

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo poverenia: 478/01
Zo dňa: 19. 06. 2013

Počet výtlačkov: 2
Výtlačok číslo: 1
Počet strán: 14
Počet príloh: 0



PROTOKOL

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

Obec Valaská Belá

Trenčín, december 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 preverená 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 v rámci bežných výdavkov z vlastných prostriedkov a v jednom roku aj z dotácie poskytnutej zo štátneho rozpočtu na pokrytie výpadku príjmov z podielových daní. Výška výdavkov obce v oblasti miestnych komunikácií bola ovplyvňovaná finančnou situáciou obce a plánom rekonštrukcie miestnych komunikácií. Návrh rozpočtu obce pripravoval starosta obce v spolupráci s ekonómami a finančnou komisiou obce, čím bol eliminovaný subjektívny prístup pri alokácii použitia finančných prostriedkov obce a zároveň bol vytvorený predpoklad, že finančné prostriedky obce boli rozpočtované na tovary, práce a služby, ktoré si objektívne vyžadoval stav MK v obci.

Podiel výdavkov na miestne komunikácie mal kolísavý charakter z dôvodu, že väčšie opravy boli realizované každý druhý rok. Bežná údržba sa realizovala najmä vlastnými zamestnancami, ktorí zároveň zabezpečovali obci aj ďalšie služby – vývoz komunálneho odpadu a pod. Obec nesledovala celkové vlastné náklady na túto činnosť, prínos z realizácie vlastnými zamestnancami bol najmä v operatívosti a v podpore zamestnanosti v obci, a to aj formou aktivačných a verejnoprospešných prác. Zimná údržba bola vykonávaná podľa plánu zimnej údržby, kde bola definovaná priorita jednotlivých komunikácií, pričom časť tejto údržby bola realizovaná dodávateľským spôsobom. Súvislé opravy povrchov vozoviek boli realizované dodávateľským spôsobom, kde kritériom výberu dodávateľa prostredníctvom verejného obstarávania bola najnižšia cena.

Obec evidovala miestne komunikácie len vo svojom účtovníctve bez údajov o ich dĺžke a ploche, pričom takmer všetky mali nulovú zostatkovú hodnotu. Názvy jednotlivých MK boli len neoficiálne s využitím miestnych názvov a priezvisk, čo sťažovalo ich identifikáciu tretím osobám. Geografický informačný systém ani iné informačné technológie neboli používané. Rozhodnutia o oprave vozoviek boli prijímané podľa zistenej miery poškodenia, resp. intenzity využívania jednotlivých komunikácií. Údaje o intenzite dopravy ani o miere poškodenia povrchu neboli zisťované empiricky, ale iba na základe vizuálnej obhliadky a kvalifikovaného odhadu.

Prekážkou obnovy povrchu niektorých komunikácií bolo nevysporiadané vlastníctvo pozemkov pod komunikáciami, čo bránilo obci využiť na tento účel aj finančné prostriedky z fondov EÚ. Na týchto komunikáciách bola vykonávaná len bežná údržba formou zasypania výtlkov alebo vytvorenia jazdnej stopy traktorom v zimnom období, pretože niektoré komunikácie svojím charakterom (značne poškodený kryt vozovky, rozsiahle priečne a výškové zlomy) najmä v extraviláne obce vedúce k obývaným samotám/lazom neumožňovali zimnú údržbu štandardným spôsobom.

Obec prijímala podnety týkajúce sa opráv miestnych komunikácií. Malé poškodenia – výtlky boli opravované priebežne. Požiadavky na opravy väčšieho rozsahu boli postúpené na vyjadrenie do stavebnej komisie a následne bol podnet prerokovaný na najbližšom zasadnutí obecného zastupiteľstva. Výsledkom bolo odsúhlasenie, resp. zamietnutie ďalšieho postupu, ktoré bolo odôvodnené spravidla tým, že obec nebola vlastníkom komunikácie, príp. finančnou náročnosťou opravy.

Postupy a činnosti, ktoré obec vykonávala pri údržbách a opravách miestnych komunikácií neboli formálne zadefinované, teda boli závislé na skúsenosti pracovníkov, ktorí opravy realizovali, čím nebolo možné objektívne vyhodnotiť kvalitu vykonaných prác. Práce vykonávané dodávateľským spôsobom boli realizované na základe zmlúv, ktoré obsahovali povinnosť dodávateľa postupovať podľa platných technických noriem, záručnú dobu na zhotovené dielo ako aj sankcie pre prípad, ak by dielo nebolo zhotovené riadne a včas.

Kontrolou bolo ďalej zistené, že okrem postupov a činností, 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 takýchto parametrov umožňuje exaktne stanoviť ciele a zámery pri údržbe a oprave MK a zároveň vyhodnocovať ich napĺňanie.

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, horizont plnenia ani rozpočet, čo sťažilo, resp. znemožnilo ich monitorovanie. Niektoré ukazovatele v programovom rozpočte boli stanovené bez väzby na naplnenie strednodobých cieľov, boli vyhodnocované formálne, resp. nemali vypovedaciu schopnosť vo vzťahu k zámerom a cieľom programu.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov:

- doplniť evidenciu miestnych komunikácií o údaje vyjadrujúce ich dĺžku a plochu a pomenovať jednotlivé ulice internými názvami/číslami s grafickým zaznačením do mapy obce za účelom ich jednoznačnej identifikácie,
- zverejniť na webovom sídle obce mapu obce s vyznačením miestnych komunikácií vo vlastníctve obce, príp. ďalšie mapy znázorňujúce priebeh ich opráv (doteraz vykonané, plánované a pod.),
- pri príprave Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce na obdobie od roku 2014 vypracovať akčný a finančný plán so všetkými údajmi pre oblasť miestnych komunikácií a tento strednodobý plán relevantne prepojiť s krátkodobým plánom vo forme programového rozpočtu,
- do pripravovaného Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce vhodne zapracovať rozvoj cyklistickej dopravy s prihliadnutím na dokument Dopravná politika SR do roku 2015,
- upraviť v rámci programového rozpočtu systém merateľných ukazovateľov tak, aby boli reálne merateľné a umožnili vyhodnotiť efektívnosť dosahovania stanovených cieľov, napr. merateľné ukazovatele týkajúce sa opráv povrchu miestnych komunikácií odvodiť od ich plošnej výmery, rozsah zimnej údržby stanoviť v hodinách, resp. počtom mrazivých dní, čím bude objektívne preukázateľné, prečo nebol rozpočet programu komunikácie čerpaný na 100 %, resp. prečo bolo nutné zvyšovať alokáciu finančných prostriedkov v rámci tohto programu,
- stav miestnych komunikácií vyhodnocovať systematicky, napr. podľa dokumentu Technické podmienky 13/2006 – Vykonávanie a vyhodnocovanie podrobných vizuálnych prehliadok asfaltových vozoviek vydaný Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR
- zadefinovať formálne procedúry a postupy pre nahlasovanie poškodených miestnych komunikácií, ako aj pre ich opravy (lehoty a spôsoby – dokument TP 08/2011 Katalóg technológií na opravy základných typov porúch vozoviek) a prípadne ich využiť aj v programovom rozpočte ako merateľné ukazovatele.

**Protokol
o výsledku kontroly**

Podľa poverenia predsedu NKÚ SR č. **478/01** z 19. 06. 2013 vykonali

Ing. Andrej Jankech, vedúci kontrolnej skupiny
Ing. Peter Prekop, člen 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 15. 07 2013 do 27. 11. 2013 v kontrolovanom subjekte

**Obec Valaská Belá
Dedina 1
972 28 Valaská Belá
IČO 00318531**

(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 z vlastných prostriedkov a z dotácie poskytnutej zo štátneho rozpočtu SR na pokrytie výpadku príjmov z podielových daní poukazovaných samospráve. Rozpočet bežných výdavkov obce na MK, ktoré boli rozpočtované v samostatnom programe, v rokoch 2010 - 2012, jeho úpravu a čerpanie boli v sumách podľa nasledujúcej tabuľky:

Tabuľka č. 1: výdavky na MK v rokoch 2010 - 2012

v eur

Rok	Program	Zdroj	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Čerpanie rozpočtu	Podiel čerpania
2010	6	Σ	65 983,00	108 979,00	95 617,82	87,74%
	6.1	Σ	47 305,00	90 301,00	85 827,84	95,05%
	6.1	41	47 305,00	46 363,00	41 890,00	90,35%
	6.1	46	0,00	31 396,00	31 396,00	100,00%
	6.1	111	0,00	12 542,00	12 542,00	100,00%
	6.2	Σ	18 678,00	18 678,00	9 790,00	52,41%
	6.2	41	18 678,00	16 532,00	7 643,00	46,23%
	6.2	1319	0,00	2 146,00	2 147,00	100,05%

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

2011	6	Σ	29 381,00	25 487,00	10 952,39	42,97%
	6.1	Σ	12 048,00	8 154,00	6 300,06	77,26%
	6.1	41	12 048,00	8 154,00	6 300,06	77,26%
	6.2	Σ	17 333,00	17 333,00	4 652,33	26,84%
	6.2	41	17 333,00	17 333,00	4 652,33	26,84%
2012	6	Σ	45 030,00	45 284,00	35 210,45	77,75%
	6.1	Σ	29 115,00	29 115,00	23 994,39	82,41%
	6.1	41	29 115,00	29 115,00	23 994,39	82,41%
	6.2	Σ	15 915,00	16 169,00	11 216,06	69,37%
	6.2	41	15 915,00	16 169,00	11 216,06	69,37%

Poznámka: kódy zdrojov: 41 – vlastné prostriedky obce, 46 – rezervný fond, 111 – dotácia poskytnutá zo štátneho rozpočtu, 1319 – čerpanie dotácie presunutej z roku 2009, Σ – súčtový riadok

Výdavky na MK boli v roku 2010 kryté vlastnými prostriedkami obce (podiel 84,63 % v tom bežné prostriedky 51,80 % a rezervný fond 32,83 %) a poskytnutými prostriedkami zo štátneho rozpočtu SR (podiel 15,37 % v tom poskytnutá dotácia v roku 2010 13,12 % a dočerpanie dotácie poskytnutej v roku 2009 2,25 %). Počas rokov 2011 a 2012 boli výdavky na MK kryté vlastnými prostriedkami obce v plnej výške.

Obec v kontrolovanom období nečerpala žiadne kapitálové výdavky na MK ani nerealizovala projekty spolufinancované z prostriedkov EÚ na MK z dôvodu chýbajúcich relevantných výziev na predkladanie projektov v rámci jednotlivých operačných programov ako aj pre majetkovo nevysporiadané pozemky pod MK, čo bolo predpokladom realizácie projektov spolufinancovaných z finančných prostriedkov EÚ. Vyčíslenie podielu výdavkov na MK na bežných výdavkoch obce bez výdavkov na prevádzku základnej školy zriadenej obcou bolo spracované do nasledujúcej tabuľky:

Tabuľka č. 2: výdavky na MK a ich podiel na bežných výdavkoch v eur

Ukazovateľ \ Obdobie	2010	2011	2012
Čerpanie prostriedkov na MK spolu	95 617,82	10 952,39	35 210,45
z toho oprava a výstavba (podprogram 6.1)	85 827,84	6 300,06	23 994,39
z toho údržba komunikácií (podprogram 6.2)	9 789,98	4 652,33	11 216,06
Bežné výdavky obce bez ZŠ	558 327,00	484 766,00	469 397,66
Podiel výdavkov na MK na bežných výdavkoch obce bez ZŠ	17,13%	2,26%	7,50%
z toho oprava a výstavba (podprogram 6.1)	15,37%	1,30%	5,11%
z toho údržba komunikácií (podprogram 6.2)	1,75%	0,96%	2,39%

Podiel výdavkov na MK na bežných výdavkoch obce mal v kontrolovanom období kolísajúcu tendenciu v rozpätí od 2,26 % do 17,13 %. Výraznejší pokles v roku 2011 bol z dôvodu, že obec čerpala na MK väčšiu sumu finančných prostriedkov každý druhý rok, čo preukázali aj údaje o čerpaní rozpočtu obce na MK za rok 2006 a 2008, pričom suma v roku 2010 bola takmer dvojnásobne vyššia v porovnaní s ostatnými hodnotami. Podiel výdavkov na MK nebol vyčíslený v pomere k celkovým výdavkom obce vrátane kapitálových výdavkov obce z dôvodu, že na MK neboli čerpané kapitálové výdavky. S prihliadnutím na výšku kapitálových výdavkov obce v rokoch 2010 – 2012 v sume od 2 230,00 eur do 6 669,00 eur by rozdiely v podieloch výdavkov na MK predstavoval stotiny percenta.

Základným východiskom pre zostavenie rozpočtu výdavkov na údržbu a obnovu MK v rámci rozpočtu obce boli údaje o čerpaní rozpočtu z predchádzajúceho obdobia a plány obce na obnovu MK na budúci rok. Návrh rozpočtu obce pripravoval starosta obce v spolupráci s ekonómami a finančnou komisiou obce, čím bol eliminovaný subjektívny prístup pri alokácii použitia finančných prostriedkov obce a zároveň bol vytvorený predpoklad, že finančné prostriedky obce boli rozpočtované na tovary, práce a služby, ktoré si objektívne vyžadoval stav MK v obci. Návrh rozpočtu bol následne zverejnený a po prerokovaní v obecnom zastupiteľstve schválený obecným zastupiteľstvom.

Každý rok počas kontrolovaného obdobia boli vykonané zmeny schváleného rozpočtu obce formou rozpočtových opatrení a úprav rozpočtu starostom obce v súlade s kompetenciou schválenou obecným zastupiteľstvom, ktoré sa týkali aj programu, v rámci ktorého boli rozpočtované výdavky na MK (program 6). Kontrolou bolo zistené, že rozpočet bežných výdavkov obce na opravu MK (podprogram 6.1) bol upravovaný v rokoch 2010 a 2012 podľa skutočnej ceny diela - opravy povrchu MK na základe verejného obstarávania, ktorú nebolo možné presne určiť pri zostavovaní rozpočtu. Ďalej bolo zistené, že v roku 2010 boli vykonané zmeny rozpočtu aj z dôvodu použitia finančných prostriedkov rezervného fondu obce na financovanie čerpania bežných výdavkov z dôvodu nenaplnenia príjmovej strany rozpočtu. Rozpočet výdavkov obce na bežnú údržbu MK vrátane zimnej údržby (podprogram 6.2) bol upravovaný raz v roku 2010 (úprava klasifikácie zdrojov krytia bežných výdavkov – dočerpanie dotácie z roku 2009) a raz v roku 2012 v súvislosti odstraňovaním následkov po povodniach. Čerpanie rozpočtu tohto podprogramu výrazne ovplyvňovali klimatické podmienky (dĺžka zimy a počet mrazivých dní), pričom alokácia prostriedkov na tento podprogram bola dostatočná až nadhodnotená. Obec v kontrolovanom období postupne znižovala alokáciu finančných prostriedkov v rámci tohto podprogramu zo sumy 18 678 eur v roku 2010 na sumu 16 169 eur v roku 2012, čo sa prejavilo na skutočnom čerpaní rozpočtu podprogramu, ktoré v uvedenom období vzrástlo z 52,41 % v roku 2010 na 69,37 % v roku 2012.

Bežná údržba a oprava MK bola realizovaná prostredníctvom vlastných zamestnancov obce. Súvislé opravy poškodených asfaltových povrchov MK bez opravy ich podložia obec realizovala dodávateľským spôsobom. Dodávateľ bol vybraný prostredníctvom verejného obstarávania, kde jediným kritériom bola najnižšia cena. Všetky zmluvy a dodávateľské faktúry boli priebežne zverejňované na internetovej stránke obce. Pri týchto prácach mala obec k dispozícii údaje o nákladoch na opravu v prepočte na štvorcové metre MK.

Obec v kontrolovanom období mala k dispozícii údaje o nákladoch na zimnú údržbu MK podľa dodávateľských faktúr za odhŕňanie snehu, resp. za dodaný posypový materiál. Ostatné náklady – spotreba pohonných látok, osobné náklady zamestnancov obce, resp. ďalšie náklady boli každý mesiac rozúčtované na jednotlivé programy obce (okrem MK aj napr. odpadové hospodárstvo) podľa údajov vo výkazoch práce zamestnancov priamo vykonávajúcich údržbu MK a záznamov o prevádzke motorových vozidiel vo vlastníctve obce. Obec okrem vlastných zamestnancov využívala pri údržbe MK aj aktivačné práce a verejnoprospešné práce.

Realizácia údržby MK vlastnými zamestnancami bola prínosom pre obec z dôvodu operatívneho riadenia ich činnosti bez nutnosti spoliehania sa na kapacity tretích osôb – podnikateľských subjektov ako dodávateľov služieb. Zároveň nevznikala povinnosť vykonávať verejné obstarávanie na práce a služby, čo predstavovalo nižšie náklady na administratívu spojenú s verejným obstarávaním a časovú úsporu. Prínosom bola aj priama podpora zamestnanosti v obci. Vyčísliť priamu finančnú úsporu pri starostlivosti o MK prostredníctvom vlastných zamestnancov nebolo možné vzhľadom na rôznorodosť nimi

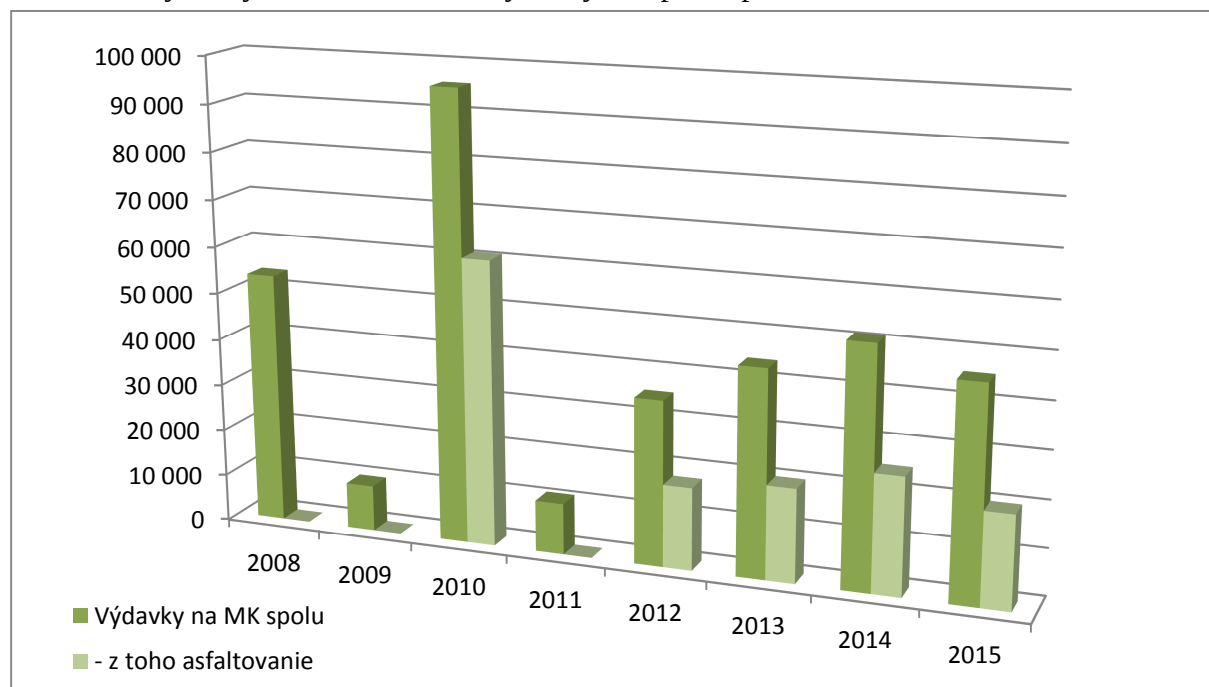
vykonávaných činností ale aj z dôvodu, že tieto práce neboli sledované v prepočte na štvorcové metre MK alebo inú fyzickú jednotku umožňujúcu objektívne porovnanie.

Obec v roku 2013 dostala dotáciu zo štátneho rozpočtu SR v sume 3 173,48 eur v rámci poskytnutia finančných prostriedkov Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR na základe dvoch uznesení vlády SR. Finančné prostriedky boli poskytnuté formou bežného transferu a boli určené na riešenie havarijnej situácie MK po zime na prelome rokov 2012 a 2013. Poskytnutá dotácia bola v čase výkonu kontroly vyčerpaná na 99,66 % prostredníctvom obstarania materiálu na údržbu a opravu MK, ktorý bol dodaný súčasnými dodávateľmi obce a na dodanie asfaltovej zmesi formou lokálnych opráv asfaltových povrchov MK, pričom dodávateľ bol vybraný verejným obstarávaním podľa najnižšej cenovej ponuky.

Priemerná suma výdavkov na opravu MK v rámci podprogramu 6.1 bola v kontrolovanom období približne 38 700 eur. Poskytnutá dotácia pokryla 8,20 % uvedenej sumy, čím umožnila obci financovať z vlastných prostriedkov iné činnosti.

Graf č. 1: Výdavky na MK celkom a výdavky na opravu povrchov MK

v eur



Poznámka: 2008 – 2009: údaje o výdavkoch na asfaltovanie nevyčíslené
2013 – 2015: podľa návrhu viacročného rozpočtu

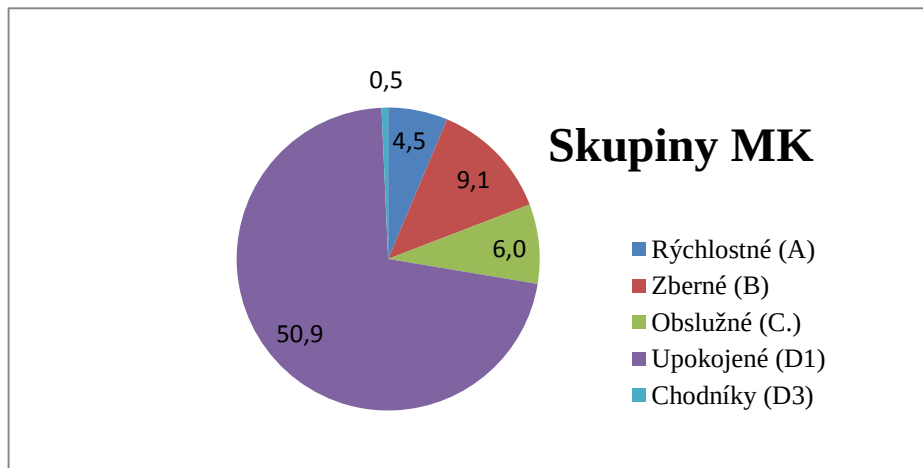
Podľa kvalifikovaného odhadu starostu obce je suma potrebná na obnovu asfaltových povrchov všetkých MK vo vlastníctve obce vrátane MK vedúcich k trvale obývaným lazom/samotám v katastrálnom území obce približne 300 000 eur. Suma výdavkov na opravy MK dodávateľským spôsobom na za obdobie rokov 2010 – 2015 podľa údajov v programovom rozpočte obce na uvedené obdobie je v priemere 23 914 eur ročne, z čoho vyplýva, že obnova povrchu všetkých MK je možná za 12,5 roka. Vypočítanú hodnotu treba považovať za orientačnú, pretože nezohľadňuje infláciu a nie je k dispozícii údaj o životnosti MK, na ktorých bol opravený len asfaltový povrch bez opravy podložia. Fyzickou obhliadkou už opravených úsekov MK bolo zistené, že povrch MK, ktorý bol obnovený v rokoch 2008 – 2010 zatiaľ nevykazuje známky fyzického poškodenia. Uvedená suma ďalej nezohľadňuje MK, ktoré neboli doteraz majetkovo-právne vysporiadané.

Na základe skutočností zistených pri kontrole hospodárnosti správy, údržby a obnovy MK neboli formulované žiadne odporúčania.

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

Obce evidovala podľa ročného výkazu MK k 31. 12. 2012 celkom 70,5 km MK s celkovou plochou 224 150 m², z toho 4,5 km funkčnej skupiny A (rýchlostné), 9,1 km funkčnej skupiny B (zberné), 6,0 km funkčnej skupiny C (obslužné), 50,9 km funkčnej triedy D1 (upokojené) a 0,5 km funkčnej triedy D3 (chodníky). V uvedenom výkaze boli MK funkčnej skupiny A – C rozčlenené podľa povrchu na asfaltové (19,0 km) a betónové (0,6 km).

Graf č. 2: Rozdelenie MK v obci podľa funkčných tried v km



MK v intraviláne obce ako aj komunikácie vedúce k osídleným samotám/lazom v katastri obce boli úrovňovo zaústené do cesty druhej triedy, ktorá bola v správe vyššieho územného celku. Malý rozsah chodníkov a komunikácií pre cyklistov vyplýval zo skutočnosti, že MK v intraviláne obce slúžili výlučne na dopravu pre obyvateľov obce, pretože jedinou spojniciou obce so susednými obcami bola uvedená cesta druhej triedy. Zriadenie chodníka popri tejto komunikácii za účelom vyššej bezpečnosti chodcov a cyklistov vylučovali miestne pomery – hlboké priekopy po oboch stranách cesty.

Správnosť údajov uvedených obcou vo výkaze MK nebolo možné overiť. Obec evidovala MK len vo svojom účtovníctve, pričom karty majetku týkajúce sa MK neobsahovali údaje o dĺžke a ploche evidovanej MK. Väčšina MK vo vlastníctve obce bola už účtovne plne odpísaná, t. j. vykazovali nulovú zostatkovú hodnotu. Názvy jednotlivých MK boli len neoficiálne, pričom ich pôvod bol v miestne známych lokalitách a priezviskách starousadlíkov, čo sťažovalo ich identifikáciu tretím osobám. Geografický informačný systém ani iné informačné technológie neboli používané za účelom evidencie MK.

Chýbajúce údaje o dĺžke a ploche MK neumožňovali exaktne plánovať obnovu povrchu MK a vyčísl'ovať predpokladané náklady na túto činnosť. Zároveň nebolo možné v minulosti realizované výkony na bežnú údržbu MK prepočítavať na mernú jednotku (meter, resp. štvorcový meter MK) a tým porovnať efektívnosť takto vykonávaných činností, napr. porovnaním s cenou od externého dodávateľa.

Obec zabezpečovala správu a údržbu MK ako zimnú údržbu odhŕňaním snehu a posypom, ako letnú údržbu čistením a kosením krajníc vrátane svojpomocných opráv povrchu MK. Tieto práce boli vykonávané zamestnancami obce, ktorí okrem údržby MK zabezpečovali aj kosenie trávnatých plôch v obci, funkciu kuriča budovách vo vlastníctve obce vo vykurovacom období, vývoz komunálneho odpadu v obci, údržbu budov v majetku obce a iného obecného majetku. Zimná údržba bola vykonávaná v súlade s plánom zimnej

údržby, ktorý každý rok schvaľovalo obecné zastupiteľstvo. Plán zimnej údržby obsahoval okrem priority poradia odhrňania jednotlivých MK aj spôsob zabezpečenia zimnej údržby dodávateľským spôsobom, pretože ju nebolo možné realizovať len pomocou zamestnancov obce.

Bežnú údržbu MK realizovala obec bez ohľadu na to, či uvedená MK bola vo vlastníctve obce, resp. či pozemky a parcely pod MK boli majetkovo-právne vysporiadané. Vyriešenie vlastníckych vzťahov bolo prekážkou pri oprave povrchu MK, čo mohla obec realizovať len pri MK vo vlastníctve obce. Špecifikom obce bola skutočnosť, že časť MK sa nachádzala mimo intravilánu obce v rámci jej katastrálneho územia ako prístupové komunikácie od cesty II. triedy k osídleným samotám/lazom. Obec ako službu svojim obyvateľom zabezpečovala jednoduchú údržbu týchto MK formu drobných opráv (zasypanie výmoľov drobným kamenivom) a vytvorenia jazdnej stopy prejazdom traktora v zimnom období, pretože tieto MK svojím charakterom (značne poškodený kryt vozovky, rozsiahle priečne a výškové zlomy) neumožňovali zimnú údržbu štandardným spôsobom. Oprava týchto MK obcou za účelom zvýšenia kvality ich povrchu nebola možná pre nevysporiadané vlastníctvo, resp. vlastníctvo inou osobou. Ďalšou komplikáciou prípadnej opravy uvedených MK bol náročný svahovitý terén, ktorého sanácia pred zosuvom za účelom stabilizácie povrchu MK výrazne zvyšovala odhadované náklady na rekonštrukciu.

Činnosti, ktoré vykonávala obec pri údržbe a oprave MK, boli v súlade so zámermi a cieľmi krátkodobej i strednodobej stratégie obce pre oblasť MK, ktoré boli formulované v programovom rozpočte a v pláne hospodárskeho a sociálneho rozvoja (ďalej len „PHSR“) obce. Uvedené činnosti obec vykonávala na štandardnej úrovni, pričom rozsah opráv povrchu MK bol vykonávaný v závislosti od disponibilných finančných prostriedkov obce. Limitované finančné prostriedky obec prioritne použila na opravy najviac poškodených MK, resp. najintenzívnejšie využívaných MK. Údaje o intenzite dopravy a o miere poškodenia povrchu MK boli zisťované iba na základe vizuálnej obhliadky a kvalifikovaného odhadu. Údaje o zostatkovej životnosti MK neboli zohľadňované. Systematický zber štruktúrovaných údajov o stave MK nebol v obci uplatňovaný.

Okrem MK sa v obci nachádzali aj mosty a lávky cez potok. Mostné objekty na MK neboli zabezpečené informačnými tabuľami o výkonových parametroch ich nosnosti. Mosty boli využívané len pre lokálnu osobnú dopravu, príp. občasnú prepravu stavebného materiálu malými nákladnými vozidlami, čo nepredstavovalo negatívny vplyv na bezpečnosť z hľadiska dodržania nosnosti a výkonových parametrov mostných objektov.

Obec prijímala od svojich obyvateľov písomné, príp. ústne alebo telefonické podnety týkajúce sa opráv MK. Malé poškodenia – výtlky boli opravované priebežne betónovaním, resp. zasypávaním v závislosti od druhu povrchu MK. Požiadavky na opravy väčšieho rozsahu boli od roku 2011 odstúpené na prerokovanie do stavebnej komisie, ktorá preverila možnosti obce pri ich riešení (vlastníctvo príslušnej MK, spôsob a termín opravy) a následne bol podnet prerokovaný na najbližšom zasadnutí obecného zastupiteľstva. Výsledkom bolo odsúhlasenie, resp. zamietnutie ďalšieho postupu (vykonanie opravy, resp. odôvodnenie prečo obec nemohla v danej veci konať, napr. dotknutá MK nebola majetkom obce, riešenie bolo finančne náročné a presahovalo disponibilné finančné prostriedky v rozpočte obce).

Postupy a činnosti, ktoré obec vykonávala pri údržbe a oprave MK neboli formálne zadefinované, teda boli závislé na skúsenosti pracovníkov, ktorí opravy realizovali, čím nebolo možné objektívne vyhodnotiť kvalitu vykonaných prác. Práce na MK vykonané dodávateľským spôsobom boli realizované na základe zmlúv, pričom v zmluvných podmienkach bola zadefinovaná povinnosť dodávateľa postupovať podľa platných technických noriem, záručná doba na zhotovené dielo ako aj sankcie pre prípad, ak by dielo nebolo zhotovené riadne a včas.

Kontrolou bolo ďalej zistené, že okrem postupov a činností, 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 takýchto parametrov umožňuje exaktne stanoviť ciele a zámery pri údržbe a oprave MK a zároveň vyhodnocovať ich napĺňanie.

Preverení správ o kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra obce bolo zistené, že počas kontrolovaného obdobia nebola z jeho strany vykonaná žiadna kontrola zameraná na oblasť MK. Tento stav zodpovedal výške úväzku hlavného kontrolóra obce, ktorý zahŕňal predovšetkým plnenie jeho obligatórnych povinností podľa všeobecne záväzných právnych predpisov ďalej výkon kontrolnej činnosti podľa plánu kontrolnej činnosti schváleného obecným zastupiteľstvom.

Na základe skutočností zistených pri kontrole efektívnosti správy, údržby a obnovy MK boli formulované nasledujúce odporúčania:

- doplniť evidenciu MK o údaje vyjadrujúce ich dĺžku a plochu a pomenovať jednotlivé ulice internými názvami/číslami s grafickým zaznačením do mapy obce za účelom ich jednoznačnej identifikácie,
- zverejniť na webovom sídle obce mapu obce s vyznačením MK vo vlastníctve obce, príp. ďalšie mapy znázorňujúce priebeh ich opráv (doteraz vykonané, plánované a pod.),
- stav MK vyhodnocovať systematicky, napr. podľa dokumentu Technické podmienky 13/2006 – Vykonávanie a vyhodnocovanie podrobných vizuálnych prehliadok asfaltových vozoviek vydaný Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR,
- zadať formálne procedúry a postupy pre nahlasovanie poškodených MK, ako aj pre ich opravy (lehoty a spôsoby – dokument TP 08/2011 Katalóg technológií na opravy základných typov porúch vozoviek) a prípadne ich využiť aj v programovom rozpočte ako merateľné ukazovatele.

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

Zámery a ciele krátkodobej i strednodobej stratégie obce pre oblasť MK boli spolu so zámermi a cieľmi v iných oblastiach činností vykonávaných v obci formulované v programovom rozpočte a v PHSR.

Strednodobý časový horizont plánovania v kontrolovanom období predstavoval PHSR zostavený na obdobie rokov 2007 až 2013, ktorý poukazoval na hlavné zámery a ciele obce v oblasti regionálneho rozvoja na uvedené obdobie. Počas rokov 2007 až 2013 nebol dokument aktualizovaný.

Hlavným strategickým cieľom PHSR bolo podporiť rozvoj ekonomiky a služieb na území obce, vytvoriť priaznivé životné podmienky pre jej obyvateľov na báze využitia potenciálu územia do roku 2015. V rámci SWOT analýzy bol zlý stav miestnych komunikácií, lesných a poľných ciest označený ako slabá stránka a zároveň ako príležitosť. Dosiahnutie globálneho cieľa bolo rozčlenené na tri špecifické ciele a tieto ciele boli ďalej členené na opatrenia. Oblasť MK bola zahrnutá do špecifického cieľa 3 s názvom Podpora rozvoja kultúrneho prostredia, spoločenského života, v rámci ktorého boli MK zahrnuté do opatrenia 3.2 s názvom Budovanie a rekonštrukcia lokálnej infraštruktúry s nasledujúcimi aktivitami:

- rekonštrukcia a budovanie MK, chodníkov, lesných a poľných ciest, odstavných plôch,
- rekonštrukcia verejných budov,
- budovanie a rekonštrukcia verejného osvetlenia,

- budovanie a rekonštrukcia miestneho rozhlasu,
- budovanie a rekonštrukcia vodovodu.

Oblasť MK bola v PHSR zapracovaná nasledovne:

Tabuľka č. 3: PHSR vo vzťahu k MK

Indikátor vstupu	Aktivity	Indikátory výstupu	Kvantifikátory
Miestne komunikácie Lesné a poľné cesty	Rekonštrukcia a budovanie miestnych komunikácií, chodníkov, lesných a poľných ciest, odstavných plôch	Počet km vybudovaných: -miestnych komunikácií -chodníkov -lesných a poľných ciest Počet km zrekonštruovaných: -miestnych komunikácií -chodníkov -lesných a poľných ciest Výmera odstavných plôch	3 0,5 Zvýšenie o 20%

PHSR v oblasti MK mal stanovené kvantifikátory len pre cestné komunikácie, pre chodníky neboli zadefinované. Kvantifikátor pre zrekonštruovanie MK nebol stanovený jednoznačne, pretože chýbal údaj o dĺžke MK v čase zostavenia PHSR ako základu pre výpočet 20 % zvýšenia ich dĺžky. Bez jeho stanovenia nebolo možné merať stupeň plnenia tohto cieľa. Ďalej bolo zistené, že aktivity spojené s rekonštrukciou MK neboli zahrnuté do akčného a finančného plánu PHSR, teda nebol zadefinovaný ani časový rámec, rozpočet, zdroje financovania a monitorovacie indikátory uvedenej aktivity, preto nebolo možné vyjadriť očakávaný pozitívny dôsledok/dopad plnenia opatrenia v nadväznosti na stanovené špecifické ciele a globálny cieľ. Tým, že merateľné ukazovatele neboli stanovené, nebolo možné vykonávať meranie v pokroku pri plnení cieľov.

V čase výkonu kontroly nebol okrem PHSR prijatý iný strednodobý strategický dokument obce ani nebolo vykonané vyhodnotenie plnenia PHSR.

Zámery a ciele obce na obdobie bežného roka s výhľadom na ďalšie dva roky boli uvedené v programovom rozpočte obce. Výdavky na MK boli rozpočtované a účtované v rámci samostatného programu komunikácie, ktorý obsahoval dva podprogramy:

- výstavba pozemných komunikácií (podprogram 6.1) – ktorého zámerom bolo cesta na každej ulici v obci a cieľom zabezpečiť obnovu povrchu MK asfaltovaním. V rámci podprogramu boli stanovené dva merateľné ukazovatele (ďalej len „MU“), ktorých plnenie bolo nasledovné:

Tabuľka č. 4.1: Plnenie MU v podprograme 6.1

Merateľný ukazovateľ	Rok	Plánovaná hodnota	Dosiahnutá hodnota	Plnenie (%)
Oprava plánovaných trás MK	2010	6	6	100
	2011	0	0	x
	2012	1	1	100
Oprava MK v centre obce a prístupových MK do lazov	2010	8	10	125
	2011	5	7	140
	2012	10	12	120

MU stanovené v podprogramme 6.1 nemali vypovedaciu schopnosť. Počet opravovaných trás MK bolo ako MU možné vyhodnotiť len v rámci jedného roka, pretože medziročné porovnávanie vzhľadom na rôznu dĺžku a plochu jednotlivých MK nemalo praktický význam. Chýbajúce hodnoty o ploche opravených MK zároveň neumožňovali vyhodnotiť účinnosť vynaloženia finančných prostriedkov na opravy MK medziročným porovnaním, resp. porovnaním s inými obcami. Druhý MU v rámci tohto podprogramu bol vyčíslený bez slovného opisu sledovanej hodnoty, preto aj číselné vyjadrenie dosiahnutej hodnoty MU nebolo možné objektívne preveriť. Takto stanovené MU zároveň neboli previazané na strednodobé ciele stanovené v PHSR.

- správa a údržba komunikácií (podprogram 6.2), ktorého zámerom boli kvalitne a pravidelne udržiavané komunikácie s cieľom zabezpečiť dostatočnú zimnú údržbu. V rámci podprogramu boli stanovené dva MU, ktorých plnenie bolo nasledovné:

Tabuľka č. 4.2: Plnenie MU v podprogramme 6.2

Merateľný ukazovateľ	Rok	Plánovaná hodnota	Dosiahnutá hodnota	Plnenie (%)
Počet zmluvných subjektov na zimné čistenie MK	2010	5	5	100
	2011	4	4	100
	2012	4	4	100
Počet očistených MK a VP po zimnom posype (v %)	2010	100	100	100
	2011	100	100	100
	2012	100	100	100

Stanovené MU rovnako ako MU v predchádzajúcom podprogramme nemali adekvátnu vypovedaciu schopnosť. Plnenie prvého MU bolo možné objektívne preveriť ale nebolo možné identifikovať, aký bol vplyv počtu zmluvných subjektov na zimné čistenie MK na naplnení cieľa a zámeru podprogramu. Plnenie druhého MU nebolo možné objektívne vyhodnotiť v rámci jedného roka, rovnako ako medziročné porovnávanie objemu vynaložených finančných prostriedkov na zimnú údržbu MK nemalo vypovedaciu schopnosť o účinnosti ich vynaloženia, pretože podľa dostupných údajov na dosiahnutie hodnoty 100 % plnenia MU bol v každom roku kontrolovaného obdobia vynaložený rôzny objem finančných prostriedkov.

Vyššie uvedené skutočnosti preukázali, že na plnenie zámerov a cieľov stanovených v programovom rozpočte obce neboli stanovené adekvátne MU. Niektoré obcou zadefinované MU nebolo možné objektívne vyhodnotiť a zároveň chýbalo prepojenie ukazovateľov krátkodobého plánovania v programovom rozpočte s ukazovateľmi plnenia strednodobých plánov zadefinovaných v PHSR. Takéto plánovanie plnilo svoje úlohy len formálne a jeho praktické použitie neumožňovalo merať výkonnosť poskytovaných služieb a ich kvalitu. Obec v súčasnej dobe nedisponuje údajmi o MK, ktoré možno využiť pri inom definovaní MU vhodných na preukázanie dosahovania krátkodobých a strednodobých cieľov v tejto oblasti, resp. existujúce údaje nebolo možné objektívne overiť.

Napriek uvedenému možno konštatovať, že aktivity, ktoré obec realizovala v rámci programu komunikácie viedli k dosiahnutiu 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 01.09.2013 do 31.10.2013 zverejnený elektronický dotazník. V priebehu zverejnenia dotazníka odpovedalo celkom 14 respondentov, čo predstavovalo menej ako jedno percento z celkového počtu obyvateľov obce. Závery z dotazníka preto nemožno

považovať za objektívny a reprezentatívny obraz vnímania preverovanej problematiky obyvateľmi obce a jeho výsledky nemožno generalizovať. Výsledkom dotazníkového prieskumu bolo:

- viac ako tri štvrtiny respondentov sa vyjadrili, že nepoznajú zámery a ciele obce v oblasti MK,
- polovica respondentov sa vyjadrila, že nemá možnosť ovplyvniť zámery a ciele obce v oblasti MK,
- v priemere takmer dve tretiny respondentov vyjadrili nespokojnosť s bezpečnosťou detí a chodcov na MK, s prístupom obce s riešením požiadaviek obyvateľov obce, s technickým stavom MK, s podporou rozvoja nemotorovej dopravy (cyklistická doprava). Zároveň sa takmer dve tretiny respondentov vyjadrili, že nepodávali sťažnosť v oblasti MK, dvaja respondenti uviedli, že ich sťažnosť nebola vyriešená z dôvodu, že dotknutá MK nepatrí obci,
- viac ako štvrtina respondentov uviedla, že za roky 2010 – 2012 sa zvýšila plynulosť ale nie bezpečnosť premávky na MK, polovica respondentov sa vyjadrila, že sa bezpečnosť ani plynulosť premávky na MK nezmenila,
- respondenti vyjadrili rovnomerne spokojnosť aj nespokojnosť s údržbou na MK v letnom období, pri zimnej údržbe bola vyjadrená nespokojnosť s jej včasnosťou,
- takmer dve tretiny respondentov vyjadrili nespokojnosť s opravami MK – ich včasnosti a dostatočnosťou, pričom polovica respondentov používa MK ako vodič a viac ako tretina ako cyklista/korčuliar, s čím súvisí aj vyjadrená nespokojnosť s rozvojom cyklodopravy (50 %).

Na základe skutočností zistených pri kontrole účinnosti správy, údržby a obnovy MK boli formulované nasledujúce odporúčania:

- pri príprave PHSR obce na obdobie od roku 2014 vypracovať akčný a finančný plán so všetkými údajmi pre oblasť miestnych komunikácií a tento strednodobý plán relevantne prepojiť s krátkodobým plánom vo forme programového rozpočtu,
- do pripravovaného PHSR obce vhodne zapracovať rozvoj cyklistickej dopravy s prihliadnutím na dokument Dopravná politika SR do roku 2015,
- upraviť v rámci programového rozpočtu systém merateľných ukazovateľov tak, aby boli reálne merateľné a umožnili vyhodnotiť efektívnosť dosahovania stanovených cieľov, napr. merateľné ukazovatele týkajúce sa opráv povrchu MK odvodiť od ich plošnej výmery, rozsah zimnej údržby stanoviť v hodinách, resp. počtom mrazivých dní, čím bude objektívne preukázateľné, prečo nebol rozpočet programu komunikácie čerpaný na 100 %, resp. prečo bolo nutné zvyšovať alokáciu finančných prostriedkov v rámci tohto programu.

Protokol o výsledku kontroly vypracovali dňa 06. 12. 2013

Ing. Andrej Jankech
vedúci kontrolnej skupiny

Ing. Peter Prekop
člen kontrolnej skupiny

S obsahom protokolu o výsledku kontroly bol oboznámený dňa 09. 12. 2013

Ing. Miloš Cúcik
starosta