

2017

Závěrečná správa

Kontrola postupu Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s.,
pri príprave, riadení a financovaní strategických infraštruktúrnych projektov



Závěrečná správa

**Kontrola postupu Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s.,
pri príprave, riadení a financovaní strategických infraštruktúrnych projektov**

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNÉHO TÍMU

Mgr. Pavol Marko

Bratislava, február 2017

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	4
ZHRNUTIE.....	5
1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE	6
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	6
3 VÝKON KONTROLY	6
4 ODPORÚČANIA	8
5 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	8
6 TÍM KONTROLÓROV	8
ZÁVER.....	8
KONTAKT	8

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
BSK	Bratislavský samosprávny kraj
DŠ	Dopravná štúdia
EÚ	Európska únia
MDV SR, MDVRR SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky
MUK	Mimoúrovňová križovatka
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NDS	Národná diaľničná spoločnosť, a.s.
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
PD	Projektová dokumentácia
RC	Rýchlostná cesta
SR	Slovenská republika
SSC	Slovenská správa ciest
STN	Slovenská technická norma
ŠR	Štátny rozpočet
TP	Technické podmienky
TŠ	Technická štúdia
ÚPN	Územný plán

ZHRNUTIE

Kontrola bola vykonaná na základe celospoločenskej požiadavky. Zamerala sa predovšetkým na plnenie Strategického plánu rozvoja dopravnej infraštruktúry do roku 2020 a postup NDS pri príprave a riadení strategických infraštruktúrnych projektov. Tento proces bol preverený na prípade projektu stavby diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina.

Sektor dopravy patrí medzi významné verejné politiky a je dôležitý pre ekonomický rozvoj krajiny. Cieľom verejných investícií a politík v doprave je rozvíjať ju tak, aby umožni-

la prepravu tovarov a dopravu osôb rýchlo, kvalitne, bezpečne a za primeranú cenu v oblastiach, kde to nedokáže zabezpečiť súkromný sektor. Napĺňanie cieľa možno sledovať prostredníctvom výstupných ukazovateľov, akým je veľkosť dopravných zápch, dĺžka cestovného času medzi ekonomickými centrami, nehodovosť v doprave, množstvo ľudí využívajúcich verejnú dopravu a environmentálne vplyvy. Preto je dôležité pri príprave líniových stavieb postupovať v súlade s platnými technickými podmienkami a technickými normami.

Proces plánovania a prípravy investičných projektov do veľkej miery určuje budúce prínosy, kvalitu a náklady realizovaného variantu investície. Základné predpoklady pre kvalitnú prípravu dopravných projektov sú kvalitné a navzájom konzistentné dáta. Kontrolou plnenia úloh vyplývajúcich pre NDS z vládnych strategických plánov rozvoja dopravnej infraštruktúry NKÚ SR zistil, že plánované ukazovatele týkajúce sa prípravy a výstavby diaľnic a rýchlostných ciest v rokoch 2010 až 2015 neboli dosiahnuté. Oneskorenie spôsobilo najmä podcenenie časovej náročnosti procesu prípravy a priebehu verejného obstarávania.

Kontrola sa zamerala na prípravu a financovanie stavby diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina, a to z hľadiska súladu objednanej a prevzatej projektovej dokumentácie s platnými technickými podmienkami a technickými normami. Preverený bol aj súlad s platnými územnými plánmi dotknutých obcí a Bratislavského samosprávneho kraja.

Na základe technickej štúdie z roku 2008 bola stavba diaľnice D1 v úseku od Bratislavy po križovatku Triblavina navrhnutá ako 6-pruhová so súbežnými jednosmernými dvojpruhovými kolektorovými pásmi po oboch stranách.*)

Technické riešenie s obojstrannými súbežnými komunikáciami malo umožniť jednoduchšie pripojenie okolitej dopravnej infraštruktúry na diaľnicu D1. V roku 2015, v súvislosti s výstavbou diaľnice D4 a križovatkou Ivanka sever, pôvodné riešenie so súbežnými komunikáciami prestalo technicky vyhovovať. Nové stavebno-technické riešenie diaľničného úseku medzi križovatkami Ivanka sever a Triblavina bolo navrhnuté ako 8-pruh so spevnenou hranicou bez súbežných komunikácií.

Zmena koncepcie rozšírenia diaľnice D1 zo 6-pruhu so súbežnými komunikáciami na 8-pruh bez súbežných komunikácií nebola v čase výkonu kontroly v súlade s platným Územným plánom BSK. Konanie vo veci rozporu na MDV SR začaté nebolo. Preverená projektová dokumentácia vo všeobecnosti neobsahovala výsledky podrobnej analýzy dopravných prieskumov.

Nástroje dopravného plánovania boli použité iba v dvoch dokumentáciách, v ostatných projektových dokumentáciách použité neboli. Chronologicky posledná štúdia

z roku 2015 (aj všetky predchádzajúce) vychádzala len z prepočtov dopravnej prognózy cez koeficienty, ktoré neboli dokladované výkonom dopravného prieskumu.

Na základe analýzy predložených podkladov konštatujeme, že v prípade splnenia všetkých požiadaviek, podľa platných Slovenských technických noriem a Technických podmienok, sa mohla NDS (ako investor) jednoznačne „oprieť“ o výsledky komplexnej inžinierskej práce. Tieto sa však v žiadnej preverenej dokumentácii nenachádzali.

Kontrolou plnenia finančného harmonogramu stavebných prác na stavbe diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina, bolo zistené značné meškanie v porovnaní s plánom. Skutočne realizované práce k 31. decembru 2016 predstavovali približne 3,7 mil. eur v porovnaní s plánovanými 14,7 mil. eur. Existuje reálne riziko nutnosti ďalších úprav harmonogramu stavebných prác a následného nedodržania plánovaného termínu ukončenia stavby do 13. mája 2017.

Rámcovým preverením nastavení základných procesov a činnosti vnútorného kontrolného systému NDS neboli zistené nedostatky. Činnosť jednotlivých článkov systému vnútornej kontroly má NDS podrobne definovanú. Pri vykonávaní vecnej a finančnej kontroly, ktorá predchádzala úhrade objednaných technických štúdií a projektovej dokumentácie v súvislosti so stavbou diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina, kontrolné mechanizmy NDS nefungovali optimálne. Nezaznamenali kvalitatívne nedostatky zistené kontrolou NKÚ SR. Nadväzne na uvedené konštatujeme, že sú rezervy v účinnosti kontrolnej činnosti jednotlivých článkov vnútorného kontrolného systému NDS, ktorý vykazoval znaky formálnosti.

*) V súvislostiach zhrnutia považujeme za náležité informovať, že použité pojmu kolektor je terminologicky nesprávne. Kolektor alebo kolektorový pás je len súčasťou mimoúrovňovej križovatky, nie však súčasťou paralelnej komunikácie k diaľnici alebo k inej cestnej komunikácii. Správne ide o obojstrannú súbežnú komunikáciu s diaľnicou.

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

Cieľom kontrolnej akcie bolo posúdenie postupu NDS pri príprave a riadení strategických infraštruktúrnych projektov, aj fungovanie kontrolného systému spoločnosti. Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly (ISSAI 100 – 999) v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií.

Predmetom kontroly bolo preverenie dokumentácie prípravy projektu stavby diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina, dokladov k financovaniu projektu a činnosti vnútorného kontrolného systému NDS.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia bola zaradená do Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2016 ako mimoriadna akcia na základe aktuálneho vývoja celospoločenského dopytu. Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií.

Kontrola bola vykonaná v čase od 28. septembra 2016 do 31. januára 2017, v akciovej spoločnosti NDS. Kontrolo-

vaným obdobím bol rok 2016, v prípade vecných súvislostí aj obdobia predchádzajúce.

K metódam a technikám, ktoré boli uplatnené pri kontrole, patrili najmä: štúdium všeobecne záväzných predpisov, technických predpisov a interných noriem; preverenie dokumentov a dokladov, zmlúv a relevantnej dokumentácie, účtovných dokladov a záznamov; analýza, dedukcia, rozhovor so zamestnancami a iné.

3 VÝKON KONTROLY

NDS je akciová spoločnosť. Jediným vlastníkom jej akcií je štát, zastúpený MDV SR. Financovanie NDS je viaczdrojové. Zahŕňa vlastné zdroje, dotácie zo ŠR, z fondov EÚ a spolufinancovanie. Úlohou NDS je naplňať ciele dopravnej politiky štátu a programov schválených vládou SR.

Pri príprave a výstavbe diaľnic a rýchlostných ciest od roku 2015 postupovala NDS najmä podľa vlastnej stratégie na roky 2014 až 2018, Strategického plánu rozvoja

dopravnej infraštruktúry SR do roku 2020, v oblasti prevádzky podľa Programu opráv a údržby diaľnic a RC na roky 2013 až 2017.

Kontrola zistila, že plánované ukazovatele týkajúce sa prípravy a výstavby diaľnic a RC v rokoch 2010 až 2015 neboli dosiahnuté. Nenaplnenie cieľov v oblasti prípravy a výstavby v období rokov 2010 až 2015 bolo spôsobené po vecnej stránke najmä podcenením časovej náročnosti procesu prípravy a priebehu verejného obstarávania.

Tabuľka: plánované a skutočné hodnoty dĺžky km diaľnic a RC (odovzdané a začaté)

rok	dĺžka odovzdaných km do užívania			dĺžka začatých km		
	plán	skutočnosť	%	plán	skutočnosť	%
2010	47,269	38,797	82	48,088	19,40	40
2011	27,87	11,573	41	66,66	36,702	55
2012	5,2	5,21	100	73,24	15,30	21
2013	14,18	14,18	100	76,65	62,71	82
2014	32,01	5,76	19	27,84	46,49	167
2015	56,63	56,63	100	27,94	0	0

Zdroj: NDS, podnikateľské plány a výročné správy NDS

Kontrola sa zamerala na prípravu a financovanie stavby diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina, z hľadiska súladu objednanej a prevzatej projektovej dokumentácie s platnými technickými podmienkami a technickými normami. Preverený bol aj súlad s platnými územnými plánmi dotknutých obcí a Bratislavského samosprávneho kraja.

Obsah a rozsah požadovanej dokumentácie na stavbu diaľnic v podmienkach NDS určujú Technické podmienky – Dokumentácia stavieb ciest (TP 019). Stavebný zámer musí vychádzať najmä zo základných programových dokumentov podpory regionálneho rozvoja a schválenej územnoplánovacej dokumentácie. Podmienkou vydania územného rozhodnutia je, aby navrhovaná zmena na území bola v súlade s územným plánom obce, resp. územným plánom regiónu.

Kľúčovým procesom je vypracovanie technickej štúdie. Na dimenzovanie šírkového usporiadania pozemnej komunikácie TP 019 je nevyhnutné získať dopravnoinžinierske údaje, akými sú zdroje a ciele dopravy, výhľadové intenzity, kapacitné posúdenie jestvujúcich komuni-

kácií a prognóza dopravy. Tieto údaje sú získavané spravidla prostredníctvom výkonu dopravných prieskumov a ich dôkladnou analýzou. Ich súčasťou však musia byť v dostatočnom rozsahu aj prvotné údaje o území z hľadiska súčasného stavu i jeho rozvoja, ktoré sa najčastejšie dokumentujú špeciálnym dopravným prieskumom – anketovým dotazníkovým prieskumom. Následne možno pristúpiť, s využitím nástrojov dopravného prognózovania – použitím dopravného modelu, k stanoveniu variantov scenárov, ktoré zmapujú rôzne dopravné situácie.

Až po výbere a odsúhlasení definitívneho variantu (scenára) smerovania dopravy na ploche územia sa pre výhľad zo scenárov určujú dimenzionálne hodnoty zaťaženia dopravných prúdov. Po ich posúdení sa zadefinujú návrhové parametre intenzít dopravy. Parametre intenzít dopravy sú hlavným prvkom na dimenzovanie šírkového usporiadania pozemnej komunikácie. Stanovením kapacity pozemných komunikácií sa zaoberajú Technické podmienky TP 102 – Posudzovanie kapacity pozemných komunikácií. Dimenzovaním šírkového usporiadania diaľnic sa zaoberá STN 73 6101 a križovatiek STN 73 6102.

Pri kontrole projektu stavby diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina, bolo zistené nasledovné.

- Zmena koncepcie rozšírenia diaľnice D1 zo 6-pruhu so súbežnými komunikáciami na 8-pruh bez súbežných komunikácií nebola v súlade so záväznou časťou platného Územného plánu BSK (bod 8.16.1). Vo veci rozporu na MDV SR konanie začaté nebolo.
- Preverená dokumentácia vo všeobecnosti neobsahovala výsledky podrobnej analýzy dopravných prieskumov a výstupov z nich podľa TP 102, zásady tvorby dopravného modelu v definovaní potrebných zón na tvorbu scenárov, podrobné kartogramy zaťaženia pre dopravné špičky a celodennú intenzitu dopravy, ani scenáre v časovej stope podľa požiadaviek TP 102.
- Nástroje dopravného plánovania boli použité iba v dvoch dokumentáciách, vypracovaných v rokoch 2014 a 2015. V ostatných dokumentáciách nástroje dopravného plánovania použité neboli.
- Chronologicky posledná štúdia z roku 2015 (ale aj všetky jej predchádzajúce) vychádzala len z prepočtov dopravnej prognózy cez koeficienty, ktoré neboli dokladované výkonom dopravného prieskumu, pričom takýto postup TP 102 neodporúča.

Vecná kontrola predchádzajúca úhrade objednaných TŠ a PD v súvislosti so stavbou diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina, nezaznamenala uvedené kvalitatívne nedostatky, zistené kontrolou NKÚ SR. Z uvedeného vyplýva, že jednotlivé články vnútorného kontrolného systému NDS vykazovali znaky formálnosti.

Preverením plnenia finančného harmonogramu bolo zistené značné meškanie stavebných prác na stavbe diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina. K 31. decembru 2016 predstavovali skutočne realizované práce približne 3,7 mil. eur v porovnaní s plánovanými 14,7 mil. eur. NKÚ SR upozornil na reálne riziko nutnosti ďalších úprav harmonogramu stavebných prác a následného nedodržania plánovaného termínu ukončenia stavby do 13. mája 2017.

4 ODPORÚČANIA

Na elimináciu zistených nedostatkov NKÚ SR navrhol NDS dve odporúčania:

1. požadovať od zhotoviteľov vypracovanie technických štúdií a projektovej dokumentácie podľa platných technických noriem a technických podmienok. Do objednávky alebo opisu predmetu zákazky pri verejnom obstarávaní kontrola odporučila zaradiť podrobný opis technického zadania;
2. prijať opatrenia na zníženie rizík a optimalizácie procesov plánovania investičnej výstavby.

Na základe výsledkov z vykonanej kontroly, NKÚ SR odporúča MDV SR:

1. pripraviť aktualizácie technických noriem STN 73 6101, 73 6102 a 73 6110, a to z toho dôvodu, že normy STN 73 6102 a 73 6110 neboli aktualizované niekoľko desiatok rokov;
2. doplniť a aktualizovať TP, najmä TP 054 – Inštrukcia o dopravno-inžinierskej dokumentácii, ktorá upravuje hierarchiu a zásady dopravno-inžinierskej a dopravno-plánovacej práce, najmä vhodne upraviť predmet a opis inžinierskych prác;
3. pravidelne preškoľovať zodpovedných zamestnancov MDV SR a podriadených organizácií o činnostiach obsiahnutých v základných TP a STN v systéme inžinierskych činností komplexne súvisiacich s projektovými prácami.

5 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Výsledkom kontroly v NDS bol protokol o výsledku kontroly, ktorý bol kontrolovaným subjektom prijatý bez námietok. Počas výkonu kontroly prebiehala komunikácia vo vzájomných dialógoch s odborne príslušnými zamestnancami NDS. Na pracovných rokovaní boli vysvetľované

a zdôvodňované kontrolované oblasti. Nedostatky uvedené v protokole o výsledku kontroly sa NDS zaviazala odstrániť a prijať účinné opatrenia. NKÚ SR bude v rámci svojej činnosti priebežne monitorovať a vyhodnocovať stav plnenia prijatých opatrení.

6 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolná skupina sa skladala zo štyroch kontrolórov s viacročnou odbornou praxou, skúsenosťami z oblasti ekonomiky a dopravy. Kontroly sa ďalej zúčastnili dve pribraté osoby – odborník so skúsenosťami z oblasti pro-

jektovania líniových stavieb, vedúci Katedry dopravných stavieb Stavebnej fakulty Slovenskej technickej univerzity v Bratislave, a analytik Útvaru hodnoty za peniaze MF SR.

ZÁVER

Mimoriadna kontrolná akcia naplnila ciele stanovené v predmete kontroly. NDS ako najväčší verejný investor v SR plní dôležitú funkciu v oblasti ekonomického rozvoja krajiny. Proces prípravy diaľničnej cestnej infraštruktúry je mimoriadne dôležitý z hľadiska budúcich verejných výdavkov štátu. Kompletná a komplexná príprava stavby strategických infraštruktúrnych projektov do veľkej miery zaručuje budúci bezproblémový tok ľudí, tovarov a služieb v rámci SR aj celého stredoeurópskeho priestoru. Kontrola poukázala na nedostatky v príprave

stavby diaľnice D1 Bratislava – Trnava, križovatka Triblavina, akými boli chýbajúce výsledky podrobných analýz z dopravných prieskumov a chýbajúce nástroje dopravného plánovania. Vnútorý kontrolný systém NDS nefungoval optimálne a kontrolou NKÚ SR zistené nedostatky neidentifikoval. Pri stavbe križovatky Triblavina existuje reálne riziko nedodržania plánovaného termínu ukončenia stavby do 13. mája 2017. V súvislosti so zistenými nedostatkami navrhla kontrola dve odporúčania NDS a súčasne navrhuje tri odporúčania MDV SR.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava

☎ +421 2 501 14 451 ✉ info@nku.gov.sk

Národná diaľničná spoločnosť, a. s.
Dúbravská cesta 14
841 01 Bratislava

☎ +421 2 583 11 111 ✉ otazka@ndsas.sk