

Informace z kontrolní akce č. 08/16

Projekt partnerství veřejného a soukromého sektoru *Výstavba justičního areálu v Ústí nad Labem*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit realizaci projektu partnerství veřejného a soukromého sektoru *Výstavba justičního areálu v Ústí nad Labem*.

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do doby ukončení kontroly. V případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola byla provedena v době od dubna do září 2008.

Kontrolované osoby:

- Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MSP“),
- Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „KS“).

I. Úvod

Výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem začal KS připravovat v roce 2003. Financována měla být z prostředků státního rozpočtu v rámci programu ev. č. 236 110 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny regionálních složek justice* (dále jen „program“). Koncem roku 2004 MSP navrhlo vládě realizovat výstavbu formou projektu partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále jen „projekt PPP“). Výstavbu a provozování areálu tak měl zajistit na své náklady soukromý partner (koncesionář), kterému budou po uvedení areálu do provozu hrazeny ze státního rozpočtu za poskytnuté služby tzv. platby za dostupnost.

Projekt PPP je vymezen v koncesním projektu a v koncesní smlouvě. Koncesní projekt vymezuje základní činnosti, ekonomické podmínky a právní vztahy, které mají být obsahem koncesní smlouvy. Obsah koncesního projektu a postup pro uzavření koncesní smlouvy upravují zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), a vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon. Realizaci projektů PPP upravuje i řada doporučujících metodik, určených především veřejným zadavatelům, jejichž zpracování zabezpečilo Ministerstvo financí.

Záměrem projektu PPP na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem je zajistit fungování justičních činností na úrovni standardů pro uspořádání, vybavení a plochy kanceláří a prostor v soudních budovách definovaných MSP, rozšířením kapacit umožnit naplnění plánovaného počtu soudců a soudních úředníků a zlepšit nebo alespoň nezhoršit dosažitelnost soudů pro občany. Orgány justice na krajské a okresní úrovni mají být integrovány do jednoho areálu.

V době kontroly byl dokončen proces schvalování koncesního projektu na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem. Kontrolní akci proto byly z pohledu věcné správnosti, hospodárnosti a účelnosti prověřovány práce a činnosti provedené do té doby, zejména:

- zpracování investičního záměru a návrh pilotního projektu PPP,
- zabezpečování územního rozhodnutí, stavebního povolení a pozemků pro výstavbu areálu,
- výběr poradce a plnění smlouvy uzavřené s ním,
- stanovení základních časových, technických a ekonomických parametrů projektu PPP,
- finanční analýza variant realizace výstavby areálu,
- řízení realizace projektu PPP.

Poznámka: Právní předpisy uvedené v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

1 Práce a činnosti provedené před zařazením výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem do druhé vlny pilotních projektů PPP

Návrh pilotního projektu PPP na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem, který MSp předložilo vládě, byl podkladem pro zařazení výstavby areálu do druhé vlny pilotních projektů PPP v srpnu 2005. Návrh vycházel z investičního záměru zpracovaného KS v roce 2004.

1.1 Investiční záměr

MSp schválilo v roce 2003 zahájení přípravy výstavby justičního areálu z prostředků státního rozpočtu v rámci programu. Za účelem zaregistrování akce do programu ve smyslu § 5 vyhlášky č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, požádalo KS o předložení investičního záměru.

Investiční záměr podle § 4 vyhlášky č. 40/2001 Sb. věcně a funkčně vymezuje a zdůvodňuje stavbu a určuje časový průběh přípravy a realizace výstavby. Obsahuje mj. vstupní data vymezující realizační termíny, rozhodující projektované parametry a potřeby a zdroje financování akce. V procesu přípravy a schvalování investičního záměru na výstavbu justičního areálu však **nedošlo k odpovídajícímu ujasnění těchto časových, technických a ekonomických parametrů výstavby.**

MSp stanovilo v lednu 2004 na výstavbu areálu bez bližšího odůvodnění investiční náklady 456,9 mil. Kč a termíny realizace roky 2004 až 2007. V srpnu 2004 náklady mírně snížilo na 456,3 mil. Kč a posunulo ukončení výstavby na rok 2008. KS zpracoval investiční záměr v souladu s těmito parametry, avšak neuvedl objemové údaje stavby. MSp jej proto neschválilo. Konstatovalo, že akce je s ohledem na rozsah budovy a předpokládaný nárůst cen stavebních prací finančně podhodnocená a není zřejmé, jakým způsobem byly stanoveny náklady. Podklady, na jejichž základě došlo k závěru o podhodnocení nákladů, nedoložilo.

Skutečností však bylo, že MSp nemělo v programu vyčleněny dostatečné finanční zdroje na výstavbu justičního areálu. Uvažovalo proto o odsunutí zahájení výstavby na rok 2009 s odůvodněním, že stavba není nezbytnou prioritou ve srovnání s potřebami ostatních regionů. Následně ale MSp rozhodlo navrhnout výstavbu jako projekt PPP. Návrh byl Ministerstvem financí a vládou akceptován. Příslušný pilotní projekt PPP mělo MSp podle usnesení vlády ze dne 19. ledna 2005 č. 76, k pilotním projektům Partnerství veřejného a soukromého sektoru, předložit ke schválení do března 2005.

1.2 Návrh pilotního projektu PPP

MSp stanovilo v pilotním projektu cíle a potřeby výstavby shodně s údaji v investičním záměru. Investiční náklady na výstavbu však předpokládalo o 14 %, tj. o 63,7 mil. Kč vyšší, než v investičním záměru. Předpokládanou hodnotu projektu PPP uvedlo ve výši 820 mil. Kč, z toho průměrné roční platby za služby ve výši cca 33 mil. Kč. **Způsob stanovení uvedených ekonomických parametrů MSp nedoložilo.** Jejich výše se po zpracování koncesního projektu poradcem v roce 2006 ukázala jako několikanásobně podhodnocená.

MSp odůvodnilo návrh na zařazení výstavby justičního areálu formou projektu PPP tím, že v Ústeckém kraji jsou největší prostorové problémy. Dokumenty, které by toto tvrzení dokládaly, nepředložilo. Z údajů uvedených v pilotním projektu vyplývá, že rozhodujícím důvodem pro návrh byla snaha MSp realizovat výstavbu justičního areálu při nedostatku finančních prostředků v programu v původním termínu do roku 2008.

Po posouzení návrhu pilotního projektu meziresortním týmem vzala vláda usnesením ze dne 17. srpna 2005 č. 1017, k předložení pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru – 2. vlna, na vědomí zařazení výstavby nové soudní budovy v Ústí nad Labem do druhé vlny projektů PPP.

2. Práce a činnosti provedené po zařazení výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem do druhé vlny pilotních projektů PPP

Do doby ukončení kontroly bylo na realizaci projektu PPP vynaloženo ze státního rozpočtu celkem 48,9 mil. Kč, z toho na výkup pozemků 2,3 mil. Kč, v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí 3,1 mil. Kč, v souvislosti se zadávacím řízením na poradce 4,3 mil. Kč a poradci za vypracování dokumentace pro stavební povolení, získání stavebního povolení, vypracování koncesního projektu a vypracování návrhu koncesní smlouvy a zadávací (koncesní) dokumentace pro výběr soukromého partnera 39,2 mil. Kč.

2.1 Práce a činnosti v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí

Usnesením vlády ze dne 17. srpna 2005 č. 1017 bylo místopředsedovi vlády a ministru spravedlnosti uloženo provést do 30. září 2005 veškeré potřebné kroky k zahájení územního řízení. MSp rozhodlo financovat zpracování dokumentace k doložení návrhu na zahájení územního řízení z programu. Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce podle § 7 vyhlášky č. 40/2001 Sb. vydalo 26. září 2005 a v něm stanovilo KS termín schválení dokumentace pro územní řízení na prosinec 2005 a náklady na akci maximálně 2,0 mil. Kč.

Smlouvu s dodavatelem akce v ceně 2,0 mil. Kč uzavřel KS 29. září 2005. Termín pro podání návrhu na zahájení územního řízení byl stanoven do 30. září 2005 a pro předání dokumentace pro územní rozhodnutí včetně příslušné studie do 30. listopadu 2005. Je zřejmé, že nemělo smysl podávat návrh na zahájení územního řízení do 30. září 2005, neboť nemohl být doložen předepsanou dokumentací vyplývající z § 35 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dodavatel oba termíny dodržel. Stavební úřad územní řízení v říjnu 2005 přerušil a vyzval KS k doplnění návrhu.

MSp uzavřelo se stejným dodavatelem další smlouvu (bez uvedení data) v ceně 1,1 mil. Kč, jejímž předmětem bylo dopracování chybějících podkladů pro územní řízení a zajištění územního rozhodnutí. Cenu uhradilo MSp z běžných výdajů. Územní rozhodnutí bylo vydáno v březnu 2006.

Uvedeným postupem, kdy v souvislosti se zpracováním podkladů pro územní řízení byly uzavřeny dvě smlouvy, **vznikl netransparentní stav, a nebylo tak možno jednoznačně ověřit věcnou správnost a úplnost plnění jednotlivých smluv.** Přitom cílem investičního záměru akce, na jehož základě bylo vydáno výše uvedené rozhodnutí, bylo provedení všech přípravných, průzkumných, projektových a inženýrských činností nutných k zahájení územního řízení a podání návrhu na jeho zahájení.

2.2 Výběr poradce a plnění smlouvy uzavřené s ním

a) MSp vybralo v souladu se zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, jako poradce sdružení tří firem a v dubnu 2006 s ním uzavřelo smlouvu v ceně 58,7 mil. Kč. Předmětem smlouvy bylo poradenství pro projekt PPP rozdělené na zabezpečení stavebního povolení (fáze 0), vypracování koncesního projektu (fáze 1), přípravu projektu PPP (fáze 2) a zabezpečení vyjmenovaných činností koncesního řízení na výběr soukromého partnera (fáze 3). Termín plnění poslední fáze byl leden 2008.

Předmět plnění se týkal výstavby justičních areálů v Ústí nad Labem a v Karlových Varech, neboť MSp sloučilo v zadávacím řízení do té doby samostatné pilotní projekty PPP do jednoho projektu. MSp sdělilo, že důvodem sloučení bylo dosažení optimální výše hodnoty investičních nákladů pro projekty PPP, která byla na základě kritérií schválených vládou předpokládána v rozmezí od 1 do 5 mld. Kč.

MSp rozhodlo v prosinci 2006 na základě výsledků finanční analýzy provedené poradcem nepokračovat v realizaci přípravy výstavby justičního areálu v Karlových Varech formou projektu PPP. V té době však již byly předpokládány investiční náklady jen na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem vyšší než minimální hodnota výše uvedeného rozmezí.

b) Kontrolou plnění činností příslušných fází vyplývajících ze smlouvy s poradcem bylo zjištěno, že:

- MSp dohodlo posunutí termínů plnění jednotlivých fází. Termín plnění poslední fáze tak byl posunut o tři měsíce na duben 2008. Důvodem byla potřeba vypracování nové architektonické studie, neboť stávající studii posoudil poradce jako velkorysou a pro provoz finančně nevýhodnou;
- MSp vypustilo z fáze 0 některé činnosti týkající se justičního areálu v Karlových Varech. Cenu plnění však nesnížilo. Podle sdělení MSp byla důvodem

kompenzace za rozšíření prací o nové architektonické studie pro oba areály. **Kompenzace však nebyla smluvně dohodnuta a MSp ani nepředložilo ke kontrole žádné cenové kalkulace, ze kterých by bylo možno ověřit její správnost;**

- MSp dohodlo pokračování plnění smlouvy ve fázích 2 a 3 pouze pro areál v Ústí nad Labem a snížení plnění fáze 3 o některé činnosti, týkající se zadávacího řízení na výběr soukromého partnera. V souvislosti s tím dohodlo snížení ceny plnění o 2,0 mil. Kč, tj. jen o 8 % ze smluvní ceny pro fáze 2 a 3 stanovené pro oba areály. **MSp nedoložilo žádné doklady, ze kterých by bylo možno ověřit správnost dohodnutého snížení ceny;**
- MSp uhradilo v dubnu 2008 práce za činnosti provedené do května 2007 ve fázi 2 v plné výši 10,8 mil. Kč, ačkoliv poradce neprovedl všechny činnosti týkající se registru rizik a nezpracoval připomínky MSp do návrhu zadávací dokumentace na výběr soukromého partnera. Důvodem nedokončení prací bylo přerušení činnosti poradce na přípravě projektu PPP, jak je uvedeno níže.

Dále bylo zjištěno, že **MSp v průběhu plnění smlouvy nepostupovalo tak, aby byl v souvislosti se změnami vždy řádně upraven smluvní vztah s poradcem:**

- MSp navrhlo poradci odsun plateb za činnosti provedené do května 2007 ve fázích 2 a 3 do roku 2008. Příslušný dodatek ke smlouvě předložený poradcem neuzavřelo. K odsunu plateb však došlo a MSp uhradilo i neprovedené činnosti ve fázi 2, jak bylo výše uvedeno.
- MSp požádalo v srpnu 2007 poradce o přerušení činností na přípravě projektu PPP do doby schválení koncesního projektu vládou. Písemnou dohodu upravující přerušení prací však neuzavřelo. MSp nepředložilo žádný doklad o tom, že znovu obnovilo činnost poradce po schválení koncesního projektu vládou v květnu 2008, nebo že vypořádalo smluvní vztah jiným způsobem. Vzniklo tak riziko zvýšení výdajů na činnost poradce.

2.3 Stanovení základních časových, technických a ekonomických parametrů

Základní parametry projektu PPP na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem, stanovené poradcem v koncesním projektu z listopadu 2006 na základě nové architektonické studie, se významně lišily od parametrů uvedených MSp v návrhu pilotního projektu PPP z roku 2005.

a) Podle návrhu pilotního projektu PPP měla být výstavba areálu zahájena v roce 2007. V koncesním projektu byla tato doba posunuta na rok 2008. Provoz areálu na základě koncesní smlouvy měl být zahájen v roce 2010 a ukončen v roce 2032, tj. doba trvání koncesní smlouvy byla předpokládána v délce 25 let. **Z dosavadního průběhu realizace prací na projektu PPP je zřejmé, že dojde k dalšímu posunu termínů o více než jeden rok, neboť do doby ukončení kontroly nebylo zahájeno koncesní řízení na výběr soukromého partnera, ke kterému mělo podle koncesního projektu dojít v dubnu 2007.**

Hlavní příčinou byl 10měsíční skluz v předložení koncesního projektu vládě ke schválení, které je podle § 22 zákona č. 139/2006 Sb. podmínkou pro zahájení koncesního řízení. MSp k tomu uvedlo, že důvodem byla dlouhá doba připomínkového řízení, se kterou nepočítalo. Skutečností však bylo, že koncesní projekt schválil řídicí výbor v únoru 2007 a MSp jej předložilo k projednání na poradu ekonomických ministrů až koncem května 2007.

Po zúženém meziresortním připomínkovém řízení, které probíhalo od srpna 2007 do března 2008, předložilo MSp koncesní projekt vládě ke schválení v květnu 2008.

Koncesní projekt schválila vláda usnesením ze dne 21. května 2008 č. 605, k průběhu a stavu pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru na vybudování nové soudní budovy v Ústí nad Labem a vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odnětí svobody odsouzených osob. MSp mělo podle aktualizovaného časového harmonogramu do 28 dnů od schválení zahájit koncesní řízení formou soutěžního dialogu. MSp jej však nezahájilo, což zdůvodnilo tím, že stále zvažuje dvě varianty koncesního řízení – soutěžní dialog nebo otevřené řízení.

b) Základní technické parametry se odvíjely od předpokládaného počtu zaměstnanců justičních složek umístěných v areálu. V návrhu pilotního projektu PPP MSp předpokládalo zajištění prostoru pro navýšení počtu zaměstnanců na cca 600. Koncesní projekt vycházel z počtu 746 osob (620 osob byla potřeba zaměstnanců justičních složek, 90 míst rezerva, která bude nabídnuta pro komerční využití a 36 osob bylo předpokládáno pro justiční stráž), což představuje nárůst o 41 % proti stavu v době zpracování koncesního projektu ve výši 465 osob (bez rezervy).

Při výpočtu kapacity byly podle koncesního projektu využity mj. údaje ze systemizace pracovníků soudnictví. **MSp však nedoložilo ani systemizaci ani jiné doklady, ze kterých by bylo možno správnost stanovení tohoto parametru ověřit.** Pouze k tomu sdělilo, že stávající systemizace byla nevyhovující a stanovený počet byl výsledkem složitých jednání s poradcem a zainteresovanými justičními složkami.

Poradce posoudil MSp požadované technické parametry výstavby justičního areálu vyplývající z dokumentace pro územní rozhodnutí jako velkorysé a pro provoz koncesionáře finančně nevýhodné, což by se negativně odrazilo v platbách za dostupnost. Proto vypracoval novou architektonickou studii, v níž zejména navrhl snížit výšku budovy o tři podlaží. Obestavěný prostor by se tak snížil o 12 % a odhadované investiční náklady na výstavbu o 17 %. MSp návrh schválilo a poradce na základě upravených parametrů vypracoval dokumentaci pro stavební povolení, které bylo vydáno v červenci 2007.

c) V koncesním projektu byly uvedeny náklady na výstavbu justičního areálu 3,4krát vyšší a roční náklady na dostupnost 12,4krát vyšší, než MSp předpokládalo v návrhu pilotního projektu PPP. V koncesním projektu bylo kalkulováno také s náklady životního cyklu, s kterými nebylo v pilotním projektu PPP počítáno. Celkově byly náklady na projekt PPP uvedené v koncesním projektu 11,5krát vyšší než náklady uvedené v návrhu projektu.

MSp nedoložilo žádné doklady, ze kterých by bylo možno posoudit výši odhadovaných nákladů. Pouze k tomu uvedlo, že výpočet investičních nákladů provedený specialistou ve Velké Británii byl kalibrován podle výsledků výběrového řízení pro výstavbu justičního areálu v Brně a obvyklé úrovně pro stavby obdobného charakteru v České republice. Dále uvedlo, že provozní náklady byly pro příslušný finanční model stanoveny poradcem na základě vstupů od dodavatele obdobných služeb, které mají být poskytovány v justičním areálu, a na základě vstupů od MSp.

Součástí justičního areálu má být také parkovací dům o kapacitě 190 stání pro návštěvníky areálu, obyvatelé okolní bytové zástavby a zaměstnance okolních firem. Podle koncesního

projektu i sdělení MSp má tento dům zůstat ve vlastnictví soukromého partnera a MSp by mělo platit poplatky jen v případě, že bude požadovat využití části kapacity pro potřeby justičních složek, pokud 147 parkovacích míst v suterénu hlavní budovy nebude pro zaměstnance v budoucnu stačit. Přesto však byly náklady a výnosy související s výstavbou a provozováním parkovacího domu bez zdůvodnění zahrnuty do výpočtů při finanční analýze variant realizace justičního areálu.

3 Finanční analýza variant realizace výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem

V souladu s § 3 odst. 2 vyhlášky č. 217/2006 Sb. byly v koncesním projektu posuzovány z pohledu dopadů do rozpočtu MSp dvě varianty realizace výstavby justičního areálu:

- financování přímými platbami ze státního rozpočtu (dále jen „model PSC“),
- financování formou projektu PPP (dále jen „model PPP“).

Hodnotícím kritériem pro srovnání variant byly budoucí peněžní toky MSp v 25 letech předpokládaného trvání projektu PPP diskontované na tzv. čistou současnou hodnotu k roku 2007 podle vyhlášky č. 217/2006 Sb. Finanční vstupy modelů vycházely ze základních ekonomických parametrů, uvedených v předchozí části tohoto dokumentu, upravených pro jednotlivé roky inflačními koeficienty. V modelu PSC bylo zahrnuto i ocenění rizik, zohledňující pravděpodobnost odchylky ekonomických parametrů od předpokládané výše, a v modelu PPP byly zahrnuty náklady úvěru a zisk soukromého partnera (koncesionáře).

Výsledky výpočtů finančních modelů ukázaly výhodnost modelu PPP proti modelu PSC v případě areálu v Ústí nad Labem o 401,2 mil. Kč, tj. o 8,4 %, a v případě areálu v Karlových Varech o 50,9 mil. Kč, tj. o 2,7 %. MSp posoudilo výhodnost v prvním případě jako postačující. Ve druhém případě rozhodlo nepokračovat v přípravě výstavby formou projektu PPP. MSp však předem nestanovilo minimální hodnotu výhodnosti (úspor), při které přistoupí k realizaci výstavby formou projektu PPP.

Vypočítanou výhodnost modelu PPP v případě justičního areálu v Ústí nad Labem významně ovlivnil objem rizik ve výši 71 % investičních nákladů (bez DPH) započtených ve výdajích modelu PSC do období výstavby. Na těchto rizicích se rozhodující výší podílela rizika projekční (52% podíl) a stavební (33% podíl). Podkladové materiály, na jejichž základě by bylo možno posoudit správnost ohodnocení těchto rizik, však MSp nepředložilo. Pouze k tomu sdělilo, že hodnoty vycházely z pesimistického odhadu (tj. z variant s nejvyšší hodnotou) a byly vyčísleny odbornými odhady poradce na základě zkušeností z Velké Británie, obecných zkušeností z České republiky v oblasti stavebnictví a z informací o projektu.

Výše rizik, která byla zahrnuta do období výstavby, byla neodůvodněně vysoká:

- Podle metodik pro přípravu projektů PPP vyplývají projekční rizika především z rozdílu mezi očekáváním a skutečným výsledkem vyplývajícím z projektové dokumentace v případech, kdy veřejný sektor nemá projektovou dokumentaci k dispozici před zahájením koncesního řízení na výběr soukromého partnera. V daném případě provedl poradce před stanovením ekonomických parametrů revizi zpracované projektové dokumentace, na jejímž základě vypracoval novou architektonickou studii. Dále současně se zpracováním koncesního projektu

- zabezpečil vydání stavebního povolení na výstavbu a zpracoval zadávací dokumentaci pro koncesní řízení, obsahující projektovou dokumentaci stavby.
- Stavební riziko vyjadřuje především nesprávný odhad časové náročnosti výstavby a nákladů na výstavbu. V kontrolovaném případě zohledňovaly předpokládané investiční náklady také reálnou výši nákladů na výstavbu justičního areálu v Brně, jak bylo uvedeno v předchozí části tohoto dokumentu. To dokládá i skutečnost, že náklady na m³ obestavěného prostoru justičních areálů v Ústí nad Labem a v Brně byly srovnatelné. Přitom v případě areálu v Brně projektant navrhl z hledisek architektonických, stavebních a použitých materiálů náročná řešení objektů, jak bylo zjištěno kontrolní akcí č. 07/22 (kontrolní závěr byl publikován v částce 3/2008 Věstníku NKÚ). Kromě toho byla do investičních nákladů zahrnuta i 5% rezerva.

Objem uvedených rizik je také podstatně vyšší, než je doporučeno v *Metodice hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP* ze srpna 2008. Podle této metodiky je u standardních stavebních projektů, ke kterým patří i výstavba justičního areálu, doporučený rozsah ocenění rizik týkajících se investičních nákladů od 2 do 24 %.

4 Řízení realizace projektu PPP na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem

Metodikami pro přípravu projektů PPP bylo doporučeno následující schéma řízení:

- řídicí výbor (zodpovídá za naplnění cílů projektu PPP, ověřuje plnění úkolů projektového manažera a týmu; jeho rozhodnutí mají pro zadavatele formu doporučení);
- projektový manažer (zodpovídá za operativní řízení projektu PPP, je odpovědný řídicímu výboru a řídí projektový tým);
- projektový tým (realizační týmy odborníků z řad zadavatele a jím zřízených institucí; poradce).

Řídicí výbor zřídilo MSp v září 2005. Poslední jednání řídicího výboru se konalo v dubnu 2007. Podle sdělení MSp v následujícím období nevznikla žádná změna nutná k odsouhlasení řídicím výborem a jeho činnost bude obnovena v souvislosti se schválením koncesního projektu v květnu 2008 a zahájením koncesního řízení na výběr soukromého partnera. To nebylo zahájeno, jak bylo uvedeno v části 2.3a) tohoto dokumentu.

Řídicí výbor nestanovil kontrolní kritéria, jejichž splnění by podle metodik mělo být podmínkou pro rozhodnutí o postupu projektu PPP do další etapy. V případě výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem rozhodoval řídicí výbor o pokračování projektu pouze jednou, kdy na základě vypočítané výhodnosti (8,4 %) doporučil ve výstavbě areálu formou projektu PPP pokračovat. **Mezní hodnota kritéria výhodnosti nebyla předem stanovena.**

Projektového manažera jmenovalo a projektový tým zřídilo MSp v červnu 2005. Od prosince 2006 do října 2007 byl manažerem projektu místopředseda řídicího výboru a v následujícím období až do doby kontroly nebyl manažer projektu jmenován. Jeho úkoly měl plnit náměstek ministra, který byl současně předsedou řídicího výboru.

Z uvedeného je zřejmé, že MSp nevytvořilo předpoklady pro dostatečně účinné řízení a kontrolu projektového týmu a poradce.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla zaměřena na pořízení justičního areálu v Ústí nad Labem, jehož výstavba a provozování jsou připravovány jako projekt PPP. Předpokládané průměrné platby ze státního rozpočtu v období provozování areálu na základě koncesní smlouvy (23 let) se mají pohybovat kolem 410 mil. Kč ročně. V platbách jsou zahrnuty předpokládané investiční prostředky na výstavbu areálu ve výši přes 1 700 mil. Kč. Do doby kontroly byly na přípravu výstavby vynaloženy ze státního rozpočtu prostředky v celkové výši 48,9 mil. Kč.

a) Příprava výstavby justičního areálu trvá již více než pět let a dosud nebyla ukončena. MSp nezabezpečilo její řádný průběh, což může mít negativní dopady na hospodárnost budoucí výstavby a provozu justičního areálu. MSp především:

- zahájilo přípravu pořízení areálu z prostředků státního rozpočtu v rámci programu ev. č. 236 110, aniž mělo zabezpečeny zdroje financování a ujasněnou prioritu výstavby, nedostatek zdrojů pak byl v roce 2005 rozhodujícím důvodem pro návrh pořízení justičního areálu formou projektu PPP;
- při rozhodování o strategické vhodnosti výstavby formou pilotního projektu PPP vycházelo z několikanásobně podhodnocených základních ekonomických parametrů;
- požadovalo technické parametry projektu PPP, které nezabezpečovaly hospodárnost a účelnost výstavby a provozování areálu (upraveny byly až v roce 2006, kdy na základě návrhu poradce došlo zejména ke snížení nadbytečných ploch a tím výšky budovy o tři podlaží);
- dostatečně nezdůvodnilo nedodržení časového harmonogramu přípravy uvedeného v koncesním projektu – časový skluz činí již více než rok;
- nedodrželo ani aktualizovaný časový harmonogram, neboť do 18. června 2008 nezahájilo koncesní řízení na výběr soukromého partnera, přitom pro jeho zahájení mělo k dispozici všechny potřebné podklady;
- neprokázalo věrohodným způsobem výhodnost výstavby formou projektu PPP a nebylo schopno doložit podkladové materiály, ze kterých by bylo možno ověřit správnost stanovení základních ekonomických parametrů včetně ocenění rizik;
- nevytvořilo předpoklady pro účinné řízení projektového týmu a kontrolu činnosti poradce.

Vypočtená výhodnost realizace formou projektu PPP byla významně ovlivněna neodůvodněnou výší rizik započtenou v modelu PSC (model financování výstavby přímo z prostředků státního rozpočtu) do období výstavby justičního areálu. Tato skutečnost ovlivní i výpočty finanční analýzy, které budou provedeny před konečným rozhodnutím o variantě výstavby na základě výsledku koncesního řízení. NKÚ proto doporučuje před jeho zahájením:

- přehodnotit ocenění rizik, zejména projekčních a stavebních zahrnutých v modelu PSC do období výstavby tak, aby objektivně vyjadřovaly stav v přípravě výstavby justičního areálu;

- **stanovit minimální mezní hodnotu výhodnosti projektu PPP a přitom přihlédnout i k předpokládaným výdajům státního rozpočtu, které budou vyplývat z koncesní smlouvy.**

b) Kontrolou prostředků státního rozpočtu vynaložených v průběhu přípravy výstavby justičního areálu bylo zejména zjištěno, že MSp:

- **nepostupovalo transparentně při cenových úpravách smlouvy s poradcem provedenými v souvislosti se změnami předmětu plnění;**
- **uhradilo poradci v plné výši i ty činnosti, které nebyly dokončeny v plném rozsahu;**
- **od srpna 2007 přerušilo činnost poradce na přípravě projektu PPP, aniž by s ním uzavřelo dohodu o dalším postupu nebo jiným způsobem vypořádalo smluvní vztah.**