

# **Správa o výsledku kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami na výstavbu diaľnic – úsek diaľnice Vrtižer – Hričovské Podhradie**

Kontrola hospodárenia s finančnými prostriedkami na výstavbu diaľnic – úsek diaľnice Vrtižer – Hričovské Podhradie bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej NKÚ SR) za rok 2009.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť účelovosť, hospodárnosť a efektívnosť vynakladania finančných prostriedkov štátneho rozpočtu určených na výstavbu diaľnic za roky 2004 – 2008 v úseku diaľnice Vrtižer – Hričovské Podhradie.

Predmetom kontroly bolo preveriť a zhodnotiť postup pri uzavieraní zmluvy o dielo na výstavbu vybraného úseku diaľnice; analyzovať prípady zvyšovania investičných nákladov počas realizácie výstavby z hľadiska odôvodnenosti, preukaznosti, účelovosti a efektívnosti vynakladaných prostriedkov na výstavbu diaľnice; uzatváranie dodatkov k zmluvám o dielo a uzatvorené dodatky k zmluve o dielo preveriť z hľadiska zákona o verejnom obstarávaní a zákona o verejných prácach; dodržiavanie zmluvných podmienok pri fakturácii a úhrade realizovaných prác, uplatňovanie sankcií a ich vymáhanie; vyčíslit' investičné náklady ktoré nesúvisia a nepodmieňujú výstavbu a prevádzku diaľničného úseku; postup obstarávateľa pri odovzdaní a prevzatí diela, alebo dokončenej časti a vyčíslit' výšku skutočných nákladov vynaložených na diaľničné teleso a osobitne na mosty.

Kontrolná akcia bola vykonaná v Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s. (ďalej len NDS) v čase od 23.02.2009 do 30.06.2009 s prerušením za obdobie od 01.01.2004 do 30.06.2009.

## **1. Všeobecná časť**

Diaľnica Vrtižer – Hričovské Podhradie bola zrealizovaná ako štvorpruhová komunikácia. Konštrukcia vozovky je tvorená asfaltovým mastixovým kobercom hrúbky 4 cm, asfaltovým betónom hrúbky 6 cm, obalovaným kamenivom hrúbky 10 cm. Tieto vrstvy sú medzi sebou delené infiltračným postrekom. Celková hrúbka konštrukcie vozovky dosahuje hrúbky 58 cm.

Úsek D 1 Vrtižer – Hričovské Podhradie je dlhý 12,904 km. Začiatok vybraného úseku diaľnice D 1 je určený mimoúrovňovou križovatkou vo Vrtižeri a je napojený na cestu I/61. Koniec diaľnice je napojený v Hričovskom Podhradí na diaľnicu D 3 Hričovské Podhradie – Žilina – Strážov. Zo 186 objektov bolo 94 objektov vyvolaných investícií, ktoré však so stavbou súviseli.

K pôvodnej zmluve o dielo (ďalej len ZoD) v cene 87 888 197,90 EUR z roku 1998 (2 494 004 900 SKK) bolo počas doby výstavby uzavretých 60 dodatkov. Pôvodne predpokladaný termín začatia prác bolo stanovený na október 1998, plánovaný termín spojzdenia celej stavby na september 2000 a plánovaný termín ukončenia stavby september 2001. Lehota výstavby bola stanovená na 36 mesiacov. Za porušenie zmluvných podmienok boli dohodnuté sankcie.

V roku 1999 vláda SR uznesením 236/1999 rozhodla o odsunutí termínu dokončenia tejto stavby do obdobia po roku 2002. Výstavba bola obnovená v roku 2004. Súčasne so zmenou termínov výstavby dochádzalo aj k zmenám v dodávateľoch stavby. Pôvodná zmluva o dielo uzavretá s víťazom verejnej súťaže bola akceptovaná novým dodávateľom s cenou 87 888 197,90 EUR (2 494 004 900 SKK) bez DPH a následne upravenou povoleným indexom 1,48863 na cenu 123 235 126,80 EUR (3 712 581 429,87 SKK). Zmena dodávateľa bola uskutočnená dodatkom č. 4 k pôvodnej ZoD. Súčasťou dodatku č. 4 bola aj zmluva o dielo medzi pôvodným a novým dodávateľom zo dňa 23.10.2002 o realizácii časti diela v rozsahu 50 %. Po obnovení procesu výstavby v roku 2004 boli riešené aj nové položky, ktoré neboli zapracované v pôvodnej dokumentácii. Jednalo sa napríklad o:

- dokumentáciu pre vykonanie prác a zariadenie pre prevádzku staveniska
- zvýšenie ceny o správnu réžiu a primeraný zisk 7,5%
- vybavenie zabezpečenia činnosti dozoru stavby
- dokumentáciu skutočného vyhotovenia stavby
- náklady dopravy betónovej zmesi (zvýšenie prepravnej vzdialenosti).

Nové položky ocenené v rámci podpísaných dodatkov predstavovali v cenovom vyjadrení objem nad 1,99 mil. EUR (60 mil. SKK) bez DPH.

## **2. Verejná súťaž**

Vyhlásenie verejnej súťaže v zmysle zákona č. 263/93 Z. z. o verejnom obstarávaní na zhotoviteľa stavebných prác uskutočnila Slovenská správa ciest, Miletičova 19, Bratislava ako predchodca NDS. Text oznámenia o vyhlásení verejnej súťaže bol zverejnený v Obchodnom vestníku č.16/98 pod číslom S0 5256 a v zahraničnej tlači (Submission – Anzeiger Hamburg, BRD č. 149 pod číslom 1009). Vo zverejnenom texte nebola zmienka o riešení situácie, keď víťaz súťaže a zhotoviteľ diela po podpísaní ZoD nebude schopný dielo realizovať a dokončiť.

Súťažné podklady si v stanovenom termíne prevzali siedmi záujemcovia. Výsledky hodnotiacej komisie boli zaznamenané v Protokole z vyhodnotenia verejnej súťaže. Za víťaza súťaže s najvyšším počtom bodov bol označený uchádzač s ponúkanou cenou stavby 87 888 197,90 Eur (2 647 719 850 SKK) s DPH. NDS listom zo dňa 8.10.1998 oznámila, že predložený návrh je prvý v poradí. Ďalšiemu záujemcovi listom z toho istého dňa oznámila, že predložený návrh komisia vyhodnotila ako druhý v poradí s tým, že v prípade, že s víťazom súťaže nedôjde v stanovenej lehote k uzavretiu ZoD, bude firma pozvaná na rokovanie k uzatvoreniu zmluvy. Výsledky verejnej súťaže boli zverejnené v Obchodnom vestníku č. 32/98.

## **3. Zmluva o dielo**

Slovenská správa ciest uzavrela s víťazom súťaže dňa 21.10.1998 ZoD č. 812-43/98 s navrhnutou cenou 87 888 197,90 EUR (2 647 719 850 SKK) vrátane DPH v cenovej úrovni k 10.9.1998.

Pôvodného dodávateľa stavby v zmysle dodatku č. 2 zo dňa 19.11.2001 vystriedala 100 % dcérska akciová spoločnosť. V roku 2004 prevzal stavbu v zmysle dodatku č. 4 z 23.10.2002 nový dodávateľ. S novým dodávateľom bola uzavretá ZoD v rozsahu pôvodnej zmluvy pod rovnakým označením.

Podľa zistenia NKÚ SR mal byť výber nového dodávateľa v roku 2004 realizovaný novou verejnou súťažou. Dôvodom pre vyhlásenie a uskutočnenie novej verejnej súťaže boli hlavne:

- odstúpenie pôvodného dodávateľa diela,
- nové podmienky výstavby súvisiace so zmenou technických noriem,
- iná cenová úroveň oproti roku 1998, nové požiadavky zo strany investora a MDPT SR.

**. Neuskutočnením verejnej súťaže v roku 2004 pred opätovným zahájením stavby nebol vytvorený priestor pre transparentné vysúťaženie lepších cien a podmienok dodania diela. Slovenská správa ciest v oznámení o verejnej súťaži neuviedla postup pri možnej zmene dodávateľa riešila jeho zmenu dodatkom k pôvodnej zmluve, čím nevytvorila riadne pripomienky pre transparentnosť tohto procesu.**

#### **4. Zhrnutie a prehľad o dodatkoch k ZoD**

Odo dňa podpisu ZoD bolo k termínu kontroly podpísaných 60 dodatkov, ktoré je možné rozdeliť do dvoch hlavných skupín na:

#### **Dodatky, ktoré nemali vplyv na zmenu zmluvnej ceny a nemali finančný charakter**

- zmenazhotoviteľa stavby a to dodatkom č. 2, ktorým z pôvodného zhotoviteľa stavby prešli práva a povinnosti zmluvného vzťahu na jeho nástupcu – dcérsku spoločnosť. Následne dodatkom č. 4, došlo k ďalšej zmene zhotoviteľa stavby.
- predĺženie lehoty výstavby, ktoré bolo podľa uznesenia vlády SR č. 236 z 24.3.1999 zmenené dodatkom č. 1/a do 09/2004. Plánovaný termín ukončenia sa neskôr doplnil dodatkom č. 43 o nový termín ukončenia stavby na 12/2008.

#### **K zmenám v časti Zmluvných údajov dochádzalo pri:**

- zmene na strane obstarávateľa podľa dodatku č. 1/a k definovaniu štatutárnych zástupcov
- zmene názvu obstarávateľa zo Slovenskej správy ciest na Národnú diaľničnú spoločnosť, a.s.
- zmene bankového spojenia dodatkom č. 40
- zmene oprávnených osôb na rokovanie vo veciach technických
- zmene identifikačných údajov, napríklad zmeny daňového identifikačného čísla u obstarávateľa, doplnenia osôb oprávnených na zastupovanie zhotoviteľa.
- doplnení podzhotoviteľov, určení zodpovedného geodeta a pri zmene bankového spojenia.

Ďalšie zmeny v dodatkoch, ktoré nemali vplyv na zmenu zmluvnej ceny pojednávajú o spresnení vecného triedenia všeobecných položiek, predĺžení záručnej doby na vady, ktoré by vznikli z titulu osadenia mostných ložísk na dobu 120 mesiacov.

**Dodatky, ktoré mali vplyv na zmenu zmluvnej ceny** sa v časti Zmluvných údajov týkali zmien:

- zálohových platieb pre rok 2002,
- preddavku na rok 2007 vo výške 6 638 783,77 EUR (200 000 000 SKK) bez DPH s odpočtom preddavku 01/2007, 02/2007, 03/2007,
- zmluvnej ceny, ktorá bola podľa dodatku č. 6 v sume 87 888 197,90 EUR (2 494 004 900 SKK) bez DPH a následne upravená dodatkom č. 9 v zmysle zákona č. 18/1996 o cenách na sumu 123 235 126,80 EUR (3 712 581 430 SKK) bez DPH a primeraného zisku,
- úpravy bankovej záruky, z pôvodného 1% predpokladanej ceny vykonaných prác na 2% .

Najväčší vplyv na zmluvnú cenu mali zmeny súvisiace s pozastavením stavby a z toho vyplývajúcich zmien technických noriem, predpisov v oblasti informačného systému diaľnic a požiadaviek budúcich správcov. Z uvedených dôvodov bolo potrebné vypracovať dodatky, ktoré by tieto zmeny zapracovali tak, aby predpísané technické riešenia boli splnené.

K hlavným dôvodom, pre ktoré sa jednotlivé objekty formou dodatkov dopĺňali patrili:

- rozdiely v dokumentácii súťažného návrhu a skutočne vykonaných prác,
- zmeny aktualizácie projektovej dokumentácie – osem dodatkov
- dokumentácie pre stavebné povolenia osem dodatkov,
- navyše práce, ktoré neboli súčasťou dokumentácie pre stavebné povolenie - tri dodatky,
- upresnenia častí technológie diaľnice podľa aktualizovanej dokumentácie a realizácia operátorského pracoviska Predmier - tri dodatky,
- upresnenia nových technických riešení, železobetónových ríms, záchytných zvodidiel, zvislého a vodorovného dopravného značenia, dodatočné revízne vrty na opornom múre a vybudovanie dočasného strediska údržby v Predmieri a s ním súvisiacich objektov,
- požiadavky a stanoviská OR Policajného Zboru a Krajského úradu pozemných komunikácií,
- dopočítanie ekonomicky oprávnených nákladov na dopravu betónovej zmesi,
- práce súvisiace s prevádzkou zariadenia staveniska,
- opravenie chybné spočítaných súm objektov,
- valorizácie ceny podľa časového obdobia stavby.

Dodatky, ktorými sa dojednali zmeny v časti Zmluvné podmienky zvláštne bolo zistené, že za práce vykonané za mesiac november nebola včas vykonaná úhrada a neboli uvedené položky v merných jednotkách, ale v kompletoch. **Tento postup nie je v súlade s článkom 52.1 Všeobecných zmluvných podmienok – Ocenenie zmien, podľa ktorého „Všetky zmeny podľa článku 51 a akékoľvek dodatky k zmluvnej cene, ktoré sú určené podľa článku 52 budú ocenené jednotkovými cenami“.**

Preindexovanie ZoD ako celku bolo vykonané dodatkom č. 9 čím došlo k úprave ceny diela na cenovú úroveň k 30.6.2004, na hodnotu 123 235 126,80 EUR (3 712 581 429 SKK) bez DPH, resp. 146 649 801 EUR (4 417 971 901 SKK) vrátane DPH s tým, že táto cena bude ďalej upravovaná podľa čl. 68.1 Zmluvných podmienok všeobecných. Dopad týchto zmien na ceny bol v rozsahu od 89,7 % do 179 % oproti základnej cene z júna 2004.

Dodatky mali vplyv na cenu všetkých stavebných objektov, najvypuklejšie sa prejavili pri mostoch. V priebehu prerušenia výstavby došlo k zmenám v niektorých STN napr. v oblasti triedy betónov. Tieto zmeny mohli byť vykonané len na základe zmien projektovej dokumentácie.

Celková suma všetkých dodatkov bola vo výške 78 569 730,37 EUR(2 366 991 697,15 SKK) bez DPH.

Na diaľničnom úseku budovanom väčšinou na násypoch, bolo zrealizovaných celkove 18 mostov, 11 bolo situovaných na diaľnici, štyri na vetvách križovatiek, jeden na účelovej komunikácii, jeden most bol upravovaný ako existujúci a jeden most ako železničný.

Pozastavením výstavby a akceptovaním nových STN bola stará projektová dokumentácia nahradená aktualizovanou, nakoľko bez aktualizácie by neboli vydané stavebné povolenia.

## **5. Rozhodnutie o povolení zmeny stavby pred dokončením a o povolení užívania**

Rozhodnutím MDPT SR č. 11327-2100/06 bolo udelené povolenie zmeny stavebných objektov pred dokončením na základe dopadov zmien STN, sklonov nivelity diaľnice, dĺžky prejazdov stredným deliacim pásom, zmien zvodidiel, zmien križovatiek Bytča a Vrtižer. Taktiež bolo potrebné riešiť zmeny na mostoch vyplývajúce z implementácie Európskych noriem do noriem STN.

V rozhodnutí o povolení zmeny stavby pred dokončením a povolení užívania vydaného MDPT SR, odborom štátnej správy pozemných komunikácií, ako špeciálneho stavebného úradu pre diaľnice sa konštatuje, že stavba bola zrealizovaná podľa dokumentácie overenej v stavebnom konaní a zároveň boli povolené zmeny stavby pred jej dokončením.

Objektovú skladbu stavby Vrtižer – Hričovské Podhradie tvorí 186 stavebných objektov, z toho 94 stavebných objektov nesie označenie vyvolanej investície. Všetky dodatky súvisia s výstavbou diaľničného úseku a bolo ich nutné zrealizovať. V rámci stavby z nich len dva objekty boli majetkom NDS, a to :

- preložka telefónnych káblov
- preložka diaľkových káblov

Celkové náklady na objekty prevádzkované iným správcom ako NDS (vyvolané investície) predstavujú objem 23 925 084 EUR (720 767 073,45 SKK). To znamená, že vyvolané investície tvoria takmer 12 % celkovej ceny.

NKÚ SR preveril všetky stavebné objekty vyvolaných investícií pritom zistil, že všetky priamo súviseli so stavbou diaľničného úseku D1 Vrtižer – Hričovské Podhradie.

**Pri podrobnejšom rozbere vyvolaných investícií NKÚ SR zistil, že v niektorých prípadoch nebolo dôsledne zohľadnené ustanovenie ods. 13 § 18 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov** (napríklad prekládka železničnej trati, elektrického vedenia), podľa ktorého investor stavby je povinný uhradiť len vyvolané úpravy priamo dotknutého úseku vedenia, a to na úrovni technického riešenia v čase, keď bola úprava vyvolaná. Ostatné úpravy, ktorými sa zvýši výkonnosť alebo zmodernizuje vedenie, je vlastník alebo správca pozemnej komunikácie oprávnený vykonať len na základe predchádzajúcej písomnej dohody vlastníka alebo správcu pozemnej komunikácie s vlastníkom alebo správcou vedenia, vždy na náklady vlastníka alebo správcu tohto vedenia.

V týchto a podobných prípadoch dochádza k javu, kedy investor výstavby diaľnic

vyvolané investície realizovať musel, ale správcovi či užívateľovi objektu ich odovzdal v neporovnateľne vyššom technickom stave, ako boli pôvodne realizované. Jedná sa vo všeobecnosti o všetky druhy prekládok (silové káble, plynovody, vodovody, elektrorozvody...), ktoré musel objednávateľ zabezpečiť, pritom správca sa na realizácii finančne nepodieľal. **NKÚ SR týmto poukazuje na to, že dôsledné dodržiavanie ustanovenia citovaného zákona je v oblasti vyvolaných investícií možné len pri včasnom rokovaní so správcom** stavebného objektu už v procese zakladania a prípravy stavby.

## 6. Prehľad fakturácie za zhotovené dielo

Pri kontrole bolo zistené, že dodávateľ stavby diaľničného úseku D1 Vrtižer - Hričovské Podhradie, realizoval stavbu podľa predložených podkladov v cene 201 804 857,17 EUR (6 079 573 127,15 SKK), z toho diaľničný úsek v cene 112 522 710,52 EUR (3 389 859 177,20 SKK), za mostné telesá v cene 89 282 146,68 EUR (2 689 713 951 SKK). Oneskorenie úhrad faktúr bolo spôsobené nedodržaním postupov v účtovníctve, nedodržaním postupov stanovených v časti B1 Zmluvných podmienok všeobecných, bod 60.9 k ZoD, **neboli dodržané postupy stanovené v časti B1 Zmluvných podmienok všeobecných k ZoD**, „Porušenie povinností obstarávateľom“, bod 67.1. Prípady porušenia povinností obstarávateľom. Podľa písm. a) v prípade, že obstarávateľ nezaplatí zhotoviteľovi do 28 dní po uplynutí lehoty podľa čl. 60.9., kedy mala byť platba vykonaná mal zhotoviteľ právo ukončiť svoju činnosť a odstúpiť od zmluvy 28 dní po predchádzajúcom písomnom súhlase. Išlo napríklad o faktúry č. 680 – oneskorenie päť mesiacov, č. 1098 – šesť mesačné oneskorenie a č.3000430953.

### 6.1 Kontrola zmluvných pokút a úrokov z omeškania

Kontrolovaný subjekt predložil výpis z účtovnej knihy, z účtov pre zmluvné pokuty a ostatné pokuty, penále a úroky z omeškania, za kontrolované obdobie rokov 2004 – 2008 na stavbe Diaľnica D1 Vrtižer – Hričovské Podhradie. NKÚ SR zistil, že sankcie neboli obojstranne uplatnené.

## 7. Postup obstarávateľa pri odovzdaní a prevzatí diela

Prepojenie diaľnice D 1 na cestnú sieť bolo realizované mimoúrovňovými križovatkami. Úsek diaľnice D 1 Vrtižer - Hričovské Podhradie bol daný do užívania v júni 2007 na základe kolaudačného rozhodnutia. Priebeh doby výstavby je možné zhrnúť do období: 12/1998–09/2004 - stavba zahájená a vzápätí pozastavená, obdobie 09/2004–12/2008, v ktorom pokračovala výstavba po prerušení, pričom stavba bola spojzdnená v 06/2007. Odovzdanie a prevzatie diela, alebo dokončenej časti boli medzi zhotoviteľom stavby a jej užívateľom realizované na základe preberacieho protokolu o odovzdaní a prevzatí verejnej práce, podľa článku 4 bod 3 ZoD. Predmetom preberacieho protokolu bol súpis drobných nedorobkov s termínom ich odstránenia a z toho vyplývajúcej zdržanej sumy z dohodnutej ceny verejnej práce. Predmetom zápisu bolo uvedenie finančnej čiastky zodpovedajúcej sume splátkových listov k predmetu preberaného diela, alebo jeho časti.

V záverečnej časti protokolu bol priestor pre vyjadrenie sa účastníkov k preberanému dielu. Preberací protokol bol podpísaný zástupcom zhotoviteľa, zástupcom stavebníka stavebným dozom geodetom, zástupcami budúceho užívateľa, autorským dozom a prípadnými ostatnými účastníkmi preberacieho konania. Podľa predložených podkladov bolo na stavbe Vrtižer – Hričovské Podhradie vykonaných 169 preberacích konaní. Týkali sa demolačných prác, sadových úprav a terénnych úprav diaľničného telesa križovatiek, mostných objektov, oplozenia, kanalizácie, osvetlenia

úprav diaľničného koridoru, křižovatiek, mostných objektov, optického, kanalizačie, osvetlenia, preložiek káblov objektov Strediska údržby a pod. Závèrečné technické a ekonomické vyhodnotenie nebolo v čase výkonu kontroly ukončené.

## **8. Vnútorná kontrola a kontrola plnenia opatrení**

Vnútorná kontrola sa riadila organizačnou normou číslo 12/2005 zo dňa 7.7.2005 pod názvom „Pokyn na zabezpečenie a vykonávanie vnútornej kontroly a finančnej kontroly v podmienkach Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s.“

Kontrolou plnenia prijatých plánov činnosti na roky 2006 – 2008 bolo zistené, že do plánov činnosti boli pre odbor auditu a kontroly zaraďované konkrétne úlohy s konkrétnymi termínmi plnenia, ako aj úlohy operatívneho charakteru, prijímané na základe rozhodnutia generálneho riaditeľa.

Z vyhodnotení kontrolnej činnosti vyplýva, že bolo uskutočnených 16 kontrol, prijatých bolo 43 opatrení a dve zistenia boli postúpené orgánom činným v trestnom konaní.

## **9. Kontrola plnenia opatrení**

NKÚ SR vykonal kontrolu plnenia opatrení vyplývajúcu z kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami spoločnosti na výstavbu diaľnic a rýchlostných komunikácií. Kontrola za obdobie od roku 2002 do 30.6.2005 bola vykonaná v NDS v zmysle poverenia predsedu NKÚ SR č. 1234 zo dňa 6. júna 2005 v čase od 13.6.2005 do 21.10.2005. NDS prijala k zisteniam osem opatrení, ktoré boli splnené.

## **10. Záver**

Kontrolou vykonanou v NDS boli zistené nedostatky, ktoré vyplývajú z neuskutočnenia verejnej súťaže s konečným dodávateľom stavby. Neuskutočnením novej súťaže v roku 2004 neboli vytvorené predpoklady na stanovenie objektívnej ceny na dodanie diela hlavne tým, že nebolo vytvorené súťažné prostredie. Predĺžením, resp. pozastavením výstavby diaľnice D1 v úseku Vrtižer - Hričovské Podhradie došlo vplyvom zmien technických noriem, novým požiadavkám vyplývajúcich z implementácie európskych noriem k projektovým zmenám a následným zmenám cien, zmenám cien vplyvom pozastavenia výstavby a pod. Nedostatky boli zistené pri uplatňovaní zákona o účtovníctve tým, že k faktúram neboli priložené relevantné doklady a dochádzalo k oneskoreniu úhrad niektorých faktúr. NKÚ SR súčasne upozorňuje, že budovanie preložiek železničnej trati, rieky Váh, elektrických a plynových vedení, ktorými boli dosiahnuté vyššie technické parametre zhotoveného diela boli realizované bez finančnej účasti budúceho užívateľa, ktorý dielo prevzali bezplatne.