

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



S P R Á V A

**o výsledku kontroly
vynakladania verejných prostriedkov určených na výstavbu, rekonštrukcie, opravy a
údržbu ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry, realizovaných v rokoch 2010-2013**

Predkladá

Dr.h.c. doc. Ing. Ján Jasovský, PhD.
predseda
Najvyšší kontrolný úrad
Slovenskej republiky

Materiál obsahuje

1. Správu o výsledku kontroly

Bratislava, jún 2014

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Zoznam použitých skratiek

ČR	Česká republika
EÚ	Európska únia
ERDF	Európsky fond regionálneho rozvoja
IVSC	Investičná výstavba a správa ciest (organizačná zložka SSC)
SR	Slovenská republika
MDVRR SR alebo ministerstvo	Ministerstvo dopravy výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NDS	Národná diaľničná spoločnosť, a.s.
NKÚ ČR	Najvyšší kontrolný úrad Českej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OPD	Operačný program Doprava
PO5	prioritná os 5 OPD
SSC	Slovenská správa ciest
VO	verejné obstarávanie
VÚC	Vyšší územný celok
ZoD	Zmluva o dielo
Cestný zákon	Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov
Kompetenčný zákon č. 575/2001 Z. z.	Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov
Metodický pokyn MF SR	Metodický pokyn MF SR č. 5238/2004 – 42 na usmernenie programového rozpočtovania, v znení 2 dodatkov
Návrh opatrení	Návrh opatrení na zdokonalenie systémov kontraktov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a im podriadenými organizáciami schválený uznesením vlády SR č. 1370 z 18.12.2002
Občiansky zákonník	Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov
Zákon č. 25/2006 o VO	Zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 395/2002 o archívoch a registratúrach	Zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon o slobodnom prístupe k informáciám	Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov
Zákon o štátnom rozpočte na rok 2013	Zákon č. 438/2012 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2013
STN 73 6101	Slovenská technická norma 73 6101, Projektovanie ciest a diaľnic
Špecifikácia	Špecifikácia účelu použitia prostriedkov štátneho rozpočtu na rok 2013

Zhrnutie:

V súčasnosti možno stav a kvalitu ciest I. triedy na Slovensku považovať za kritickú. Hlavnou príčinou tohto stavu je dlhodobé nedostatočné zabezpečenie finančných prostriedkov na pravidelnú údržbu a opravy. Súčasné zdroje financovania ciest I. triedy nepostačujú. Ak nepríde k ich výraznému navýšeniu, tak je nevyhnutné ich doplniť o ďalšie zdroje. Na kritickom stave ciest I. triedy má podiel aj atomizácia správcov ciest.

Negatívom v roku 2013 bol značný časový rozdiel medzi schválením zákona o štátnom rozpočte na rok 2013 a podpísaním Kontraktu medzi MDVRR SR a SSC a jeho Špecifikácie. To spolu so zmenou kontraktačných podmienok znamenalo pre SSC útlm vo verejnom obstarávaní v období január – apríl.

Ministerstvo nedostatočne vykonávalo programové rozpočtovanie týkajúce sa ciest I. triedy, ako aj priebežné a celkové vyhodnotenie vecného a finančného plnenia kontraktov so SSC.

MDVRR SR zadalo vypracovanie analýzy inštitucionálneho usporiadania subjektov v oblasti cestného hospodárstva, z ktorej vyplýva potreba transformácie SSC.

Hospodárnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov na SSC bola skontrolovaná z náhodne vybranej vzorky 26 zmlúv o dielo, v celkovej sume 15 889 166 eur. Postup vo verejnom obstarávaní služieb a stavebných prác bol overený na vzorke 22 zmlúv, s celkovou sumou 13 385 336 eur s DPH. V 13 prípadoch boli zistené nedostatky, čím bola v kontrolnej vzorke zistená chybovosť cca 59 %.

SSC ako investor je povinná podľa cestného zákona na vlastné náklady vybudovať pre vlastníka alebo prevádzkovateľa diela vyvolané úpravy na majetku cudzích vlastníkov.

SSC po roku 2004 nevypracovala žiaden návrh koncepcie rozvoja cestnej siete, hoci má túto činnosť stanovenú v Zriaďovacej listine a v Štatúte.

MDVRR SR v období rokov 2010 až 2013 vykonalo na SSC jednu kontrolu, týkajúcu sa preverenia hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti vynaloženia verejných prostriedkov na cesty I. triedy.

Na základe výsledkov z kontroly NKÚ ČR bolo vykonané porovnanie nákladov na výstavbu, opravu a rekonštrukcie ciest I. triedy zo slovenskými podmienkami, z ktorého vyplynulo, že SSC mala nižšie náklady.

Preverením plnenia opatrení prijatých MDVRR SR a SSC na odstránenie nedostatkov zistených predchádzajúcimi kontrolami NKÚ SR v oblasti ciest I. triedy bolo zistené, že ministerstvo nesplnilo dve a SSC jedno opatrenie.

NKÚ SR navrhol ministerstvu deväť odporúčaní a SSC šesť odporúčaní. Na základe týchto odporúčaní prijala MDVRR SR tri a SSC šesť opatrení na odstránenie nedostatkov zistených kontrolou NKÚ SR.

Súhrnná správa o výsledku kontroly

Kontrola bola vykonaná v zmysle Plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR na rok 2014. Bola súčasťou strategického zamerania NKÚ SR na oblasť dopravy v rokoch 2012-2014 a nadviazala na kontrolné akcie vykonané v oblasti ciest I. triedy v predchádzajúcich dvoch rokoch.

Účelom kontrolnej akcie bolo prekontrolovať hospodárnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov, uzatváranie zmlúv, dodržanie zmluvných podmienok pri výstavbe, rekonštrukciách, opravách a údržbe ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry.

Predmetom kontroly bolo prekontrolovanie hospodárenia s verejnými prostriedkami, zmluvných vzťahov určených na výstavbu, rekonštrukcie, opravy a údržbu ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry a ich efektívnosť využívania pri realizácii projektov. Kontrola zahŕňala aj doterajšie výsledky kontrol, vrátane vyhodnotenia systémových nedostatkov, rizík a plnenia opatrení.

Kontrola bola vykonaná na MDVRR SR a SSC, pričom kontrolovaným obdobím boli roky 2010 až 2013.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

MDVRR SR je v zmysle kompetenčného zákona č. 575/2001 Z. z. ústredný orgán štátnej správy pre pozemné komunikácie. Je zriaďovateľom rozpočtovej organizácie SSC, ktorej poskytuje finančné prostriedky na činnosť zapísanú v Štatúte a v Zriaďovacej listine. SSC vykonáva činnosti v oblasti ciest I. triedy ako výstavbu, opravy, údržbu a rekonštrukcie.

V roku 2013 mala SSC v správe 3 248,1 km ciest I. triedy. Ich stav a kvalitu možno považovať za kritickú. V roku 2013 bolo až 47,1% z ciest I. triedy v správe SSC vyhodnotených ako nevyhovujúcich (38,9 %) alebo havarijných (8,2 %).

Základným predpokladom pre zabezpečenie kvalitnej prevádzkovej spôsobilosti ciest I. triedy je vykonávanie pravidelnej údržby a opráv. Úroveň finančného zabezpečenia týchto činností je nedostatočná. Na zhoršujúcom sa stave ciest I. triedy v správe SSC má okrem podfinancovania opráv a údržby podiel aj atomizácia t.j. rozdelenie správcov ciest na viacero subjektov od roku 2004 (diaľnice a rýchlostné cesty sú v správe NDS, cesty I. triedy sú spravídla v správe SSC a cesty II. a III. triedy sú v správe VÚC) a systém nejednotného riadenia v tejto oblasti, ktorý bol do roku 2004 zabezpečovaný SSC v rámci koncepcie rozvoja cestnej siete.

MDVRR SR predložilo v decembri roku 2012 na rokovanie vlády SR Program opráv a údržby ciest I. triedy na roky 2013-2017, ktorý však vláda SR dodnes neprerokovala.

1. Zdroje financovania

Súčasnými zdrojmi financovania činností SSC sú štátny rozpočet SR a ERDF. Prostriedky z ERDF však nemožno použiť na opravu a údržbu ciest I. triedy. Každoročná

suma pridelených finančných prostriedkov nepostačuje na rozsiahlejšie zlepšenie stavu ciest I. triedy v krátkodobom alebo strednodobom horizonte. Ak nepríde k jej výraznému navýšeniu, tak je nevyhnutné zabezpečiť ďalšie zdroje financovania.

Tými by v podmienka SR mohli byť výnosy zo spoplatnených úsekov ciest I. triedy, ktoré sú v správe SSC (viac ako 43 % z celkovej dĺžky), pomerná časť z cestnej dane (na cestách I. triedy sa realizuje približne 50 % všetkých dopravných výkonov, snaha VÚC zbavovať sa správy ciest v prospech SSC), úverové vzťahy a komerčné aktivity (do ktorých SSC ako rozpočtová organizácia nemôže vstupovať). V uvedených prípadoch by bola potrebná legislatívna úprava umožňujúca príjem z týchto alternatívnych zdrojov financovania pre SSC.

2. Kontrakty a programové rozpočtovanie

MDVRR SR poskytuje SSC finančné prostriedky na základe uzavretého kontraktu a jeho dodatkov. Kontrakt je záväzným plánovacím a organizačným aktom, ktorým sa vymedzujú práva a povinnosti, upravujú vzťahy medzi účastníkmi v oblasti vykonávania stanovených činností SSC a ich financovania v danom rozpočtovom roku, zodpovednosť za plnenie úloh, spôsob a termíny vyhodnocovania kontraktu, schvaľovanie zmien kontraktu počas roka a spôsob zverejnenia kontraktu.

V roku 2013 MDVRR SR zaviedlo nový spôsob koncipovania kontraktu. Kontrakt na rok 2013 bol podpísaný 28.02.2013, t.j. o mesiac neskôr ako v predchádzajúcich rokoch. Okrem ostatných náležitostí obsahoval základný rozpis záväzných ukazovateľov na rok 2013 na bežné a kapitálové výdavky, pričom jednotlivé vecné úlohy v rámci podprogramov a prvkov/projektov boli bez konkrétneho číselného vyjadrenia.

Podrobné vymedzenie účelu použitia finančných prostriedkov Kontraktu na rok 2013, ktorý obsahoval časový a vecný plán úloh s finančným vyjadrením, bolo predmetom samostatného dokumentu Špecifikácia účelu použitia prostriedkov štátneho rozpočtu na rok 2013. Tá bola podpísaná až 30.04.2013 a nebola zverejnená v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám. MDVRR SR ju považuje za plánovací dokument, ktorý sa nezverejňuje.

Negatívom bol značný časový rozdiel medzi schválením zákona o štátnom rozpočte na rok 2013 (december 2012), Kontraktu na rok 2013 (28.02.2013) a jeho Špecifikácie (30.04.2013). Podľa MDVRR SR bol tento rozdiel spôsobený hľadaním optimálneho modelu rozdelenia finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu, ktorých výška bola nedostačujúca, vzhľadom na potrebu odstránenia množstva nevyhovujúcich a havarijných úsekov ciest I. triedy - najmä po dlhotrvajúcej zime (do apríla 2013), keď prišlo k väčšej degradácii ciest ako obvykle.

Vzniknutá situácia súvisiaca s termínmi podpísania Kontraktu na rok 2013 a jeho Špecifikácie spolu so zmenou podmienok z nich vyplývajúcich znamenala pre SSC útlm vo VO v období január – apríl. To spôsobilo oddialenie plnenia plánu VO, najmä pri obstarávaní nových služieb a stavebných prác súvisiacich s výstavbou a rekonštrukciami ciest a mostov, ale aj nemožnosť pokračovať vo výkone stavebných prác na stavbách, na ktoré boli vydané platné stavebné povolenia v predchádzajúcich rokoch. Z tohto dôvodu museli byť vykonané presuny stavieb do ďalšieho roku, opätovne sa musela predlžovať platnosť stavebných povolení a pod.

Preverením kontraktov na roky 2012 a 2013 a povinností z nich vyplývajúcich bolo zistené, že SSC nepredkladala ministerstvu podklady na vyhodnotenie kontraktov včas a v požadovanej kvalite a MDVRR SR nevykonávalo priebežne hodnotenie a celkové vyhodnotenie vecného a finančného plnenia kontraktov v zmysle kontraktov a Návrhu opatrení.

Ministerstvo rozpočtovalo finančné prostriedky na činnosť SSC v troch podprogramoch v rámci programu Cestná infraštruktúra. Kontrolou správnosti uplatňovania programového rozpočtovania bolo zistené, že postup ministerstva nebol v súlade s metodickým pokynom vydaným MF SR tým, že pre niektoré prvky/projekty nestanovilo merateľné, zrozumiteľné, konkrétne, jednoznačné a kontrolovateľné ciele. V rokoch 2010 až 2013 MDVRR SR neuskutočnilo hodnotenie programu, jeho časti.

3. SSC a jej možná transformácia

Zriaďovacia listina SSC neobsahuje vecné a finančné vymedzenie majetku, ktoré malo ministerstvo uskutočniť. Zároveň podľa Zriaďovacej listiny SSC spracováva koncepciu a koordinuje rozvoj cestnej siete. V skutočnosti uvedené činnosti od roku 2004 SSC nevykonávala. Tieto kompetencie teraz patria MDVRR SR.

V rámci procesu registra obnovennej evidencie pozemkov MDVRR SR zistilo, že niektoré pozemky v správe SSC boli identifikované ako pozemky pod cestami v správe NDS. Z tohto dôvodu ministerstvo začalo v roku 2012 ďalší proces usporiadania pozemkov medzi SSC, MDVRR SR a NDS. V roku 2013 boli vypracované znalecké posudky. MDVRR SR v súčasnosti pripravuje prevod správy tohto majetku z SSC do správy ministerstva a následný vklad do základného imania NDS.

MDVRR SR zadalo v roku 2013 súkromnej spoločnosti zo Žiliny vypracovať analýzu inštitucionálneho usporiadania subjektov zodpovedných za oblasť cestného hospodárstva v podmienkach SR. Predmetom bola analýza zahraničných postupov a informácií o organizačnom zabezpečení a spôsoboch financovania cestného hospodárstva v porovnateľných štátoch.

Z analýzy vyplýva, že najvhodnejší je model, keď za cestnú infraštruktúru vyššieho významu (diaľnice, rýchlostné cesty a cesty I. triedy) zodpovedá jedna organizácia. To platí najmä pre krajiny s nedobudovanou základnou diaľničnou sieťou ako je SR, kde značná časť ciest I. triedy plní tranzitnú funkciu.

V predmetnej analýze boli posúdené možnosti doriešenia správcovstva a vlastníctva aj ciest I. triedy, zároveň boli navrhnuté možné varianty súčasného stavu. Tými sú: zlúčenie SSC a NDS do jednej obchodnej spoločnosti, transformácia SSC z rozpočtovej na obchodnú spoločnosť alebo na príspevkovú organizáciu, resp. transformácia SSC formou vyčlenenia prierezových činností a tzv. nulový variant, teda zachovanie súčasného stavu.

MDVRR SR z dôvodov finančnej (špecifikácia majetku a následné znalecké posudky, ktoré vyžadujú značné finančné náklady), legislatívnej a časovej náročnosti transformácie SSC považuje za najvhodnejšiu voľbu súčasný stav tzv. nulový variant. Ten chápe ministerstvo iba za prechodnú fázu prípravy na zmeny, ktoré sú z vecného pohľadu žiaduce. Obdobie tejto fázy sa môže pohybovať na úrovni 2 až 4 rokov.

4. Čerpanie finančných prostriedkov na cesty I. triedy a ich kontrola

SSC čerpá finančné prostriedky formou bežných výdavkov určených na opravy a údržbu a kapitálových výdavkov určených na výstavbu a rekonštrukcie ciest I. triedy.

Čerpanie kapitálových výdavkov SSC zo štátneho rozpočtu bolo v roku 2013 v sume 13 117 296 eur, čo bolo oproti roku 2012 nižšie o cca 36,3 mil. eur.

Celkový trend čerpania kapitálových výdavkov z fondov EÚ na modernizáciu a rekonštrukciu ciest I. triedy mal od roku 2010 stúpajúcu tendenciu. Kým v roku 2010 bolo z fondov EÚ čerpaných 17 298 867 eur, tak v roku 2013 bolo čerpanie vyššie o 59 217 509 eur.

Podľa Akčného plánu zrýchlenia čerpania a implementácie OPD bol stav kontrahovania k 31.12.2013 v PO5, v Opatrení 5.2, v rámci ktorého čerpá SSC finančné prostriedky z ERDF na úrovni 373 892 305 eur (zdroje EÚ), čo predstavovalo 96,72 % z alokácie opatrenia a stav čerpania k 31.12.2013 v PO5, v Opatrení 5.2 bol na úrovni 161 250 848,- eur (zdroje EÚ), čo predstavovalo 47,71 % z alokácie opatrenia.

V sledovanom období boli z kapitálových výdavkov vybudované nové cesty a uskutočnené rekonštrukcie v dĺžke 8,277 km v roku 2010, 122,92 km v roku 2011, 51,518 km v roku 2012 a 376,0565 km v roku 2013.

Z rozpočtu bežných výdavkov boli v rokoch 2010 – 2013 opravené nasledovné dĺžky ciest a mostov: 29,301 km v roku 2010, 29,581 km v roku 2011, 10,485 km v roku 2012 a 16,50 km v roku 2013. V roku 2012 bolo financované zvislé dopravné značenie v sume 60 292 eur a v roku 2013 boli zabezpečené výprávky v dĺžke 600 589,19 m².

MDVRR SR v roku 2013 vykonalo na SSC následnú finančnú kontrolu na overenie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami poskytnutými podľa Kontraktu na rok 2012. Celková suma kontrolovaných prostriedkov bola 16 728 486 eur. Bolo zistené porušenie finančnej disciplíny v celkovej sume 109 658 eur a identifikovaných 27 nedostatkov.

5. Stav ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry

Porovnaním technického stavu ciest I. triedy zisteného v rokoch 2012 a 2013 bolo preukázané, že:

- dĺžka ciest I. triedy vo veľmi dobrom technickom stave sa po roku 2011 postupne zvyšuje; v roku 2013 sa v porovnaní s rokom 2012 dĺžka ciest vo veľmi dobrom stave zvýšila o 231,5 km na celkovú dĺžku 1 452,8 km,
- naopak, dĺžka vozoviek v dobrom a vyhovujúcom technickom stave sa od roku 2010 postupne znižuje, cesty v dobrom stave z 37,6 km na 24,4 km a cesty vo vyhovujúcom stave z 500,6 km na 240 km,
- aj keď sa nevyhovujúci stav vozoviek v roku 2013 v porovnaní s rokom 2012 znížil o 289,7 km, t. j. o 8,8 %, je dĺžka nevyhovujúcich ciest I. triedy vo vzťahu k celkovej dĺžke ciest I. triedy aj naďalej kritická, tvorí až 38,9 %,
- dĺžky ciest I. triedy v havarijnom stave naďalej pribúdajú; stav v roku 2013 oproti roku 2012 predstavuje zhoršenie o 64,1 km a tvorí podiel 8,2% na cestách I. triedy,

- v roku 2013 v porovnaní s rokom 2012 sa znížila celková dĺžka ciest I. triedy v správe SSC o 3,2 km; uvedený stav bol spôsobený prekvalifikáciou cesty I. triedy na rýchlostnú cestu, ktorá bola prostredníctvom MDVRR SR prevedená na NDS.

Prehľad stavu ciest I. triedy v období rokov 2010 – 2013.

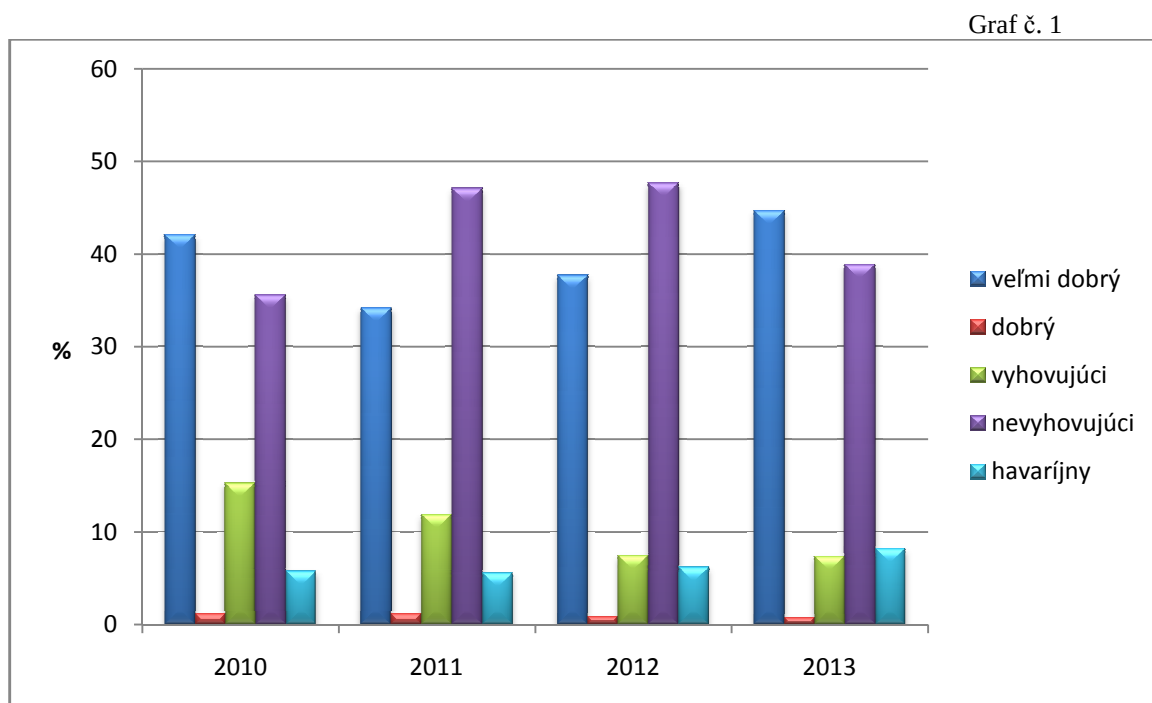
uvedené údaje v km

Tabuľka č. 1

ROK	VEĽMI DOBRÝ	DOBRY	VYHOVUJÚCI	NEVYHOVUJÚCI	HAVARIJNÝ	SPOLU
2010	1 354,8	37,6	500,6	1 158,2	189,2	3 240,4
2011	1 103,2	37,5	383,5	1 517,9	183,9	3 226,0
2012	1 221,3	28,8	244,7	1 553,2	203,3	3 251,3
2013	1 452,8	24,4	240,0	1 263,5	267,4	3 248,1

Zdroj SSC

Prehľad stavu ciest I. triedy v rokoch 2010 až 2013 podľa percentuálneho podielu na celkovej dĺžke ciest I. triedy.



Zdroj SSC

Z výsledku prehliadok stavu vozoviek na cestách I. triedy vykonaných k 1. polroku 2013 vyplynulo, že najhorší technický stav je na cestách, ktoré sú v správe IVSC Bratislava.

V sledovanom období boli v správe SSC v dĺžke zhruba 10 km zaradené ako cesty I. triedy, také cesty ktoré podľa normy STN 73 6101 nespĺňali kategóriu ciest I. ale II. triedy.

Problém zhoršujúceho sa stavu ciest I. triedy v správe SSC je v dlhodobom odsúvaní finančného krytia opráv a údržby ciest I. triedy. Finančný deficit spôsobuje oneskorenie výkonu cyklickej obnovy vozoviek a neumožňuje zvyšovať výkonnosť kapacít cestnej údržby, ktorou sa v skutočnosti minimalizuje spotreba finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu.

V roku 2013 bolo na území SR 1 830 mostov na cestách I. triedy. V súčasnosti sa výstavba nových mostov uskutočňuje najmä v súvislosti výstavbou diaľnic a rýchlostných ciest. V malej miere sa budujú nové mosty na cestách nižších kategórií alebo sa vykonávajú prestavby starých a nevyhovujúcich mostov. Po vyhodnotení údajov z pravidelných prehliadok sa každoročne na základe tzv. koeficientu hodnotenia zostavujú poradia naliehavosti na rehabilitáciu mostov. Stavebno-technický stav mostov na cestných komunikáciách v kategórii veľmi zlý a havarijný, má od roku 2010 rastúcu tendenciu.

Podľa SSC na štandardné financovanie opráv a údržby cestnej infraštruktúry, ktorými by sa odstránil havarijný stav vozoviek na cestách I. triedy v správe SSC, by bola potrebná suma cca 90 mil. eur/ročne počas prvých 3 rokov a následne v ďalšom období by na opravu a údržbu, pri periodicite obnovy cca 10 rokov, bolo potrebných cca 60 mil. eur/ročne.

Výber mýta na cestách I. triedy v období rokov 2010 – 2013, bez sumy z predaja diaľničných známok, bol v priemere 52 475 tis. eur/ročne. Ak by boli aj príjmy z mýta každý rok poukazované na účet SSC, bolo by financovanie údržby a opráv ciest I. triedy v správe SSC približne na štandardnej úrovni.

V sledovanom období boli výdavky na údržbu - v roku 2010 v sume 32 017 278 eur, v roku 2011 v sume 51 453 833 eur, v roku 2012 v sume 36 946 902 eur a v roku 2013 v sume 54 570 331 eur.

6. Vyvolané investície

SSC je ako investor podľa cestného zákona z roku 1961 povinná pri výstavbe alebo zmene pozemnej komunikácie vybudovať na vlastné náklady pre vlastníka alebo prevádzkovateľa vedenia či iného diela vyvolané úpravy na majetku cudzích vlastníkov, pričom pozemky dotknuté vyvolanými úpravami musí SSC aj majetkovoprávne vysporiadať na ťarchu prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Náklady technického zhodnotenia cudzieho majetku, pri ktorých sa staré zariadenia vymieňajú za nové, priamo úmerne zvyšujú náklady na opravu a rekonštrukciu cestnej komunikácie. Pritom tieto náklady obsahujú nielen finančnú hodnotu vymieňaného materiálu, ale aj sumy za vypracovanie príslušnej dokumentácie a odborne spôsobilého vykonávateľa diela.

Týmto spôsobom sa na ťarchu štátneho rozpočtu zhodnocuje cudzí majetok najmä obchodných spoločností. Náklady vyvolaných investícií nie sú považované za oprávnené náklady a preto nie sú preplácané z fondov EÚ. Hoci ide o zákonný spôsob činnosti SSC, z hľadiska verejného záujmu sa nemôže považovať za hospodárny a efektívny a je potrebné vykonať zmenu cestného zákona tak, aby sa na uvedených investíciách podieľali aj vlastníci, resp. správcovia telies vybudovaných na cestných komunikáciách.

Posudzovanie hladiny hlukovej záťaže pri dopravných stavbách v intravilánoch vykonáva útvar vedúceho hygienika rezortu MDVRR SR, ktorý za zistené porušenia povinností prevádzkovateľa komunikácií ukladá pokuty. V sledovanom období boli v rámci správneho konania udelené dve pokuty. Tie problém starých hlukových záťaží nevyriešia. NKÚ SR navrhuje legislatívne úpravy v zmysle odporúčaní v Protokole o výsledku kontroly na SSC.

7. Verejné obstarávanie

Hospodárnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov na SSC bola skontrolovaná z náhodne vybranej vzorky 26 ZoD, v celkovej sume 15 889 166 eur. Z toho postup vo verejnom obstarávaní služieb a stavebných prác bol overený na vzorke 22 zmlúv, s celkovou sumou 13 385 336 eur s DPH, kde v 13 prípadoch boli zistené nedostatky s chybovosťou cca 59 %, v tom napr.:

- podpísanie zmluvy po lehote viazanosti ponúk;
- nevhodnosť pri vynakladaní finančných prostriedkov, kedy dochádzalo k zvýšeniu celkovej ceny diela buď z dôvodu nedostatočného vypracovania dokumentácie na realizáciu stavby (najmä geologických prieskumov) alebo obstaraním dokumentácie k stavbe s následnou dlhodobou nečinnosťou v obstarávaní zhotoviteľa stavby. V sledovanom období mala SSC prefinancovanú dokumentáciu u 49 projektov v sume 96 294 840 eur, u ktorých sa nezačal následný proces VO na obstaranie zhotoviteľa diela;
- v roku 2013 sa neskorým podpísaním Špecifikácie ku kontraktu a zlúčením obstarávania z jedného centra sa vytvoril stav núdze, resp. zdanlivá kapacitná nedostatočnosť. Za týchto okolností bol za pomerne nízku cenu (11 640 eur s DPH) obstaraný mandátar, ktorý mal pre SSC zabezpečiť spolu 28 zákaziek. Mandátna zmluva bola v roku 2013 ukončená výpoveďou zo strany SSC. Tá zamestnáva 11 osôb s osvedčením o odbornej spôsobilosti na VO, ktorí majú zabezpečovanie VO v pracovnej náplni, čo preukazovalo, že nebol dôvod uzatvárať mandátnu zmluvu;
- odstraňovanie zosuvov vzniknutých vplyvom dažďov a prívalových vôd, ktoré spôsobujú narušenie stability cestného telesa trvá príliš dlho a to aj z dôvodu nepružného konania.

Cenové ponuky uchádzačov na viaceré zákazky s nízkou hodnotou boli predkladané v takej sume, aby sa postupne každý zo zúčastnených uchádzačov stal víťazom výberového konania.

V priebehu roka 2013 došlo k zbrzdzeniu v procese VO. Išlo o zrušenie troch VO, posunutie začiatkov výstavby u dvoch projektov a posunutie začatí VO troch projektov, pri ktorých neboli prostriedky využité v plnej miere. Dôvodom posunu, resp. zdržania uvedených verejných obstarávaní bola novela zákona č. 25/2006 Z. z. o VO.

8. Porovnanie nákladov na výstavbu, rekonštrukcie a opravy ciest I. triedy v slovenských a českých podmienkach

NKÚ SR oslovil najvyššie kontrolné inštitúcie v okolitých krajinách a požiadal o výsledky z kontrol vykonaných v problematike ciest I. triedy. Vzhľadom na odlišnosti a špecifiká jednotlivých štátov, resp. zamerania predmetných kontrol, bolo možno vykonať porovnanie údajov iba s Českou republikou.

Prehľad nákladov na výstavbu v SR a v ČR za rok 2013:

Tabuľka č. 2

Stavebný objekt (SO)	Kategória výstavba	Priemerná cena v eur/km na IVSC	Priemerná cena v eur/km v ČR
Cesta I. triedy	S 24,5	1 509 643	3 906 278,47
Cesta I. triedy	S 11,5	1 245 173	1 282 658,60
Cesta I. triedy	S 9,5	1 027 545	1 927 631,82

Zdroj SSC a NKÚ ČR

V kapitálových výdavkoch SSC išlo o náklady stanovené projektantom, no maximálnu výšku nákladov stanovila štátna resp. rezortná expertíza. Porovnaním údajov, bola priemerná cena v eur/km na výstavbu ciest v správe vybranej IVSC za rok 2013 nižšia ako v ČR.

Prehľad nákladov na rekonštrukcie a opravy v SR a v ČR:

Tabuľka č. 3

Položka	IVSC, cena v eur/m ²	Normatív v ČR, cena v eur/m ²
Výmena obrúsenej vrstvy vozovky	23,80	25,51
Výmena celej konštrukcie vozovky	68,50	71,06
Čiastočná výmena spodnej stavby mostu	150,54	142,11
Úplná výmena spodnej stavby mostu	215,80	218,63
Výmena celej nosnej konštrukcie	175,60	491,93

Zdroj SSC a NKÚ ČR

U bežných výdavkov bola jednotková cena na SSC určená na základe kvalifikovaných odhadov kompetentných zamestnancov a príslušne použitej technológie opravy. Porovnaním údajov z roku 2013 bolo zistené, že v 4 položkách boli jednotkové ceny v eur/m² na SSC nižšie ako boli položky v normatíve v ČR.

9. Kontroly NKÚ SR v oblasti ciest I. triedy v rokoch 2012 a 2013

V predchádzajúcich rokoch sa uskutočnili na MDVRR SR a SSC kontroly NKÚ SR, ktoré sa týkali v roku 2012 výstavby a v roku 2013 rekonštrukcií, opráv a údržby ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry. Počas nich bolo okrem iného zistené:

V roku 2012:

Kontrakty a ich dodatky neboli zverejnené v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám ako aj s ustanoveniami Občianskeho zákonníka.

V prvku Výstavba cestnej siete boli nesprávne čerpané výdavky, ktoré nesúviseli s výstavbou ciest. Týmto sa zvýšili prevádzkové výdavky SSC a skreslili výdavky v rámci prvku, z toho v roku 2010 v sume 54 502 eur a v roku 2011 v sume 319 373 eur. Uvedený postup bol porušením finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Programové rozpočtovanie ministerstvo nerealizovalo v súlade s metodickým pokynom MF SR.

Z vybratej vzorky dokumentácie z VO bolo zistené: že v jednom prípade nebol postup SSC v súlade s ustanoveniami zákona č. 25/2006 o VO tým, že bolo nesprávne určené kritérium na vyhodnotenie ponúk, že v predloženej dokumentácii chýbalo oznámenie o vyhlásení VO, resp. ponuky dvoch neúspešných uchádzačov a súpis všetkých dokumentov.

Zo vzorky vybraných faktúr a z ďalšej preverenej dokumentácie bolo preukázané, že následkom častých zmien technického riešenia, zvýšením množstva a povahy prác naviac sa uzatvárali dodatky, ktorými sa zvyšovala zmluvne dohodnutá cena. Uvedená skutočnosť spochybnila pripravenosť projektov a postup pri VO.

V jednom prípade SSC uzatvorila so združením zhotoviteľov dohodu o urovnaní, ktorou sa zaviazala uhradiť sumu 15 853 053 eur. Tú v stanovenom termíne neuhradila.

V roku 2013

Finančné prostriedky pridelené na opravy v roku 2012 boli oproti predchádzajúcemu roku nižšie o cca 56 %, čo malo nepriaznivý vplyv na dĺžku opravených úsekov ciest a ich súčastí.

V priebehu každého účtovného roka sa upravoval rozpočet SSC rozpočtovými opatreniami MDVRR SR, MF SR a dodatkami ku kontraktom, podľa finančných možností MDVRR SR. Týmto spôsobom bol rozpočet SSC upravený v roku 2011 50-krát a v roku 2012 spolu 96-krát.

NKÚ SR preveril hospodárnosť vynakladania verejných prostriedkov na rekonštrukcie, opravu a údržbu ciest I. triedy z náhodne vybratej vzorky 57 zmlúv, financovaných SSC v rokoch 2011 a 2012 v sume cca 85 210 903 eur. Z kontrolovanej vzorky zmlúv boli v 32 prípadoch zistené nedostatky, t.j. chybovosť vzorky predstavovala viac cca 43 %.

Bežnú a zimnú údržbu na cestách I. triedy a na ich súčastiach vykonávali pre SSC na základe zmlúv subjekty zriadené VÚC a NDS. Zmluvný spôsob údržby sa začal vykonávať od roku 2004, kedy na základe reformy verejnej správy boli vnútorné organizačné jednotky SSC, tzv. strediská pre správu a údržbu delimitované na VÚC.

Tým, že ceny za údržbu boli stanovené dohodou, podľa platných cenových predpisov, nebolo možné vyhodnotiť hospodárnosť, ale iba skonštatovať, že rozdelenie cestnej siete na viacerých správcov a nemožnosť realizovať údržbu vlastnými kapacitami neprospelo efektívnemu využívaniu verejných prostriedkov. Zmluvy uzavreté medzi SSC a dodávateľmi (VÚC a NDS) neboli kompletne.

Najčastejším dôvodom na uzavretie dodatkov k ZoD bola úprava formálnych náležitostí, zmena termínu odovzdania diela a úprava zmluvnej ceny v dôsledku rozšírenia predmetu zmluvy. Niektoré dodatky k ZoD boli uzavreté bez náležitého, relevantného a preukázateľného zdôvodnenia a po uplynutí zmluvného termínu t. j. v čase, kedy uplynula ich platnosť a účinnosť.

Hoci sankcie za nedodržanie zmluvných podmienok boli v jednotlivých ZoD dohodnuté, žiadna zo zmluvných strán ich neuplatňovala. Zo vzorky 13 zmlúv uzavretých v rámci VO, bolo zistené, že v prípade ich vymáhania by zhotovitelia museli uhradiť SSC zmluvné pokuty v sume cca 5 211 eur s DPH.

9.1 Opatrenia prijaté po predchádzajúcich kontrolách NKÚ SR

Na základe uvedených dvoch kontrol vykonaných NKÚ SR v rokoch 2012 a 2013 prijali ministerstvo a SSC opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku.

Na MDVRR SR:

- publikovať Kontrakt a jeho dodatky na internetových stránkach ministerstva,
- vykonať interné školenia zamestnancov vecne príslušných útvarov MDVRR SR zameraných na oblasť programového rozpočtovania,
- v rámci procesu prípravy rozpočtu kapitoly MDVRR SR na príslušné rozpočtové obdobie prehodnotiť/stanoviť reálne ciele a merateľné ukazovatele v rámci programového rozpočtovania tak, aby boli konzistentné s rozpočtovými zdrojmi,
- v príprave rozpočtu na príslušný rozpočtový rok uplatňovať finančné prostriedky na opravy a údržbu ciest I. triedy v dostatočnej výške,

- vykonávať vecný a finančný odpočet poskytnutých finančných prostriedkov v zmysle Kontraktu na rok 2013 a jeho dodatkov vrátane Špecifikácie,
- na základe výsledkov štvrťročného vecného a finančného odpočtu plnenia Kontraktu prijímať opatrenia s cieľom zabezpečiť efektívne, hospodárne a účelné nakladanie s verejnými prostriedkami a dosiahnuť stanovené ukazovatele v rámci programového rozpočtovania,
- v Kontrakte (a jeho dodatkoch) medzi MDVRR SR a SSC:
 - zabezpečiť, aby výdavky rozpočtované na príslušný rozpočtový rok boli zaradené v súlade s opatrením MF SR,
 - jednoznačne zadefinovať podmienky poskytovania, úpravy, čerpania a kontroly použitia finančných prostriedkov ako aj ostatné povinnosti,
 - stanoviť úlohy tak, aby zodpovedali limitom výdavkov rozpísaným MF SR pre príslušný rozpočtový rok.

Na SSC:

V súťažných podkladoch dostatočne špecifikovať predmet obstarávania, viesť evidenciu dokumentácie z VO v súlade so zákonom č. 25/2006 o VO a dodatky k zmluvám uzatvárať len na základe opodstatneného/preukázateľného zdôvodnenia v termíne plnenia predmetu zmluvy.

Zrevidovať všetky platné zmluvy na údržbu ciest I. triedy a doplniť chýbajúce prílohy k zmluvám, viesť evidenciu zmlúv v súlade so zákonom č. 395/2002 o archívoch a registratúrach, v ZoD uvádzať relevantné údaje o predmete zmluvy a pri predbežnej finančnej kontrole vyžadovať potvrdenie o prevzatí diela zodpovedným zamestnancom.

Pri predbežnej finančnej kontrole pred úhradou faktúry bude vyžadovať dokumentáciu preukazujúcu prevzatie hotového diela zodpovedným zamestnancom a v dokladoch na zúčtovanie prikladať stavebný denník, v ktorom musia byť zapísané všetky relevantné skutočnosti týkajúce sa príslušnej stavby.

Zaraďiť do plánu kontrol na rok 2014 následnú finančnú kontrolu objednávaní, realizácie a fakturácie dodávateľských prác pri opravách ciest I. triedy na vybranej IVSC SSC.

Preverením plnenia prijatých opatrení bolo zistené, že:

- Na MDVRR SR bolo v roku 2012 všetkých päť opatrení splnených a v roku 2013 bolo päť opatrení splnených, dve sa priebežne plnia a dve boli nesplnené.
- Na SSC boli zo štyroch prijatých opatrení jedno splnené, dve sa priebežne plnia a jedno nebolo splnené.

10. Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov z kontroly NKÚ SR vykonanej v roku 2014

Na MDVRR SR najmä:

- Stanoviť pre SSC termín na predloženie návrhu Kontraktu a jeho Špecifikácie v rozsahu rozpísaných limitov uvedených v Rozpočtovom informačnom systéme na nadchádzajúci rozpočtový rok tak, aby bol vytvorený dostatočný časový priestor na schválenie oboch dokumentov ešte pred začatím roka, na ktorý sa Kontrakt a Špecifikácia uzatvára. Tým by sa vytvoril priestor pre SSC na plnenie úloh stanovených Kontraktom a Špecifikáciou už v 1. štvrťroku kalendárneho roka, vrátane začatia prípadných procesov VO.

- Vypracovať postup MDVRR SR (ako zriaďovateľa) na priebežné ako aj celkové hodnotenie kontraktu so SSC s určenými kritériami (formálnymi aj obsahovými) a termínmi.
- Realizovať školenia zamestnancov príslušných sekcií MDVRR SR v oblasti programového rozpočtovania, s cieľom vykonávať ho v súlade s Metodickým pokynom MF SR.
- Doplniť Zriaďovaciu listinu SSC o vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý je vedený v účtovnej evidencii SSC ako účtovnej jednotky a upraviť ju tak, aby bola v súlade so súčasným stavom činností, ktoré vykonáva.
- Vyhотовovať písomné záznamy z rokovaní medzi MDVRR SR a SSC s jasne uvedenými závermi, stanovením úloh a termínov ich plnení. Táto prax by mohla zvýšiť transparentnosť procesu výberu projektov na ich realizáciu a plnenie povinností SSC (predkladať materiály riadne a včas) voči MDVRR SR.
- Využiť poznatky zo štúdie Optimálny model efektívneho fungovania NDS a SSC do materiálu navrhujúcim možnú transformáciu SSC, resp. jeho alternatívy. Z dôvodu strategického významu pre dopravné hospodárstvo a zabezpečenia finančných zdrojov na jeho realizáciu predložiť takýto materiál na rokovanie vlády SR.
- Pravidelne zaraďovať do plánu kontrol MDVRR SR aj kontroly vynakladania verejných prostriedkov na cesty I. triedy.

Na SSC najmä:

- V súhrnnej správe z ústrednej inventarizačnej komisie zostavenej k 31.12. uvádzať za každý druh inventarizovaného majetku a záväzkov údaje v poradí – účtovný stav majetku a záväzkov k 01.01.; účtovný stav majetku ku dňu inventarizácie; skutočný stav zistený ku dňu vykonania inventarizácie; porovnanie skutočného a účtovného stavu majetku - zaznamenať rozdiely a navrhnúť opatrenia; prírastky/úbytky majetku zisteného inventarizáciou od dňa vykonanej inventúry majetku až k 31.12. a napokon stav majetku a záväzkov k 31.12. účtovného roka.
- Prostredníctvom MDVRR SR zabezpečiť iniciatívny návrh na zmenu ustanovenia § 18 ods. 13 cestného zákona v tom zmysle, aby sa na nákladoch spojených s vyvolanými úpravami, ktorými sa technicky zhodnocuje majetok súkromných obchodných spoločností povinne podieľali ich vlastníci, resp. správcovia, najmenej v rozsahu polovice skutočných nákladov,
- Zabezpečiť pracovné stretnutie s MDVRR SR a uzavrieť dohodu tak, aby Špecifikácia bola súčasťou kontraktu, podpísaného najneskôr v januári príslušného účtovného roka, a to najmä vo verejnom záujme (predpoklad realizácie väčšej dĺžky opráv, rekonštrukcií a výstavby), ale aj z hľadiska efektívneho využívania fondov EÚ.
- Na začiatku rozpočtového roka, pred podpisom Kontraktu medzi SSC a MDVRR SR v januári, je nevyhnutné mať stanovené priority pre bežné aj kapitálové výdavky, vrátane zdrojov financovania z EÚ. Schválením špecifikácie účelu použitia prostriedkov štátneho rozpočtu a prostriedkov EÚ alebo aspoň časti špecifikácie už v januári, bude sa môcť súťažiť už v prvom štvrtroku rozpočtového roka. Je vhodné, aby v Kontrakte bola uvedená aj suma prostriedkov EÚ, ktorá ostáva k použitiu.
- Prostredníctvom MDVRR SR iniciovať návrh na zmenu legislatívy súvisiacej s protihlukovou záťažou, v zmysle navrhnutých odporúčaní NKÚ SR, ktoré boli uvedené v Protokole o výsledku kontroly na SSC v roku 2014.

11. Opatrenia na odstránenie nedostatkov zistených kontrolou NKÚ SR vykonanej v roku 2014

Na základe protokolov o výsledku kontroly NKÚ SR prijalo ministerstvo tri a SSC päť opatrení.

Na MDVRR SR sa týkali vykonávania predovšetkým priebežného a komplexného vyhodnotenia plnenia kontraktu formou Protokolu o vyhodnotení vecného a finančného plnenia Kontraktu za príslušné sledované obdobie; doplnenia Zriaďovacej listiny SSC o vecné a finančné vymedzenie majetku SSC a zosúladenia údajov v Zriaďovacej listine tak aby účel a rozsah predmetu činnosti SSC bol v súlade s činnosťami, ktoré SSC vykonáva; stanovenia termínu pre SSC na predloženie návrhu Kontraktu na príslušný rozpočtový rok a jeho Špecifikácie.

Na SSC sa týkali inventarizácie; analýzy a úpravy miezd; spojenia Kontraktu a jeho Špecifikácie; prostredníctvom MDVRR SR zmeny cestného zákona v zmysle odporúčaní NKÚ SR, resp. úpravy legislatívy hluku spôsobovaného cestnou dopravou.