

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo poverenia: 477/01
Zo dňa: 19. 06. 2013

Počet výtlačkov: -
Výtlačok číslo: -
Počet strán: 19
Počet príloh: -



PROTOKOL

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

Obec Turany

Žilina, november 2013

Zhrnutie

Kontrola hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti použitia verejných prostriedkov a majetku subjektov územnej samosprávy pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií vychádza zo schváleného strategického zámeru kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky na roky 2012-2014, kde nosnou oblasťou kontrolnej činnosti je efektívna verejná správa a v rámci nej samospráva – spokojný občan. Na rozdiel od kontroly súladu, ktorej výsledkom sú spravidla kontrolné zistenia súvisiace s porušením všeobecne záväzných právnych predpisov, sa kontrola výkonnosti zamerala na dosahovanie efektívnosti a účinnosti programov obce v oblasti miestnych komunikácií, s ohľadom na hospodárnosť a porovnanie zvolených ukazovateľov na vybrané štandardy.

Obec ako subjekt územnej samosprávy je právnickou osobou, ktorá samostatne hospodári s vlastnými finančnými prostriedkami a vlastným majetkom podľa všeobecne záväzných právnych predpisov. Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce prostredníctvom verejných zhromaždení obyvateľov obce, hlasovaním obyvateľov obce a najmä prostredníctvom volených zástupcov: obecného zastupiteľstva a starostu.

Podľa platnej legislatívy sú miestnymi komunikáciami všeobecne prístupné a užívané ulice, parkoviská vo vlastníctve obcí a verejné priestranstvá, ktoré slúžia miestnej doprave a sú zaradené do siete miestnych komunikácií. 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 sú v správe obce bez ohľadu na to, kto ich reálne využíval.

Pod správou miestnych komunikácií sa vo všeobecnosti rozumie spôsob riadenia údržby, obnovy a ich výstavby. Údržba miestnych komunikácií je súbor činností, ktorými sa cesty udržiavajú v prevádzkyschopnom stave za všetkých poveternostných podmienok. Údržbou sa odstraňujú alebo zmierňujú predovšetkým prekážky v zjazdnosti a jej úlohou je zachovať projektom stanovené parametre miestnych komunikácií a odstránením porúch prinavrátiť cestám pôvodné funkčné vlastnosti. Údržba a opravy sú zamerané len na premenné parametre, tzn. na charakteristiky, ktoré možno opravami a údržbou zlepšovať. Nepremenné parametre môžu byť zlepšované len v rámci rekonštrukcií ciest. Opravami sa odstraňuje čiastočné fyzické opotrebenie alebo poškodenie miestnych komunikácií za účelom jej uvedenia do predchádzajúceho alebo prevádzkyschopného stavu.

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. Cieľom kontroly bolo preveriť procesy v obci, súvisiace s miestnymi komunikáciami a poukázaním na prípadné rezervy v plánovacích, rozpočtových, riadiacich a iných procesoch subjektov samosprávy skvalitniť manažérske riadenie týchto subjektov a tým napomôcť čerpať verejné zdroje hospodárnejšie, efektívnejšie a účinnejšie.

Pri kontrole bola preverovaná najmä úroveň dosahovania vytýčených cieľov a zámerov obce v oblasti miestnych komunikácií, t.j. účinnosť vo väzbe na strategické materiály, ktorými boli plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja a programový rozpočet, ako aj iné strategické materiály, napr. Dopravná politika Slovenskej republiky do roku 2015 a z nej vyplývajúce odporúčania. Ďalej bola preverená úroveň efektívnosti, t.j. aplikácia princípov a postupov najlepšej praxe pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií, a úroveň hospodárnosti najmä v nadväznosti na vybrané otázky verejného obstarávania, na úrovni rozpočtového procesu a zdrojov krytia komunálnych služieb.

Pri kontrole bola použitá metóda preskúmania relevantných dokladov (zmluvy, účtovné doklady, rozpočty, strategické dokumenty, uznesenia obecného zastupiteľstva

a pod.), rozhovory s manažmentom obce, dotazníky. Zistené údaje boli analyzované, bol vykonaný výpočet pomerových ukazovateľov a preverený logický rámec jednotlivých programov, t.j. bola vykonaná analýza súvislostí, zámerov, cieľov, merateľných ukazovateľov a stratégií programov obce.

Kontrolná skupina vykonávala svoju činnosť v súlade so zákonom č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Kontrola bola vykonaná v súlade s medzinárodne akceptovanými audítorskými štandardami ISSAI (INTOSAI), Európskymi vykonávacími štandardami pre kontrolné štandardy INTOSAI a ISAs (IFAC).

Obec v jednotlivých rokoch kontrolovaného obdobia financovala správu, údržbu a obnovu miestnych komunikácií výlučne z vlastných prostriedkov. Hospodárenie obce v oblasti miestnych komunikácií bolo vo výraznej miere ovplyvnené finančnou situáciou obce a možnosťami rozpočtu.

Návrh rozpočtu v každom roku vychádzal z finančných možností obce a z predpokladaných potrieb údržbových a rekonštrukčných prác na miestnych komunikáciách a orientačné ceny týchto prác boli stanovované na základe prieskumu trhu zodpovednej osoby. Rozpočet bol následne zostavený pracovníkmi referátu financií a vo finálnej fáze upravovaný na základe pripomienok poslancov obecného zastupiteľstva. Prístup obce možno hodnotiť ako pozitívny, keďže do alokácie a tvorby rozpočtu obce boli zapojené osoby zodpovedné za jednotlivé úseky, čím bol vytvorený predpoklad, že finančné prostriedky v rámci možností obce budú rozpočtované v spôsobe zamedzujúcom ich subjektívne rozdelenie.

V každom roku mala obec prijatý plán údržby a opráv miestnych komunikácií. Z plánov nebolo zrejmé, či sa jednalo o opravu, rekonštrukciu celých ulíc, resp. iba ich časti. Predmetné plány neumožňovali obci vyhodnotiť splnenie plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov v každom roku stanovených v programovacích dokumentoch; dôsledkom toho bolo, že vyhodnocovanie dosahovania stanovených cieľov bolo zo strany obce realizované len odhadom.

Podiel celkových výdavkov na miestne komunikácie mal klesajúci trend – najvýraznejšie celkové výdavky na miestne komunikácie poklesli v roku 2012 z dôvodu obmedzenia kapitálových výdavkov spôsobeného prednostnou potrebou spolufinancovania a úhrad záverečných platieb na projekty spolufinancované z finančných prostriedkov Európske únie. Bežné výdavky obce, ktoré mali mandatórny charakter (t.j. boli nevyhnutné na zabezpečenie základnej funkčnosti miestnych komunikácií), boli v každom roku upravované a navyšované; v roku 2012 upravený rozpočet bežných výdavkov na miestne komunikácie nepokryl ich skutočné čerpanie.

Pri čerpaní kapitálových výdavkov na miestne komunikácie počas rozpočtových rokov dochádzalo k viacerým zmenám a ich výraznejším presunom v závislosti od aktuálnej finančnej situácie obce. V rokoch 2011 a 2012 ani upravený rozpočet obce nepokryl skutočné čerpanie kapitálových výdavkov na miestne komunikácie.

Nestabilita vo financovaní komunálnych služieb neumožňovala optimálne plánovanie výdavkov rozpočtu obce.

Pri zachovaní rovnakej úrovne kapitálových výdavkov na miestne komunikácie ako v rokoch 2010 až 2012 aj v nasledujúcich obdobiach by celková obnova miestnych komunikácií trvala cca 33 rokov, čo je hodnota výrazne presahujúca odporúčanú dobu pre kompletnú obnovu miestnych komunikácií (20 -25 rokov).

Pri plánovaní údržby a obnovy miestnych komunikácií sa nevychádzalo z údajov o zostatkovej životnosti miestnych komunikácií, ale údržba a obnova sa vykonávala

podľa iných priorít a v rozsahu schváleného rozpočtu. Vzhľadom ku skutočnosti, že údržba a opravy na miestnych komunikáciách sa vykonávali najmä ad hoc, nebolo možné vyhodnotiť priemerný interval údržby a obnovy na jednotlivých úsekoch miestnych komunikácií. Pri nákupe recyklátora asfaltovej zmesi obec spracovala štúdiu návratnosti predmetnej investície a vykonala prieskum záujmu v okolitých obciach, čím efektívne minimalizovala riziko nevýhodnosti predmetnej investície.

Obec zabezpečovala starostlivosť o miestne komunikácie najmä prostredníctvom zriadenej príspevkovej organizácie na základe rámcovej zmluvy. Úprava vzájomného vzťahu obce a jej príspevkovej organizácie si nevyžadovala formu rámcovej zmluvy, keďže priamo zákonná úprava predpokladala subordinárne postavenie príspevkovej organizácie k obci. Vymedzenie prác vykonávaných príspevkovou organizáciou zase vyplývalo z účelu, na ktorý bola zriadená a z účelového určenia príspevku na činnosť, ktorý obec ako zriaďovateľ príspevkovej organizácii poskytovala.

V zmysle rámcovej zmluvy príspevková organizácia fakturovala obci náklady na činnosti, ktoré sa zaviazala pre obec vykonávať. Medzi oboma subjektmi bol uplatňovaný obchodno – právny vzťah a výdavky obce boli triedené ako transfery. Uvedený systém fakturácie, hoc legislatívne sporný, umožňoval detailne sledovať výdavky na miestne komunikácie ako aj iné komunálne služby, kedy príspevková organizácia sledovala výdavky na jednotlivé komunálne služby podľa účelu a prostredníctvom nákladových stredísk.

Obec v priebehu kontrolovaného obdobia podala jednu žiadosť o poskytnutie nenávratného finančného príspevku v rámci spolufinancovania EÚ, týkajúcu sa miestnych komunikácií. Predmetná žiadosť nevyhovela kritériám úplnosti a nebola postúpená k ďalšiemu spracovaniu.

Obec pri vynakladaní finančných prostriedkov pri údržbe, opravách ani pri rekonštrukcii miestnych komunikácií systematicky nesledovala jednotkové výdavky, t.j. finančné prostriedky vzťahnuté na dĺžkové resp. plošné jednotky, teda 1 km, 1m alebo 1m². Uvedené pomerové ukazovatele boli odporúčanými benchmarkovými ukazovateľmi umožňujúcimi porovnávanie výkonových parametrov z časového hľadiska, ako aj z hľadiska porovnávania jednotlivých uskutočňovaných investičných akcií.

Pri zadávaní verejnej zákazky obec využila postup obstarania podprahovej zákazky, vysúťažená cena predstavovala cca tri štvrtiny z predpokladanej hodnoty zákazky. Obstarávanie zákaziek s nízkou hodnotou však nebolo v podmienkach obce až do roku 2013 špecifikované ani upravené internou smernicou.

Činnosti, ktoré obec vykonávala v oblasti miestnych komunikácií, boli v súlade s vymedzenými zámermi a cieľmi, ktoré si obec vymedzila v krátkodobých a strednodobých stratégiách.

Obec sa zameriavala najmä na odstraňovanie porúch na miestnych komunikáciách v takom stave, u ktorých bola pravdepodobnosť, že budú vyžadovať opravy v priebehu kratšieho obdobia alebo ktoré už boli po životnosti. Jednalo sa o najnutnejšie opravy podľa stavu miestnych komunikácií, v závislosti od disponibilných finančných prostriedkov. Obec plánovala údržbu, opravy a rekonštrukcie miestnych komunikácií v krátkodobom horizonte na základe plánov údržby a opráv a okrajovo aj v dlhodobom horizonte, ale viaceré z týchto plánov neboli splnené. Celková obnova miestnych komunikácií sa nevykonávala ani po fáze skončenia životnosti miestnej komunikácie, ale vykonávala sa ad hoc, respektíve vo väčšine prípadov až po vzniku porúch vozovky.

Obec utlmovala dopravu na viacerých exponovaných miestach, a to najmä osadením spomaľovačov. Vzhľadom na charakter individuálnej domovej zástavby a čiastočne charakter hromadnej bytovej zástavby sa rovnováha medzi rôznymi formami dopravy v obci

(odhliadnuc od nízkej podpory pre cyklistickú dopravu) javila ako dostatočná a opatrenia na utlmovanie dopravy bolo možné považovať za relatívne vyhovujúce.

Pri realizácii opráv a rekonštrukciách obec, resp. príspevková organizácia nemala formálne zadané postupy pri odstraňovaní porúch pri jednotlivých miestnych komunikáciách, namiesto toho sa obec spoliehala na skúsenosti pracovníkov, ktorí opravy realizovali. Ak by boli predmetné procedúry aspoň formálne zadané, uľahčilo by to kontrolu ich dodržiavania vedením obce. Takisto neboli formálne zadané ani minimálne úrovne pre procesy údržby a opráv (napr. stanovenie reakčného času, maximálnej lehoty na odstránenie poruchy), ani minimálne požiadavky na úroveň kvality miestnych komunikácií (napr. maximálne prípustná hĺbka výtlku a pod.). Zadané týchto úrovni by bolo žiaduce z titulu precíznejšieho vyhodnocovania cieľov a zámerov obce v oblasti miestnych komunikácií. V rámci systému monitorovania stavu miestnych komunikácií obec neuplatňovala prístup založený na systematickom zbere štruktúrovaných údajov o stave miestnych komunikácií (premenné parametre miestnych komunikácií).

Vo viacerých prípadoch obec nedostatočne aplikovala odporúčania pre dobrú prax, ako napr. v prípade rozvoja nemotoristických druhov dopravy, v prípade podrobnej evidencie o miestnych komunikáciách, alebo v prípadoch informovania účastníkov cestnej premávky o zaťažiteľnosti mostov.

Miera naplnenia zámerov a cieľov obce bola determinovaná najmä ekonomickou situáciou obce, ako aj spoluprácou s ostatnými partnermi pri realizácii zámerov a cieľov.

Obec si stanovila viaceré krátkodobé aj dlhodobé zámery a ciele v oblasti miestnych komunikácií. Dlhodobé zámery vyplývajúce z Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce nemali stanovené merateľné ukazovatele, čo sťažilo, resp. znemožnilo ich monitorovanie. Pozitívnu skutočnosťou bolo, že jednotlivé akcie mali vyčíslenú potrebu finančných prostriedkov na ich realizáciu a orientačné termíny realizácie akcií. Dlhodobé a strednodobé zámery a ciele boli vyhodnotené len raz, ale ani v roku 2013 viaceré z nich neboli naplnené. Finančná potreba na ich realizáciu nebola spracovaná reálne vo väzbe na vlastné disponibilné zdroje, ani vo väzbe na potenciálne disponibilné prostriedky.

Programový rozpočet plnil len úlohu formálne prijatého dokumentu a v jeho súčasnej podobe neumožňoval merať výkonnosť komunálnej služby a jej kvalitu v dôsledku nevhodne nastavených merateľných ukazovateľov. Merateľné ukazovatele pri hodnotení nebolo možné kvantifikovať a miera ich plnenia sa vykonávala len odhadom. Navyše obec ani nedisponovala takou údajovou základňou, ktorá by umožnila spoľahlivo kvantifikovať plnenie merateľných ukazovateľov. Obec nedisponovala evidenciou o miestnych komunikáciách a pri vyhodnocovaní cieľov vychádzala len z približných údajov.

Protokol o výsledku kontroly

Podľa poverenia predsedu NKÚ SR č. **477/01** z 19. 06. 2013 vykonali:

Mgr. Radoslav Machan, vedúci kontrolnej skupiny
Ing. Paula Hanuliaková, členka kontrolnej skupiny
Mgr. Lucia Danišková, členka kontrolnej skupiny

kontrolu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti použitia verejných prostriedkov a majetku subjektov územnej samosprávy pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií, ktorej účelom 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 02.08.2013 do 22.11.2013 v

Obec Turany, Osloboditeľov 83/91, 038 53 Turany, IČO 00316962.

(ďalej aj „obec“) za kontrolované obdobie: roky 2010 - 2012 a súvisiace obdobie.

Predmetom kontroly bolo preverenie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti správy, údržby a obnovy miestnych komunikácií (ďalej aj „MK“).

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. Preverenie hospodárnosti pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií

Obec v jednotlivých rokoch kontrolovaného obdobia financovala správu, údržbu a obnovu MK výlučne z vlastných prostriedkov. Rozpočet obce na miestne komunikácie podľa funkčnej klasifikácie v jednotlivých rokoch, jeho úpravu a čerpanie obsahujú nasledovné tabuľky:

Tabuľka č. 1: výdavky na MK v roku 2010

v Eur

Výdavky	2010			
	schválené	upravené	skutočnosť	čerpanie (%)
bežné celkové	1 040 452	1 159 545	984 778	84,93
kapitálové celkové	156 391	118 122	81 994	69,41
celkové výdavky rozpočtu	1 196 843	1 277 667	1 066 772	83,49
bežné MK	75 000	75 164	60 084	79,94
kapitálové MK	74 329	60 391	40 550	67,15
celkové MK	149 329	135 555	100 634	74,24
podiel bežné MK/bežné	7,21 %	6,48 %	6,10 %	
podiel kapitál. MK/kapitálové	47,53 %	51,13 %	49,45 %	
podiel celkové MK/celkové	12,48 %	10,61 %	9,43 %	

Tabuľka č. 2: výdavky na MK v roku 2011

v Eur

Výdavky	2011			
	schválené	upravené	skutočnosť	čerpanie (%)
bežné celkové	986 525	1 105 861	1 056 479	95,53
kapitálové celkové	80 138	463 736	449 548	96,94
celkové výdavky rozpočtu	1 066 663	1 569 597	1 506 027	95,95
bežné MK	55 000	130 653	97 739	74,81
kapitálové MK	19 086	42 670	43 117	101,05
celkové MK	74 086	173 323	140 856	81,27
podiel bežné MK/bežné	5,58 %	11,81 %	6,60 %	
podiel kapitál. MK/kapitálové	23,82 %	9,20 %	9,59 %	
podiel celkové MK/celkové	6,95 %	11,04 %	7,49 %	

Tabuľka č. 3: výdavky na MK v roku 2012

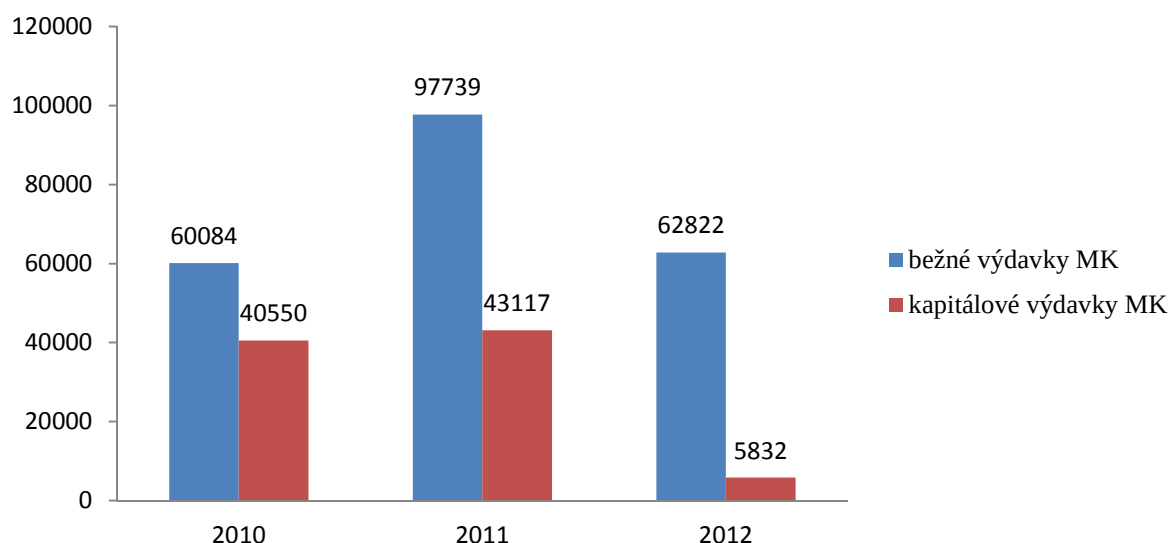
v Eur

Výdavky	2012			
	schválené	upravené	skutočnosť	čerpanie (%)
bežné celkové	950 751	1 022 678	1 023 303	100,06
kapitálové celkové	124 141	438 002	466 753	106,56
celkové výdavky rozpočtu	1 074 892	1 460 680	1 490 056	102,01
bežné MK	53 000	53 000	62 822	118,53
kapitálové MK	0	3 660	5 832	159,34
celkové MK	53 000	56 660	68 654	121,17
podiel bežné MK/bežné	5,57 %	5,18 %	4,80 %	
podiel kapitál. MK/kapitálové	0 %	0,84 %	1,25 %	
podiel celkové MK/celkové	4,93 %	3,88 %	3,69 %	

Podiel celkových výdavkov na MK (bežné + kapitálové výdavky) na celkovom rozpočte v percentuálnom vyjadrení dosiahol 9,43 % v roku 2010, 7,49 % v roku 2011 a 3,69 % v roku 2012.

Podiel sumárnych výdavkov na MK na celkových výdavkoch mal v kontrolovanom období klesajúcu tendenciu. Výraznejší pokles bol zaznamenaný v roku 2012, kedy podiel výdavkov na MK predstavoval len 3,69 % z celkových výdavkov obce. Tento pokles bol spôsobený najmä nižším objemom rozpočtovaných kapitálových prostriedkov, resp. nulovými rozpočtovanými kapitálovými prostriedkami, ktoré boli následne rozpočtovým opatrením navýšené na sumu 3 660,--Eur a skutočné čerpanie dosiahlo hodnotu 5 832,--Eur.

Markantný pokles kapitálových výdavkov na MK v roku 2012 bol spôsobený prednostnou potrebou spolufinancovania a úhrad záverečných platieb na projekty spolufinancované z finančných prostriedkov Európskej únie (ďalej aj „EÚ“); rekonštrukcia základnej školy a projekt zberného dvora.

Vývoj financovania MK v rokoch 2010-2012 (v EUR)

Pri čerpaní kapitálových výdavkov na MK nebolo možné určiť ich jednoznačný trend (rastúci, klesajúci resp. stagnujúci); pri ich čerpaní dochádzalo k viacerým zmenám a ich výraznejším presunom v závislosti od aktuálnej finančnej situácie obce. Nestabilita vo financovaní komunálnych služieb tak neumožňovala optimálne plánovanie výdavkov rozpočtu obce. Pri plánovaní údržby a obnovy MK sa nevychádzalo z údajov zostatkovej životnosti MK, ale údržba a obnova sa vykonávala podľa iných priorít a v rozsahu schváleného rozpočtu. Údržba a opravy na MK sa vykonávali najmä ad hoc a tým nebolo možné vyhodnotiť priemerný interval údržby a obnovy na jednotlivých úsekoch MK.

V priebehu každého roka kontrolovaného obdobia dochádzalo k zmenám rozpočtu, pričom zmeny sa týkali aj rozpočtovaných výdavkov na MK. V rokoch 2010 a 2012 sa skutočné bežné výdavky pohybovali na podobnej úrovni cca 60 000,--Eur; skutočné bežné výdavky v roku 2011 boli vyššie o cca 37 000,--Eur, čo bolo spôsobené potrebou financovania rekonštrukcie Železničnej ulice.

Kontrolou bolo zistené, že v roku 2012 došlo k významnému prekročeniu plánu bežných aj kapitálových výdavkov a že upravený rozpočet obce na MK v danom roku nepokrýval reálnu potrebu financovania starostlivosti o MK.

Obec v žiadnom z rokov kontrolovaného obdobia nesledovala osobitne náklady na zimnú a letnú údržbu MK, a to aj napriek tomu, že disponovala údajmi o týchto nákladoch vo forme faktúr. Sledovanie nákladov na zimnú a letnú údržbu by umožňovalo na základe trendu nákladov za predchádzajúce roky alokáciu prostriedkov na letnú a zimnú údržbu vo výške zodpovedajúcej reálnym potrebám obce.

Obec v roku 2013 v rámci poskytnutia finančných prostriedkov Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky na základe uznesenia vlády č. 134/2013 a uznesenia vlády SR č. 184/2013 dostala dotáciu zo štátneho rozpočtu v sume 7 367,99 Eur. Finančné prostriedky boli poskytnuté formou bežného transferu a boli určené na riešenie havarijnej situácie MK po zimnej sezóne rokov 2012/2013. Oprávneným obdobím bol rok 2013 s tým, že vyúčtovanie poskytnutých finančných prostriedkov má byť predložené obcou do 31.01.2014. Dotácia v sume 7 367,99 Eur predstavovala 10 % z priemeru bežných výdavkov na MK za roky 2010-2012. V čase výkonu kontroly nebola dotácia vyčerpaná, takže nebolo možné zhodnotiť prínos, resp. dopad dotácie na stav MK v obci.

Podľa vyjadrenia vedenia obce by na odstránenie všetkých porúch MK, resp. celkovú obnovu MK na území obce bolo potrebných viac ako jeden milión Eur. Priemer kapitálových

výdavkov na MK počas kontrolovaného obdobia predstavoval cca 30 000,--Eur. Pri zachovaní rovnakej úrovne kapitálových výdavkov na MK aj v nasledujúcich obdobiach a zohľadnení dolnej hranice intervalu odhadovaných potrebných výdavkov na celkovú obnovu MK, by tak celkové odstránenie porúch MK, resp. celková obnova MK trvala cca 33 rokov, čo je hodnota výrazne presahujúca odporúčanú dobu pre kompletnú obnovu MK (20 -25 rokov). Uvedený ukazovateľ je však potrebné vnímať len orientačne vzhľadom na skutočnosť, že sa jedná o priemer len za posledné tri roky, čo je pomerne krátky časový horizont pre stanovenie dlhodobého trendu. V prípade kapitálových výdavkov sa v kontrolovanom období navyše jednalo len o výdavky z vlastných zdrojov a odhadovaná celková doba obnovy by mohla byť pozitívne ovplyvnená zapojením aj iných zdrojov financovania (štátna dotácia, nenávratný finančný príspevok z fondov EÚ).

V prípade zachovania uvedeného trendu vynakladania finančných prostriedkov na obnovu MK by dochádzalo k oneskоровaniu cyklickej obnovy MK, najmä vozoviek, čo by mohlo mať za následok zvýšené požiadavky na bežné výdavky určené na údržbu a opravy MK.

Obec mala od roku 1995 zriadenú príspevkovú organizáciu s názvom Prevádzkareň obce Turany (ďalej aj „Prevádzkareň“). Hlavným predmetom činnosti – verejnoprospešnou činnosťou Prevádzkarne boli komplexné komunálne služby vrátane starostlivosti o MK. V rámci vedľajšej – podnikateľskej – činnosti mala Prevádzkareň vymedzenú nákladnú dopravu, stavebné práce, chemické čistenie a služby pre spoločnosť ako celok a iné.

Obec zabezpečovala starostlivosť o MK najmä prostredníctvom Prevádzkarne. Právnym základom pre výkon prác Prevádzkarňou pre obec bola rámcová zmluva o prácach a službách. Rámcová zmluva bola uzatvorená v roku 2005 a bola v platnosti aj v priebehu kontrolovaného obdobia.

Prevádzkareň sa zaviazala vykonávať pre obec najmä opravy MK a chodníkov, úpravy verejných priestranstiev, stavebné a búracie práce, zimnú údržbu MK – odhŕňanie snehu, posyp, odvoz snehu, čistenie a zametanie MK.

Obec sa v rámci rámcovej zmluvy zaviazala podávať bez zbytočného odkladu požiadavky na vykonávanie prác a služieb, zabezpečovať potrebnú súčinnosť pre úspešný priebeh poskytovaných prác a služieb a uhrádzať faktúry za vykonané služby v lehote splatnosti.

Z právneho hľadiska bola predmetná rámcová zmluva irelevantná, nakoľko z podstaty príspevkovej organizácie vyplýva, že obec ako jej zriaďovateľ a zároveň právnická osoba, z ktorej rozpočtu je financovaná, má voči nej nadradené postavenie. Úprava vzájomného vzťahu obce a Prevádzkarne si teda nevyžadovala formu rámcovej zmluvy, keďže priamo zákonná úprava predpokladala subordinárne postavenie Prevádzkarne. Vymedzenie prác vykonávaných Prevádzkarňou zase vyplývalo z účelu, na ktorý bola zriadená a z účelového určenia príspevku na činnosť, ktorý obec ako zriaďovateľ Prevádzkarne poskytovala.

Kontrolou bolo zistené, že v zmysle rámcovej zmluvy Prevádzkareň fakturovala obci náklady na činnosti, ktoré sa zaviazala pre obec vykonávať. Úhrady z týchto faktúr potom Prevádzkareň triedila podľa rozpočtovej klasifikácie ako transfer prijatý od obce; obec taktiež triedila výdavky fakturované Prevádzkarňou ako transfer a teda nie ako výdavky za služby. Uvedený systém fakturácie, hoc legislatívne nedokonalý, umožňoval detailne sledovať výdavky na MK ako aj iné komunálne služby na strane obce aj Prevádzkarne.

Podľa vyjadrenia vedenia obce obec sledovala, resp. porovnávala vlastné prevádzkové náklady a konečné náklady Prevádzkarne s cenovou hladinou obdobných prác a služieb poskytovaných podnikateľskými subjektmi (ceny pri predchádzajúcich fakturovaných prácach, prieskum internetu, telefonický prieskum). Obec toto porovnávanie nevykonávala systematicky, nedokladovala ho, a preto nebolo možné preveriť deklarované cenové rozdiely,

resp. či porovnávanie bolo vykonávané vždy rovnakým, resp. obdobným spôsobom a teda nebolo možné v konečnom dôsledku preveriť mieru výhodnosti realizácie starostlivosti o MK prostredníctvom vlastnej príspevkovej organizácie v priamom finančnom vyjadrení.

Prínos realizácie starostlivosti prostredníctvom Prevádzkarne spočíval najmä v možnosti operatívneho riešenia predovšetkým akútnych situácií súvisiacich nielen s MK bez nutnosti spoliehania sa na kapacity tretích osôb – podnikateľských subjektov. Pri tomto modeli poskytovania komunálnych služieb navyše nevznikala povinnosť vykonávať verejné obstarávanie na práce a služby (prieskum trhu, ...), čo predstavovalo nižšie náklady na administratívu spojenú s verejným obstarávaním a významnú časovú úsporu (operatívnosť). V neposlednom rade spočíval prínos aj v priamej podpore zamestnanosti v obci a nakoniec aj vo vyššie deklarovaných priamych finančných úsporách oproti prípadom, kedy by práce boli realizované podnikateľskými subjektmi. Prevádzkareň v roku 2013 obstarala recyklátor asfaltu, čím došlo k rozšíreniu poskytovaných služieb pre obec na úseku starostlivosti o MK; prínos spočíval najmä v znížení výdavkov na materiál povrchovej úpravy MK a zároveň umožňoval operatívne riešenie menších porúch MK. Podľa vyjadrenia vedenia obce prejavili o využitie recyklátora a služieb Prevádzkarne pri údržbových prácach na MK aj okolité obce. V čase výkonu kontroly Prevádzkareň ešte neposkytovala uvedené služby okolitým obciam.

Celkovú finančnú úsporu pri starostlivosti o MK prostredníctvom Prevádzkarne nebolo možné vzhľadom na multifaktorálny charakter vyčíslieť.

Obec alokovala finančné prostriedky na MK na základe kvalifikovaného odhadu osoby zodpovednej za MK v zmysle organizačnej štruktúry obecného úradu. Odhad vychádzal z predpokladaných potrieb údržbových a rekonštrukčných prác na MK a orientačné ceny boli stanovované na základe prieskumu trhu. Podľa vyjadrenia zodpovednej osoby bola osobitne zohľadňovaná zimná a letná údržba. Rozpočet bol následne zostavený pracovníčkami referátu financií a vo finálnej fáze upravený na základe pripomienok poslancov obecného zastupiteľstva. Prístup obce možno hodnotiť ako pozitívny, keďže do alokácie a tvorby rozpočtu obce boli zapojené osoby zodpovedné za jednotlivé úseky, čím bol vytvorený priestor na elimináciu subjektívnej alokácie finančných prostriedkov na MK a zároveň bol vytvorený predpoklad, že finančné prostriedky budú rozpočtované na tovary, práce a služby, ktoré si objektívne vyžadoval stav MK v obci.

Obec v priebehu kontrolovaného obdobia podala jednu žiadosť o poskytnutie nenávratného finančného príspevku týkajúcu sa MK; jednalo sa o projekt s názvom „Revitalizácia centra obce Turany“. Cieľom projektu mala byť revitalizácia centrálnej časti obce – námestia a prilahlých ulíc. Obec podala žiadosť o nenávratný finančný príspevok v marci 2010. Žiadosť obce nebola akceptovaná z dôvodu neúplnosti a nebola postúpená k ďalšiemu spracovaniu.

Obec v priebehu kontrolovaného obdobia v rámci znižovania výdavkov na správu MK využívala možnosť zapojenia dlhodobo nezamestnaných občanov prostredníctvom aktívnej činnosti formou menších obecných služieb; obci bol zo strany úradu práce sociálnych vecí a rodiny uhrádzaný príspevok na túto činnosť. Takto zapojení nezamestnaní občania vykonávali pre obec drobné a nekvalifikované údržbové práce. Počet občanov zapojených do aktívnej činnosti sa pohyboval okolo 15 občanov.

Obec pri vynakladaní finančných prostriedkov pri údržbe, opravách ani pri rekonštrukcii MK systematicky nesledovala jednotkové výdavky, t.j. finančné prostriedky vzťahnuté na dĺžkové, resp. plošné jednotky, teda 1 km, 1m alebo 1m². Aj napriek tomu, že obec tieto ukazovatele nesledovala, informáciami potrebnými na vyhodnotenie týchto ukazovateľov obec naopak disponovala v rámci výberu dodávateľov služieb a v rámci fakturačných údajov. Tieto ukazovatele teda nemohli byť použité na

porovnávanie cien. Jednotkové ceny sú základným benchmarkovým ukazovateľom umožňujúcim porovnávanie výkonových parametrov z časového hľadiska, ako aj z hľadiska porovnávania jednotlivých uskutočňovaných investičných akcií.

V kontrolovanom období bola obec zadávateľom podprahovej zákazky na rekonštrukciu Železničnej ulice v predpokladanej sume 73 000,--Eur bez DPH. K zákazke predložilo ponuky šesť uchádzačov, ktorí splnili podmienky účasti vo verejnom obstarávaní. Kritériom pre vyhodnotenie ponúk bola najnižšia cena. Vysúťažená cena 53 419,76 Eur predstavovala 86,77 % z aritmetického priemeru cien všetkých účastníkov verejného obstarávania. Zmluva o dielo bola uzavretá dňa 28.10.2011 v sume 53 419,76 Eur a počas realizácie zmluvy nedošlo k uzavretiu dodatkov k predmetnej zmluve. Pri realizácii zákazky bolo dodržané zmluvné podmienky aj termíny realizácie zákazky.

V kontrolovanom období nebolo zadávanie zákaziek s nízkou hodnotou v obci bližšie špecifikované. Až v roku 2013 obec prijala smernicu o verejnom obstarávaní, ktorá procesy vo verejnom obstarávaní v obci bližšie upravovala a špecifikovala.

2. Aplikácia postupov a princípov najlepšej praxe a preverenie efektívnosti pri správe, údržbe a obnove miestnych komunikácií

Sieť MK obce tvoril systém MK, ktorý je napojený na cestu č. I/18; na cestu č. I/18 sa MK napájali úrovňovo.

V roku 2012 obec podľa ročného výkazu o MK č. MK (MDVRR SR) 1 – 93 za rok 2012 spravovala 13,3 km MK funkčnej skupiny A (rýchlostné), 13,5 km MK funkčnej skupiny C (obslužné) a 6,4 km funkčnej triedy D3 (komunikácie pre chodcov). Z celkovej plochy MK bolo 16,5 km asfaltových MK. Obec mala v správe aj tri parkoviská a štyri mosty. Predmetné údaje nebolo možné porovnať s inými údajmi.

Obec podľa vyjadrenia zodpovedného zamestnanca spravovala približne 16 km MK. V čase prechodu vlastníckeho práva MK na obec boli podľa vyjadrenia vedenia obce všetky MK po fáze životnosti a v nevyhovujúcom technickom stave. Podstatná časť MK bola umiestnená na majetkovo-právne nevysporiadaných pozemkoch; okrem toho sa v obci nachádzali mostné objekty, pri ktorých taktiež nebolo vyjasnené vlastníctvo (most ponad železničnú trať, most ponad cestu 1. triedy č. I/18, lávka pre peších ponad Váh v južnej časti obce). V čase výkonu kontroly boli uvedené stavby v stave, ktorý si nevyžadoval inú ako bežnú údržbu. Tieto mostné objekty boli napriek uvedenej skutočnosti obcou kvôli významu pre dopravu v obci v zime i v lete udržiavané (najmä most ponad trať zabezpečujúci spojenie južnej časti obce). Nevyjasnené vlastnícke práva k predmetným objektom, však zakladali riziko pre realizáciu väčších investícií v budúcnosti týkajúcich sa v týchto stavieb.

Obec v rámci správy a údržby, opráv a rekonštrukcií MK vykonávala zimnú údržbu, letnú údržbu, rekonštrukcie a opravy MK. Zimná údržba spočívala v najmä v odhŕňaní snehu, posypu, čistení chodníkov snežnou frérou. Zimná údržba bola primárne zabezpečovaná vlastnou technikou obce, resp. Prevádzkarne obce – 2 traktormi; v prípade akútnej situácie obec využívala dodávateľsky ďalšie dva mechanizmy. Letná údržba spočívala v príležitostnom zametaní, v opravách a obnove MK (cesty a chodníky odvodňovanie žľabov a príležitostne aj v polievaní MK realizovaným Obecným hasičským zborom). V prípade opráv boli tieto služby vykonávané najmä príspevkovou organizáciou, v prípade rekonštrukcií bola podstatná časť realizovaná príspevkovou organizáciou, ale aj dodávateľsky iným subjektom. Uvedené činnosti boli v súlade so zámermi a cieľmi krátkodobej i strednodobej stratégie obce pre oblasť MK. Uvedené činnosti obec vykonávala na štandardnej úrovni v závislosti od disponibilných finančných prostriedkov.

Obec sa zameriavala najmä na odstraňovanie porúch na cestách v takom stave, u ktorých bola pravdepodobnosť, že budú vyžadovať opravy v priebehu kratšieho obdobia alebo pri cestách, ktoré už boli po životnosti. Jednalo sa o najnutnejšie opravy podľa stavu MK, v závislosti od disponibilných finančných prostriedkov. Obec plánovala údržbu, opravy a rekonštrukcie MK len v krátkodobom horizonte (jeden rok na základe plánov údržby a opráv) a v dlhodobom horizonte na základe Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja (ďalej aj „PHSR“). Podľa vedenia obce bolo asi 30 % z činností týkajúcich sa MK zameraných na prevenciu vzniku porúch, zvyšný podiel prác predstavoval odstraňovanie už vzniknutých porúch. Kombináciou oboch prístupov bolo v dostatočnej miere zabezpečené operatívne odstraňovanie porúch na MK a súčasne eliminácia vzniku porúch.

Tým, že dlhodobá stratégia obnovy a údržby na MK nebola napĺňaná, resp. jej realizácia bola odsúvaná v závislosti od disponibilných finančných prostriedkov do budúcnosti, nebolo možné stanoviť ani kvalifikovaným odhadom priemerný interval údržby a obnovy na jednotlivých úsekoch MK. Z vyššie uvedeného vyplýva, že celková obnova MK sa nevykonávala ani po fáze skončenia životnosti MK, ale vykonávala sa ad hoc, respektíve vo väčšine prípadov až keď došlo k vzniku porúch vozovky.

Základnými faktormi výberu úsekov, na ktorých sa mala vykonať oprava alebo rekonštrukcia bola intenzita dopravného prúdu v kombinácii s technickým stavom MK s prihliadnutím na plán obce rekonštruovať niektoré MK s finančnou podporou prostriedkov EÚ. Pri plánovaní výdavkov na opravu, údržbu a rekonštrukcie MK obec vychádzala z kvalifikovaného odhadu osoby zodpovednej za spracovanie plánov údržby a opráv pre každý rok. Predmetné plány neboli predmetom rokovania v obecnom zastupiteľstve, ani neboli zverejnené za účelom pripomienkovania občanmi. Zodpovedná osoba bola zamestnancom obce na referáte stavebnom a životného prostredia a teda okrem MK zabezpečovala aj iné činnosti.

V súvislosti s vyššie uvedenou intenzitou je potrebné uviesť, že sa nejednalo o nameranú hodnotu intenzity dopravy, ale iba o intuitívne stanovenú hodnotu intenzity na základe pozorovania.

Obec mala čiastočne charakter individuálnej domovej zástavby a čiastočne charakter hromadnej bytovej zástavby. Obec utlmovala dopravu na viacerých exponovaných miestach a to osadením spomaľovačov, čím aplikovala jednu zo zásad dopravného inžinierstva v obytných zónach. Utlmovanie dopravy bolo v tomto kontexte potrebné vnímať ako súbor iniciatív, ktoré mali uličný priestor obce riadiť tak, aby poskytoval výhody nemotorizovanej doprave. Rovnováha medzi rôznymi formami dopravy v obci bola (odhliadnuc od nízkej podpory pre cyklistickú dopravu) dostatočná a opatrenia na utlmovanie dopravy bolo možné považovať za relatívne vyhovujúce.

Pri realizácii opráv a rekonštrukciách obec, resp. príspevková organizácia nemala formálne zadefinované postupy pri odstraňovaní porúch pri jednotlivých MK, namiesto toho sa vedenie obce spoliehalo na skúsenosti pracovníkov, ktorí opravy realizovali.

Ak by boli predmetné procedúry aspoň formálne zadefinované, uľahčilo by to kontrolu ich dodržiavania vedením obce. Takisto neboli formálne zadefinované ani minimálne úrovne pre procesy údržby a opráv (napr. stanovenie reakčného času, maximálnej lehoty na odstránenie poruchy), ani minimálne požiadavky na úroveň kvality MK (napr. maximálne prípustná hĺbka výtlku a pod.). Zadefinovanie týchto úrovni by bolo žiaduce z titulu precíznejšieho vyhodnocovania cieľov a zámerov obce v oblasti MK.

Obec vykonávala kontrolu povrchu MK prostredníctvom obecnej polície a to dvakrát ročne spravidla po zimnej sezóne a operatívne podľa potreby. Okrem toho v rámci monitorovania ciest zohľadňovala podnety od obyvateľov obce. Monitoring bol vykonávaný vizuálne, bez posúdenia zmien v technických parametroch MK. Obec v rámci systému

monitorovania stavu MK neuplatňovala prístup založený na systematickom zbere štruktúrovaných údajov o stave MK (premenné parametre MK). Zber dát o stave a poruchách MK bol možný buď vizuálnou prehliadkou alebo optickým systémom. Vzhľadom na relatívne malú dĺžku MK v obci sa ako hospodárnejší a efektívnejší javí spôsob systematických vizuálnych prehliadok. Vykonávanie a vyhodnocovanie monitoringu MK upravovali Technické podmienky 13/2006 – Vykonávanie a vyhodnocovanie podrobných vizuálnych prehliadok asfaltových vozoviek vydané Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, pričom táto metodika je aplikovateľná aj v podmienkach obce ako správcu MK. NKÚ SR odporúča oboznámiť sa s vyššie uvedenými technickými podmienkami a vo vhodnej miere ich aplikovať pri monitorovaní MK v obci.

Požiadavky na opravu, údržbu alebo rekonštrukciu mohli obyvatelia obce zasielať najmä prostredníctvom svojich volených zástupcov, ale tiež písomne alebo elektronicky. Na požiadavky obyvateľov obec reagovala v rozsahu zákonných možností.

Pri správe a údržbe MK neboli aplikované moderné technológie, ako napr. GIS (geografický informačný systém – ako forma digitálnej mapy, digitálnej evidencie o MK, s možnosťou nahlasovania sťažností a pod.). Podľa vyjadrenia obce by prínosy z aplikácie GIS nezodpovedali nákladom na jeho zavedenie.

V obci sa na MK nachádzalo viacero mostných objektov a lávok. Viaceré mostné objekty neboli zabezpečené informačnými tabuľami o výkonových parametroch a zaťažiteľnosti. Podľa vedenia obce na mostoch nevznikajú také situácie, ktoré by mohli mať negatívny vplyv na bezpečnosť z hľadiska dodržania výkonových parametrov a zaťažiteľnosti. Z hľadiska dodržania princípov dobrej praxe odporúča NKÚ SR zabezpečiť informovanosť užívateľov mostných objektov o ich výkonových parametroch a zaťažiteľnosti, a to najmä v miestach s vyššou dopravnou intenzitou v nadväznosti na Usmernenie Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR č. USM 1/2012.

Hlavný kontrolór obce (ďalej len „HK“) vykonával pravidelné kontroly vybraných akcií, vykonávaných pre obec Prevádzkarňou na základe plánov kontrolnej činnosti každého pol roka za sledované obdobie. V oblasti vybraných akcií boli HK zistené marginálne nedostatky, ktoré nemali vplyv na výšku fakturovaných prác. HK nepoukázal na riziko uplatňovania obchodno-právnych vzťahov medzi obcou a Prevádzkarňou pri vykonávaní komunálnych činností.

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

Účinnosť je hodnotenie miery dosiahnutia cieľov programu, širších plánovaných aj neplánovaných prínosov a pozitívnych a negatívnych vplyvov realizácie programu.

Ciele a zámery obce strednodobého časového horizontu v oblasti MK definoval v kontrolovanom období PHSR.

PHSR bol zostavený na obdobie rokov 2007 až 2010 s výhľadom do roku 2013 a schválený bol v roku 2007. PHSR poukazoval na hlavné zámery a ciele obce v oblasti regionálneho rozvoja na uvedené obdobie. Predstavoval základný programový dokument podpory regionálneho rozvoja. Vypracovaný bol na obdobie štyroch rokov, a teda už v čase výkonu kontroly NKÚ SR bol jeho obsah neaktuálny. Súčasne bol PHSR otvoreným dokumentom, ktorého obsah sa mal pravidelne písomne aktualizovať a dopĺňať podľa potrieb a vývoja v obci. V priebehu rokov 2007 až 2013 nebol PHSR aktualizovaný, a teda sa nemenili ani zámery a ciele obce.

Globálnym cieľom PHSR bolo trvalé rozvíjanie obce ako komplexného strediska cestovného ruchu s imidžom zdravej a perspektívnej obce s čistým životným prostredím, so vzdelanými obyvateľmi a ich uplatnením na trhu práce, s cieľom ponúknuť svojim občanom kvalitné verejné služby a zlepšené podmienky bývania, kultúry a športu, pracovných príležitostí prípadne sociálnej pomoci.

Na dosiahnutie globálneho cieľa bolo prijatých viacero špecifických cieľov, z ktorých sa MK dotýkal špecifický cieľ 1: „Zlepšenie stavu obecného majetku budovaním a rekonštrukciou miestnej infraštruktúry, najmä komunikácií, cyklotrás a chodníkov, obecných objektov a športovísk, zvýšenie bezpečnosti občanov“ a špecifický cieľ 3: „Pravidelné zabezpečovanie čistoty verejných priestranstiev a starostlivosť o verejnú zeleň“.

PHSR nemal stanovené žiadne merateľné ukazovatele, a teda ani ciele PHSR neboli merateľné, resp. nestanovenie merateľných ukazovateľov znemožnilo merať pokrok pri plnení cieľov PHSR. V čase zostavenia PHSR nebolo stanovenie merateľných ukazovateľov v PHSR vyžadované zo zákona (táto povinnosť bola upravená až od roku 2008), ich uvedenie však bolo žiaduce z titulu možnosti merania dosiahnutia stanovených cieľov. Ak by bol PHSR každoročne aktualizovaný, mohli byť doplnené aj merateľné ukazovatele.

Taktiež absentovalo uvedenie východiskových hodnôt pre hodnotenie pokroku pri napĺňaní cieľov PHSR. Tým, že neboli naformulované merateľné ukazovatele, nebolo možné vyjadriť očakávaný pozitívny dôsledok/dopad dlhodobého plnenia príslušného cieľa v nadväznosti na stanovené špecifické ciele a globálny cieľ. Tým, že merateľné ukazovatele neboli stanovené, nebolo možné pre vedenie obce vykonávať meranie v pokroku pri plnení cieľov.

Pozitívnu skutočnosťou bolo, že jednotlivé akcie v rámci PHSR mali vyčíslenú potrebu finančných prostriedkov na ich realizáciu.

Tabuľka č. 4: plán použitia finančných prostriedkov PHSR v Eur

Názov akcie	Rozpočet nákladov	2007	2008	2009	2010	2011 až 2013
MK - zameranie	20 000	20 000	-	-	-	-
Rekonštrukcie MK	1 504 000	43 000	133 000	664 000	664 000	-
Chodníky	66 000	17 000	17 000	17 000	17 000	-
Cyklotrasy	166 000	-	-	-	17 000	149 000
Južný komunikačný obchvat	996 000	-	-	-	-	996 000
Komunikácia za obecným úradom	830 000	-	-	-	-	30 000
Celkom	3 582 000	80 000	150 000	681 000	698 000	1 975 000

Jednotlivé projektové zámery obce mali byť uskutočňované na základe rozhodnutí obecného zastupiteľstva a podľa finančných možností, a to z vlastných zdrojov a zo zdrojov domácich a zahraničných grantov, prípadne zo sponzorských príspevkov.

Na základe vyhodnotenia PHSR dospel NKÚ SR k názoru, že finančná potreba pre realizáciu akcií uvedených v PHSR nebola spracovaná reálne vo väzbe na vlastné disponibilné zdroje, ani vo väzbe na potenciálne disponibilné prostriedky (napr. spolufinancovanie z prostriedkov EÚ). Dôsledkom tohto bolo neplnenie termínov vymedzených v PHSR a odsúvanie realizácie niektorých akcií do budúcnosti.

Obec mala v oblasti MK na dosiahnutie cieľov prijaté najmä tieto akčné plány:

- opravy a rekonštrukcie MK,

- dobudovanie hlavných peších trás,
- vybudovanie oddychového chodníka okolo Turianky,
- úpravy cesty poza kanál s prepojením Lipovec – Ratkovo,
- budovanie cyklotrás, prepojenie rekreačnej oblasti Trusalová na jestvujúce trasy,
- vybudovanie chodníka s cyklotrasou do rekreačnej oblasti Trusalová,
- majetkovoprávne vysporiadania MK,
- príprava južného obchvatu obce ,
- realizácia zásobovacej komunikácie okolo centra obce,
- prehodnotenie trás pre peších,
- doplnenie dopravného značenia,
- realizácia priestorového informačného systému,
- iniciovanie opráv mostov,
- zabezpečovanie zimnej údržby prostredníctvom príspevkovej organizácie.

Pri určovaní akčných plánov týkajúcich sa výstavby južného obchvatu obce a zrealizovania zásobovacej komunikácie sa nevychádzalo z analýzy spoločensko-ekonomických nákladov a výnosov alebo inej analýzy. Účelom výstavby južného obchvatu by mal byť odklon ťažkej nákladnej dopravy z centra obce, a teda zvýšenie bezpečnosti v centre obce.

Pri určovaní akčných plánov týkajúcich sa cyklotrás obec nevychádzala z koncepcie rozvoja cyklistickej dopravy, ktorej prijatie bolo odporučené v zmysle Dopravnej politiky SR do roku 2015 - predmetnú koncepciu obec nemala ani v čase výkonu kontroly spracovanú. Výstavba cyklotrás je však aj napriek neucelenej koncepcii podľa vyjadrenia vedenia obce jednou z priorít vzhľadom na vysoký potenciál v oblasti turizmu. Limitujúcim faktorom pri výstavbe cyklotrás je však nutná spolupráca samospráv v regióne, ďalších orgánov ako aj finančná náročnosť realizácie.

V čase výkonu kontroly nebol prijatý iný strednodobý strategický dokument na obdobie od roka 2013.

Vyhodnotenie PHSR bolo v obci vykonané raz ku dňu 09.11.2011, a to aj napriek odporúčaniu spracovateľa PHSR vykonávať vyhodnocovanie raz ročne. K tomuto dátumu bolo zabezpečené zameranie MK, rekonštrukcia časti MK a vybudovanie časti chodníkov. Hoci boli prijaté akčné plány na dosiahnutie cieľov, niektoré neboli vôbec predmetom hodnotenia PHSR, napr. doplnenie dopravného značenia, zrealizovanie priestorového informačného systému a zabezpečovanie zimnej údržby prostredníctvom Prevádzkarne. V čase výkonu kontroly nebolo zrealizované doplnenie dopravného značenia, avšak bol zrealizovaný priestorový informačný systém. Informácie o činnosti Prevádzkarne boli predmetom rokovaní obecného zastupiteľstva, avšak napĺňanie cieľov a zámerov sa nevyhodnocovalo. Obsahom rokovaní boli len správy o hospodárení Prevádzkarne. Realizácia niektorých akčných plánov (napr. cyklotrasy, južný komunikačný obchvat, komunikácia za obecným úradom) v čase vyhodnocovania PHSR boli v štádiu plánu s neurčitým časovým vymedzením.

Zámery a ciele obce na obdobie bežného roka s výhľadom na ďalšie dva roky boli uvedené v Programových rozpočtoch obce Turany (ďalej len „PR“) na roky 2010 – 2012, 2011 – 2013 a 2012 – 2014. V rámci členenia výdavkov na jednotlivé programy mala obec zavedený v každom roku Program č. 7: Miestne komunikácie so zámerom na „Bezpečné, vysoko kvalitné a pravidelne udržiavané miestne komunikácie“. V každom roku bol uvedený program členený na dva podprogramy:

- podprogram č. 7.1: Správa a údržba miestnych komunikácií (ďalej len „podprogram č. 7.1“)
- podprogram č. 7.2: Výstavba – neinvestičné náklady so zameraním na budovanie prosperujúcej obce (ďalej len „podprogram č. 7.2“)

V každom roku pre podprogram č. 7.1 bol stanovený rovnaký cieľ: „Bezpečná, kvalitná a pohodlná cestná premávka a chodníky pre chodcov 365 dní v roku“, rovnako sa nemenil ani merateľný ukazovateľ, ktorým bola „Realizovaná rekonštrukcia komunikácií podľa plánu“ s plánovanou hodnotou 100 % plnenie plánu. Predmetný plán bol zostavený ako samostatný dokument, avšak nebol súčasťou PR.

Pre podprogram č. 7.2 bol v každom roku stanovený rovnaký cieľ „Plánovaný rozvoj obce“, merateľný ukazovateľ sa taktiež nemenil a bol definovaný ako „Realizované akcie podľa plánu“ s plánovanou hodnotou 100 % plnenie plánu. Predmetný plán bol zostavený ako samostatný dokument, avšak nebol súčasťou PR.

Ciele oboch podprogramov boli stanovené konkrétne a neboli všeobecné, definovali konkrétny stav, ktorý mal byť ich realizáciou dosiahnutý, avšak neboli stanovené hodnotiace kritéria pre plnenie cieľov. Čiastkový cieľ podprogramu č. 7.1 (bezpečnosť) bol však zvolený vzhľadom na údajovú základňu obce nevhodne. Keďže podprogram č. 7.1 sa pri formulácii cieľov odvolával na Plán údržby a opráv miestnych komunikácií, plán zimnej údržby, plán obnovy miestnych komunikácií (ďalej len „Plán údržby“), ktorého obsahom neboli ani okrajovo otázky bezpečnosti na MK, nebol cieľ bezpečnosti formulovaný v kontexte s predmetným Plánom údržby a nedal sa vyhodnotiť.

Dokumentom, na ktorý sa PR odvolával bol Plán údržby na konkrétny rok. Tieto dokumenty na konkrétne roky boli vypracované osobou, ktorá bola zodpovedná za správu a údržbu MK v obci. Predmetný Plán údržby nebol dostatočne prezentovaný na zasadnutí obecného zastupiteľstva, resp. nebol predmetom jeho rokovania.

Obsah Plánov údržby sa v jednotlivých rokoch v kľúčových oblastiach nemenil. Úseky MK obce, ktoré boli v rámci Plánov údržby vytipované na vykonanie opráv, údržby, resp. rekonštrukcie MK neboli dostatočne konkretizované. Úseky boli špecifikované len názvom ulice alebo lokality, bez uvedenia dĺžkových a plošných jednotiek. Z uvedeného nebolo zrejmé, či sa jednalo o opravu, rekonštrukciu celej ulice, resp. iba jej časti. Tým, že v Plánoch údržby absentovali tieto informácie, nebolo možné vyhodnotiť zo strany obce splnenie plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov v každom roku stanovených v PR. Dosahovanie stanovených cieľov bolo zo strany obce vyhodnocované len odhadom.

Tabuľka č. 5: plnenie merateľných ukazovateľov PR

	k 30.06.2010	k 31.12.2010	k 30.06.2011	k 31.12.2011	k 30.06.2012	k 31.12.2012
podprogram č. 7.1	98%	80%	95%	95%	100%	100%
podprogram č. 7.2	79%	100%	92%	92%	85%	100%

Obec vykonávala monitorovanie a hodnotenie stanovených cieľov PR k dátumu 30.06. a k 31.12. bežného roka.

Rok 2010: v rámci podprogramu č. 7.1 obec k 30.06. dosiahla plnenie merateľných ukazovateľov na 98 % a k 31.12. sa hodnota zmenila na 80 %. Keďže počas kontrolovaného obdobia nedošlo k zmene zámerov ani cieľov v PR, ani ku zmene Plánu údržby, bolo zníženie dosiahnutia plnenia cieľov v závere roka na 80 % neopodstatnené – spôsobené odhadovaním plnenia merateľných ukazovateľov v dôsledku ich nevhodného stanovenia. V rámci

podprogramu č. 7.2 došlo podľa hodnotiacej správy rozpočtu k naplneniu merateľných ukazovateľov na 100 %.

Rok 2011: v rámci podprogramu č. 7.1 aj podprogramu č. 7.2 došlo k naplneniu merateľných ukazovateľov k dátumu 30.06. a k 31.12. na 95 %, resp. 92 %. Z uvedeného vyplýva, že od 30.06. bežného roka obec nenapĺňala už žiadne merateľné ukazovatele, keďže sa nezmenilo percento ich naplnenia. V tomto roku obec nedosiahla plánované hodnoty naplnenia merateľných ukazovateľov.

Rok 2012: obec dosiahla naplnenie merateľných ukazovateľov v oboch podprogramoch ku koncu roka na 100 %.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že vedenie obce nedostatočne sledovalo naplnenie svojich zámerov a cieľov, resp. PR ako taký plnil len úlohu formálne prijatého dokumentu. PR v jeho súčasnej podobe neumožňuje merať výkonnosť komunálnej služby a jej kvalitu, a to v dôsledku nevhodne nastavených merateľných ukazovateľov. Merateľné ukazovatele pri hodnotení nebolo možné kvantifikovať a miera ich plnenia sa vykonáva len odhadom. Navyše obec ani nedisponuje takou údajovou základňou, ktorá by umožnila spoľahlivo kvantifikovať plnenie merateľných ukazovateľov. Obec nedisponuje evidenciou o MK, pri vyhodnocovaní cieľov vychádza len z približného údaju. Obec disponuje len účtovnou evidenciou o MK, v evidencii však absentujú údaje o premenných a nepremenných parametroch MK; evidenciu nie je možné považovať za dostatočnú.

Obec má prijatý v každom roku Plán údržby na príslušný rok, ale neexistujú doklady o jeho vyhodnotení. Vyhodnocovanie sa vykonávalo len odhadom.

Tabuľka č. 6: čerpanie rozpočtu Programu č. 7

v Eur

rozpočet	2010	2011	2012
schválený	150 279,00	76 086,00	54 000,00
upravený	137 705,00	177 323,00	57 660,00
skutočnosť	102 517,25	144 660,96	69 507,94

Finančná potreba Programu č. 7 nebola spracovaná reálne vo väzbe na disponibilné zdroje financovania. V roku 2010 bolo dosiahnuté čerpanie na programe na 74 %, a to pri zachovaní pôvodných zámerov a cieľov programu. V roku 2011 bolo dosiahnuté čerpanie na programe na 82 %, pričom sa opäť nemenili ciele a zámery programu. V roku 2012 bolo dosiahnuté čerpanie na programe na 121 %, t. j. ani v roku 2012 nebola finančná potreba pre realizáciu programu stanovená dostatočne objektívne.

Na základe rozhovoru zo zodpovedným pracovníkom obce pre oblasť MK bolo zistené, že výška rozpočtu na Programe č. 7 sa stanovuje kvalifikovaným odhadom na základe reálnych ponúk (resp. na základe prieskumu trhu) na konkrétne plánované akcie so zohľadnením výdavkov z predchádzajúceho obdobia. Takýto návrh rozpočtu bol predmetom rokovania obecného zastupiteľstva, pričom mohlo dochádzať k zásadným zmenám vo finančnom pláne, ktoré sa nepremietali do zmeny zámerov a cieľov PR.

Všetky aktivity, ktoré obec realizovala v rámci Programu č. 7 viedli k naplňovaniu stanovených cieľov, a teda existovala logická súvislosť medzi zrealizovanými aktivitami a stanovenými cieľmi.

Za účelom preskúmania dopadu činnosti obce na užívateľov MK bol na webovej stránke obce od 31.08.2013 do 31.10.2013 zverejnený elektronický dotazník. V priebehu zverejnenia dotazníka odpovedalo celkom 61 respondentov, čo predstavuje 1,4 % z celkového počtu obyvateľov obce. Závery z dotazníka preto nemožno považovať za reprezentatívny

obraz vnímania preverovanej problematiky obyvateľov obce a jeho výsledky teda nemožno generalizovať. Výsledkom dotazníkového prieskumu bolo:

- viac ako tri štvrtiny respondentov sa vyjadrilo, že nepozná zámery a ciele obce v oblasti MK. NKÚ SR zistilo, že obec zverejnila na svojej webovej stránke PHSR, avšak nebol zverejnený PR ani ostatné súvisiace dokumenty,
- menej ako štvrtina respondentov sa vyjadrila, že nemá možnosť ovplyvniť zámery a ciele obce v oblasti MK,
- v priemere viac ako polovica respondentov vyjadrila nespokojnosť s bezpečnosťou detí a chodcov na MK, s prístupom obce k riešeniu požiadaviek obyvateľov obce, s technickým stavom MK a najmä s podporou rozvoja nemotorovej dopravy (cyklistická doprava). Hoci polovica respondentov vyjadrila nespokojnosť s riešením svojich požiadaviek, viac ako tri štvrtiny sa vyjadrili, že nikdy nepodali sťažnosť v oblasti MK. NKÚ SR zistil, že obec neplnila plány, ktoré si vytýčila v oblasti nemotoristickej dopravy,
- tretina respondentov uviedla, že za roky 2010 – 2012 sa zvýšila bezpečnosť a plynulosť premávky na MK, a takmer polovica respondentov sa vyjadrila, že bezpečnosť ani plynulosť premávky na MK sa nezmenila,
- respondenti vyjadrili rovnomerne spokojnosť aj nespokojnosť s údržbou na MK v zimnom aj v letnom období. Veľká nespokojnosť u respondentov prevládala v oblasti, ktorá sa týkala opráv – ich včasnosti a dostatočnosti. NKÚ SR zistil, že obec resp. jej príspevková organizácia nemala zadefinované technologické postupy pre realizáciu údržby a opráv.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov

- upraviť systém finančných vzťahov a fakturácie medzi obcou a Prevádzkarňou, tak aby vyhovoval platnej legislatíve a zároveň umožňoval aj naďalej sledovať oddelene výdavky na jednotlivé komunálne služby, napr. formou periodického vyúčtovania,
- sledovať čerpanie výdavkov na letnú a zimnú údržbu osobitne na základe skutočne vynaložených nákladov,
- pri sledovaní výdavkov na MK, či už na údržbu, opravy alebo rekonštrukcie MK, sledovať jednotkové ukazovatele a ich vývoj,
- v záujme zjednotenia postupov pri odstraňovaní porúch a znižovania nákladov do budúcnosti postupovať pri vykonávaní opráv v zmysle TP 08/2011 Katalóg technológií na opravy základných typov porúch vozoviek. Pri realizácii rekonštrukcií alebo pri výstavbe MK odporúča NKÚ SR dodržiavať normu STN 736110, výsledkom čoho by malo byť uľahčenie ich kontroly vedením obce,
- oboznámiť sa s Technickými podmienkami 13/2006 – Vykonávanie a vyhodnocovanie podrobných vizuálnych prehliadok asfaltových vozoviek vydané Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR a vo vhodnej miere ich aplikovať pri monitorovaní MK v obci,
- zabezpečiť informovanosť užívateľov mostných objektov o ich výkonových parametroch a zaťažiteľnosti, a to najmä v miestach s vyššou dopravnou intenzitou v nadväznosti na Usmernenie Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR č. USM 1/2012,
- vypracovať koncepciu rozvoja cyklistickej dopravy v zmysle Dopravnej politiky SR do roku 2015,
- doplniť údajovú základňu o MK tak, aby boli k dispozícii relevantné údaje o ich premenných a nepremenných parametroch,

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- formulovať ciele podprogramov PR v kontexte s Plánom údržby,
- prepracovať súčasnú formu merateľných ukazovateľov tak, aby sa dalo exaktne vyhodnotiť plnenie a dosahovanie cieľov v rámci PR. Merateľné ukazovatele PR by mali mať kvantitatívny charakter (napr. plánovaná dĺžka/plocha zrekonštruovaných úsekov, počet opravených výtlkov a pod.) a kvalitatívny charakter (napr. zníženie počtu sťažností na MK, zníženie počtu dopravných nehôd a pod.),
- zverejňovať informácie o cieľoch a zámeroch obce na príslušný rozpočtový rok na webovej stránke obce,

Protokol o výsledku kontroly vypracovali dňa: 25.11.2013

Mgr. Radoslav Machan
vedúci kontrolnej skupiny

Ing. Paula Hanuliaková
členka kontrolnej skupiny

Mgr. Lucia Danišková
členka kontrolnej skupiny

S obsahom protokolu o výsledku kontroly bol oboznámený dňa: 04.12.2013

Ing. Miroslav Blahušiak
starosta obce