

Průvodce metodikami pro realizaci PPP projektů

Datum vydání: duben 2013

Datum aktualizace: září 2024



**Financováno
Evropskou unií**



Ministerstvo financí
České republiky



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Tento dokument byl vypracován s finanční podporou Evropské unie. Výhradní odpovědnost za jeho obsah nese autor (autoři). Názory v něm vyjádřené nelze v žádném případě považovat za oficiální stanovisko Evropské unie.

Projekt je financován Evropskou unií prostřednictvím nástroje technické pomoci spravovaného Generálním ředitelstvím Evropské komise pro podporu strukturálních reforem.

Tento dokument byl dodán v září 2024 na základě smlouvy Evropské komise č. REFORM/SC2022/123, která provádí rámcovou smlouvu č. REFORM/2021/OP/0006 LOT 1. Dokument byl dodán v rámci projektu „Projekt PPP dostupné bydlení v České republice“.

Tento projekt je financován Evropskou unií skrze Nástroj pro technickou podporu, spravovaný Generálním ředitelstvím pro podporu strukturálních reforem Evropské komise.
Závěry vyplývající z tohoto dokumentu nereprezentují oficiální stanoviska Evropské unie.



Financováno
Evropskou unií



1. Postup přípravy a realizace PPP procesu

1.1 Preambule

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

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

1.2 Jak metodickou příručku používat

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

1.3 Zkratky

V této metodické příručce jsou použity následující zkratky:

Zkratka	Popis
SP	Studie proveditelnosti – dokument sloužící k ověření proveditelnosti projektu zejména po stránce ekonomické, technické a právní a ověření vhodnosti jeho realizace metodou PPP.
PaR PPP	Metodika Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů
ZD	Zadávací dokumentace – příloha výzvy k podání nabídek obsahující návrh PPP smlouvy a dokumentaci všech parametrů zadávacího řízení dle ZVZ
ZŘ	Zadávací řízení – výběrové řízení řídicí se ZVZ
ZVZ	Zákon č. 166/2023 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů

1.4 Význam symbolů ve schématu

Znak	Popis
	Metodický dokument či právní norma. V případě odkazu na dokument „Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů“ (PaR PPP), odkazuje na konkrétní stránku.

	Rozhodnutí projektového týmu Zadavatele dle ZVZ
	Sekvence činnosti povinná v rámci procesu
	Sekvence činnosti nepovinná
	Činnost v rámci projektových prací zadavatele či jeho poradce
	Konec procesu

1.5 Schéma PPP procesu

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

1.5.1 Přípravná fáze

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

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

Vypracování studie proveditelnosti je vhodné, resp. u naprosté většiny PPP projektu nezbytné bez ohledu na to, v jakém režimu budou zadávány. Studie proveditelnosti je detailně popsána v metodice „Metodika vypracování studie proveditelnosti“. Vedle **Metodiky vypracování studie proveditelnosti** jsou pro zpracování studie proveditelnosti velmi důležité též informace obsažené v **Metodice posuzování hodnoty za peníze** a **Metodice hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze** v projektech PPP. V rámci těchto metodik je blíže pojednána klíčová část studie proveditelnosti, kterou je posouzení, resp. potvrzení ekonomické výhodnosti realizace daného projektu formou PPP. Pokud studie nepotvrdí průkazně, že projekt realizovaný formou PPP přinese hodnotu za peníze (kvalitativně nebo kvantitativně), je namísto zvážít jiné možnosti realizace dané investice. Je třeba si uvědomit, že studie proveditelnosti není samostatným dokumentem, nýbrž zásadním podkladem pro investiční rozhodnutí zadavatele, jehož smyslem může být případně i informace, že PPP není vhodnou cestou a

pokoušet se o ni by mohlo vést ke zbytečnému vynaložení peněz a času. Je totiž třeba si uvědomit, že organizace výběrového řízení a zpracování podkladů pro ně bude spojeno s významnými náklady na straně zadavatele i dodavatelů.

Druhá etapa přípravné fáze (posuzování proveditelnosti) je zpravidla završena **schvalovacím procesem**. U PPP projektů zadávaných dle ZVZ není, jak již bylo výše uvedeno, povinnost zpracovat studii proveditelnosti zákonem stanovena a není tudíž stanoveno ani její povinné schvalování. Zpravidla ale studie proveditelnosti slouží jako podklad při schvalování veřejné zakázky.

Třetí etapa přípravné fáze navazuje na vypracování studie proveditelnosti a její schválení. Spočívá v přípravě výběrového řízení. Klíčovou součástí této etapy je **vytvoření zadávací dokumentace**, jejíž naprostou klíčovou součástí je návrh smlouvy a platební mechanismus popsáný ve smlouvě. Podrobné informace o specifikách vytváření zadávací dokumentace a smlouvy jsou obsaženy zejména v metodikách **Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů**, **Platební mechanismy projektů PPP** (tato metodika nebyla od roku 2011 aktualizována) a **Manuál ke vzorové koncesní smlouvě** (tato metodika nebyla od roku 2011 aktualizována).

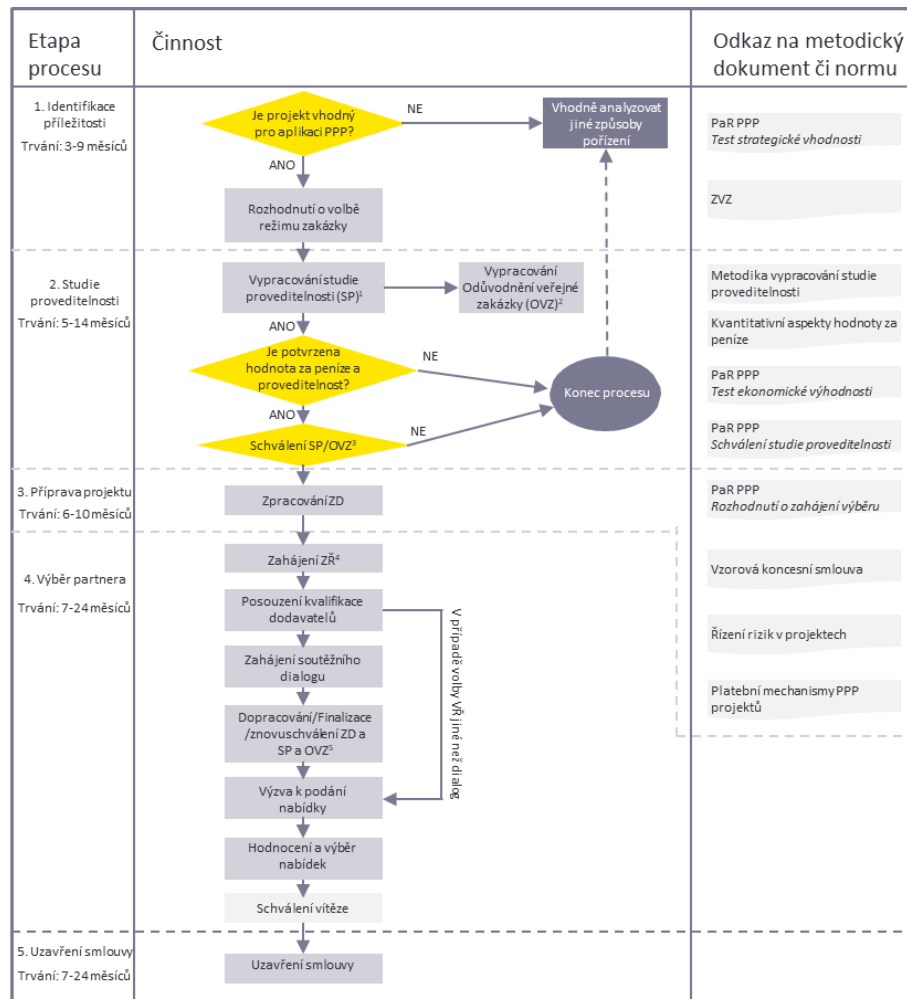
1.5.2 Fáze výběrového řízení

Poté, co bude vypracována zadávací dokumentace, včetně návrhu smlouvy, postupuje PPP proces do **fáze výběrového řízení**, které je zahajováno odesláním uveřejnění oznámení o zahájení příslušného druhu výběrového řízení ve Věstníku veřejných zakázek. Možných postupů zadání je v ZVZ několik. Vzhledem ke složitosti předmětu plnění a právních vztahů vznikajících v rámci PPP projektů bude často vhodné zvolit takový druh řízení, který umožňuje diskusi s dodavateli. Takovým řízením je zejména soutěžní dialog. Podrobnosti k otázkám výběrového řízení jsou obsaženy v metodice **Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů**.

1.5.3 Realizační fáze

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

U PPP projektů, u kterých dochází k budování infrastruktury (zařízení) a jejímu následnému provozování, sestává realizační fáze ze dvou sice oddělených, nicméně na sebe těsně navazujících a propojených etap, a to **fáze výstavby a fáze provozu**. Je přitom typické, že k zahájení plateb dodavateli bude zásadně docházet až po úspěšném završení fáze výstavby a zahájení provozu zařízení. Informace týkající se realizační fáze jsou obsaženy v metodice **Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů**, velmi podstatný je též **Manuál ke koncesní smlouvě** (tato metodika nebyla od roku 2011 aktualizována) a **Metodika řízení rizik v projektech PPP** (tato metodika nebyla od roku 2011 aktualizována).



Pozn. Předpokládané trvání projektu

Poznámky:

1. Studie proveditelnosti není ze zákona povinná
2. Odůvodnění se doporučuje vypracovat s využitím závěrů studie proveditelnosti
3. Schvalování studie proveditelnosti je doporučené ale ne podmíněné zákonem
4. U VZ je potřebné předběžné oznámení minimálně 30 dní dopředu
5. Jen při změnách již schválených dokumentů
6. Schválení vítěze soutěže

1.6 Popis odkazovaných dokumentů

Níže je popis dokumentů uvedených ve schématu.

Žlutě označené metodiky jsou aktuální k roku 2024, ostatní metodiky jsou aktuální k roku 2011.

Dokument	Popis	Odkaz
Metodika posuzování hodnoty za peníze	Metodika posuzování hodnoty za peníze se zabývá metodami a postupem při zjišťování výhodnosti PPP projektu.	xxx
Metodika vypracování SP	„Metodika vypracování studie proveditelnosti, - detailní metodika vypracování koncesního projektu dle požadavků KZ a mezinárodních standardů a návrhu zpracování studie proveditelnosti pro projekty realizované podle ZVZ.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr_ppp_metodiky_postupy_78629.html
Kvantitativní aspekty hodnoty za peníze	Detailní metodika přípravy finančních modelů PPP a PSC podle požadavků KZ a mezinárodních standardů.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodika_hodnoceni_kvantitativni_ch_aspektu_hodnoty_za_penize_v_projektech_PPP_-_aktualizace_201107.pdf
PaR PPP	„Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů“, metodický dokument ošetřující jednotlivé kroky, které je nezbytné podstoupit při přípravě PPP projektu.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr_ppp_metodiky_postupy_78628.html
Vzorová koncesní smlouva	Vzorová koncesní smlouva pro PPP projekt typu DBFO (soukromý partner projektuje, postaví, financuje a provozuje).	http://www.portal-vz.cz/getmedia/192ab250-e373-4f0f-a6cf-f5118f7ca348/zorova_koncesni_smlouva
Řízení rizik v projektech PPP	Metodický dokument ošetřující řízení rizik v rámci PPP projektů.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PPP-Metodika_-_Rizeni_rizik_v_projektech_PPP_a_k_tualizace_2011-09_v01.pdf
Platební mechanismy PPP projektů	Metodický dokument ošetřující nastavení platebních mechanismů v rámci Koncesních smluv.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PPP-Metodika-Platebni_mechanismy_PPP_projektu_20120312.pdf
Další relevantní dokumenty		
Kodex řízení PPP projektu	Metodický dokument určený pracovníkům veřejného sektoru doporučující optimální postupy a praktické návody pro projektové řízení přípravy a realizace PPP projektů.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PPP_Kodex_rizeni_PPP_projektu_20120312.pdf
Komunikační strategie PPP projektu	Metodický dokument určený pracovníkům veřejného sektoru ošetřující komunikační strategii při přípravě a realizaci PPP projektů.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PPP-Metodika_-_Komunikacni_strategie_PPP_projektu-aktualizace_2011-11_v01.pdf
Praktická interpretace finančních modelů k PPP projektům	Praktická příručka pro pracovníky veřejného sektoru pro základní orientaci ve finančních modelech PPP a PSC.	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Financni_modely.pdf
Další zajímavé odkazy		
MF ČR	Metodiky, postupy, ...	http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr_ppp_metodiky_postupy.html

Okomentoval(a): [JKV1]: My v době odevzdání nebudeme mít funkční linky na web MF. Co kdybychom ten sloupec odkaz smazali a dali tady jen jeden odkaz na metodiky MF? Podle mě můžeme předpokládat, že to pak MF nahraje sem.