relevantním podkladem pro diskusi mezi zadavatelem a dodavateli.

Koncesní dokumentace v této chvíli ve finální podobě neexistuje, protože bude zpracována až na základě výběru vhodných řešení, která vyplyne z koncesního dialogu. To nicméně neznamená, že součástí dokumentace soutěžního dialogu, na jejímž základě zájemci připravují návrhy řešení, nemůže být návrh zadávací dokumentace, včetně návrhu smlouvy. Naopak, takovýto postup je naprosto nejvhodnější, neboť umožní vést dostatečně konkrétní, sofistikovanou a kontrolovatelnou diskusi (resp. dialog).

Zadavatel vede jednání se všemi kvalifikovanými uchazeči, které vyzve k účasti v koncesním dialogu. Jedná se o navržených řešeních, aspektech studie proveditelnosti a požadavcích zadavatele, které jsou uvedeny v oznámení a výzvě k účasti v koncesním dialogu, resp. dokumentaci soutěžního dialogu (zadavatel je vázán popisem předmětu koncesní smlouvy v oznámení o zahájení koncesního řízení a specifikací předmětu jednání ve výzvě k účasti v koncesním dialogu).

Na základě těchto jednání by finálně měla být vybrána ta řešení, která z technického, finančního i právního pohledu nejlépe splňují 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 je poté, co nalezne vhodná řešení způsobilá naplnit jeho požadavky, ukončí dialog a všem zájemcům, které vyzval k účasti v dialogu (bez ohledu na to, zda se ho aktivně účastnili) posílá informace dle § 37 odst. 1 ZVZ a **vyzývá je k podání nabídky**.

Tabulka 7: Odlišnosti v postupu podle KZ a ZVZ

Koncesní řízení dle KZ	Zadávací řízení dle ZVZ
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.

Průběh výběrového řízení s jednáním 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.

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

- 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**;
- poradenství v průběhu **soutěžního/koncesního dialogu**;

- spolupráci se zadavatelem při **hodnocení nabídek**;
- poradenství při 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.**

Etapa 5: Uzavření smlouvy

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

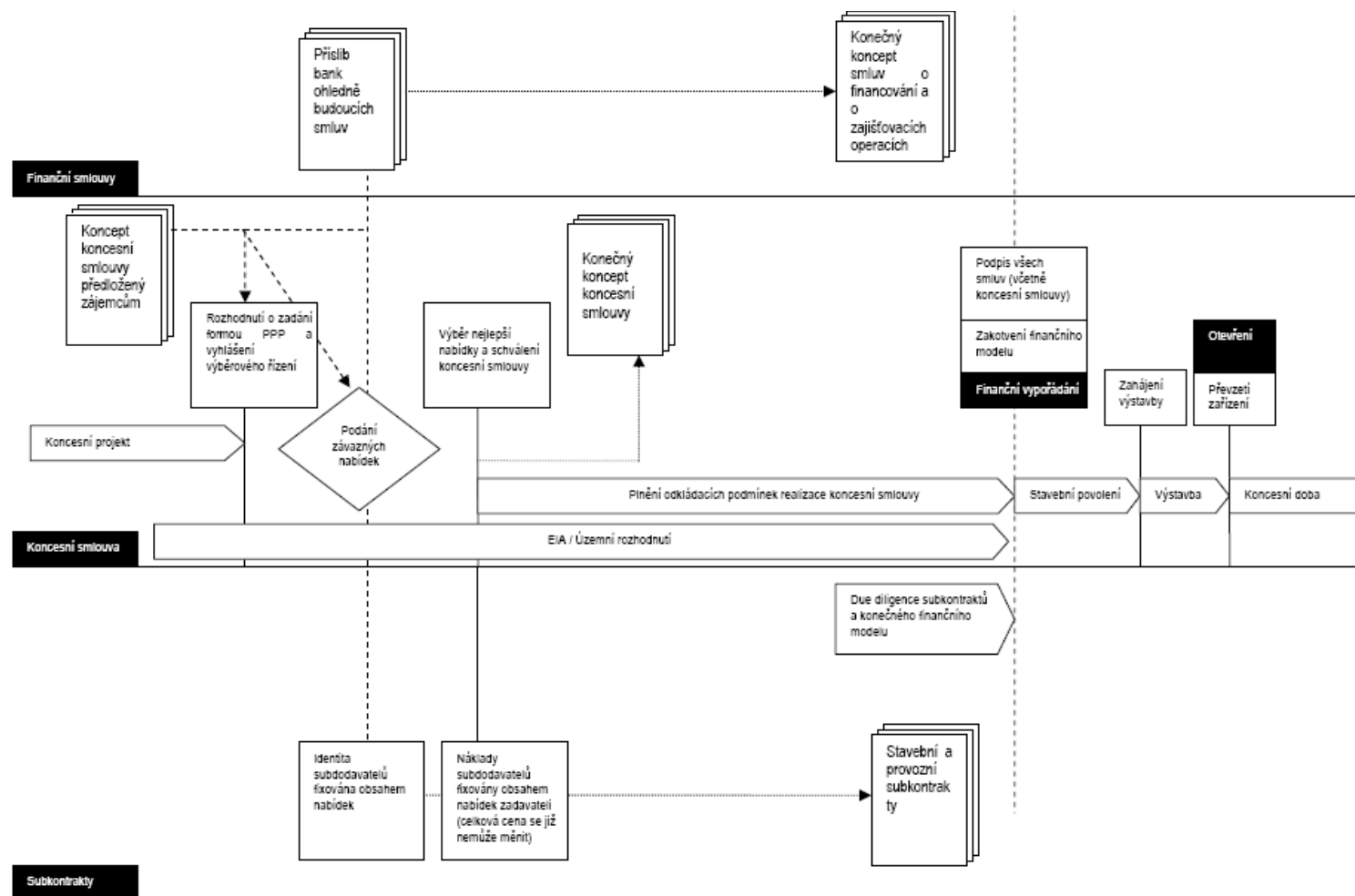
Činnosti

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

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.mfc.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 určitým závažným způsobem, 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 (default) podle dohod o financování. Banky zasahují po nezbytně nutnou dobu, než vyřeší krizovou situaci. Řešení může mít i podobu vynucené změny kontroly SPV (tedy výměny společníků SPV²⁶), popř. výměny subdodavatele, který neplnil řádně své povinnosti nutné k řádné realizaci koncesní smlouvy.

²⁶ Výměna samotného SPV, tedy změna koncesionáře, by zpravidla znamenala podstatnou změnu koncesní smlouvy a nebyla by tak možná bez nového výběrového řízení.

Smlouvy se subdodavateli zajišťujícími klíčové činnosti v rámci realizace projektu - smlouvy o dílo (za účelem zajištění výstavby) a smlouvy o zajištění provozu či dalších činností nutných k fungování vybudované infrastruktury (uzavírá SPV se subdodavatelem výstavby a subdodavatelem provozu, popř. jinými subjekty poskytujícími služby nezbytné pro chod projektu).

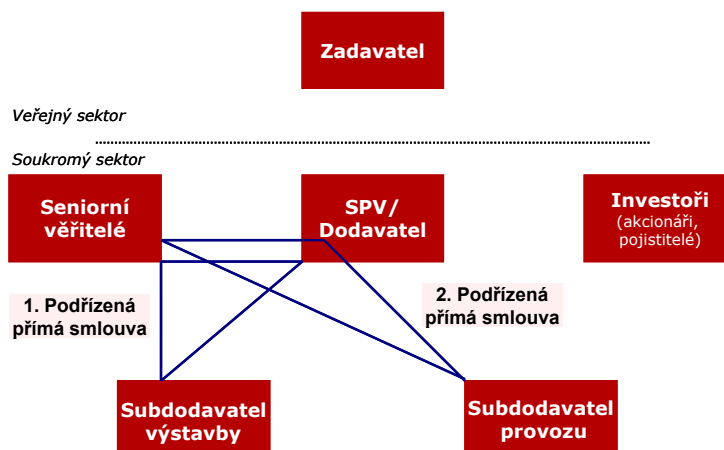
Dalším typem smluvního zajištění jsou tzv. **Podřízené přímé smlouvy (nebo též přímé dohody)**, které se vyskytují ve dvou typech smluv. První typ představují **věřitelské** podřízené přímé smlouvy a druhý typ se týká **zadavatelských** podřízených přímých smluv.

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 nezaplatí 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

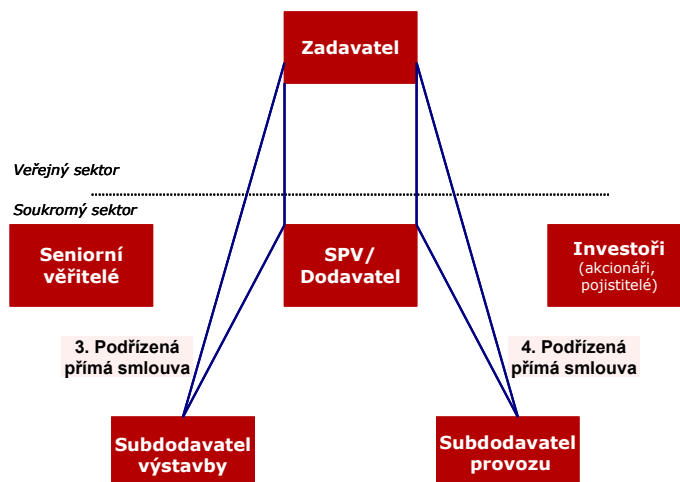


II. typ smlouvy mezi zadavatelem, subdodavatelem, SPV a ručitelem (= investorem)

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, nezaplatí 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:

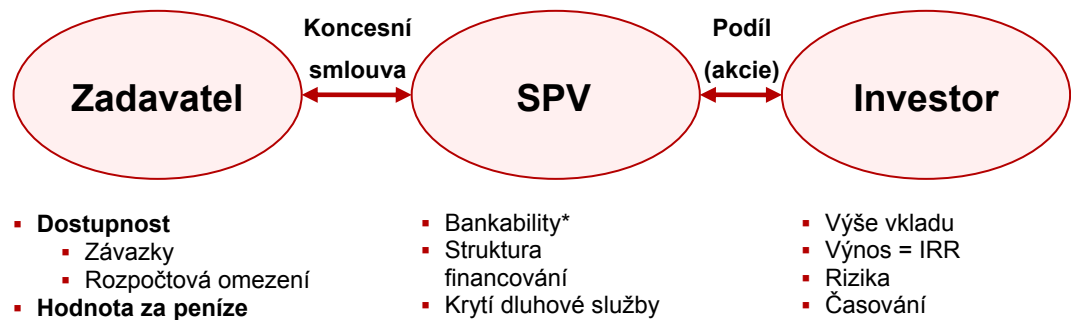
- soukromý partner není zvláštní účelovou společností a zadavatel uzavírá koncesní smlouvu přímo se soukromým partnerem (např. projekt bez nebo pouze s malým rozsahem kapitálových investic, jako je provoz stávajícího zařízení); nebo
- soukromý partner nevyužívá žádné úvěrové financování od seniorních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

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.

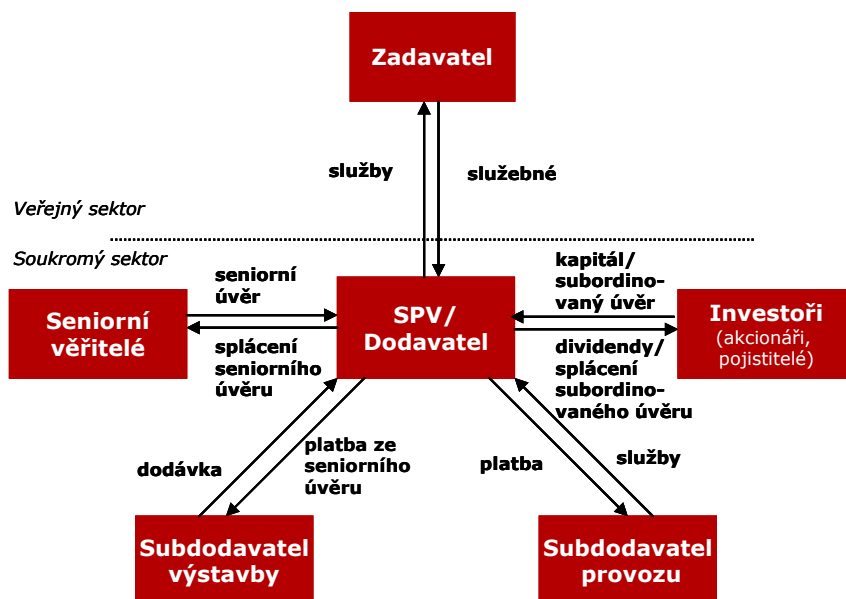
Schéma 19: Finanční aspekty PPP projektů



* 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“²⁷.

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 financování²⁸;

obdrží:

- splátky seniorního úvěru.

Seniorní věřitelé jsou většinou banky, či bankovní konsorcia.

V letech před krizí ekonomickou krizí (před 2010) tvořil **vlastní kapitál SPV většinou kolem 5 %** finanční struktury společnosti. Převážnou většinu finančních zdrojů tvořil cizí kapitál a to v podobě **seniorního bankovního úvěru (90 %) a podřízeného úvěru (cca 5 %)**. Někteří zahraniční odborníci (zejména z Nizozemí) se v minulosti přikláněli 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.

²⁷ 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 (akciový kapitál nebo kmenové akcie) na oplátku za poskytnutí potřebného kapitálu. S vyšším rizikem těchto investic se pojí vyšší výnosová míra.

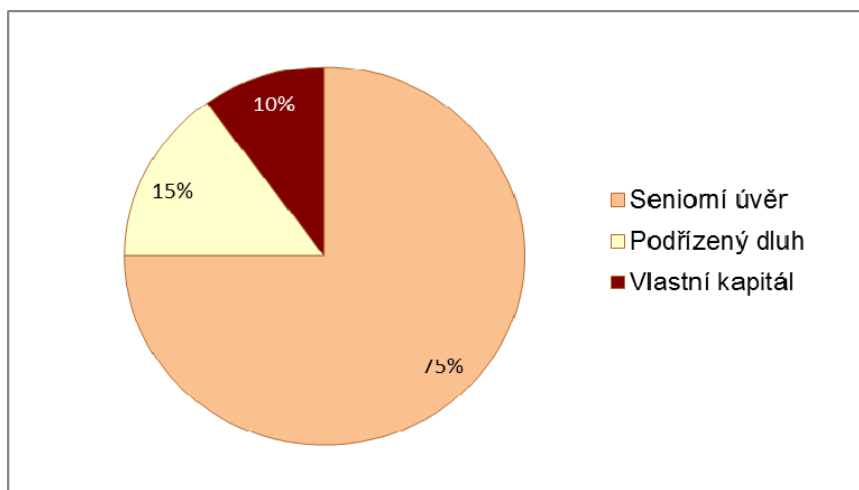
²⁸ Jakékoliv dodatečné financování, které je příslibeno seniorními věřiteli při finančním vypořádání, a to výlučně za účelem financování nepředvídaných nákladů, zvýšených výdajů nebo nerealizovaných výnosů koncesionáře, s výjimkou jakéhokoliv dodatečného financování, jehož účelem je předběžné splacení jakýchkoliv částek, které dluží SPV podle subordinovaných úvěrových smluv.

Realita na finančních trzích po roce 2010 však ukazuje, že seniorní věřitelé požadují při úvěrování PPP projektů **vlastní kapitál ve výši okolo 20%**. Proporce vlastního kapitálu (tzv. leverage) se samozřejmě odvíjí od konkrétního typu projektu, platebního mechanismu, záruk/garancí zadavatele pro seniorního věřitele, finanční stability a zkušeností soukromého partnera a celkové výše kapitálových výdajů (CAPEX).

Platební mechanismus projektů, které se připravovaly v minulých letech v České republice, byl většinou postaven na platbě za dostupnost /služebném, kdy riziko poptávky nenesl soukromý partner. Seniorní věřitelé, kteří ukázali ochotu tyto typy projektů financovat, se při rozhodování o poměru vlastních a cizích zdrojů řídili zejména výší záruk zadavatele a modelem platebního mechanismu, kde jedním z jejich častých požadavků byla potřeba zajistit, že soukromý partner bude dostávat tu část platby za dostupnost / služebného, která přímo souvisí s úvěrem, obvykle se vážícím k výstavbě infrastruktury.

Zjednodušenou finanční strukturu SPV zachycuje následující schéma.

Schéma 21: Finanční struktura SPV -



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	<ul style="list-style-type: none"> Vlastní jmění společnosti - forma: akcie 5 % - 20 % celkového kapitálu
2. Podřízený dluh	<ul style="list-style-type: none"> Vlastní jmění společnosti - forma: úvěr 5 % - 20 % celkového kapitálu
3. Rezervy	<ul style="list-style-type: none"> Vlastní jmění společnosti – tvořeny ze zisku

4. Cizí kapitál	<ul style="list-style-type: none"> • Cizí zdroje - forma: seniorní bankovní úvěr nebo obligace • 70 % - 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 převezme 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 zakotven ve smlouvě, obsahuje vzorec výpočtu platby (včetně zohlednění penalizací za případnou nedostupnost či nekvalitu), 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 vzorcích 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

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“²⁹. Stejně tak platí, že žádná změna nemůže znamenat podstatnou změnu smlouvy ve smyslu § 82 odst. 7 ZVZ.

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 ZVZ (zejména ta obsažená ve výše zmíněném § 82 odst. 7 ZVZ).

²⁹ Pro platnost závazku je důležitá jeho určitost. Strany se sice mohou dohodnout na provedení změn v neurčitým rozsahu, ale jejich právní vynutitelnost bude omezena právním názorem osoby, která bude případný spor rozhodovat.

Změna rozsáhlejšího 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 služební. 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).³⁰

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.

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.

³⁰ 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 (prosinec 2012) 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 (nahodnocování 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

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 záleží na důvodu 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 (tedy bez nutnosti udání důvodů)

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 závazků³¹. Přestože jsou taková drobná pochybení penalizována ve výši služebného, může se soukromému partnerovi vyplatit tuto penalizaci strpět a chybu nenapravit (popřípadě nemusí být přes citelnou penalizaci schopen zjednat nápravu).

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.

Možnou metodou stanovení kompenzace soukromého partnera je 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.

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

³¹ Předčasné ukončení smlouvy z důvodu selhání soukromého partnera není příliš časté.

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 měli pokusit dohodnout na způsobu, jak tyto události řešit a jak případně smlouvu upravit. Pokud nedojde k dohodě během tradičně stanovené doby 6 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 předáním infrastruktury zadavateli, 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 nesnižovat 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, anebo 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 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 sektoru³²

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

³² Byla schválena usnesením Vlády č. 7 ze dne 7. ledna 2004

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 zvážení 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**")³³. 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

³³ Vláda České republiky zřídila v roce 2004 PPP Centrum jako akciovou společnost s jediným akcionářem - Ministerstvem financí. Vzhledem k naplnění základních cílů, byla činnost PPP Centrum v roce 2012 pozastavena. Fiskálně jsou nyní PPP projekty řízeny z Ministerstva financí a legislativně z Ministerstva pro místní rozvoj, metodické materiály vytvořené PPP Centrem jsou k nalezení na stránkách Ministerstva financí.

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. - 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. 9/2011 Sb., kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody
- Vyhláška č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele
- 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. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky
- 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 III:
Vzor Informačního listu
projektu**

INFORMACE O
PPP PROJEKTU
V ETAPĚ
IDENTIFIKACE

Název projektu ... zkráceně

I. Obecné informace o projektu

Sektor

Doprava, školství,...

Zadavatel

Jméno, adresa

Strategie Zadavatele

Kam zadavatel dlouhodobě v dané oblasti směřuje, popis kontextu, do kterého projekt zapadá

Cíl projektu

Čeho chce zadavatel realizací projektu dosáhnout, jak projekt přispívá k realizaci výše popsané strategie

Popis projektu

Detailní popis projektu, vstupů, výstupů, ...

Stav připravenosti

V jakém stavu připravenosti projekt je (úvahy, plánování, testování trhu,...)

Investiční náklady

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

INFORMACE O PPP PROJEKTU VE FÁZI INICIACE

Upozornění

Zvažovaná forma PPP*

Délka projektu*

Převod rizik*

Způsob financování*

Harmonogram*

Kontakt

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 poradci.

Pořízení služby, investice, jakou formou (koncese, veřejná zakázka),...

Přípravná fáze, investiční fáze, provozní fáze,...

Která rizika ponese soukromý sektor

Úvěr zadavatele, rozpočtové financování, dotační tituly, zdroje soukromého sektoru,...

	Rok 1				Rok 2				Rok 3				
Výběr poradců ¹													
Příprava a definování projektu													
Výběr strategického partnera ¹													

¹ zadávací řízení dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Zadavatel:

Příloha IV. Slovníček pojmů

Pojem	Definice
Hodnota za peníze	<p>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 užítku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr výkon/cena), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků ve vlastní režii.</p> <p>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.</p>
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 Vzoru zadávací dokumentace pro výběr finančních, právních a technických poradců.
PPP	<p>PPP (z anglického Public Private Partnership, tedy partnerství veřejného a soukromého sektoru) je v zahraničí obecně uznávaným způsobem zajištění veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury.</p> <p>Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užítky 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.</p> <p>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.</p>
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).
Seniorní úvěr/seniorní financování	Financování (zejména v podobě bankovního úvěru), které má při hrazení závazků ze smluv či dohod o financování uzavřených v souvislosti s PPP projektem přednost před ostatními dohodami či smlouvami o financování. Poskytovatel seniorního úvěru je tak při vymáhání pohledávek ve výhodnější pozici oproti ostatním poskytovatelům financování.
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

Pojem	Definice
	spravování dálnice, rychlodráhy, ubytovacích kapacit, věznic a podobně).
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.
Subordinovaný úvěr/subordinované financování (podřízený) (podřízené)	Financování, které je při hrazení závazků ze smluv či dohod o financování uzavřených v souvislosti s PPP projektem podřízeno seniornímu financování. Poskytovatel subordinovaného financování je tak při vymáhání pohledávek v méně výhodné pozici poskytovatelům seniorního financování.
Zadavatel	Zadavatelem (veřejný zadavatel dle § 2, ZVZ) se rozumí instituce veřejného sektoru, která je zadavatelem veřejné zakázky, smluvní protistranou poradenským společností 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

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
- HM Treasury, **Value for Money Assessment Guidance**, Velká Británie, 2004
- Johnson&Kramařík, Ministerstvo financí, **Vzorová koncesní smlouva a Manuál PPP**, Česká republika, 2005
- Kruták, Dvořák Vacek, **Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) – komentář**, C. H. Beck, Praha, 2012, ISBN: 978-80-7179-412-7
- 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

Letenská 15
118 10 Praha 1
www.mfcr.cz