

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo poverenia: 474/01
Zo dňa: 19.06.2013

Počet výtlačkov: -
Výtlačok číslo: -
Počet strán: 17



PROTOKOL

**o výsledku kontroly
hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti použitia verejných prostriedkov a majetku
subjektov územnej samosprávy pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií**

Obec Ladomerská Vieska

Banská Bystrica november 2013

Protokol o výsledku kontroly

Podľa poverenia predsedu NKÚ SR č. 474/01 z 19.06.2013 vykonali:

Ing. Peter Krajniak, vedúci kontrolnej skupiny
Mgr. Zora Krnová, členka kontrolnej skupiny

kontrolu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti použitia verejných prostriedkov a majetku subjektov územnej samosprávy pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií.

Účelom kontroly bolo zistiť a zhodnotiť stav dodržiavania hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri využívaní verejných prostriedkov a majetku územnej samosprávy v oblasti správy, údržby a obnovy miestnych komunikácií.

Kontrola bola vykonaná v čase od 10.07.2013 do 18.11.2013 v

**obci Ladomerská Vieska, Ladomerská Vieska 132, 965 01 Žiar nad Hronom,
IČO 00652199**

za kontrolované obdobie rokov 2010 až 2012 a súvisiace obdobie.

Predmetom kontroly bolo:

1. Hospodárnosť pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií (ďalej aj „MK“)
2. Aplikácia postupov a princípov najlepšej praxe a efektívnosti činností pri správe, údržbe a obnove MK
3. Úroveň dosahovania stanovených cieľov a zámerov subjektu samosprávy pri správe, údržbe a obnove MK

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

Obec Ladomerská Vieska (ďalej len „obec“) je podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov samostatným územným samosprávnym a správnym celkom Slovenskej republiky združujúcim občanov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Samosprávu obce vykonávali obyvatelia obce prostredníctvom obecného zastupiteľstva (ďalej len „ObZ“) zloženého zo šiestich poslancov a starostu obce. Výkonným orgánom ObZ a starostu bol obecný úrad (ďalej len „ObÚ“) s tromi zamestnancami.

Obec spravovala (podľa Ročného výkazu o MK za rok 2012) 13 km MK s plochou 52 000 m², 1 km chodníkov s plochou 1 200 m², námestie s plochou 6 500 m² a jedno parkovisko o rozlohe 360 m². Súčasťou MK boli dva mosty s celkovou dĺžkou 12 m.

Obec sa rozkladá v spádovitej oblasti, na niektorých miestach s výraznejším sklonom MK. Intravilán obce tvorili časti Ladomer a Vieska, zo severozápadu ohraničené štátnou cestou I. triedy, na ktorú sú úrovňovo napojené MK. K obci patrili osady, nachádzajúce sa vo vzdialenosti do 7 km od centra obce.

Pre účely kontroly sa pod miestnymi komunikáciami rozumeli komunikácie na území obce, ktorých majetkovú správu zabezpečovala obec, vrátane chodníkov, námestí, parkovísk a cestných telies, ktoré boli taktiež v správe obce bez ohľadu na to, kto ich reálne využíval.

Pri kontrole boli použité nasledujúce metódy zberu údajov: preskúmanie dokladov a dokumentov, prieskum vo forme rozhovorov a dotazníkov a priame pozorovanie.

Zozbierané údaje boli zhodnotené na základe časového kritéria, úrovne dosahovania stanovených cieľov a zámerov a spokojnosti občanov so službami poskytovanými v súvislosti s MK.

1 Preverenie hospodárnosti pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií

1.1 Zdroje financovania správy, údržby a obnovy miestnych komunikácií

Obec počas kontrolovaného obdobia financovala svoje aktivity v rámci správy, údržby a obnovy MK z vlastných zdrojov, zo štátneho rozpočtu a z prostriedkov Európskej únie. Vyčíslenie týchto zdrojov ako aj ich rozdelenie podľa bežných a kapitálových výdavkov za jednotlivé roky je uvedené v tabuľke č. 1.

Tabuľka č. 1

EUR

Zdroje financovania	Rok 2010		Rok 2011		Rok 2012	
	BV	KV	BV	KV	BV	KV
ŠR (111)	7 856,00	-	43,00	-	43,00	-
EÚ - námestie	-	-	-	93 438,39	-	267 437,25
ŠR-spolufin. nám.	-	-	-	10 992,76	-	31 463,21
Vlastné zdroje	23 444,99	16 323,85	28 168,02	254 407,87	22 895,90	184 688,34
Sponzorské	-	-	-	7 999,99	-	-
Úver	-	-	-	174 830,72	-	125 169,28
Spolu	31 300,99	16 323,85	28 211,02	541 669,73	22 938,90	608 758,08
Spolu BV + KV	47 624,84		569 880,75		631 696,98	

BV – bežné výdavky (ďalej aj „BV“)

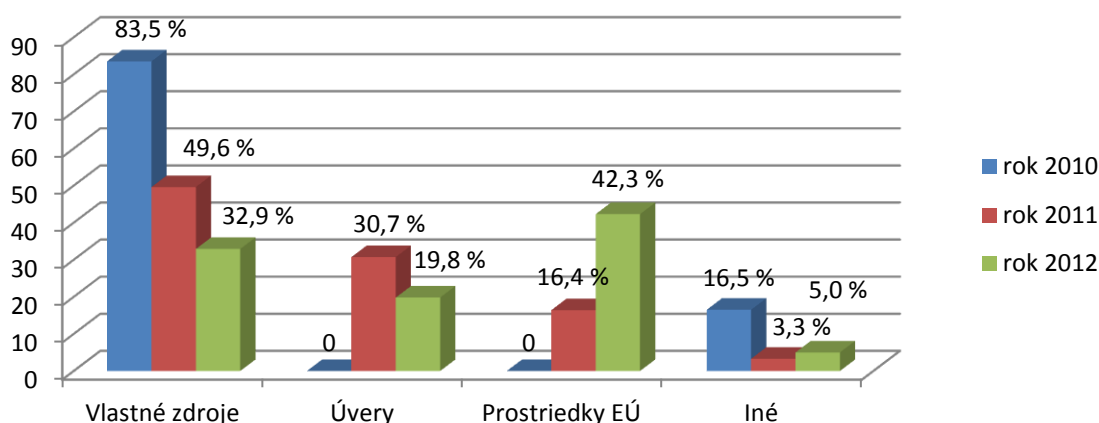
KV – kapitálové výdavky (ďalej aj „KV“)

ŠR – štátny rozpočet (ďalej aj „ŠR“)

EÚ – Európska únia (ďalej aj „EÚ“)

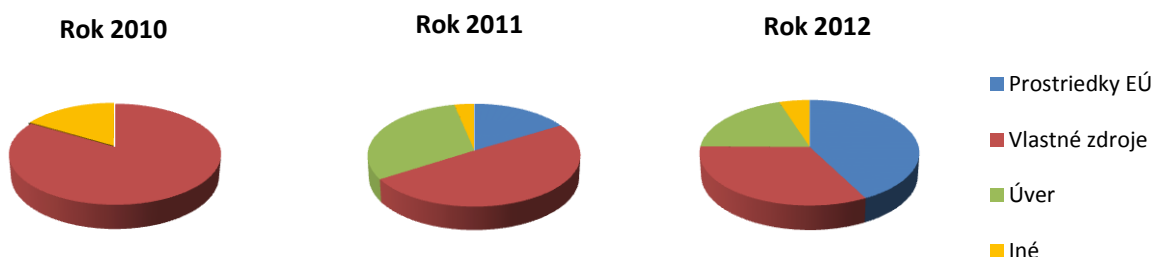
Hlavný podiel na financovaní MK mali prostriedky EÚ, pričom najviac boli čerpané v roku 2012. Išlo o prostriedky poskytnuté obci na realizáciu projektu „Revitalizácia námestia obce Ladomerská Vieska – časť Ladomer“ (ďalej len „Revitalizácia námestia“). Druhý najväčší zdroj financovania predstavovali vlastné zdroje a úver. Najmenej prostriedkov obec čerpala zo ŠR. Podiel zdrojov na financovaní činností spojených s MK je uvedený v grafe č. 1.

Graf č. 1



Podiel vlastných zdrojov na financovaní MK v kontrolovanom období klesal, zatiaľ čo podiel prostriedkov EÚ mal stúpajúcu tendenciu. Realizácia projektu Revitalizácia námestia si vyžiadala zvýšenú potrebu vlastných zdrojov, ktoré v roku 2011 dosiahli sumu 282 575,89 EUR, čo bol nárast o 610,6 % oproti roku 2010. V roku 2012 vlastné zdroje dosiahli sumu 207 584,24 EUR, čo bol oproti roku 2011 pokles o 26,5 %. Rozloženie jednotlivých zdrojov (iný pohľad) je znázornené v grafe č. 2.

Graf č. 2



Percentuálne vyjadrenie výdavkov na MK je uvedené v tabuľke č. 2.

Tabuľka č. 2

Podiel / Rok	%		
	2010	2011	2012
Celk. výdavkov na MK na celk. výdavkoch rozp.obce	9,17	59,85	67,78
BV na MK na celkových BV rozpočtu obce	8,07	7,87	7,32
BV na zimnú údržbu MK na celkových BV na MK	17,81	4,79	6,79
KV na MK na celkových KV rozpočtu obce	12,43	91,16	98,45
KV na rekonštrukciu MK na celkových KV na MK	0,00	99,41	100,00

Nárast podielu celkových aj kapitálových výdavkov na MK v rokoch 2011 a 2012 voči celkovým resp. kapitálovým výdavkom rozpočtu obce bol spôsobený realizáciou projektu Revitalizácia námestia. V týchto rokoch KV na MK tvorili podstatnú časť celkových KV obce, z čoho možno usúdiť, že obec sa v tomto období zamerala skoro výlučne na rekonštrukciu cestnej infraštruktúry vrátane chodníkov a námestia.

Zvýšené čerpanie bežných výdavkov v roku 2010 bolo spôsobené nákupom väčšieho množstva posypovej soli a pohonných hmôt do údržbových mechanizmov v dôsledku nepriaznivých poveternostných podmienok v zimnom období.

Vývoj podielu BV na MK na celkových BV obce mal mierne klesajúci charakter, čo možno pripísať aj jednoduchšej údržbe postupne rekonštruovaných komunikácií.

1.2 Rozpočtovanie a alokovanie prostriedkov programového rozpočtu na činnosť správy, údržby a obnovu miestnych komunikácií

1.2.1 Opodstatnenosť zmien programového rozpočtu v rámci programu správy, údržby a obnovy miestnych komunikácií

Obec nemala vypracovaný programový rozpočet. Výdavky na MK boli vedené na položkách Obce, Cestná doprava a Rozvoj obcí. V dôsledku nevypracovania programového rozpočtu nebolo možné sledovať zmeny v rámci programu správy, údržby a obnovy MK.

Obec v kontrolovanom období nemala evidované rozpočtové opatrenia, sledovanie zmien rozpočtu sa tak stalo menej prehľadným a náročnejším.

Celkové výdavky obce k 31.12.2010 boli 519 290,32 EUR, z toho bežné výdavky boli 387 925,98 EUR a kapitálové výdavky boli 131 364,34 EUR. Na MK obec schválila finančné prostriedky vo výške 116 235,00 EUR, pričom skutočne bolo čerpaných 47 624,84 EUR, čo bolo iba 41 % zo schválených výdavkov. Nízke čerpanie spôsobila najmä havarijná situácia na budove materskej školy, na opravu ktorej boli presunuté finančné prostriedky rozpočtované na MK. Aj keď stav materskej školy bol viac krát prejednávaný na zasadnutiach ObZ, poslanci jeho riešenie odkladali. Zavedenie programového rozpočtovania do praxe a včasné vyčlenenie prostriedkov by obci umožnilo predchádzať situáciám, kedy je nutné riešiť havarijné situácie na úkor plánovaných investícií.

Celkové výdavky obce k 31.12.2011 boli 952 455,84 EUR, z toho bežné výdavky boli 358 275,71 EUR a kapitálové výdavky boli 594 180,13 EUR. Na MK obec schválila finančné prostriedky v sume 198 286,00 EUR, pričom skutočne bolo čerpaných 569 880,75 EUR, čo bolo zvýšenie o 187 % oproti schváleným výdavkom. Rozpočet bol navýšený o finančné prostriedky z EÚ, ŠR a z úveru na projekt Revitalizácia námestia. Schválenie malého objemu finančných prostriedkov na MK obec zdôvodnila tým, že ešte nevedela určiť presný dátum začatia realizácie projektu Revitalizácia námestia.

Celkové výdavky obce k 31.12.2012 boli 931 854,65 EUR, z toho bežné výdavky boli 313 559,03 EUR a kapitálové výdavky boli 618 295,62 EUR. Na MK obec schválila finančné prostriedky v sume 154 210,00 EUR, pričom skutočne bolo čerpaných 631 696,98 EUR, čo bolo zvýšenie o 310 % oproti schváleným výdavkom. Rozpočet bol navýšený o finančné prostriedky z EÚ, ŠR a z úveru na projekt Revitalizácia námestia.

1.2.2 Spôsob alokácie prostriedkov na jednotlivé programy programového rozpočtu a činnosti správy, údržby a obnovy miestnych komunikácií

Obec v rokoch 2010 až 2012 pri zostavovaní rozpočtu pravidelne vykonávala analýzu stavu MK a chodníkov. Analýza obsahovala navrhované riešenia stavu MK, avšak bez konkrétneho finančného vyjadrenia. Alokácia výdavkov na MK bola realizovaná na základe posúdenia momentálnej situácie v obci a to pri rokovaní poslancov v rámci zasadnutí ObZ

a v rámci stavebnej a ekonomickej komisie. Konkrétna výška finančných prostriedkov bola stanovená až na základe kvalifikovaného odhadu projektanta v projektovej dokumentácii k plánovanému dielu.

Absencia programového rozpočtu, cieľov a merateľných ukazovateľov, neumožňovala obci vyhodnocovať efektívnosť rozpočtového procesu, spätne ho analyzovať, s cieľom vytvoriť dostatočne účinný systém alokácie finančných prostriedkov nielen na MK, ale na všetky činnosti, ktoré obec vykonávala.

1.3 Spôsob zabezpečenia správy, údržby a obnovy miestnych komunikácií

Správu MK ako aj ich údržbu obec vykonávala vlastnou činnosťou. Zimnú údržbu v obci kompletne zabezpečovali dvaja technickí pracovníci prostredníctvom obecnej mechanizácie. Pri bežnej, najmä letnej údržbe MK pomáhali nezamestnaní občania v rámci aktivačných prác. Opravy a rekonštrukcie MK sa v obci vykonávali výlučne prostredníctvom dodávateľských spoločností.

Obec pri zabezpečovaní externých dodávateľov využívala postupy v zmysle zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pričom jediným kritériom výberu bola vždy najnižšia cena. Obec nevyužívala možnosti dané citovaným zákonom a nezvažovala ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku, resp. použitie viacerých kritérií pri výbere dodávateľa služieb.

Výsledkom obstarávania boli objednávky na vykonanie prác (finančný limit na vystavenie objednávky bol určený vnútorným predpisom), v niektorých prípadoch s požadovaným termínom ich vykonania. V ostatných prípadoch boli uzatvorené zmluvy o dielo (ďalej len „ZOD“), ktoré presne špecifikovali, do kedy bolo potrebné dielo dokončiť. Termín vyhotovenia a odovzdania diela objednávateľovi – obci – reflektoval nielen rozsah a náročnosť požadovaných prác ale aj naliehavosť toho - ktorého riešenia. Termíny realizácie, dohodnuté v ZOD, boli z pohľadu kontrolnej skupiny vo všetkých prípadoch primerané a boli dodržané. Zmluvné ceny uvedené v ZOD sa zhodovali s cenami ponúknutými víťaznými uchádzačmi v procese verejného obstarávania. Predpokladané hodnoty zákaziek boli určované na základe projektovej dokumentácie a výkazov výmer vypracovaných kvalifikovaným projektantom.

Obec v rokoch 2010 až 2012 neuzatvorila žiadne dlhodobé zmluvy, čím nevznikla potreba ich pravidelného prehodnocovania v záujme zachovania hospodárnosti.

Obec zabezpečovala neustálu kontrolu dodržiavania podmienok dohodnutých v ZOD prostredníctvom stavebného a autorského dozoru. Pri odovzdávaní jednotlivých častí diela a počas kontrolných dní bol prítomný aj starosta obce – boli vyhotovené písomné protokoly, príp. záznamy v stavebnom denníku, vo všetkých prípadoch potvrdzujúce vykonanie prác v súlade so ZOD. O postupe prác boli pravidelne informovaní poslanci ObZ.

Obec nemala oddelené účtovníctvo na sledovanie výdavkov a nákladov na MK mimo ostatných komunálnych služieb. Pre činnosti ohľadom MK neboli vytvorené nákladové strediská. Obec u MK nesledovala vlastné náklady, v dôsledku čoho nevedela preukázateľne doložiť, že činnosti, ktoré vykonáva vo vlastnej réžii sú hospodárnejšie, než v prípade ich zabezpečenia externým dodávateľom. Obec nerozpočítavala správnu réžiu na služby. Rozhodovanie o zabezpečení týchto služieb vedením obce tak mohlo byť skreslené, keďže ekonomické informácie boli síce dostupné, boli však roztrúsené v rôznych zdrojoch.

1.4 Spôsoby znižovania výdavkov (nákladov) na správu, údržbu a opravy miestnych komunikácií a účinok externých vplyvov

V snahe znížiť podiel vlastných zdrojov na činnosti spojené s udržiavaním a najmä s opravami MK, obec reagovala na relevantné výzvy vyhlásených operačných programov. Obec získala prostriedky z fondov EÚ na projekt Revitalizácia námestia vo výške 360 875,64 EUR. Na druhú časť uvedeného projektu s názvom „Revitalizácia námestia obce Ladomerská Vieska – časť Ladomer– časť B“ obci nebola schválená žiadosť o nenávratný finančný príspevok. Ako dôvod bolo v „Rozhodnutí o neschválení žiadosti o NFP“ č. RD BB-2010-157/717-3 uvedené nasledovné: „Príspevok projektu k výberovým kritériám nezabezpečil dosiahnutie úrovne potrebnej pre ich uplatnenie“. V záujme dokončenia diela ako celku, obec zabezpečila financovanie druhej časti jednak z úverových zdrojov, jednak z disponibilných zdrojov na bežnom účte.

Obec si od roku 2007, v záujme zníženia nákladov, zabezpečovala zimnú a jednoduchú letnú údržbu vo vlastnej réžii, na čo využívala mechanizáciu vo svojom vlastníctve – traktor a viacúčelovú mechanizáciu s prídavnými zariadeniami na odhrňanie snehu, posyp ale aj kosenie trávy v letnom období. Aj keď obec nemala spracovanú analýzu finančnej výhodnosti tohto riešenia v porovnaní so zabezpečením údržby dodávateľským spôsobom, na druhej strane nebola závislá na externých dodávateľoch uvedených služieb a mohla pružnejšie reagovať hlavne v prípade náhlych a nepredvídaných zmien počasia. Vzhľadom k vyššie uvedeným skutočnostiam, obec nevyvíjala aktivity smerujúce k spolupráci s okolitými obcami ani so správcom štátnej cesty I. triedy, s ktorými bola síce v kontakte, ale slúžili len ako záloha pre prípad zlých poveternostných podmienok, kedy by obec nebola schopná zabezpečiť údržbu vlastnými silami.

Čo sa týka dodávateľov služieb pri opravách a údržbe MK, obec realizáciou verejného obstarávania získala vo väčšine prípadov nižšie ceny za dielo než boli predpokladané hodnoty zákaziek. S výnimkou Revitalizácie námestia (podprahová zákazka) išlo v ostatných prípadoch o zákazky s nízkou hodnotou. Percentuálna úspora finančných prostriedkov je uvedená v tabuľke č. 3.

Tabuľka č. 3

Názov zákazky	Úspora v %
Spevnená plocha pri ObÚ	8,6
Opravy MK v časti Ladomer – 1. časť	7,4
Opravy MK v časti Ladomer – 2. časť	32,3
Revitalizácia námestia – časť A	2,7
Revitalizácia námestia – časť B	0,0

Dodatky k ZOD boli uzatvorené z dôvodu zmeny sadzby DPH, v prípade Revitalizácie námestia došlo k predĺženiu termínu ukončenia realizácie diela a k navýšeniu ceny z dôvodu neschválenia časti projektu a následnej nutnosti prepracovania projektovej dokumentácie. Kontrola MK nebola priamo zahrnutá do plánov kontrolnej činnosti hlavnej kontrolórky (ďalej len „HK“) za roky 2010 až 2012, avšak HK v rámci kontrol zameraných na hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť výdavkov výberovým spôsobom preverila aj niektoré účtovné doklady týkajúce sa MK. Nedostatky neboli zistené. NKÚ SR odporúča zaradiť kontrolu MK do plánu kontrolnej činnosti HK.

Proces rozpočtovania výdavkov na MK vychádzal z predpokladaných príjmov obce. Prehľad rozpočtovaných príjmov a ich plnení je v tabuľke č. 3.

Tabuľka č. 3

EUR

Údaj	2010	2011	2012
Vlastné príjmy: upr. rozp.	523 089	489 350	485 635
plnenie	490 012	486 167	485 141
%	93,7	99,3	99,9
Podielové dane: upr. rozp.	143 000	136 000	141 300
plnenie	114 667	135 527	141 227
%	80,2	99,6	99,9

Výpadok na podielových daniach, ako dôsledok finančnej krízy, sa prejavil najmä v roku 2010, kedy obec zaznamenala nižšie plnenie, a to až o 28 333,00 EUR. Ako kompenzácia tohto výpadku bola obci poskytnutá dotácia zo ŠR vo výške 7 856,00 EUR, ktorú obec použila na rekonštrukčné práce MK. Napriek uvedenému výpadku, finančná sebestačnosť obce v roku 2010 bola na úrovni 86 %, čo pre obec znamenalo dobrý východiskový stav pred začatím projektu „väčšieho charakteru“, akým v oblasti MK bola Revitalizácia námestia.

V rokoch 2011 a 2012 vplyvom prijatia úverov a nenávratných finančných prostriedkov z fondov EÚ došlo k zníženiu finančnej sebestačnosti obce na hodnotu cca 52 %.

Ku dňu začatia kontroly bolo, podľa vyjadrenia starostu, komplexne zrekonštruovaných cca 65 % MK, pričom na dokončenie obnovy by bolo potrebných ešte ďalších cca 350 000 EUR.

1.5 Použitie dotácie zo ŠR z roku 2013

Obci boli v roku 2013 poskytnuté prostriedky zo ŠR v sume 3 587,41 EUR, účelovo určené na riešenie kritického stavu cestnej infraštruktúry po zimnej prevádzke v súlade s uzneseniami vlády č. 134/2013 a č. 184/2013. Pri celkovej dĺžke MK 13 km bola výška dotácie 276 EUR na jeden km ciest. Podľa vyjadrenia starostu, prostriedky boli pridelené podľa počtu obyvateľov alebo počtu km komunikácií.

Finančné prostriedky boli použité na opravu výtlkov na malej Priemyselnej ulici a v Hornom Ladomeri, čím sa výrazne zlepšil stav týchto, po zimnej sezóne poškodených, MK. Z predložených dokladov nebolo možné určiť dĺžku ani plochu opravených komunikácií, nakoľko dodávateľ vo vyúčtovaní uviedol len váhu spotrebovaného asfaltu.

Obec dodržala všetky podmienky použitia dotácie.

2 Preverenie aplikácie postupov a princípov najlepšej praxe pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií a preverenie efektívnosti činností

2.1 Zhodnotenie aktivít obce pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií

Obec v kontrolovanom období realizovala v súvislosti s MK nasledujúce aktivity:

Rok 2010

Boli realizované len bežné práce – oprava prekopávok na sídlisku vo Vieske, vysprávky výtlkov v častiach Sídliisko, Laziny, Kemeničie, Ladomer a Vieska, montáž a betónovanie dopravných značiek pred ObÚ, pri kostole a pri železničnej stanici, premostenie MK v Ladomeri a výroba, zváranie a montáž zábradlia za stavebninami dodávateľsky. V rámci kapitálových výdavkov došlo k výkupu pozemkov pod MK v časti Ladomer a k úhrade projektovej dokumentácie na projekt Revitalizácia námestia.

Rok 2011

Obec uskutočnila nasledujúce práce – vysprávky, výkopové práce na MK pri stavebninách a výrobu, montáž a zváranie zábradlia na nadjazde, opravu MK a kanalizačnej šachty Kemeničie a z investičných akcií projekty Rekonštrukcia a modernizácia MK Dolný Ladomer a Revitalizácia námestia.

Rok 2012

Obec realizovala vysprávky MK, opravu schodišťa na železničnú stanicu a z investičných akcií pokračovala v Revitalizácii námestia, vybudovala spevnenú plochu pri ObÚ a zrekonštruovala MK pod Baštou.

Realizované aktivity boli v súlade s cieľmi Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja (ďalej len „PHSR“) aj s plánmi údržby a opráv na kontrolované roky. Detailnejšia analýza je v časti 3.1.

2.2 Monitoring stanovených cieľov obce pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií

Keďže obec nemala vypracovaný programový rozpočet, stanovené zámery, ciele ani zadefinované ukazovatele na ich meranie, nemohla následne vykonávať ani akékoľvek hodnotenie dopadov svojich činností v oblasti MK. Absencia pravidelného porovnávania vykonávaných činností s vytýčenými cieľmi, neumožnila obci priebežne sledovať stav plnenia predsavzatých cieľov, prípadne korigovať aktivity v záujme ich dosiahnutia.

Obec v PHSR deklarovala, že bude hodnotiť jeho plnenie raz ročne a podávať priebežné správy o jeho plnení. Hodnotenie obec nevykonávala a takéto správy nemala k dispozícii.

Monitorovanie ako také bolo jednou z podmienok pre poskytnutie nenávratného príspevku z fondov EÚ. V tejto súvislosti boli k projektu Revitalizácia námestia vypracované tri priebežné, jedna mimoriadna a jedna záverečná monitorovacia správa. Merateľné ukazovatele v nich vymedzené – jedno regenerované sídlo so zameraním na debarierizáciu a jedno vytvorené pracovné miesto – boli síce prostredníctvom realizácie projektu splnené, no definovaním ďalších ukazovateľov by následne bolo možné zhodnotiť napríklad prínos pre obec a jej obyvateľov, príspevok k zvýšeniu bezpečnosti obydli v súvislosti s prívalovými dažďami a k zvýšeniu návštevnosti obce. Iné monitorovanie ani hodnotenia svojich činností obec nevykonávala, ich zavedením do praxe by obec získala lepší a zdokumentovaný prehľad o aktuálnom stave MK, dosiahnutom prograse v jednotlivých činnostiach, s následnou možnosťou detailnejšieho riadenia prebiehajúcich procesov.

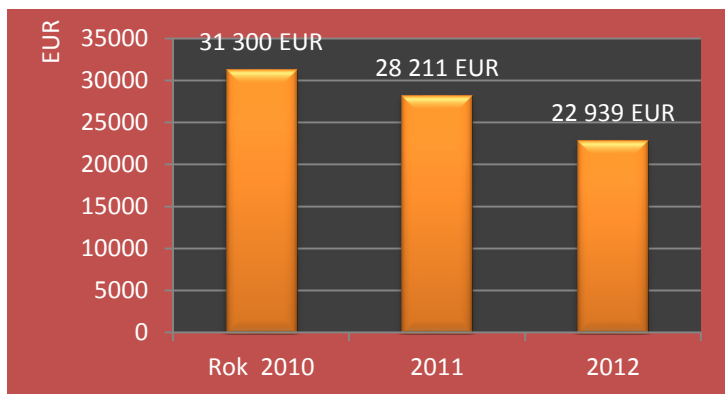
Ciele obce pri správe, údržbe a obnove MK, stanovené v PHSR, boli v súlade s Dopravnou politikou SR do roku 2015.

Úroveň naplnenia cieľov PHSR je uvedená v bode 3.1.

2.3 Trend výdavkov na zabezpečenie správy, údržby a obnovy miestnych komunikácií

Vyčíslenie bežných výdavkov na MK za roky 2010 až 2012 je prehľadne uvedené v tabuľke č. 1, ich vývoj je znázornený v grafe č. 2.

Graf č. 2



Klesajúci charakter BV súvisel s postupnou obnovou MK, a s následným zjednodušením údržby. Údržba rekonštruovaných MK spočívala len v čistení ciest a zametaní chodníkov v lete a v odhŕňaní snehu, príp. posýpaní v zimnom období. Neboli zistené žiadne poškodenia obnovených komunikácií, z čoho možno usúdiť,

že pri rekonštrukciách boli dodržiavané platné technologické postupy a normy.

2.4 Stratégia obce pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií

Obec v kontrolovanom období pokračovala v komplexnej obnove MK, začatej v roku 2008, v súlade so schváleným PHSR na roky 2008 – 2013. Obec sa pre takéto riešenie rozhodla na základe monitoringu a následnej analýzy pôvodného, miestami až havarijného stavu MK, pričom boli zohľadnené aj výsledky vyhodnotenia dotazníkov od občanov. Neuspokojivý stav MK bol výsledkom budovania kanalizačnej siete a plynofikácie obce v 90. rokoch minulého storočia, ako aj ich využívania ťažkými mechanizmami na prepravu vyťaženej drevnej hmoty. Obnova MK bola vo väčšom rozsahu v obci naposledy vykonaná v polovici 70 rokoch minulého storočia. Pre ilustráciu, pôvodný stav ciest zachytáva obrázok č. 1.

Obrázok č. 1



Postupná rekonštrukcia MK bola vykonávaná s ohľadom na finančné možnosti obce ako aj s ohľadom na možnosť získania prostriedkov z fondov EÚ v rámci operačných programov. Možno konštatovať, že obec v rokoch 2011 a 2012 zamerala svoju činnosť predovšetkým do oblasti MK. Výdavky na MK v tomto období dosahovali v priemere 63,82 % celkových výdavkov obce. Cesty, ktoré zatiaľ neboli rekonštruované, obec

opravovala len do takej miery, aby bol zachovaný ich účel aj s ohľadom na bezpečnosť ich užívateľov.

Kontrolná skupina hodnotí postup, kedy sa obec rozhodla viac neinvestovať do opráv komunikácií v nevyhovujúcom stave a po dobe životnosti, ale začať s ich postupnou komplexnou rekonštrukciou, ako hospodárny a efektívny. Stratégiou celkovej obnovy MK obec zrealizovala nielen obnovu živičných krytov, ale zároveň došlo k rozšíreniu vozoviek a vybudovaniu chodníkov, obrubníkov a rigolov zachytávajúcich povrchovú dažďovú vodu. Zvýšila sa bezpečnosť vodičov a zároveň aj chodcov, súčasne bola vyriešená ochrana obydľí, ktoré boli počas silnejších dažďov zaplavované vodou stekajúcou po komunikáciách..

2.5 Aplikácia postupov a princípov najlepšej praxe pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií

Kontrolou bolo zistené, že všetky ZOD, uzatvorené s dodávateľmi prác a služieb v oblasti MK, mali v podmienkach zakotvenú povinnosť dodávateľa riadiť sa STN platnými v čase dodávky prác a služieb. Dodržiavanie uvedených povinností bolo predpokladom, že MK boli rekonštruované a opravované predpísaným spôsobom, čo v konečnom dôsledku viedlo k zabezpečeniu požadovanej kvality, vysokej životnosti a dlhšej bezúdržbovosti MK. Ak zhotoviteľ nevykonával stavebné práce kvalitne a v zmysle platných STN, obec podľa ZOD mala právo odstúpiť od zmluvy. Kontrola dodržiavania zmluvných podmienok bola vykonávaná stavebným aj autorským dozorom, všetko za účasti starostu obce, ktorý pravidelne overoval a podpisoval množstvo a kvalitu vykonanej práce v zisťovacích protokoloch, prípadne zápisoch z kontrolných dní v stavebnom denníku. Kvalita prác bola deklarovaná aj skúškami, revíziami a certifikátmi použitých materiálov. S výnimkou ZOD na opravu výtlkov v roku 2013, kde bolo požadované pri prácach dodržiavať STN 73 6121, ostatné ZOD obsahovali len všeobecné formulácie bez konkrétneho označenia noriem. NKÚ SR odporúča zapracovať do budúcich ZOD povinnosť dodávateľa postupovať v zmysle požiadaviek STN 73 6110, ktorá rieši projektovanie a opravy komunikácií, prípadne doplniť ďalšie normy platné pre túto oblasť.

Stav MK bol priebežne monitorovaný starostom obce (2 krát mesačne fyzická obhliadka), písomné údaje obec nemala k dispozícii a teda nemohla vykonávať ani analýzy získaných údajov a tieto vyhodnocovať.

Preverením organizačnej štruktúry ObÚ bolo zistené, že obec v dôsledku nízkeho počtu zamestnancov ObÚ, nemala vyčleneného pracovníka, ktorý by mal na starosti iba MK. Kumulácia funkcií zamestnancov však nemala negatívny vplyv na procesy spojené s rekonštrukciami MK.

Obec sumarizovala požiadavky obyvateľov k stavu MK (väčšinou vznesené ústne alebo telefonicky). Opravy a rekonštrukcie boli vykonávané na základe posúdení a záverov stavebnej a ekonomickej komisie a po následnom schválení v ObZ. Uvedený postup obce možno považovať za objektívny a transparentný.

Obec nevedla evidenciu o údržbe a opravách MK, čo bolo na úkor okamžitého prehľadu o vykonaných činnostiach v tejto oblasti. Obec pri údržbe MK neaplikovala moderné technológie, ako napr. GIS – z pohľadu veľkosti cestnej siete v obci by zavedenie takéhoto systému bolo neekonomické. Diagnostika MK nebola vykonávaná, technické parametre neboli sledované, čo obci neumožňovalo stanoviť si priority v oblasti opráv, resp. obnovy komunikácií. Pri rekonštrukciách, kde to terénne podmienky dovoľovali, došlo vždy

k rozšíreniu komunikácií. Zároveň realizáciou sklonu vozovky a osadením záchytného rigolu pozdĺž MK bola zabezpečená ochrana proti podmytiu vodou.

Obec nemala zadefinované postupy, ani stanovené úrovne pre procesy opráv a údržby MK (napr. reakčné časy v prípade zimnej údržby, max. prípustná hĺbka výtlku a pod.). Ich zavedenie by obci umožnilo stanoviť konkrétne merateľné ukazovatele a tým presnejšie vyhodnocovať plnenie cieľov a zámerov v oblasti MK.

Obec neaplikovala zásady dopravného inžinierstva – napr. osadením spomaľovačov alebo dopravných značiek, prikazujúcich zníženie rýchlosti v záujme ukludnenia dopravy v určitých úsekoch cestnej siete. Intenzitu dopravného prúdu (motorového, nemotorového) obec nesledovala.

V obci sa nachádzali dva mosty, ich používatelia však neboli dopravnými značkami informovaní o ich nosnostných parametroch. NKÚ SR odporúča pri informovaní užívateľov týchto cestných objektov postupovať podľa predpisu USM 1/2012.

Do dňa začatia kontroly obec nemala vybudované cyklistické trasy.

3 Úroveň dosahovania stanovených cieľov a zámerov subjektu samosprávy pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií

3.1 Plnenie cieľov a zámerov programového rozpočtu obce, Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja ako aj ďalších strategických dokumentov

Zámery a ciele obce v oblasti správy, údržby a obnovy MK boli definované v PHSR na roky 2008 – 2013. PHSR mal charakter strategického strednodobého rozvojového dokumentu a obsahoval predstavy samosprávy a obyvateľov o smerovaní rozvoja obce.

Bol rozdelený na analytickú, strategickú a implementačnú časť. Analýza finančných potrieb a možností financovania bola v PHSR uvedená stručne, išlo v podstate len o konštatovanie, aké zdroje bude možné použiť, avšak bez ich detailnejšieho vymedzenia. PHSR nebol od svojho schválenia ObZ v novembri 2008 menený ani aktualizovaný.

Stav MK v obci bol v PHSR hodnotený ako veľmi kritický, čo bolo spôsobené jednak výkopovými prácami na umiestnenie inžinierskych sietí v 90. rokoch 20. storočia ako aj poškodzovaním komunikácií ťažkými mechanizmami prepravujúcimi drevnú hmotu vyťaženú v okolitých lesoch. V PHSR bolo konštatované, že absentovala urbanistická úprava námestia, najmä jeho strednej časti.

V nadväznosti na daný stav MK si obec v PHSR stanovila päť cieľov:

- vysporiadanie majetkovo-právnych vzťahov k pozemkom pod MK,
- výmena podložia v určitých úsekoch pod MK,
- komplexné riešenie odvodu povrchových a dažďových vôd prostredníctvom dažďovej kanalizácie,
- vybudovanie chodníkov pre chodcov,
- vybudovanie cestných obrubníkov, ktoré zabezpečia estetický vzhľad MK, ich líniu a zároveň kompaktnosť živičných krytov.

Súčasťou PHSR bola SWOT analýza, ktorá definovala niektoré ohrozenia súvisiace s realizáciou aktivít, najmä nedostatok finančných prostriedkov, nezáujem občanov o dianie v obci a nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily. Stanovené ciele obec priebežne plnila. Obnova niektorých úsekov MK a chodníkov nebola do dňa začatia kontroly ešte zrealizovaná. PHSR obsahoval merateľné ukazovatele, ktoré boli výlučne kvantitatívneho charakteru. Ukazovatele zahŕňali hodnoty východiskového stavu aj hodnoty cieľového – očakávaného stavu, avšak neboli vyhodnocované, čo neumožňovalo obci stanoviť mieru splnenia

definovaných cieľov, prípadne prijať potrebné opatrenia. V PHSR neboli určené žiadne konkrétne termíny týkajúce sa realizácie cieľov.

V PHSR bola deklarovaná potreba pravidelného vypracúvania akčných plánov ako krátkodobých plánov na jeden až dva roky, definujúcich kroky obce pri plnení PHSR s ohľadom na momentálne finančné, personálne a technické kapacity obce. Obec akčný plán vypracovala iba raz - súčasne s PHSR, v nasledujúcich rokoch už vypracúvaný nebol.

Akčný plán obsahoval 12 cieľov (opatrení). Ciele, zahŕňajúce aktivity súvisiace s MK, boli nasledujúce:

1. Zlepšenie materiálno-technického stavu objektov občianskej a technickej vybavenosti obce. Realizované aktivity:
 - rekonštrukcia a dobudovanie MK a chodníkov v celom intraviláne obce,
 - vybudovanie a rekonštrukcia verejných priestranstiev,
 - modernizácia verejného osvetlenia,
 - rekonštrukcia schodišťa na železničnú stanicu,
 - rekonštrukcia kultúrnych pamiatok.
2. Vytváranie podmienok pre zlepšenie bývania. Realizované aktivity:
 - vykupovanie pozemkov pod MK,
 - spracovanie projektovej dokumentácie na zrekonštruovanie verejných priestranstiev.
3. Vybudovanie objektov a realizácia stavebných činností smerujúcich k zlepšeniu životného prostredia. Realizované aktivity:
 - dobudovanie splaškovej kanalizácie v celom intraviláne obce,
 - vybudovanie dažďovej kanalizácie v rámci rekonštrukcií MK a chodníkov,
 - vypracovanie projektov oddychových zón, námestí.

Aktivity, ktoré boli súčasťou uvedených cieľov, ale nesúviseli s MK, nie sú hore uvedené.

Jednotlivé ciele akčného plánu mali určené predpokladané výdavky potrebné na ich realizáciu avšak bez ich rozpočítania na konkrétne aktivity. Reálnosť týchto údajov nebolo možné kontrolou vyhodnotiť, pretože ciele v sebe zahŕňali viacero aktivít, ktoré nesúviseli s MK.

Ku dňu začatia kontroly boli uvedené aktivity zrealizované s výnimkou verejného osvetlenia a taktiež s výnimkou úplnej rekonštrukcie MK a chodníkov. Všetky činnosti vykonané obcou viedli k postupnému napĺňaniu cieľov stanovených v PHSR a mali s týmito cieľmi logickú súvislosť. Výsledky činností obce v oblasti MK za roky 2010 až 2012 sú pre ilustráciu znázornené na obrázku č.2.

Obrázok č. 2



Analýzu naplňania zámerov a cieľov programového rozpočtu nebolo možné vykonať, pretože obec nemala takýto rozpočet vypracovaný.

Obec mala vypracovaný plán údržby a opráv na roky 2010, 2011 aj 2012, kde si obec stanovila za úlohu vykonať nevyhnutné drobné opravy za účelom vyspravenia jám a výtlkov. Ďalším cieľom bolo v roku 2010 vykonať opravy a vysprávky častí Kemeničie, Vieska smerom do Lazín a Vieska – sídlisko. V roku 2011 boli plánované opravy v havarijnom stave nachádzajúcej sa MK Dolný Ladomer v dĺžke 227 m vrátane vybudovania dažďovej aj splaškovej kanalizácie. V roku 2012 bolo v pláne opráv zahrnuté odvodnenie MK Pod Baštou a výstavba malej odstavnej plochy pre motorové vozidlá v časti Vieska v blízkosti kultúrneho domu, obecného úradu a cintorína.

Ciele stanovené v plánoch údržby a opráv boli splnené a boli výsledkom aktívnej činnosti obce.

Obec mala vypracované plány zimnej údržby na kontrolované roky. Práce vykonávané v rámci zimnej údržby mali logickú súvislosť s cieľmi stanovenými v týchto plánoch a v konečnom dôsledku viedli k zabezpečeniu prejazdnosti ciest a udržiavaniu chodníkov v používaniaschopnom stave.

Na základe analýzy dosiahnutia cieľov kontrolná skupina vyhodnotila konanie obce v oblastiach týkajúcich sa MK ako účinné.

3.2 Merateľnosť stanovených cieľov a zámerov obce

Merateľnosť dopadov činností obce v oblasti MK bola vzhľadom k neexistencii programového rozpočtu posudzovaná preverením všetkých predložených dokladov. Základné údaje o cestnej sieti v obci boli prezentované v štatistickom dokumente „Ročný výkaz o miestnych komunikáciách“. Hodnovernosť týchto údajov nebolo možné overiť, pretože obec nemala spracovanú zákonom požadovanú technickú evidenciu o MK. Vzhľadom na výsledky činností obce v oblasti MK však možno konštatovať, že absencia technickej evidencie nemala negatívny vplyv na vykonávané aktivity.

Kontrolou evidencie sťažností bolo zistené, že v priebehu rokov 2010 až 2012 neboli zo strany občanov podané žiadne sťažnosti týkajúce sa MK, z čoho možno usúdiť, že sa v tejto oblasti vykonávajú správne aktivity, ktoré verejnosť vníma pozitívne.

Obec mala vydané „VZN č. 1 o údržbe miestnych komunikácií a priestranstiev na území obce Ladomerská Vieska“, ktoré upravovalo používanie MK s cieľom plynulého zabezpečovania letnej aj zimnej údržby. Okrem toho obec mala vypracované plány zimnej údržby na roky 2010 až 2013 a plány údržby a opráv na roky 2010 až 2012. Dokumenty však neobsahovali bližšiu špecifikáciu obdobia plánovaných opráv, záväzné termíny a pod. a vykazovali skôr formálny charakter bez praktického uplatnenia.

Účtovné doklady, preukazujúce realizáciu aktivít v rámci MK, dostatočne dokumentovali čo, kde a za koľko sa robilo. Písomné materiály z verejného obstarávania obsahovali formálne nedostatky, avšak bez vplyvu na procesy súvisiace s MK.

3.3 Spokojnosť obyvateľov so správou, údržbou a obnovou miestnych komunikácií

Z dlhodobého hľadiska, strategickým cieľom aktivít obce (nie len v oblasti MK) by mal byť spokojný občan. Spokojný občan by mal byť jedným zo zásadných kritérií pri hodnotení účinnosti verejných služieb, ku ktorým patrí aj správa a údržba MK.

Spokojnosť obyvateľov s činnosťou obce v oblasti MK bola zisťovaná prostredníctvom dotazníka umiestneného na webovej stránke obce. Dotazník vyplnilo 10 respondentov, čo predstavovalo 1,24 % všetkých obyvateľov obce.

Z vyhodnotenia dotazníkov vyplynulo nasledovné:

- väčšina respondentov mala vedomosť o cieľoch a zámeroch obce v oblasti MK,
- bezpečnosť detí a chodcov v obci bola vnímaná pozitívne,
- názory na prístup obce k riešeniu požiadaviek obyvateľov boli protichodné,
- prevládala spokojnosť s technickým stavom MK aj s bezpečnosťou dopravy,
- letná údržba bola hodnotená viac menej pozitívne, určité výhrady boli k zimnej údržbe – predovšetkým k jej dostatočnosti,
- menej pozitívne bola vnímaná včasnosť opráv MK,
- rozvoj cyklistickej dopravy bol respondentmi hodnotený skôr negatívne.

Vo všeobecnosti mali občania výhrady k využívaniu zrekonštruovaných komunikácií na zvoz dreva kvôli obavám, že touto činnosťou dochádza k poškodzovaniu asfaltového krytu vozoviek. Nespokojnosť bola vyjadrená aj s údržbou (obzvlášť zimnou) chodníka na Priemyselnej ulici. Údržbu chodníka zabezpečovala obec, Priemyselná ulica bola v správe Banskobystrického samosprávneho kraja.

Výsledky dotazníkového prieskumu, vzhľadom na nízky počet respondentov, možno považovať len za podnety k prípadnej optimalizácii procesov v oblasti MK a nemusia predstavovať názor väčšiny obyvateľov obce ani ich celkové vnímanie danej problematiky.

Zhrnutie

Účelom kontroly bolo zistiť a zhodnotiť stav dodržiavania hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri využívaní verejných prostriedkov v oblasti správy, údržby a obnovy miestnych komunikácií. Pri kontrole bola analyzovaná úroveň dosahovania cieľov stanovených v PHSR ako strategickom dokumente napredovania obce – účinnosť, využitie tzv. dobrej praxe v oblasti MK – efektívnosť, so súčasným zameraním sa na hospodárnosť procesov.

Pri kontrole boli použité nasledujúce metódy zberu údajov: preskúmanie dokladov a dokumentov (zápisnice zo zasadnutí ObZ, zmluvy a ich dodatky, účtovné doklady a pod.), rozhovory so zamestnancami obce, dotazníky a priame pozorovanie (vrátane kontroly na mieste). Zozbierané údaje boli zhodnotené na základe časového kritéria, úrovne dosahovania stanovených cieľov a zámerov a spokojnosti občanov so službami poskytovanými v súvislosti s MK.

Obec pri realizácii zámerov v oblasti MK úspešne využila možnosti financovania aktivít z prostriedkov EÚ. Pri zabezpečovaní prác a služieb obec používala postupy verejného obstarávania v zmysle platných predpisov čo preukázateľne prispelo k hospodárnemu využitiu disponibilných finančných prostriedkov. Obec v záujme zníženia nákladov vykonávala zimnú údržbu MK prostredníctvom vlastných zamestnancov. Obec dostatočne nepreukázala, že uvedené riešenie bolo hospodárnejšie ako zabezpečenie údržby dodávateľsky.

Aktivity vykonávané obcou boli v súlade s cieľmi, ktoré si obec stanovila v PHSR, v plánoch zimnej údržby a v plánoch údržby a opráv, a mali s nimi logickú súvislosť. Zrekonštruované námestie, obnovené cesty a novovybudované chodníky boli výsledkom vlastnej činnosti obce. Monitorovanie činností bolo realizované len v prípade projektu Revitalizácia námestia, pri ostatných aktivitách sledovanie stavu plnenia cieľov obec nevykonávala. Obec pri údržbe a obnove MK čiastočne aplikovala postupy dobrej praxe, sťažnosti týkajúce sa MK v rokoch 2010 až 2012 obec neevidovala žiadne.

Obec nemala vypracovaný programový rozpočet, stanovené zámery, ciele ani zadefinované ukazovatele na ich meranie, a teda nemohla následne vykonávať hodnotenie dopadov svojich činností v oblasti MK.

Obec nemala spracovanú zákonom vyžadovanú technickú evidenciu o MK, čo však nemalo negatívny vplyv na výsledky aktivít obce v oblasti MK.

NKÚ SR odporúča:

- zapracovať do budúcich ZOD povinnosť dodávateľa postupovať pri opravách a projekcii MK podľa STN 73 6110,
- zabezpečiť informovanosť užívateľov mostov o ich parametroch v zmysle predpisu USM 1/2012,
- zaradiť kontrolu MK do plánu kontrolnej činnosti HK,
- pri plánovaní zámerov a cieľov stanovovať viaceré merateľné ukazovatele vyjadrujúce napr. aj dosiahnutie prínosu pre obec a jej obyvateľov.

Protokol o výsledku kontroly vypracovali dňa 20.11.2013

Ing. Peter Krajniak
vedúci kontrolnej skupiny

Mgr. Zora Krnová
členka kontrolnej skupiny

S obsahom protokolu o výsledku kontroly bol oboznámený dňa 03.12.2013

Vladimír Baran
starosta obce