

NAJvyšší KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



SÚHRNNÁ SPRÁVA

o výsledku kontroly
hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynaložených prostriedkov na výstavbu, opravu
a údržbu pozemných komunikácií v správe VÚC a úlohy z toho vyplývajúce pre VÚC

Predkladá

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

Materiál obsahuje

1. Súhrnnú správu o výsledku
kontroly

Bratislava september 2014

Zoznam použitých skratiek

Skratka	Plný názov
CDB SSC	Cestná databanka Slovenskej správy ciest
EK	Európska komisia
EÚ	Európska únia
FS SR	Finančná správa Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
SC	regionálna správa ciest
SR	Slovenská republika
VÚD	Výskumný ústav dopravný, a.s.
VÚC	vyšší územný celok
ŽU	Žilinská univerzita v Žiline
BBRSC	Banskobystrická regionálna správa ciest, a.s.
BBSK	Banskobystrický samosprávny kraj
BSK	Bratislavský samosprávny kraj
KSK	Košický samosprávny kraj
NSK	Nitriansky samosprávny kraj
PSK	Prešovský samosprávny kraj
RCB	Regionálne cesty Bratislava a.s.
RSCÚNR	Regionálna správa a údržba ciest Nitra a.s.
SCKSK	Správa ciest Košického samosprávneho kraja
SCTSK	Správa ciest Trenčianskeho samosprávneho kraja
SCTTSK	Správa a údržba ciest Trnavského samosprávneho kraja
SCŽSK	Správa ciest Žilinského samosprávneho kraja
SHMÚ	Slovenský hydrometeorologický ústav
SÚCPSK	Správa a údržba ciest Prešovského samosprávneho kraja
TSK	Trenčiansky samosprávny kraj
TTSK	Trnavský samosprávny kraj
ŽSK	Žilinský samosprávny kraj
DPH	daň z pridanej hodnoty
PHSR	Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja
SHV	Technické podmienky Systém hospodárenia s vozovkami TP 10/2006
VO	verejné obstarávanie
VZN	všeobecne záväzné nariadenie
cestný zákon	zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov
pozemkový zákon	zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách
zákon o miestnych daniach a poplatkoch	zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy	zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

SÚHRNNÁ SPRÁVA
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o samosprávnych krajoch	zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov
zákon o účtovníctve	zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov
zákon o verejnom obstarávaní	zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite	zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
smernica EP	Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2006/38/ES, ktorá dopĺňa smernicu č. 1999/62/ES zo 17. júna 1999

Obsah

Zhrnutie	5
Záver a odporúčania	9
Správa o výsledku kontroly	12
1. Pôsobnosť kontrolovaných subjektov	14
Rozsah cestnej siete a objektov umiestnených na nej v správe samosprávnych krajov SR.....	15
2. Plnenie a zhodnotenie vývoja príjmov, výdavkov, resp. vývoja výnosov a nákladov	16
Prehľad o prevedenom výnose DzMV a cestnej dane do rozpočtov jednotlivých VÚC	17
Sadzby DzMV, ich vývoj a zmeny	20
3. Dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, zmlúv a postupov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, poskytnutými z rozpočtu územnej samosprávy správam ciest so zameraním na hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vynaložených zdrojov	21
Záver z kontrol vykonaných v samosprávnych krajocho.....	21
Úroveň dosahovania stanovených cieľov a zámerov samosprávnych krajov pri správe, údržbe a obnove ciest II. a III. triedy bol ďalším stanoveným cieľom vykonanej kontrolnej akcie....	23
Záver z kontrol vykonaných v príslušných regionálnych správach ciest.....	32
Úroveň dosahovania stanovených cieľov a zámerov regionálnych správ ciest pri správe, údržbe a obnove ciest II. a III. triedy a súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi z vykonanej kontrolnej akcie.....	32
4. Úroveň, účinnosť a využívanie výsledkov kontrolnej činnosti	37

Zhrnutie

I. Legislatívny rámec kontrolnej akcie

Základným a aktuálnym strategickým dokumentom pre oblasť dopravy je Stratégia rozvoja dopravy Slovenskej republiky do roku 2020. Jej víziou je do roku 2020 zabezpečiť kvalitnú, dostupnú a integrovanú dopravnú infraštruktúru, konkurencieschopné dopravné služby, užívateľsky prijateľnú dopravu a ekologicky a energeticky efektívnu a bezpečnú dopravu.

Ciele stratégie sú definované v štyroch základných oblastiach, ktoré vychádzajú z vízie a sú zamerané na budovanie a modernizáciu dopravnej infraštruktúry, zabezpečenie rovnovážneho rozvoja dopravných služieb, práv a povinností používateľov dopravy a znižovanie vplyvu dopravy na životné prostredie.

Hlavnými nástrojmi na realizáciu cieľov stratégie sú opatrenia, ktoré zabezpečia efektívne vynakladanie finančných prostriedkov, dodatočné zdroje na financovanie dopravnej infraštruktúry, rovnovážny vývoj jednotlivých druhov dopravy a ochranu záujmov SR pri tvorbe legislatívy EÚ.

VÚC po roku 2004, kedy podľa zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov cesty II. a III. tried prešli do vlastníctva a správy samosprávnych krajov, nemali vypracovaný žiaden spoločný strategický návrh koncepcie rozvoja regionálnej cestnej siete, ktorý by jednoznačne prispel k efektívnejšiemu a účinnejšiemu využívaniu finančných prostriedkov pri rozvoji a údržbe.

Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR v spolupráci s VÚC pripravilo v roku 2014 návrh Strategického plánu rozvoja a údržby ciest II. a III. triedy, ktorý nadväzuje a detailnejšie rozpracováva doteraz platné stratégie a zásady pre rozvoj dopravy, predovšetkým Dopravnú politiku SR do roku 2015 a Stratégiu rozvoja dopravy Slovenskej republiky do roku 2020. Zároveň bude dopĺňať ďalšie pripravované strategické dokumenty, ako Strategický plán rozvoja dopravnej infraštruktúry do roku 2020 a Strategický plán rozvoja verejnej osobnej a nemotorovej dopravy.

Strategický plán rozvoja a údržby ciest II. a III. triedy predstavuje strategický dokument, ktorým sa vymedzujú základné strednodobé a dlhodobé ciele v oblasti rozvoja dopravnej infraštruktúry v jednotlivých regiónoch, a to najmä ciest II. a III. triedy, stanovujú sa priority ich rozvoja a identifikujú opatrenia a zdroje na ich dosiahnutie. Tento dokument vychádzal z podmienok stanovených EK pre oblasť dopravy, ktorá je explicitnou súčasťou nariadení pre programové obdobie 2014 – 2020 a ktorú je potrebné splniť pre prístup k fondom EÚ.

V zmysle schváleného strategického zámeru kontrolnej činnosti NKÚ SR na roky 2012-2014, kde nosnou oblasťou kontrolnej činnosti bola okrem iného i oblasť dopravy a plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2014 bola vykonaná kontrola v 16 kontrolovaných subjektoch so zameraním na hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť využitia prevedeného výnosu DzMV do rozpočtu samosprávnych krajov, rozsah využitia finančných prostriedkov z prevedeného výnosu DzMV v rámci systému výstavby a opráv ciest II. a III. triedy v správe jednotlivých samosprávnych krajov. Kontrola tematicky nadväzovala na

kontrolu NKÚ SR cestnej infraštruktúry vyšších kategórií (diaľnice, rýchlostné cesty a cesty I. triedy) a cesty nižších kategórií (miestne komunikácie).

V štruktúre príjmov verejného rozpočtu SR vybraných daňovou správou majú svoj podiel aj príjmy z DzMV. V súčasnej dobe celý výnos tejto dane vrátane výnosu z pokút a úroku z omeškania vzťahujúcich sa k tejto dani je príjmom VÚC.

Analýzou legislatívnych predpisov EÚ v oblasti problematiky DzMV, jej správy, výberu a použitia sme zistili, že žiaden záväzný predpis nenariaďoval členským štátom spôsob výberu a následného použitia tejto dane. Jediným dokumentom na úrovni EÚ sa touto problematikou zaoberá smernica EP, ktorá však má iba odporúčací charakter. Smernica EP zachováva zásadu možnosti a alternatívneho riešenia zdaňovania, minimálnej sadzby dane, oslobodenia, stanovenia kategorizácie vozidiel na základe charakteristiky vozidla a v poslednom rade napomôť k zníženiu emisií CO₂ v prospech ochrany životného prostredia a zaoberá sa i problematikou elektronického mýta.

Z uvedeného je zrejmé, že samotné špecifické postupy správy DzMV smernica EP ponecháva na zvážení jednotlivých členských štátov EÚ.

V smernici EP nie je tiež stanovená definícia rámca použitia výnosu DzMV, ponecháva tiež na rozhodnutí členských štátov, na čo použijú tento výnos za používanie cestnej infraštruktúry. Odporúča, aby sa na umožnenie rozvoja dopravnej siete príjem z poplatkov (nielen DzMV) použil na podporu dopravného sektora a jeho optimalizáciu.

SR prevzala smernicu EP do zákona o miestnych daniach a poplatkoch.

Najdôležitejším poznatkom je to, že konkrétne uplatnenie stanovených atribútov (sadzby dane, oslobodenia od dane) ponecháva na rozhodnutí jednotlivých samospráv. Súčasná legislatíva vytvára predpoklady pre rôznu úroveň daňového zaťaženia daňovníkov – dopravcov podľa registrácie vozidiel, čím sú vytvárané nerovnaké podmienky na podnikanie v cestnej doprave, následkom čoho môže byť špekulatívna registrácia daňovníkov.

Podľa cestného zákona zabezpečiť zjazdnosť a schodnosť príslušných diaľnic, ciest a miestnych komunikácií sú bez prietahov povinní ich správcovia. Správcovia sú povinní vykonávať pravidelné kontroly bezpečnosti pozemných komunikácií, ktoré sú súčasťou transeurópskej cestnej siete a prieskumy možného vplyvu prác na týchto pozemných komunikáciách na bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky.

II. Ciele a rozsah kontrolnej akcie

Aj keď v súčasnosti najvýznamnejšou časťou cestnej siete z hľadiska realizovaných dopravných výkonov stále zostávajú cesty I. triedy, rýchlostné cesty a diaľnice, nie menej významné miesto v štruktúre cestnej siete zastávajú cesty II. a III. tried. Na celkovej dĺžke týchto ciest 14 051,37 km sa realizovanými dopravnými výkonmi podieľajú takmer 34 %. Z dopravného hľadiska cesty II. triedy majú význam pre dopravu medzi krajinami a okresmi, cesty III. triedy majú spravidla regionálny význam a spájajú obce s cestami I. alebo II. triedy.

Hodnotiace kritéria kontroly predstavovali normatívne alebo odporúčané štandardy, na základe ktorých sa posudzovali získané doklady a informácie k predmetu kontroly.

Kontrola hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynaložených prostriedkov na výstavbu, opravu a údržbu pozemných komunikácií v správe VÚC identifikovala niekoľko oblastí, v ktorých je možné zlepšenie. Systém by bol hospodárny, efektívny a účinný,

ak by spĺňal atribúty tzv. nositeľa dobrej praxe v oblasti správy ciest II. a III. tried. Výsledky tejto kontrolnej akcie preukázali, že nie všetky kontrolované subjekty spĺňali tieto atribúty, napr. mali spracovaný systém hospodárenia s vozovkami a mostami v súlade s príslušnými technickými predpismi, mali presný prehľad o spravovaných cestách, operatívne viedli technickú evidenciu o nich, vyhodnocovali vývoj technických parametrov vozoviek a prijímali účinné opatrenia na odstránenie nepriaznivého vývoja stavu cestnej siete, analyzovali trend vývoja výdavkov na ich správu, obnovu a údržbu. Pri obstarávaní stavebných prác na cesty využívali všetky možnosti zákona o verejnom obstarávaní pri výbere ekonomicky najvýhodnejšej ponuky, s najnižšou cenou. Avšak tá nie vždy zaručovala aj najvyššiu možnú kvalitu, ktorá by pri budovaní, rekonštruovaní a obnove ciest mala byť rozhodujúcou. Preferovali ekologické úžitkové vozidlá formou zvýhodnených sadzieb dane. Nositeľ dobrej praxe by mal vykonávať monitoring kvality spravovaných ciest a mal by mať spracovaný operačný plán zimnej údržby, ktorý by určoval prioritné úseky údržby. Strategickým zámerom je dostupná, celoročne zjazdná a bezpečná sieť komunikácií v kraji. Jeho programový rozpočet mal mať zadané jasné, zrozumiteľné, merateľné zámery, ciele a merateľné ukazovatele. Stanovené ciele by mali komplexne riešiť cestnú sieť od ich výstavby, údržby, rekonštrukcie a obnovy až po bezpečnosť premávky. Ciele mali byť stanovené nielen kvantitatívne, ale aj kvalitatívne so zameraním na zvyšovanie spokojnosti užívateľov ciest s poskytovanými službami.

Hospodárenie kontrolovaných subjektov v oblasti správy ciest bolo ovplyvnené ich formou právneho usporiadania (rozpočtové a príspevkové organizácie, akciové spoločnosti), finančnou situáciou a možnosťami rozpočtu vo väzbe na zriaďovateľa resp. zakladateľa.

Základným podkladom pre plánovanie opráv a stavebnej údržby bola diagnostika stavu vozoviek v SHV, pričom cieľom bolo dosiahnuť potrebnú technickú úroveň cestných komunikácií pri minimalizácii vynaloženia finančných, materiálových a energetických prostriedkov v rámci opráv vozoviek.

Zhodnotenie stavebno-technického stavu cestnej siete je pre účel programovania údržby a opráv zamerané len na premenné parametre, tzn. charakteristiky, ktoré možno opravami a údržbou zlepšovať. Nepremenné parametre, tzn. geometrické, sa môžu zlepšovať len v rámci rekonštrukcií ciest.

Z hodnotenia vyplýva, že na základe výsledkov hlavných prehliadok bolo za rok 2013 až 883 km ciest II. triedy v správe jednotlivých samosprávnych krajov v nevyhovujúcom a havarijnom stave, čo predstavovalo 24,28 % z celkovej dĺžky ciest II. triedy. Pri cestách III. triedy bolo 3 208 km v nevyhovujúcom a havarijnom stave, čo predstavovalo až 30,81 % z ich celkovej dĺžky. Od roku 2004, kedy boli cesty II. a III. triedy pridelimitované samosprávnym krajom, sa stav ciest v súhrnnom podiele úsekov v nevyhovujúcom až havarijnom stave výrazne nezmenil.

Pri plánovaní údržby a obnovy ciest sa nevychádzalo zo stavebno-technického stavu cestnej siete a údajov ich zostatkovej životnosti, ale údržba a rekonštrukcia sa vykonávala podľa iných priorít, v rozsahu schváleného rozpočtu, z operačných programov a zo štátneho rozpočtu na sanácie škôd spôsobených povodňami.

Rozdielny prístup k verejnému obstarávaniu bol zistený u viacerých kontrolovaných subjektov. Najčastejším spôsobom VO boli verejné súťaže, pričom najčastejším kritériom

bola cena diela. Kontrolné skupiny nezdokumentovali na vybraných vzorkách využívanie možností elektronických aukcií.

Viacere kontrolované subjekty mali splnené svoje krátkodobé ciele a zámery, pokiaľ ich mali v programových rozpočtoch zadefinované. Dlhodobé zámery a ciele, vyplývajúce z PHSR, sa však nie vždy podarilo naplniť.

Kontrolou bolo zistené, že na stavebno-technický stav ciest negatívne vplývali viaceré faktory – najmä zvyšovanie podielu ťažkej nákladnej dopravy a očakávaný presun dopravcov na cesty nižších kategórií po spoplatnení dopravnej infraštruktúry vyššej kategórie mýtom, rovnako ako skutočnosť spojená s nárastom intenzity dopravy prechádzajúca profilom cestného úseku v hodnote ročného priemeru denných intenzít v skutočných vozidlách.

III. Kontrolné zistenia nesúlady všeobecne záväzných právnych predpisov

Porušenie zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy bolo zistené, keď kontrolovaný subjekt nedostatočne preveril vyúčtovanie dotácie obchodnej spoločnosti a nedohodol spôsob zhodnotenia svojho majetku.

Kontrolou zmluvy a vyúčtovania úveru bolo tiež zistené, že kontrolovaný subjekt poskytol účelovú dotáciu obchodnej spoločnosti z prostriedkov prijatého úveru, čím nepostupoval v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého poskytnutím dotácie nemožno zvýšiť celkový dlh VÚC.

Preverení uzatvorených zmlúv bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade s Občianskym zákonníkom, keď nepreukázal splnenie niektorých dojednaných zmluvných podmienok.

Pri kontrole procesov VO boli zistené viaceré nedostatky, ako napr. nesprávne určená predpokladaná cena zákazky, uzatvorená zmluva s víťazným uchádzačom bola na sumu, ktorá bola v rozpore s ponukou predloženou víťazným uchádzačom. Kontrolou zápisnice z vyhodnotenia ponúk bolo zistené, že táto obsahovala zoznam vylúčených uchádzačov bez uvedenia dôvodu ich vylúčenia a verejný obstarávateľ neuvolnil pred uplynutím lehoty viazanosti ponúk do siedmich pracovných dní vylúčenému uchádzačovi zábezpeku. Taktiež bolo zistené, že boli uzatvorené dodatky k zmluvám o dielo na práce, ktoré neboli zadefinované v pôvodnom predmete zákazky bez vykonania VO.

Kontrola tiež preukázala porušenie zákona o verejných prácach, keď v zmluve o dielo nebolo uplatnené právo nezaplatiť zhotoviteľovi minimálne 5 % a najviac 10 % z dohodnutej ceny do doby preukázania splnenia kvalitatívnych parametrov pri odovzdávaní verejnej práce alebo jej ucelenej časti.

Preverení majetkovoprávneho vysporiadania pozemkov pod cestami sa potvrdila vysoká miera nevysporiadania uvedených pozemkov s ich vlastníkmi. Uvedená situácia predstavuje riziko pre čerpanie eurofondov v oblasti cestného hospodárstva v programovom období 2014 – 2020.

Preverení spôsobu odpisovania majetku bolo zistené, že cestné komunikácie boli na základe rozhodnutia účtovnej jednotky odpisované v rámci stavieb po neprimerane dlhú dobu, ktorá vzhľadom na použité spôsoby ich rekonštrukcie a technického zhodnotenia v zmysle platných technických predpisov nezodpovedala reálnej dobe predpokladanej životnosti cestných komunikácií.

Nedostatky boli zistené aj pri kontrole dodržiavania zákona o sťažnostiach, najmä pri ich evidencii a tiež nevypracovaním zápisnice o prešetrení sťažnosti.

Porušenie zákona o finančnej kontrole bolo zistené, keď na dokladoch súvisiacich s pripravovanou finančnou operáciou vo viacerých prípadoch chýbali dátumy a podpisy osôb zodpovedných za rozpočet, zodpovedných za správu majetku a tiež podpisy osôb zodpovedných za VO.

Kontrolou bolo ďalej preukázané, že neexistoval efektívny kontrolný systém DzMV vo VÚC z dôvodu, že správu a kontrolu dane vykonával iný subjekt (FS SR), ktorý nebol prijímateľom výnosu z tejto dane.

Záver a odporúčania

Dopravná infraštruktúra v mnohých častiach Slovenska nenapĺňa funkciu nástroja na zvýšenie atraktivity územia, jeho ekonomického potenciálu a kvality života obyvateľov. Naopak, skôr brzdí integráciu slabších regiónov do širších územných a hospodárskych vzťahov a to i z dôvodu, že nebola vypracovaná spoločná koncepcia rozvoja dopravy medzi vládou a VÚC.

Hospodárenie VÚC a príslušných regionálnych SC bolo vo výraznej miere ovplyvnené ich finančnou situáciou a možnosťami rozpočtu. Pokles výdavkov na všetky samosprávne činnosti sa prejavil aj vo výdavkoch na cesty II. a III. tried, čím vzniklo riziko ďalšieho znehodnotenia tohto majetku. Ich uvedenie do prevádzkyschopného stavu si bude vyžadovať nákladnejšie opatrenia, v niektorých prípadoch až úplnú rekonštrukciu vozoviek. Tento stav je jednoznačne spôsobený oneskorením ich cyklickej obnovy.

Prostredníctvom optimálneho financovania opráv je cieľom zabezpečiť zachovanie prevádzkovej spôsobilosti ciest II. a III. tried.

Aj pri výstavbe, obnove i opráv cestnej siete je potrebné efektívne zúčinenie všetkých dostupných finančných prostriedkov. Je potrebné zabezpečiť takú pripravenosť stavieb, aby bolo možné využiť ponúkané a využiteľné zdroje z eurofondov v aktuálnom i nasledujúcom programovom období.

Je potrebné zefektívniť výber DzMV a následne zabezpečiť optimalizáciu jej prerozdelenia jednotlivým samosprávnym krajom. Výnosy z DzMV sú často prezentované ako prostriedky, ktoré majú byť kraji použité pre údržbu a rozvoj ciest II. a III. tried. Takáto účelnosť vynaloženia daňových výnosov však v legislatíve nie je upravená. DzMV bola zdrojom príjmov bez bližšie špecifikovaného účelu, pričom dĺžka cestnej infraštruktúry je v rámci krajov zohľadnená ako kritérium pri rozdeľovaní výnosu dane z príjmu fyzických osôb. Poznatky z doterajšej aplikácie jednotlivých ustanovení zákona o miestnych daniach a poplatkoch v praxi poukazujú na nejednotný prístup VÚC. Diskriminačná bola najmä rozdielnosť pri určovaní sadzieb dane a rozsahu oslobodení od dane, tieto rozdiely sa neustále prehlbujú. Podnikateľské subjekty často realizujú aktivity v spoločnom priestore a na spoločnej cestnej infraštruktúre bez ohľadu na územnú príslušnosť prevádzky ku konkrétnemu kraju.

Počas výkonu kontroly vláda SR pripravila legislatívny návrh, ktorým reaguje na vyššie uvedené poznatky z doterajšej praxe a v záujme odstránenia existujúcich disproporcií navrhuje vyňať zdaňovanie motorových vozidiel z fakultatívnych miestnych daní

a zaradiť ju do daní štátu. Pričom základné atribúty, predmet dane, daňovník, zdaňovacie obdobie, základ dane, platenie preddavkov a správa dane sa podľa vládneho návrhu nebudú meniť. Návrh stanovuje jednotné sadzby dane, oslobodenia, zvýšenia i zníženia sadzieb daní jednotne pre celú SR. V novom návrhu zákona sa právo zmien sadzieb presúva z VÚC na vládu SR. Týmto návrhom sa bude upravovať i podiel VÚC na výnose dane z príjmov fyzických osôb od roku 2015 z dôvodu navrhovanej zmeny rozpočtového určenia DzMV, ktorý bol doteraz príjmom rozpočtu VÚC. Takto vybrané finančné prostriedky z DzMV už vôbec nebude možné viazať na použitie v súvislosti z cestnou sieťou v správe jednotlivých samosprávnych krajoch a dopravnými systémami v jednotlivých samosprávnych krajoch.¹

Kvalita ciest II. a III. tried, ktorú neúmerne zaťažujú náhradným spôsobom automobiloví dopravcovia po zavedení mýta, je nedôstojná dopravy, najmä cesty a prislúchajúca infraštruktúra a domy trpiace v ich okolí. VÚC a obce bez účasti ďalších verejných zdrojov ťažko zvládnu ich opravy bez pomoci štátu. Tento stav sa zvlášť prehlbuje najmä v tých regiónoch, kde nahrádzajú funkciu zatiaľ chýbajúcich diaľnic či rýchlostných ciest.

V krajinách EÚ, kde došlo k zavedeniu mýta sa väčšinou výrazne znížili sadzby DzMV, avšak v SR sa deje pravý opak, zavedením mýta sadzby dane rástli, pričom sú jedny z najvyšších v EÚ.

Súčasná legislatíva diskriminuje podnikateľov na úkor ostatných majiteľov motorových vozidiel. Neexistuje ekonomické zdôvodnenie platby DzMV len právnickými osobami a podnikateľmi.

Rozvinutá dopravná infraštruktúra je základným predpokladom fungovania ekonomiky SR a vnútorného trhu EÚ. Hlavným cieľom je vytvorenie ucelenej siete dopravnej infraštruktúry, ktorá podporí vnútorný trh a sociálnu, ako aj hospodársku súdržnosť regiónov vrátane zaistenia prístupu k tejto sieti a jej prepojenie so susednými krajinami. Dopravná infraštruktúra musí byť skutočným východiskom pre efektívne, udržateľné, bezpečné a vysokokvalitné dopravné služby v jednotlivých odvetviach dopravy a prostriedkom na zabezpečenie mobility obyvateľstva.

Výsledky tejto kontroly by mohli prispieť vytvoriť podmienky pre rýchle, bezpečné a kapacitné dopravné prepojenie miest, obcí a krajov v rámci Slovenska a Slovenska so susednými štátmi.

Protokoly a záznamy o výsledku kontrol boli prerokované so štatutárnymi zástupcami kontrolovaných subjektov a boli zverejnené na webovom sídle www.nku.gov.sk.

NKÚ SR odporučil kontrolovaným subjektom viaceré odporúčania na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov, najmä:

- spolupracovať s vládou SR pri vypracovaní spoločnej koncepcie rozvoja cestnej siete v zmysle návrhu Strategického plánu rozvoja dopravnej infraštruktúry SR do roku 2020 v oblasti rozvoja dopravnej infraštruktúry a rozvoja verejnej osobnej a nemotorovej dopravy,*
- pri tvorbe vlastných strategických plánov v oblasti rozvoja regionálnej dopravy, aktívne využívať informácie z pripravovaného Strategického plánu rozvoja a

¹ Ministerstvo financií Slovenskej republiky_Dôvodová správa k návrhu zákona o DzMV

údržby ciest II. a III. triedy, ktorého cieľom je poskytnúť čo najširšiu analýzu zdrojov a potrieb dopravných služieb z hľadiska zabezpečenia rozvoja cestnej infraštruktúry regionálneho charakteru tak, aby boli udržiavané ciele a priority rozvoja v dopravnom sektore, ako aj konkrétne opatrenia na ich dosiahnutie,*

- vytvárať programové rozpočty tak, aby tieto plnili funkciu krátkodobého plánovacieho dokumentu a umožňovali merať výkonnosť v oblasti dopravy pri vhodne nastavených merateľných ukazovateľoch, súčasne aby bola dodržaná zásada transparentnosti pre verejnosť z pohľadu posúdenia účelu a výsledného efektu vynakladania rozpočtových prostriedkov do jednotlivých oblastí,*
- formulovať zámery, ciele, merateľné ukazovatele (kvantitatívne a kvalitatívne), definovať zodpovednosť za jednotlivé výdavky, programy rozpočtu a alokáciu výdavkov rozpočtu do programovej štruktúry,*
- priebežne aktualizovať PHSR, rozlíšiť ciele ako dlhodobé, strednodobé a krátkodobé, doplniť zámery a merateľné ukazovatele,*
- upraviť metodiku odpisovania cestných komunikácií v internej smernici a nastaviť odpisovanie hmotného majetku v súlade s dobou jeho predpokladanej technickej životnosti,**
- nastaviť kontrolný systém v spolupráci so zriaďovateľom tak, aby bolo možné identifikovať chyby už pri rozpisovaní záväzných ukazovateľov rozpočtu, príprave účtovných operácií, zmlúv a iných dokumentov**
- systematicky sledovať jednotkové výdavky, t. j. finančné prostriedky vzťahované na dĺžkové resp. plošné jednotky, teda 1 km, 1m alebo 1m² pri všetkých investičných akciách, bežnej oprave, letnej a zimnej údržbe ciest II. a III. tried a mostov, následne prijímať účinné opatrenia,**
- vypracovať jednotný postup vykazovania údajov o výkonoch o nákladoch tak, aby bolo možné overiť správnosť údajov vykázaných pre jednotlivých príjemcov služieb (vzťah VÚC – SC),**
- pripravovať plán bežnej (letnej) a zimnej údržby ciest tak, aby okrem finančného vyjadrenia konkretizoval a špecifikoval aj činnosti, podmienky, organizačné a technické zabezpečenie výkonu činností súvisiacich s údržbou ciest,***
- oboznámiť sa s technickými predpismi TP 08/2013 Prehliadky, údržba a opravy cestných komunikácií - Diaľnice, rýchlostné cesty a cesty a TP 08/2012 Prehliadky, údržba a opravy cestných komunikácií – Mosty a následne ich intenzívnejšie využívať pri správe a údržbe spravovaných komunikácií,***
- prehodnotiť spôsob súvislých opráv a modernizácií povrchov ciest (napr. rozdeľovaním niekoľko kilometrových opravovaných úsekov na kratšie, opravy polovičných namiesto plných profilov, zohľadňovať aj intenzitu a typ dopravy) a zároveň v spolupráci so zriaďovateľom hľadať ďalšie zdroje na financovanie opráv ciest.***

* odporúčania pre VÚC

** spoločné odporúčania pre VÚC a príslušné SC

*** odporúčania pre príslušné SC

**Správa
o výsledku kontroly**

Kontrola bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2014 a bola súčasťou strategického zamerania NKÚ SR na oblasť dopravy v rokoch 2012 - 2014.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť využitia prevedeného výnosu DzMV zo štátneho rozpočtu do rozpočtu samosprávnych krajov, rozsah využitia finančných prostriedkov z prevedeného výnosu DzMV v rámci systému výstavby, opráv a údržby ciest II. a III. triedy v správe samosprávneho kraja.

Predmetom kontroly bolo preverenie pôsobností kontrolovaných subjektov, plnenie a zhodnotenie vývoja príjmov, výdavkov, resp. vývoja výnosov a nákladov, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, zmlúv a postupov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, poskytnutými z rozpočtu územnej samosprávy správam ciest so zameraním na hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vynaložených zdrojov, ale tiež i úroveň, účinnosť a využívanie výsledkov kontrolnej činnosti.

Kontrolovaným obdobím boli roky 2010 až 2012, v prípade potreby sa kontrolované obdobie rozšírilo o súvisiace obdobia. Kontrola bola zameraná najmä na preverenie procesov súvisiacich s cestami II. a III. tried vo všetkých samosprávnych krajoch a v príslušných správach ciest nimi založenými, resp. zriadenými:

Banskobystrický samosprávny kraj, Námestie SNP 23, 974 01 Banská Bystrica
IČO 37828100

Banskobystrická regionálna správa ciest, a.s., Majerská cesta 94, 974 96 Banská Bystrica
IČO 36836567

Bratislavský samosprávny kraj, Sabinovská 16, 820 05 Bratislava - Ružinov
IČO 36063606

Regionálne cesty Bratislava a.s., Čučoriedková 6, 827 12 Bratislava - Vrakuňa
IČO 35947161

Košický samosprávny kraj, Námestie Maratónu mieru 1, 042 66 Košice - Staré Mesto
IČO 35541016

Správa ciest Košického samosprávneho kraja, Námestie Maratónu mieru 1,
042 66 Košice - Staré Mesto
IČO 35555777

Nitriansky samosprávny kraj, Rázusova 2A, 949 01 Nitra
IČO 37861298

Regionálna správa a údržba ciest Nitra a.s., Štúrova 147, 949 65 Nitra
IČO 35960736

Prešovský samosprávny kraj, Námestie mieru 2, 080 01 Prešov
IČO 37870475

Správa a údržba ciest Prešovského samosprávneho kraja, Jesenná 14, 080 05 Prešov
IČO 37936859

Trnavský samosprávny kraj, Starohájska 10, 917 01 Trnava
IČO 37836901

Správa a údržba ciest Trnavského samosprávneho kraja, Bulharská 39, 918 53 Trnava
IČO 37847783

Trenčiansky samosprávny kraj, K dolnej stanici 7282/20A, 911 01 Trenčín
IČO 36126624

Správa ciest Trenčianskeho samosprávneho kraja, Brnianska 3, 911 05 Trenčín
IČO 37915568

Žilinský samosprávny kraj, Komenského 48, 011 09 Žilina
IČO 37808427

Správa ciest Žilinského samosprávneho kraja, M. Rázusa 104, 010 01 Žilina
IČO 42054575

Základom pre rozhodovanie vykonania kontroly bola vypracovaná predbežná štúdia, ktorá definovala ciele kontroly, stanovila jej rámec, vymedzenie dôkazov, bolo v nej spracovaných množstvo analýz jednotlivých kritérií a predpokladala uvedenie možných záverov a zistení.

Kontrolná akcia jednoznačne prispela k získaniu množstva informácií pre manažment riadenia správy ciest. Kontrola zahŕňala aj doterajšie výsledky kontrol, vrátane vyhodnotenia systémových nedostatkov, rizík a plnenia opatrení.

Kontrola hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti využitia prevedeného výnosu DzMV zo štátneho rozpočtu do rozpočtu samosprávnych krajov, rozsah využitia finančných prostriedkov z prevedeného výnosu DzMV v rámci systému výstavby, opráv a údržby ciest II. a III. triedy v správe samosprávneho kraja bola kombinovanou kontrolou výkonnosti a súladu. Zhodnotenie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti činností samosprávnych krajov a ich príslušných správ ciest pri správe a údržbe komunikácií II. a III. tried vychádzalo z odpovedí na kľúčové otázky pre danú kontrolu.

Výkonnosť možno chápať ako primeranú hodnotu získanú za vynaložené zdroje. Vstupmi v oblasti cestnej siete sú výdavky spojené so zabezpečovaním správy, údržby a obnovy ciest. Výstupmi by mali byť kvalitné a bezpečné cesty, spokojní užívatelia ciest, plynulá cestná premávka, pričom dopravná infraštruktúra by mala byť skutočným východiskom pre efektívne, udržateľné, bezpečné a vysokokvalitné dopravné služby v jednotlivých odvetviach dopravy a prostriedkom na zabezpečenie mobility obyvateľstva.

Hodnotiace kritériá kontroly predstavovali normatívne alebo odporúčané štandardy, na základe ktorých sa posudzovali získané doklady a informácie k predmetu kontroly. Kritériá sú súhrnom meradiel a ukazovateľov, ktoré sú potrebné na hodnotenie skutočných výsledkov.

Pre túto kontrolu boli zvolené nasledovné kritériá hodnotenia:

- výška prevodu DzMV do rozpočtov VÚC,
- využitie príjmu z DzMV pri rozvoji cestnej siete (obnova, výstavba, oprava a údržba),
- úroveň dosahovania stanovených cieľov a zámerov,
- spokojnosť užívateľov príslušných ciest,
- kritériá vyvinuté odbornými inštitúciami ako napr. rôzne hospodárske výpočty, hodnotiace metódy, odborné požiadavky (štúdie), skúsenosti tzv. „dobrej praxe“, t.j. aplikácia princípov manažmentu aktív a procesného riadenia, teda zameranie na procesy.

Dôležité pri hodnotiacich kritériách boli ukazovatele, na základe ktorých bolo možné VÚC porovnať. Výber ukazovateľov sa opieral o odborné konzultácie ktoré NKÚ SR vykonal s viacerými odbornými inštitúciami (VÚD, ŽU), na základe ktorých boli stanovené kľúčové otázky a nadväzne boli vypracované jednotlivé kritériá/ukazovatele hodnotenia.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. Pôsobnosť kontrolovaných subjektov

Kontrolovanými subjektmi boli samosprávne kraje a príslušné regionálne správy ciest. Samosprávne kraje sú v zmysle zákona o samosprávnych krajoch samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky a sú právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, zabezpečujú a chránia práva a záujmy svojich obyvateľov.

Cesty II. triedy a III. triedy vrátane ich prejazdnych úsekov cez obce sú vo vlastníctve samosprávnych krajov podľa § 3 ods. 2 cestného zákona. Podľa § 3d ods. 5 písm. c) citovaného zákona správu pozemných komunikácií vykonávajú samosprávne kraje ak ide o cesty vo vlastníctve samosprávneho kraja, prípadne právnické osoby ním na tento účel založené alebo zriadené.

Ďalšou skupinou kontrolovaných subjektov boli príslušné regionálne správy ciest, ktoré boli zriadené resp. založené jednotlivými samosprávnymi krajmi za účelom správy a údržby ciest II. a III. triedy vo vlastníctve jednotlivých samosprávnych krajov SR a investičnej činnosti na týchto cestách.

Služby spojené so zabezpečovaním správy, údržby a obnovy ciest II. a III. tried boli vykonávané rozpočtovými organizáciami (Správa a údržba ciest Prešovského samosprávneho kraja a Správa a údržba ciest Trnavského samosprávneho kraja), príspevkovými organizáciami (Správa ciest Košického samosprávneho kraja, Správa ciest Trenčianskeho samosprávneho kraja a Správa ciest Žilinského samosprávneho kraja) a akciovými spoločnosťami (Banskobystrická regionálna správa ciest, a.s. a Regionálna správa a údržba ciest Nitra a.s. ktoré boli v 100% vlastníctve zakladateľa a Regionálne cesty Bratislava a.s. vo výške 68 % podielu na základnom imaní a hlasovacích právach).

Rozsah cestnej siete a objektov umiestnených na nej v správe samosprávnych krajov SR

Tabuľka č. 1

Dĺžka cestnej siete v správe VÚC k 01.01.2013 v km			Plocha ciest v m ²	
VÚC	Cesty II. triedy	Cesty III. triedy	Cesty II. triedy	Cesty III. triedy
Bratislava	210,527	354,049	1 930 618,64	2 285 817,18
Trnava	529,156	1 065,508	3 958 759,25	6 956 513,75
Trenčín	349,369	1 141,231	2 665 661,27	7 003 219,85
Nitra	500,245	1 540,522	3 706 635,61	9 747 423,26
Žilina	328,039	1 118,239	2 649 258,87	7 138 860,38
Banská Bystrica	609,699	1 854,045	4 385 578,73	11 231 989,96
Prešov	523,073	1 920,813	3 989 908,77	11 358 472,54
Košice	586,540	1 420,316	4 442 787,66	8 753 979,72
Celkom	3 636,65	10 414,723	27 729 208,80	64 476 276,64

Z prehľadov uvedených v predchádzajúcich tabuľkách je zrejmé, že aj z hľadiska dĺžky a tiež z hľadiska plochy má najväčšie parametre BBSK, ktorý sumárne spravuje cesty II. a III. triedy v dĺžke 2 464 km, čo predstavuje až 17,53 % celkovej dĺžky ciest II. a III. triedy v SR. V plošnom vyjadrení to predstavuje 15 617 569 m². Podobne na tom je i PSK s celkovou dĺžkou cestnej siete 2 444 km. Správu ciest s dĺžkou presahujúcou 2 000 km zabezpečujú aj NSK a KSK. Najmenšiu dĺžku a plochu siete ciest II. a III. triedy spravuje BSK, čo v oboch ukazovateľoch predstavuje cca 4 % z celkového rozsahu ciest II. a III. triedy v SR.

Samozrejmosťou a nevyhnutnou súčasťou cestných komunikácií v správach jednotlivých samosprávnych krajov SR sú aj objekty na cestách II. a III. triedy, ktoré si vyžadujú nemalé úsilie pri údržbe a ich opravách. Najvýznamnejšie a zároveň najnáročnejšie sú mostné objekty. Z evidencie jednotlivých objektov na cestách II. a III. triedy podľa jednotlivých správcov vyplýva, že najväčší počet mostov (1 243) a tým spojené i najväčšie náklady na ich opravy a údržbu majú v PSK. Nasleduje BBSK a ŽSK. Na druhej strane s najmenším počtom cestných objektov má v správe BSK (142), čo priamo súvisí s celkovou dĺžkou cestnej siete a tiež i s najmenšou potrebou nákladov na údržbu a opravy cestných objektov.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že nie všetky zriadené, resp. založené organizácie mali zavedený systém nákladového účtovníctva, ktorý by poskytoval kvalitnejšie údaje o celkových nákladoch súvisiacich so správou ciest. Kontrolované subjekty zabezpečovali i údržbu ciest I. tried vo vlastníctve SR nachádzajúcich sa na území príslušných samosprávnych krajov na základe zmlúv so Slovenskou správou ciest v zmysle zákona o pozemných komunikáciách. Jedinou organizáciou ktorá tieto služby nezabezpečovala a nemala ich zazmluvnené, bola obchodná spoločnosť RCB. Právnym základom pre poskytovanie služieb obchodnými spoločnosťami pre Slovenskú správu ciest boli zmluvy o vykonaní prác a služieb.

Preverením zriaďovacej listiny SCTSK bolo zistené porušenie zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, keď v zriaďovacej listine príspevkovej organizácie nebolo uvedené vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý bol uvedenej organizácii zverený do správy.

Kontrola ďalej preukázala, že zastupiteľstvo TTSK schválilo v roku 2007 založenie obchodnej spoločnosti so 100 %-nou účasťou samosprávneho kraja, za účelom správy služieb, reštrukturalizácie majetku a záväzkov samosprávneho kraja. V roku 2008 príslušné zastupiteľstvo schválilo obchodnú spoločnosť ako verejného obstarávateľa a investora pri zabezpečovaní rekonštrukcie a modernizácie ciest a mostov vo vlastníctve samosprávneho kraja, ktoré boli realizované v rokoch 2008 - 2009.

Podľa vyjadrenia kontrolovaného subjektu zabezpečovala táto spoločnosť rekonštrukciu ciest na základe dvoch zmlúv o poskytnutí účelovej dotácie na zabezpečenie financovania výstavby, rekonštrukcie a modernizácie ciest a mostných objektov vo vlastníctve samosprávneho kraja. Predmetom zmluvy uzatvorenej v roku 2008 bolo poskytnutie účelovej dotácie za účelom zabezpečenia financovania I. etapy akcie „Rekonštrukcia ciest a mostných objektov“ v sume 435 734 600,30 Sk (14 463 738,98 eur). Predmetom zmluvy z roku 2009 bolo poskytnutie účelovej dotácie zo strany poskytovateľa prijímateľovi v čiastke 9 800 000,00 eur. Finančné plnenie tejto zmluvy bolo nasledovné:

6 000 000,00 eur v roku 2009,

1 167 839,00 eur v roku 2010,

693 120,00 eur v roku 2012.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že obchodná spoločnosť účtovala faktúry hradené z poskytnutého kapitálového transferu priamo do nákladov, čím nepostupovala podľa zmluvy o poskytnutí dotácie, v ktorej bol stanovený spôsob nakladania s finančnými prostriedkami poskytnutými samosprávnym krajom. Samosprávny kraj nedostatočne preveril vyúčtovanie dotácie obchodnej spoločnosti a nedohodol spôsob zhodnotenia svojho majetku. Týmto konaním porušil ustanovenia § 31 ods. 1 písm. k) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorého je porušením finančnej disciplíny nedodržanie ustanoveného alebo určeného nakladania s verejnými prostriedkami.

Zároveň týmto konaním nepostupoval samosprávny kraj v súlade s § 7 ods. 2 zákona o majetku VÚC, podľa ktorého je VÚC povinný majetok zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať.

Ďalej bolo kontrolou zmluvy a vyúčtovania úveru zistené, že VÚC poskytol účelovú dotáciu obchodnej spoločnosti z prostriedkov prijatého úveru, čím nepostupoval v súlade s § 8 ods. 7 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého poskytnutím dotácie nemožno zvýšiť celkový dlh VÚC.

2. Plnenie a zhodnotenie vývoja príjmov, výdavkov, resp. vývoja výnosov a nákladov

Keďže kontrolná akcia bola vykonaná na viacerých subjektoch s rôznou právnou subjektivitou: VÚC, rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie a tiež obchodné spoločnosti, i pohľad na procesy tvorby a analýzy plnenia rozpočtov, ich zhodnotenia z hľadiska príjmov, výdavkov, resp. vývoja výnosov a nákladov si vyžadoval rozdielny prístup.

Rozpočty kontrolovaných subjektov na cesty II. a III. tried vychádzali z finančných možností VÚC, a z predpokladaných potrieb za služby a výkony súvisiace so správou a údržbou ciest, mostov a ďalšieho majetku slúžiaceho na správu, údržbu a opravu ciest.

Podľa viacerých analýz poskytnutých kontrolným skupinám kontrolovanými subjektmi, ale tiež podľa stavebno-technického stavu ciest, zameraných na odstránenie havarijných stavov a nevyhovujúcich úsekov, s cieľom vytvoriť optimálny stav na zavedenie systému cyklických opráv povrchov vozoviek, bola vyčíslená potreba finančných prostriedkov na asi 380,6 mil. eur. Táto potreba prekračuje možnosti jednotlivých rozpočtov samosprávnych krajov. V uvedenej sume nie je započítaná potreba finančných prostriedkov pre zlepšenie, resp. udržanie prevádzkyschopného stavu mostných objektov. Na základe zaradenia mostných objektov na cestách II. a III. tried do klasifikačných stupňov je osem mostov zaradených do stupňa VII. – havarijný, 134 mostov do stupňa VI. – veľmi zlý, 349 mostov do stupňa V. – zlý a 1 663 mostov do stupňa IV. – uspokojivý. Pri opravách mostov kategórie V. – zlý stav sú predpokladané náklady na 1 m² opravy mosta v objeme 2 125 eur, pri opravách kategórie IV. – veľmi zlý stav sú predpokladané náklady na 1 m² opravy mosta 1 440 eur.

V prípade nenaplnenia finančnej požiadavky na opravu mostných objektov zaradených do stupňa IV. a V. ich stavebno-technický stav sa natoľko zhorší, že bude potrebná ich úplná rekonštrukcia. Na rekonštrukciu mostov v klasifikačnom stupni VI. a VII. bude treba rátať s 1,5 až 2 násobným nárastom objemu finančných prostriedkov.²

Prehľad o prevedenom výnose DzMV a cestnej dane do rozpočtov jednotlivých VÚC

Analýzou rozpočtov bolo zistené, že výnos DzMV mal v kontrolovanom období stúpajúcu tendenciu. Podiel DzMV na celkových bežných príjmoch jednotlivých samosprávnych krajoch sa pohyboval v rozmedzí od 8,7 % do 14,3 %, okrem BSK, kde tento podiel bol takmer 29 %.

Tabuľka č. 2

v tis. eur

Vyšší územný celok	Výška prevodu DzMV v roku 2010	Výška prevodu DzMV v roku 2011	Výška prevodu DzMV v roku 2012
Bratislava	27 257	31 292	33 346
Trnava	13 160	14 546	15 285
Trenčín	12 207	12 588	12 918
Nitra	15 491	17 175	18 027
Žilina	14 807	16 093	16 293
Banská Bystrica	11 625	12 613	12 620
Prešov	12 028	12 617	13 840
Košice	12 033	12 545	12 297
Celkom	118 608	129 469	134 625

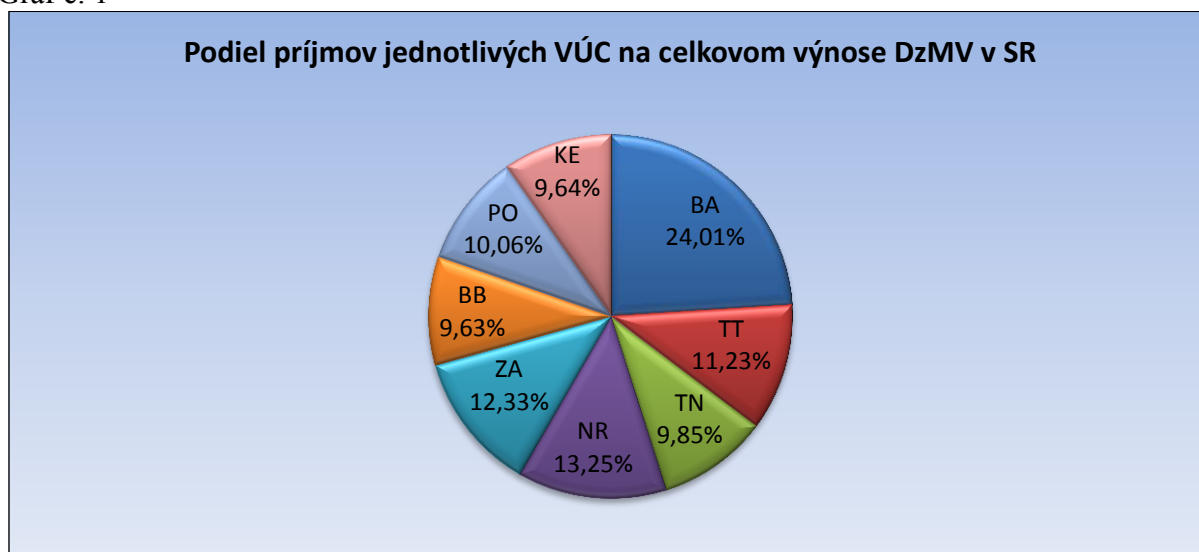
Zdroj: FS SR

Z uvedených údajov v tabuľke je zrejmé, že najvyššie príjmy z DzMV majú v sledovanom období v BSK, nasleduje NSK, naopak najnižšie príjmy zaznamenali samosprávne kraje KSK, BBSK a TSK.

² SSC_Hospodárenie s mostami a hospodárenie s vozovkami

Nasledujúci graf zobrazuje podiel príjmov jednotlivých VÚC na celkovom výnose DzMV v SR za sledované obdobie.

Graf č. 1



Z uvedeného grafu je zrejmé, že BSK má najväčší podiel príjmov z DzMV, čo vzhľadom na množstvo spravovaných komunikácií (ciest II. a III. triedy) môže využiť na významnejšie aktivity v oblasti údržby, modernizácii i obnove cestnej siete. Na druhej strane sú regióny, ktorých podiel na celkovom príjme z DzMV nepresahuje 10 %, nemajú možnosť pokryť ani náklady spojené s bežnou údržbou, zimnou údržbou a nieto ešte na obnovu a rekonštrukciu spravovanej cestnej siete.

Kontrola NKÚ SR preverila aj zostavenie rozpočtov a ich zmeny v nadväznosti na vybrané príjmy a výdavky samosprávnych krajov, analýzu plnenia rozpočtov vybraných výdavkov na schválené projekty v kontrolovanej oblasti, monitorovanie a hodnotenie programov rozpočtu, do ktorých boli alokované výdavky na cesty II. a III. triedy.

Vo viacerých prípadoch bolo zistené, že finančné prostriedky na cesty neboli rozpísané a čerpané tak, aby zodpovedali objektívne výdavkom na jednotlivé programy, alebo mali programový rozpočet prijatý len formálne, resp. nebol monitorovaný ani vyhodnocovaný. Napríklad v TTSK výdavky na rekonštrukciu ciest boli alokované do programu 1. Plánovanie, manažment a kontrola, v BBSK nebol vykonávaný monitoring a vyhodnotenie, v NSK, BBSK a TSK boli ciele programov smerované skôr do kvantitatívnych ukazovateľov ako do kvalitatívnych. Uvedeným spôsobom nebola dodržaná zásada transparentnosti pre verejnosť z pohľadu posúdenia účelu a výsledného efektu vynakladania rozpočtových prostriedkov do jednotlivých oblastí. V TSK bolo zistené, že v niektorých prípadoch neboli merateľné ukazovatele podľa potreby prehodnotené, keď skutočné hodnoty merateľných ukazovateľov vo významnej miere nedosahovali plánovanú hodnotu a napriek tomu boli vyhodnotené ako splnené. Vo vyhodnotení programového rozpočtu neboli uvedené dôvody, pre ktoré neboli merateľné ukazovatele splnené alebo boli plnené len čiastočne.

Kontrolou bolo zistené, že jednotlivé správy ciest boli zriadené ako rozpočtové organizácie a hospodárili na základe rozpočtov, ktorý im určil zriaďovateľ vo svojom

rozpočte, resp. príspevkové organizácie, ktoré hospodárili podľa svojich rozpočtov, ktoré zahŕňali aj príspevky z rozpočtov zriaďovateľa.

Hlavným zdrojom financovania správ ciest boli v kontrolovanom období finančné prostriedky poskytnuté zriaďovateľmi z daňových príjmov (z výnosu DzMV) formou dotácií a príspevkov, ktoré tvorili z celkových zdrojov krytia majoritnú časť. Samozrejme, že správa ciest II. a III. tried bola vo výraznej miere ovplyvnená finančnou situáciou a možnosťami rozpočtov jednotlivých správ ciest a ich zriaďovateľov. Systém hospodárenia s cestami II. a III. tried nebol v dôsledku podfinancovania zameraný na znižovanie celoživotných nákladov ciest a ich cyklickú obnovu (t.j. aplikácie postupov preventívnej údržby a opráv), ale skôr na ad hoc riešenie opráv na úsekoch ciest s najhorším stavom a ročné plánovanie bez posúdenia budúcich dlhodobých nákladov. K celkovému odstráneniu porúch na cestách II. a III. tried by pri súčasnej miere financovania a za predpokladu nezhoršovania stavu ciest došlo približne až za 20 rokov.

Obnova zastaranej techniky a vozového parku, ktorého priemerný vek sa nachádzal v rozpätí od 20 rokov v ŽSK až do 25 rokov v NSK a KSK (niektoré stroje - sypače až 33 rokov), si bude vyžadovať značné finančné prostriedky a budú tiež limitujúcim faktorom.

Ďalšou skupinou boli obchodné organizácie, ktoré boli založené za účelom zabezpečenia výkonu povinností ustanovených zákonom o pozemných komunikáciách (cestný zákon) spojených so spravovaním, opravami a údržbou ciest II. a III. tried, mostov a pozemkov k nim patriacim vo vlastníctve príslušného samosprávneho kraja. Okrem správy a údržby ciest II. a III. tried vykonávali aj inú podnikateľskú činnosť v rozsahu predmetu činnosti určenom stanovami spoločností.

Regionálne správy ciest ktoré boli obchodnými spoločnosťami, vykonávali správu, údržbu a rekonštrukcie ciest II. a III. tried v kontrolovanom období na základe uzatvorených zmlúv, súčasťou ktorých bol i cenník činností na údržbu ciest II. a III. tried, mostov a ostatných objektov a súčastí na týchto cestách. Kontrolou zmlúv v BBSK bolo zistené, že predmetom rámcovej zmluvy o údržbe, uzavretej do roku 2037 bolo vykonávať pre BBSK údržbu ciest II. a III. tried a mostov na cestách II. a III. tried, na ktorých BBRSC vykonávala správu podľa zmluvy o výkone správy majetku. Zmluva na údržbu ciest II. a III. triedy na rok 2010 nebola uzatvorená do 31.12.2009, čím nebola dodržaná rámcová zmluva. K zmluvám na údržbu ciest II. a III. tried na rok 2011 a 2012 neboli uzavreté a podpísané štatutárnymi zástupcami oboch strán písomné dodatky pri zmenách finančného plánu údržby a správy ciest.

V zakladateľskej pôsobnosti NSK pôsobili v období od 30.10.2005 do 31.12.2012 ako samostatné právnické osoby nasledovné regionálne správy a údržby ciest:

- Regionálna správa a údržba ciest Nitra a.s.,
- Regionálna správa a údržba ciest Komárno a.s.,
- Regionálna správa a údržba ciest Levice a.s.,
- Regionálna správa a údržba ciest Nové Zámky a.s.,
- Regionálna správa a údržba ciest Topoľčany a.s.,

Zastupiteľstvo NSK na svojom mimoriadnom zasadnutí schválilo zámer zrušenia akciových spoločností bez likvidácie formou zlúčenia ku dňu 01.01.2013 v zmysle ustanovení §§ 69, 69a a § 218a a nasl. Obchodného zákonníka. Na valnom zhromaždení zanikajúcich

spoločností konanom dňa 30.10.2012 jediný akcionár rozhodol o ich zrušení a o ich zlúčení do jedinej spoločnosti RSCÚNR.

Sadzby DzMV, ich vývoj a zmeny

V roku 2005 pri zavedení dane šesť z ôsmich samosprávnych krajov prevzalo do svojich VZN o DzMV pre rok 2005 sadzby cestnej dane platné v roku 2004.

Hneď v roku 2005 vybrané kraje využili svoju kompetenciu a prijali VZN pre zvýšenie sadzieb dane pre rok 2006, na čo v ďalších rokoch reagovali zmenami sadzieb ďalšie samosprávne kraje individuálne a diferencovane. V období rokov 2005 až 2013 vykonal najväčší počet zmien sadzieb dane NSK, TSK a TTSK (4 zmeny), najmenej BSK, KSK a PSK (2 zmeny).

Tabuľka č. 3 Vývoj zmien sadzieb DzMV v krajoch SR v rokoch 2005 až 2013

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Priem. zmena sadzieb DzMV 2013/2005 (%)	Priem. čas platnosti sadzieb dane (roky)
BSK	•		•				•			26,5	3
TTSK	•		•	•			•		•	33,5	1,8
TSK	•	•		•				•		8,2	2,25
NSK	•	•		•			•	•		22,7	1,8
ŽSK	•			•			•			21,2	3
BBSK	•		•		•		•		•	12,4	1,8
KSK	•		•				•			17,7	3
PSK	•	•						•		17,7	3

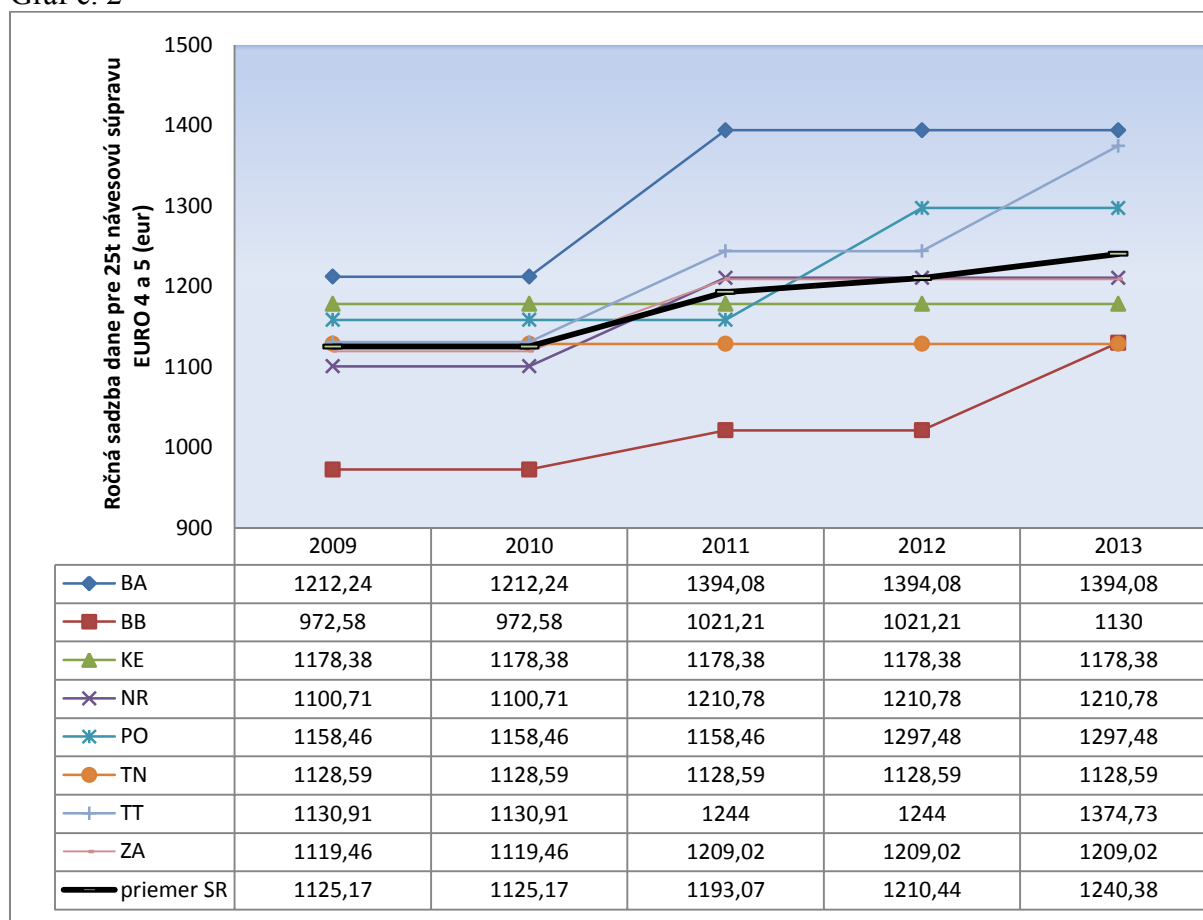
Pozn.: symbol „•“ predstavuje zmenu sadzieb dane platných od príslušného roka Zdroj: Doc. Konečný, ŽU

Výsledkom kompetencie krajov v oblasti DzMV je zvyšovanie sadzieb dane. Za obdobie 9 rokov od zavedenia dane v roku 2005 vzrástli sadzby dane najviac v TTSK (+33,5 %) a BSK (+26,5 %). Najmenší rast sadzieb vykazuje TSK (+ 8,2 %). Tento vývoj je do budúcnosti neudržateľný, pretože zmeny sadzieb dane sú nejednotné, nekoordinované a nekonceptné. Častými zmenami sadzieb dane je destabilizované podnikateľské prostredie v cestnej doprave.

Možným riešením ako zvýšiť daňové príjmy potrebné pre údržbu a opravy komunikácií, je možnosť zdaňovania vozidiel používaných na súkromné účely, pričom sadzby dane by boli nižšie v porovnaní s vozidlami používanými na podnikanie. Zdaňovanie všetkých vozidiel by bolo transparentnejšie, keďže na komunikáciách sú prevádzkované vozidlá tak podnikateľov ako aj súkromných osôb.

V nasledujúcom grafe je uvedené porovnanie vývoja ročných sadzieb dane pre návesovú súpravu s celkovou hmotnosťou do 25 ton/EURO 4 a 5 v krajoch SR. Maximálny rozdiel ročnej dane pre jednu súpravu v roku 2010 predstavoval 239,66 eur, pre rok 2012 je maximálny rozdiel sadzieb dane 372,87 eur.

Graf č. 2



Diskriminačná je aj rozdielnosť sadzieb dane a rozsahu oslobodení od dane, tieto rozdiely sa neustále prehľbujú. Podnikateľské subjekty často realizujú aktivity v spoločnom priestore a na spoločnej cestnej infraštruktúre bez ohľadu na územnú príslušnosť prevádzky ku konkrétnemu kraju.

Preferenciu ekologických úžitkových vozidiel formou zvýhodnených sadzieb dane doteraz neuplatňuje BSK a PSK. TTSK kraj pri sadzbách dane pre rok 2013 preradil úžitkové vozidlá spĺňajúce emisné limity EURO 3 medzi ostatné, t. j. neekologické vozidlá.

3. Dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, zmlúv a postupov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, poskytnutými z rozpočtu územnej samosprávy správam ciest so zameraním na hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vynaložených zdrojov

Záver z kontrol vykonaných v samosprávnych krajoch

Kontrolované subjekty zabezpečovali procesy správy, údržby, opráv a výstavby cestnej siete z vlastných a cudzích zdrojov, najmä z prostriedkov EÚ, prostriedkov štátneho rozpočtu a bankových úverov.

Tabuľka č. 4 Rozpočtové výdavky jednotlivých samosprávnych krajov v tis. eur

Kraj	Výdavky 2010			Výdavky 2011			Výdavky 2012		
	Bežné	Kapitálové	Celkom	Bežné	Kapitálové	Celkom	Bežné	Kapitálové	Celkom
BSK	7 728	999	8 727	7 364	7 097	14 462	8 500	6 333	14 833
TTSK	7 544	1 133	8 677	8 363	6 600	14 963	8 806	8 493	17 299
TSK	7 460	6 546	14 006	9 114	5 290	14 404	9 165	16 826	25 991
NSK	10 164	2 447	12 612	10 073	5 481	15 554	11 079	7 390	18 469
ŽSK	7 894	20 859	28 753	7 732	8 685	16 417	7 404	2 019	9 423
BBSK	11 174	1500	12 674	11 376	8 499	19 875	11 575	10 227	21 802
KSK	12 459	2 037	14 496	10 806	10 576	21 382	12 292	12 631	24 923
PSK	14 412	23 518	37 930	15 422	19 790	35 212	14 930	14 032	28 962
Spolu	78 835	59 039	137 875	80 250	72 018	152 269	83 751	77 951	161 702

Analýzou štruktúry výdavkov samosprávnych krajov do oblasti cestnej infraštruktúry (cesty II. a III. triedy) v rokoch 2010 až 2012 ako aj zdrojov ich krytia bolo zistené, že najvyššie výdavky zrealizovali v PSK kraji a to v každom zo sledovaných rokov (viď tabuľka č. 5), nasledoval KSK a ŽSK s TSK. Naopak, najmenej investovali v TTSK a BSK. Financovanie výdavkov do oblasti cestnej infraštruktúry jednotlivých samosprávnych krajov bolo zabezpečované z viacerých zdrojov. Boli to najmä vlastné zdroje, zdroje z rozvojových programov spolufinancovaných z EÚ a štátneho rozpočtu, ale i z úverových zdrojov. Vyňatím cudzích zdrojov z prefinancovania výdavkov na cesty II. a III. tried bolo zistené, že vlastné zdroje, teda i zdroje z príjmov z DzMV boli použité v celkovej výške 264 575 tis. eur. Príjmy z DzMV v sledovanom období ktoré boli vo výške 382 702 tis. eur, výrazne prevyšovali tieto výdavky, teda krytie z tohto zdroja bolo iba na 69,13 %. Tam, kde tento druh príjmu nepostačoval, jednalo sa najmä v PSK, kde podiel využitia DzMV na vlastných výdavkoch bol 146,09 % a v BBSK s podielom 108,74 %, bolo nutné využiť i iné zdroje financovania.

Kontrolou bolo zistené, že sú kraje, kde nevyužili zdroj príjmu z DzMV na výdavky súvisiace s cestnou infraštruktúrou, ale na iné výdavky a tých je prevažná väčšina (6 z 8 – 75 %). Najnižší podiel krytia výdavkov bol zaznamenaný v BSK, iba 27,76 %. Tento kraj mal najvyšší príjem DzMV podieľajúci sa 24,01 % na celkových výnosoch tejto dane, kraj spravuje najmenšiu dĺžku a plochu siete ciest II. a III. tried, čo v oboch ukazovateľoch predstavuje cca 4 % z celkového rozsahu ciest II. a III. tried v SR. Aj napriek týmto skutočnostiam má BSK najmenej vyhovujúci stav ciest podľa TP 9A/2005. Nasledujú kraje Trnavský, Žilinský a Nitriansky (pod 70 %). Analýzou legislatívnych predpisov EÚ v oblasti problematiky DzMV, jej správy, výberu a použitia bolo zistené, že žiadny záväzný predpis nenariaďuje členským štátom spôsob výberu a následného použitia tejto dane. Vzhľadom k tomu, že je na rozhodnutí každého subjektu, ako použije výnos z DzMV, NKÚ SR preveril účel použitia týchto finančných prostriedkov. Na základe nastavenia parametrov fiškálnej decentralizácie má BSK osobitné postavenie v členení daňových príjmov. Kým príjem z DzMV bol vyšší v porovnaní s ostatnými VÚC, príjem z dane z príjmov fyzických osôb bol ďaleko nižší.

Použitie vyššie uvedených príjmov definovali samosprávne kraje len na spoločnej báze, nakoľko sa v zmysle platnej definície príjmov a výdavkov z hľadiska zdrojov financovania nevedie zvlášť evidencia, na čo presne sa použil napr. príjem z DzMV, ale posudzovali sa tieto príjmy ako zdroje financovania v jednom celku.

Úroveň dosahovania stanovených cieľov a zámerov samosprávnych krajov pri správe, údržbe a obnove ciest II. a III. triedy bol ďalším stanoveným cieľom vykonanej kontrolnej akcie

Hospodárnosť možno vyjadriť ako minimalizovanie nákladov so zreteľom na primeranú kvalitu, pričom hlavnou otázkou pri takejto kontrole je: či sa na plnenie stanovených cieľov (pri zachovaní primeranej úrovne a kvality) zvolili najvhodnejšie vstupy a či sa dosiahli za najnižšie náklady.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že vo väčšine prípadov správu ciest II. a III. tried zabezpečovali príslušné regionálne správy ciest, zriadené rozpočtové a príspevkové organizácie, ale i založené obchodné organizácie. Pri realizácii opráv a rekonštrukciách ciest sa vo veľkej miere spoliehali na odborné vedomosti a praktické skúsenosti pracovníkov, ktorí opravy realizovali.

Jednotlivé VÚC vo svojich rozpočtoch alokovali, resp. každoročne vynakladali väčšie finančné prostriedky, okrem ŽSK, kde nastal pokles celkových výdavkov z 28 753 tis. eur v roku 2010 na 9 423 tis. eur v roku 2012 na činnosti súvisiace so správou, údržbou, opravou, rekonštrukciou, či modernizáciou cestnej infraštruktúry. Čerpanie prostriedkov z DzMV na činnosti súvisiace so správou cestnej siete nerástlo priamo úmerne s príjmom z DzMV.

Kontrolou bolo zistené, že rekonštrukcie a modernizácie (veľké investičné akcie) cestnej infraštruktúry zabezpečovali vo väčšine VÚC. Základným zdrojom prefinancovania týchto aktivít boli prostriedky EÚ a ŠR SR. Iba BSK nezrealizoval v kontrolovanom období žiadne investičné aktivity na pozemných komunikáciách, nakoľko všetky práce spojené s touto činnosťou boli realizované v zmysle zmluvy prostredníctvom RCB.

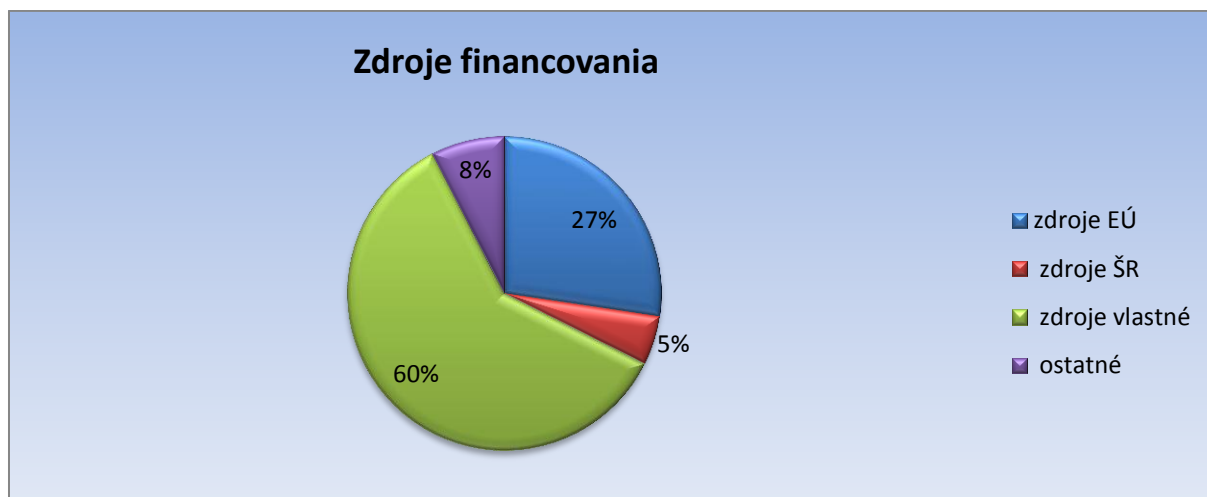
V súvislosti s rozsahom vykonávaných opráv je potrebné uviesť, že vo viacerých z nich sa vzhľadom na výšku rozpočtu sústredili na vykonávanie súvislých opráv, ktoré zabezpečovali len odstránenie porúch krytu vozoviek. Rekonštrukcie, ktoré by zabezpečili odstránenie porúch podkladových vrstiev a podložia, boli vzhľadom na nedostatok vlastných prostriedkov realizované hlavne s finančnou podporou EÚ, resp. z úverových zdrojov.

Celkové výdavky na správu, údržbu a obnovu ciest II. a III. tried v priebehu celého kontrolovaného obdobia boli vo výške 451 846 tis. eur. Jednotlivé samosprávne kraje tieto výdavky zabezpečovali prevažne z vlastných zdrojov a to vo výške 264 575 tis. eur (60 %), z prostriedkov EÚ vo výške 125 228 tis. eur (viac ako 27 %), z prostriedkov ŠR vo výške

25 966 tis. eur (5 %), ale tiež z cudzích zdrojov (úver, dary...) v celkovej výške 36 077 tis. eur (8 %).

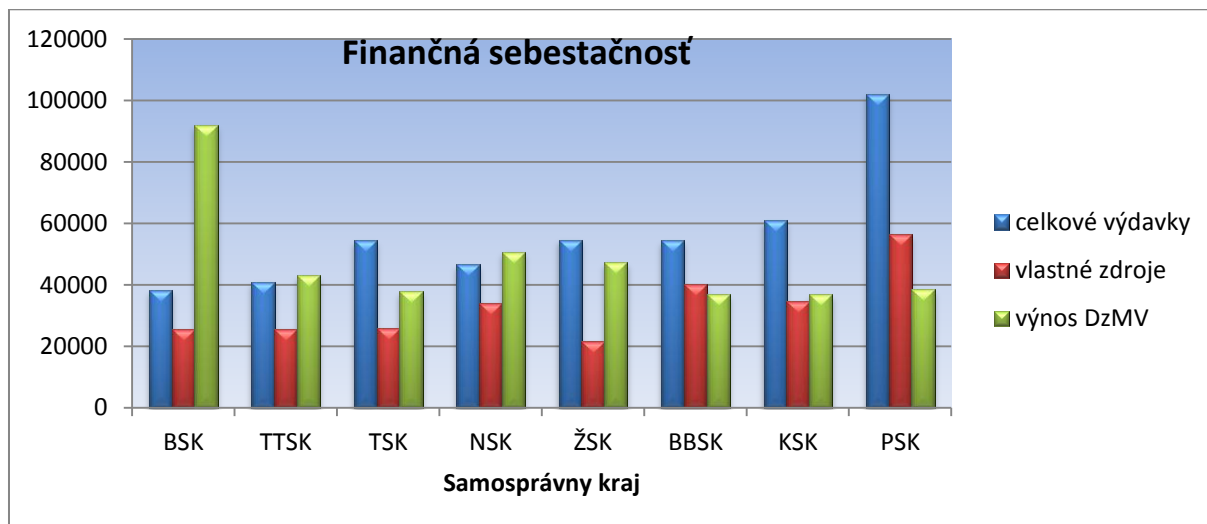
Zdroje financovania sú znázornené v nasledujúcom grafe č. 3

Graf č. 3



Graf č.4 znázorňuje akou mierou sa na celkových výdavkoch na správu, údržbu a obnovu ciest II. a III. tried v jednotlivých krajoch v priebehu kontrolovaného obdobia podieľali výnosy z DzMV a vlastné zdroje samosprávnych krajov.

Graf č. 4



Kontrolou procesov verejného obstarávania boli zistené viaceré nedostatky v TSK, keď bola nesprávne určená predpokladaná cena zákazky, uzatvorená zmluva s víťazným uchádzačom bola na sumu, ktorá bola v rozpore s ponukou predloženou víťazným uchádzačom. Kontrolou zápisnice z vyhodnotenia ponúk bolo zistené, že táto obsahovala zoznam vylúčených uchádzačov bez uvedenia dôvodu ich vylúčenia a verejný obstarávateľ neumožnil pred uplynutím lehoty viazanosti ponúk do siedmich pracovných dní vylúčenému

uchádzačovi zábezpeku. Taktiež bolo zistené, že boli uzatvorené dodatky k zmluvám o dielo na práce, ktoré neboli zadefinované v pôvodnom predmete zákazky bez vykonania verejného obstarávania.

Zákon o verejných prácach bol porušený, keď v zmluve o dielo nebolo uplatnené právo nezaplatiť zhotoviteľovi minimálne 5 % a najviac 10 % z dohodnutej ceny do doby preukázania splnenia kvalitatívnych parametrov pri odovzdávaní verejnej práce alebo jej ucelenej časti.

Tu sa vynára otázka či poskytnuté a vyčerpané finančné zdroje priniesli i ich efektívne, optimálne alebo uspokojivé využitie, alebo či rovnakých alebo podobných výsledkov by sa mohlo dosiahnuť s menším množstvom zdrojov pri zachovaní stanovenej kvality a kvantity?

Činnosti, ktoré kontrolované subjekty vykonávali v oblasti cestnej siete, boli v súlade s vymedzenými zámermi a cieľmi, ktoré si vymedzili v krátkodobých a strednodobých stratégiách.

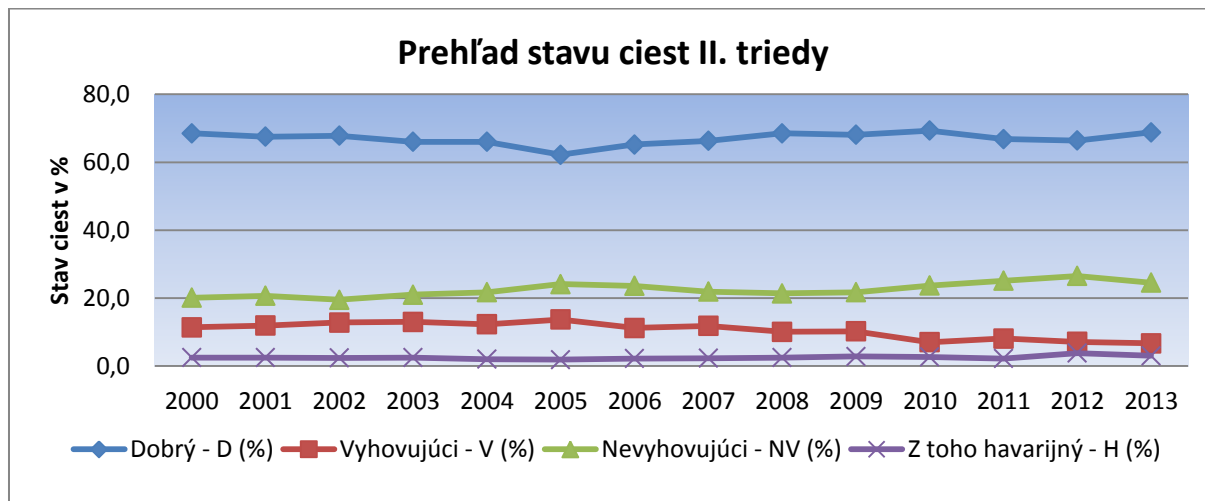
Viacere kontrolované subjekty mali splnené svoje krátkodobé ciele a zámery, pokiaľ ich mali v programových rozpočtoch zadefinované. Dlhodobé zámery a ciele, vyplývajúce z PHSR, sa však nie vždy podarilo naplniť.

Vo viacerých prípadoch neboli v cieľoch programových rozpočtov vhodné merateľné ukazovatele, ktoré by umožnili v primeranej miere vyjadriť očakávaný pozitívny dopad jeho dlhodobého plnenia.

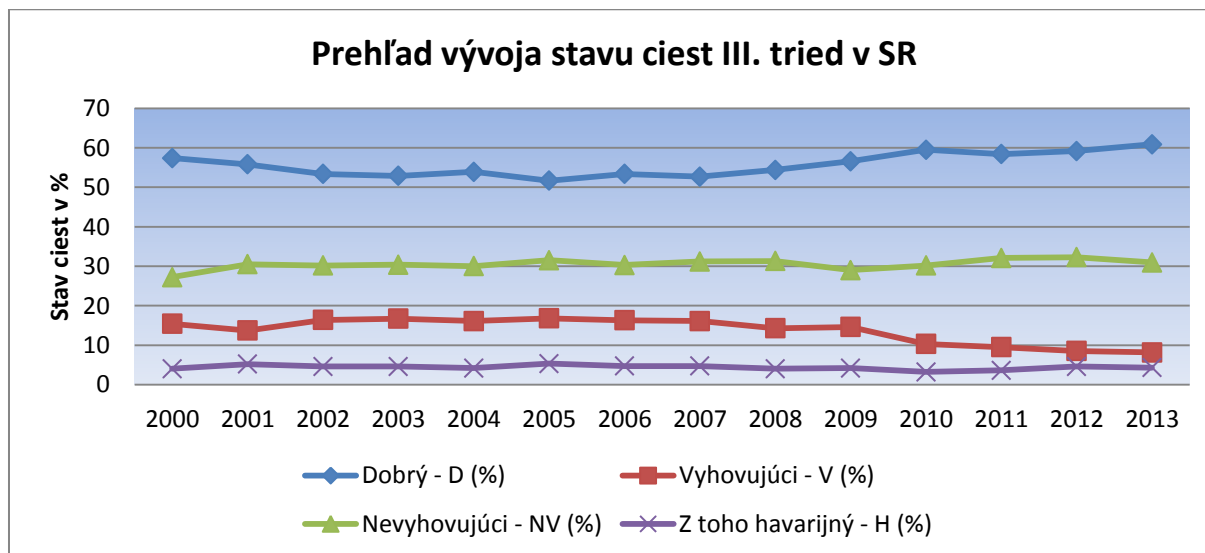
Kontrolou NSK bolo zistené, že programová časť PHSR neobsahovala finančné zabezpečenie jednotlivých aktivít opatrenia potrebných na dosiahnutie špecifického cieľa v oblasti cestnej infraštruktúry, nevykonával monitorovanie a neuvádzal výsledky monitorovania a hodnotenia plnenia opatrenia v rámci cestnej infraštruktúry a nesledoval či realizované opatrenia a aktivity boli v súlade so stanovenými cieľmi a nakoľko sa stanovené ciele naplňajú. NSK nedisponoval záväzným dokumentom okrem návrhu rozpočtu, v ktorom by si stanovil, resp. v ktorom by uvádzal konkrétne vypracované/plánované projektové zámery, týkajúce sa investičných akcií v oblasti budovania, modernizácie, či rekonštrukcie ciest II. a III. triedy a objektov cestnej infraštruktúry. NSK absentovala ucelená koncepcia rekonštrukcie a modernizácie ciest a cestných objektov - investičných akcií. Napriek tomu sa samosprávnemu kraju podarilo zabezpečiť pozitívny vývoj technického stavu ciest II. a III. triedy klasifikovaných ako veľmi dobré, dobré a vyhovujúce zo 64,97 % na 73,18 % a naopak, počet ciest klasifikovaných ako nevyhovujúce a havarijné sa znížil z 35,03 % na 26,82 %.

Z celoslovenského pohľadu v nadväznosti na objem vynaložených finančných prostriedkov na rekonštrukciu ciest II. a III. tried v jednotlivých samosprávnych krajoch možno konštatovať, že vynakladanie finančných prostriedkov na rekonštrukciu ciest sa nejaví ako maximálne efektívne, nakoľko sa stav ciest v roku 2013 zásadne nezmenil oproti roku 2004.

Graf č. 5



Graf č. 6



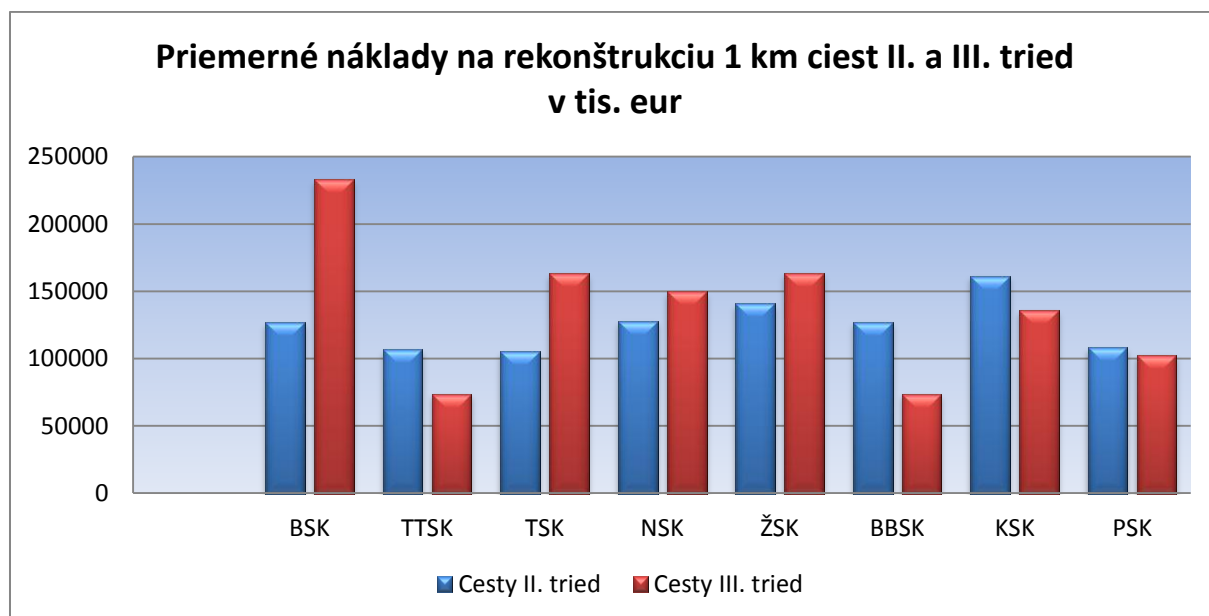
NKÚ SR si stanovil za cieľ porovnať výšku nákladov na rekonštrukciu 1 km ciest II. a III. tried zrealizovaných jednotlivými samosprávnymi krajmi, resp. nimi zriadenými a založenými subjektmi. Aj napriek tomu, že uvedené porovnanie je všeobecné, nezohľadňujúce všetky faktory ovplyvňujúce výšku nákladov, nakoľko geologické, prírodné podmienky a tiež intenzita zaťaženie ciest môžu byť odlišné, predsa len môžu byť použiteľné pre analýzy celkových nákladov na porovnateľné projekty.

Pod pojmom rekonštrukcia sa rozumejú súvislé opravy ciest, veľkoplošné opravy bez ohľadu na kategóriu výdavkov (bežné, kapitálové), vrátane dodávateľských prác (bez výdavkov na bežnú a zimnú údržbu). S cieľom eliminovať rozdiely v nákladoch spôsobenou aj rozličnou šírkou ciest, všetky rekonštruované cesty by mali byť prepočítané i na m² povrchu cesty. Takéto číselné údaje by poskytli porovnateľný prehľad úrovne

nákladov na realizované projekty. Kontrolou bolo zistené, že v sledovanom období mali viaceré VÚC stanovené rôzne merateľné ukazovatele, medzi ktorými boli i ukazovatele dĺžky rekonštruovaných ciest II. a III. tried a tiež výšky priemerných nákladov na 1 km rekonštruovaných ciest.

Podľa analýzy stanovenia merateľných ukazovateľov vykonanej NKÚ SR boli vo viacerých prípadoch zistené ich neplnenia, hlavne ukazovateľa dĺžky zrekonštruovaných ciest a to najmä z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov. Prekročenie ukazovateľa priemerných nákladov na 1 km rekonštruovanej cesty došlo v TTSK a vyplývalo to zo skutočností, že v sledovanom období išlo nielen o čistú rekonštrukciu príslušných ciest, ale i o výstavbu a rekonštrukciu križovatiek vrátane prekládok inžinierskych sietí. NKÚ SR preto odporúča venovať väčšiu pozornosť formulovaniu merateľných ukazovateľov v programovom rozpočte, keďže viacero merateľných ukazovateľov nebolo z rôznych dôvodov splnených.

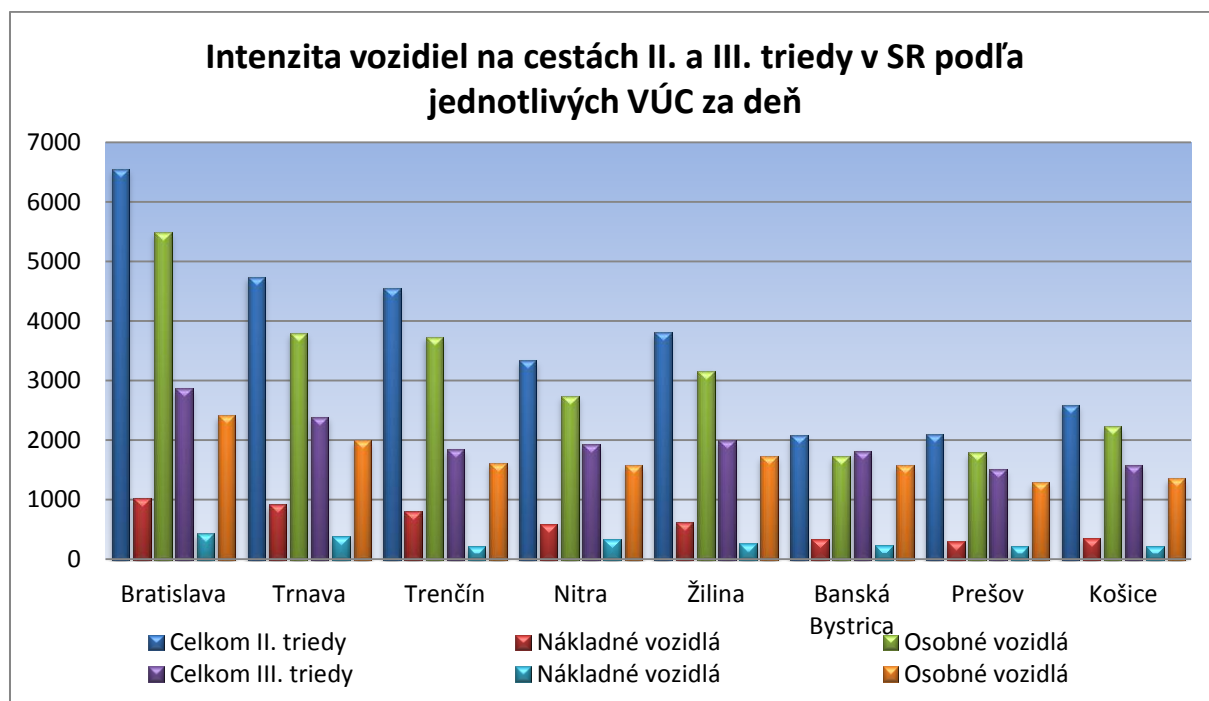
Graf č. 7



Z vyššie uvedeného grafického zobrazenia priemerných nákladov na rekonštrukciu 1 km ciest II. a III. tried podľa jednotlivých samosprávnych krajov možno konštatovať, že najnižšie náklady mali v TTSK a PSK. Pričom najvyššie náklady na rekonštrukciu 1 km ciest boli zistené v BSK, ŽSK a TSK a to hlavne v kategórii ciest III. tried. Neexistuje priamy dôkaz pre vysvetlenie a zdôvodnenie výšky týchto nákladov a ani zdôvodnenie, prečo priemerné náklady na rekonštrukciu ciest III. tried boli vyššie ako pri cestách II. tried. Výrazne tento rozdiel bol zaznamenaný v BSK, nasledoval TSK, ale tiež v ŽSK a NSK. Pri projektoch zrealizovaných v PSK, KSK, ŽSK a NSK priemerné náklady na rekonštrukciu 1 km ciest u oboch kategórií ciest boli na porovnateľnej úrovni. NKÚ SR pri prepočítavaní priemerných celkových nákladov na rekonštrukciu 1 km ciest II. a III. tried pre zobektívnenie nezapočítal do celkových nákladov mimoriadne náklady, ako sú napr. náklady na sanácie a odstraňovanie škôd po povodniach, mimoriadnych udalostiach, živelných pohromách, ale aj náklady na opravy a rekonštrukcie mostných objektov, podjazdov, priepustov.

V tejto súvislosti obmedzujúcim faktorom pri vykonávaní svojich kompetencií v zmysle súčasnej platnej legislatívy bol problém nevysporiadaných pozemkov pod cestami, ktoré prešli do vlastníctva jednotlivých samosprávnych krajov. Ďalšími faktormi, ktoré negatívne vplývali na stav ciest – najmä zvyšovanie podielu ťažkej nákladnej dopravy a očakávaný presun dopravcov na cesty nižších kategórií po spoplatnení dopravnej infraštruktúry vyššej kategórie mýtom, rovnako ako i výška stupňa intenzity na cestách II. a III. tried. Najvyšší stupeň zaťaženia ciest bol v BSK, nasleduje TTSK a TSK. Naopak najnižšiu zaťaženosť zaznamenali na cestách KSK a PSK. Tam, kde je intenzita vozidiel vyššia a tým i vyššie dopravné zaťaženie, sú úseky ciest náchylnejšie na rýchlejšie opotrebenie vyžadujúce si častejšie opravy a údržbu s vyššími nákladmi. Tam, kde je zaťaženie menšie, je menšia i časnosť porúch cestnej siete, spojená s menšími nákladmi na ich údržbu.

Graf č. 8



Účinnosť je vo všeobecnosti možné definovať ako hodnotenie miery dosahovania cieľov a zámerov programov, ktoré si kontrolované subjekty vo väčšine prípadov vymedzili vo svojich krátkodobých a strednodobých dokumentoch – programových rozpočtoch a PHSR.

VÚC v priebehu kontrolovaného obdobia nemonitorovali spokojnosť používateľov uvedených ciest na úroveň ich správy, údržby a obnovy. Z dôvodu zistenia vyjadrení a postoja k tomuto systému bol vypracovaný dotazník, ktorým NKÚ SR oslovil združenie cestných dopravcov a tiež dotazník, ktorý bol zverejnený na webovej stránke NKÚ SR.

Na prieskume spokojnosti prepravcov a dopravcov sa zúčastnilo 44 respondentov združenia cestných dopravcov, ktorí boli profesne orientovaní na cestnú dopravu. Táto organizácia združovala takmer 900 členov, podnikateľov v oblasti medzinárodnej a vnútroštátnej cestnej dopravy, ktorí dnes tvoria približne 50 % dopravných kapacít SR.

Na prieskume spokojnosti užívateľov ciest II. a III. tried v jednotlivých regiónoch Slovenska cez dotazník zverejnený na webovej stránke NKÚ SR sa zúčastnilo 391 respondentov, z toho 84 žien a 277 mužov. Tridsať respondentov neuviedlo svoje pohlavie. Podľa miesta pôvodu respondenta, 41 respondentov pochádzalo z BBSK, 72 respondentov z BSK, 21 respondentov z KSK, 69 respondentov z NSK, 38 respondentov z PSK, 85 respondentov z TSK, 19 respondenti z TTSK a 46 respondentov zo ŽSK. S kvalitou príslušnej cestnej siete bolo spokojných 51 respondentov (13 %), viac spokojných ako nespokojných bolo 47 respondentov (12 %), viac nespokojných ako spokojných bolo 98 respondentov (25 %) a 195 respondentov (50 %) bolo s kvalitou cestnej siete nespokojných. So zimnou údržbou vykonávanou na cestách II. a III. tried vyjadrilo svoju spokojnosť 95 respondentov (24 %), 110 respondentov (28 %) bolo viac spokojných ako nespokojných, 102 respondentov (26 %) bolo viac nespokojných ako spokojných a 84 respondentov (22 %) bolo so zimnou údržbou cestnej siete nespokojných. Napriek tejto skutočnosti možnosť podania sťažnosti, resp. podnetu na kvalitu cestnej siete II. a III. tried využilo iba 86 respondentov (22 %).

Spokojnosť so stavom cestnej siete II. a III. tried vyjadrenou cez respondentov zo združenia cestných dopravcov bola nasledovná: - vyhovujúci – 13 respondentov t.j. 29,5 %, nevyhovujúci – 16 respondentov t.j. 36,4 % a havarijný – 15 respondentov t.j. 34,1 %.

Ďalším z indikátorov efektívneho vynakladania finančných prostriedkov na opravu, údržbu a rekonštrukciu ciest II. a III. tried bol aj vývoj počtu dopravných nehôd zavinených závadou komunikácie.

Stav vo vývoji počtu dopravných nehôd na cestách II. a III. tried v jednotlivých samosprávnych krajoch s uvedením dopravných nehôd zavinených závadou komunikácie je uvedený v nasledovnej tabuľke.

Tabuľka č. 5

VÚC	Počet dopravných nehôd na cestách II. tried				Počet dopravných nehôd na cestách III. tried			
	rok 2010	rok 2011	rok 2012	Z toho DN zavinené závadou komunikácie	rok 2010	rok 2011	rok 2012	Z toho DN zavinené závadou komunikácie
BBSK	253	170	154	3/1/1	273	227	225	8/2/2
NSK	259	199	166	0/1/0	362	240	238	3/0/2
PSK	258	133	156	1/0/0	342	252	270	11/0/0
TSK	292	221	170	4/2/0	210	183	152	1/5/2
TTSK	458	307	286	0/0/0	242	220	196	1/0/0
ŽSK	357	238	228	2/2/1	299	216	240	4/1/1
BSK	64	77	79	5/4/8	0	25	20	1/0/0
KSK	313	196	218	2/3/0	332	262	213	2/1/0
Spolu	2 254	1 541	1 457	17/13/10	2 060	1 625	1 554	31/9/7

Zdroj: Prezídium PZ SR

Z porovnania počtu dopravných nehôd na cestách II. a III. triedy vyplýva, že ich najvyšší počet bol zaznamenaný v roku 2010. V nasledujúcom roku došlo k ich poklesu, z toho na cestách II. triedy o 31,63 % a na cestách III. triedy o 21,12 %. Tento

pozitívny trend pokračoval i v roku 2012, i keď iba k miernemu poklesu počtu dopravných nehôd v porovnaní s rokom 2011 na cestách II. triedy o 5,45 % a na cestách III. triedy o 4,36 %. Dopravné nehody zavinené závadou komunikácie boli zaznamenané na cestách II. a III. tried v počte 104. Na tejto štatistike sa najviac podieľali dopravné nehody zaznamenané v BSK a BBSK s počtom 18 dopravných nehôd.

Pri posudzovaní účinnosti vynaložených finančných prostriedkov sa zhodnotil aj trend počtu sťažností občanov a užívateľov príslušných ciest na ich kvalitu.

Tabuľka č. 6

Sťažnosti občanov a užívateľov ciest						
Kraj	Počet sťažností	Oprávnené	Neoprávnené	Postúpené	Odložené	Podané vyjadrenie
BSK	0	0	0	0	0	0
BBSK	16	6	10	0	0	0
KSK	5	0	0	5	0	0
NSK	8	1	4	3	0	0
PSK	10	3	2	4	2	0
TSK	5	0	2	1	2	0
TTSK	20	11	4	2	0	2
ZSK	6	6	0	0	0	0
Spolu	70	27	22	15	4	2

Kontrolované subjekty zabezpečovali nápravu u všetkých opodstatnených sťažností. Z celkového počtu 70 podaných sťažností bolo 27 oprávnených a 22 sťažností neoprávnených. Pätnásť sťažností doručených VÚC bolo postúpených na vybavenie iným kompetentným inštitúciám, resp. inému orgánu verejnej správy k vybaveniu, štyri boli z rôznych dôvodov odložené a k dvom sťažnostiam bolo podané vyjadrenie.

V prípade sťažností doručených na NSK boli zistené viaceré porušenia zákona o sťažnostiach v znení neskorších predpisov a Smernice o postupe pri vybavovaní sťažností a petícií v podmienkach NSK, ako bola ich nesprávna evidencia, nesprávne uvedený dátum ich doručenia a tiež absentovali údaje o sťažovateľovi. Pri prešetrení sťažnosti v TSK nebol dodržaný postup v súlade so zákonom o sťažnostiach, keď nebola vypracovaná zápisnica o prešetrení sťažnosti.

Z analýzy prehľadu počtu sťažností a petícií možno konštatovať, že najvyšší počet sťažností obyvateľov a užívateľov na kvalitu ciest II. a III. triedy v kontrolovanom období bol v TTSK s počtom 20, z toho oprávnených bolo 11, nasledoval BBSK s počtom 16 sťažností. Naopak najnižší počet sťažností bol zaznamenaný v krajoch Košickom a Trenčianskom zhodne po päť sťažnostiach. Paradoxne ani jednu sťažnosť nezaevidovali v BSK, pričom podľa stavebnotechnického stavu ciest II. a III. tried je v danom kraji najviac nevyhovujúcich až havarijných ciest.

Kontrolou bolo ďalej preverené majetkovoprávne vysporiadanie pozemkov pod cestami, kde sa potvrdila vysoká miera nevysporiadania uvedených pozemkov s ich vlastníkmi. Uvedená situácia predstavuje riziko pre čerpanie eurofondov v oblasti

cestného hospodárstva v programovom období 2014 – 2020. Otázka nevysporiadaných pozemkov zabratých výstavbou všetkých pozemných komunikácií je problémom mimoriadne zložitým a zďaleka nie novým. Nevedenie povinnej evidencie zmien vo vlastníckych vzťahoch, znárodňovanie, konfiškácie a následné reštitúcie, ale aj veľká rozdrobenosť parciel a vlastníctva sťažujú majetkovoprávne vysporiadanie pozemkov pod diaľnicami a cestami a nedostatok finančných prostriedkov neumožňuje tento problém vyriešiť komplexne.

VÚC nemajú dostatočné personálne kapacity na spracovanie plánov a absencia kvalitne spracovaných plánov dopravnej obslužnosti je dôvodom neefektívnej dopravy vo verejnom záujme. Poukazujúc na záväzok, vyplývajúci z článku 9 ods. 2 Európskej charty miestnej samosprávy, ktorú Slovenská republika prijala v roku 1999, ratifikovala 12. júla 2002, s nadobudnutím platnosti 1. novembra 2002, by mali byť finančné zdroje miestnych orgánov úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon (ďalšie záväzky nadobudli platnosť 1. septembra 2007).

V súvislosti s usporiadaním vlastníckych vzťahov k pozemkom zastavanými cestami sa javí ako najefektívnejšia forma pozemkových úprav komplexná pozemková úprava predmetných pozemkov podľa pozemkového zákona. Realizácia pozemkových úprav v zmysle uvedeného zákona nezakladá žiadne finančné nároky pre účastníka pozemkových úprav, pretože projekty pozemkových úprav môžu byť financované z prostriedkov európskej únie a štátneho rozpočtu.

Prehľad majetkovo nevysporiadaných pozemkov pod cestami II. a III. tried je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 7

Kraj	Podiel majetkovo nevysporiadaných pozemkov pod cestami II. tried k celkovej dĺžke ciest II. tried v %			Podiel majetkovo nevysporiadaných pozemkov pod cestami III. tried k celkovej dĺžke ciest III. tried v %		
	rok 2010	rok 2011	rok 2012	rok 2010	rok 2011	rok 2012
BSK	95	95	95	95	95	95
BBSK	77,65	65,45	62,72	96,63	85,59	82,12
KSK	46	46	46	74	74	74
NSK	34	34	34	41	41	41
PSK	84,83	84,22	66,72	91,04	91	87,19
TSK	93,86	88,13	83,87	93,31	88,80	87,27
TTSK	75	75	75	75	75	75
ZSK	94,56	94,56	94,56	72,63	72,63	72,63
Priemer	75,11	72,80	69,73	79,83	77,88	76,78

Kontrolou správnosti vedenia účtovníctva vybraných výdavkov samosprávnych krajov, teda výdavkov súvisiacich so správou, údržbou a obnovou ciest II. a III. triedy bolo zistené, že BBSK uhradil z rozpočtu projektu Ráztoka a Nemecká dve faktúry, ktoré sa netýkali tohto projektu. Použitím prostriedkov rozpočtu projektu Ráztoka a Nemecká na iný projekt nebol dodržaný zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Ďalej bolo zistené, že v roku 2010 a 2011 BBSK uplatnil pri triedení bežných výdavkov za údržbu ciest II. a III. tried nesprávnu položku ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie, čím nepostupoval v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej

správy i zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a podľa Opatrenia MF SR č. MF/010175/2004-42.

Kontrolou súladu fakturácie v TSK bolo zistené porušenie platobných a fakturačných podmienok mandátnej zmluvy, keď boli faktúry vystavené v kratších intervaloch ako jedenkrát za dva mesiace za výkon stavebného dozoru realizovanej stavby.

Preverením spôsobu odpisovania majetku bolo tiež zistené, že cestné komunikácie boli na základe rozhodnutia účtovných jednotiek odpisované v rámci stavieb po dobu 50, resp. 20 rokov, ktorá vzhľadom na použité spôsoby ich rekonštrukcie a technického zhodnotenia v zmysle platných technických predpisov nezodpovedala reálnej dobe predpokladanej životnosti cestných komunikácií. Takýmto nastavením odpisovania hmotného majetku dochádza k umelému zvyšovaniu hodnoty majetku kontrolovaných subjektov.

Záver z kontrol vykonaných v príslušných regionálnych správach ciest

Kontrola bola vykonaná aj na dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, zmlúv a postupov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, poskytnutými z rozpočtu územnej samosprávy správam ciest so zameraním na hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vynaložených zdrojov.

Služby spojené so zabezpečovaním správy, údržby a obnovy ciest II. a III. tried boli vykonávané rozpočtovými organizáciami (SÚCPSK a SCTTSK), príspevkovými organizáciami (SCKSK, SCTSK a SCŽSK) a akciovými spoločnosťami (BBRSC a RSCÚNR ktoré boli v 100% vlastníctve zakladateľa a RCB vo výške 68 % podielu na základnom imaní a hlasovacích právach).

Úroveň dosahovania stanovených cieľov a zámerov regionálnych správ ciest pri správe, údržbe a obnove ciest II. a III. triedy a súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi z vykonanej kontrolnej akcie

Na základe poskytnutých údajov z jednotlivých samosprávnych krajov SR a príslušných správ ciest o vynaložených výdavkoch (kapitálové a bežné výdavky) na cestnú infraštruktúru v ich správe v rokoch 2010 až 2012, sú analyzované v nasledovných prehľadoch.

Tabuľka č. 8 Výdavky zrealizované správami ciest v tis. eur

Kraj	Výdavky 2010			Výdavky 2011			Výdavky 2012		
	Bežné	Kapitálové	Celkom	Bežné	Kapitálové	Celkom	Bežné	Kapitálové	Celkom
RCB	7 728	999	8 727	7 365	7 097	14 462	8 274	6 333	14 607
SÚC TTSK	7 114	72	7 187	8 363	3 566	11 930	8 113	15	8 128
SC TSK	7 218	1 614	8 845	9 114	2 267	11 381	9 165	1 602	10 767
RSÚC NR	10 164	112	10 276	10 073	0	10 073	11 079	0	11 079
SC ŽSK	7 893	655	8 549	7 731	50	7 781	7 403	195	7 599
BBR SC	11 174	0	11 174	11 377	0	11 377	11 575	0	11 575
SC KSK	8 985	300	9 334	10 804	1 530	12 225	8 920	871	9 791
SÚC PSK	13 559	4 207	17 766	15 359	2 720	18 079	14 922	4 304	19 226

Jednotlivé zriadené, resp. založené SC samosprávnymi krajmi zabezpečovali správu, údržbu a rekonštrukciu ciest II. a III. tried rovnako ako zmluvnú údržbu ciest I. triedy na území samosprávneho kraja, okrem RCB, ktorá takúto činnosť nemala zazmluvnenú so SSC. Vlastnou činnosťou bola zabezpečená zimná údržba ako aj odstraňovanie havarijných stavov a bežná údržba ciest vrátane maloplošných opráv povrchu ciest. Súvislé opravy povrchov ciest boli vykonávané dodávateľským spôsobom podľa objemu účelovo viazaných finančných prostriedkov na úsekoch ciest, ktoré určil na základe stanovených cieľov v programových rozpočtoch zriaďovateľov, resp. zakladateľov, ale aj na základe vlastného monitoringu ciest a mostných objektov v súlade so štandardami stanovenými technickými podmienkami TP 9A/2005 a TP 9B/2005. Kontrolou bolo zistené i skrátenie intervalu obnovy povrchov ciest, ktoré bolo však dosiahnuté najmä tým, že zriaďovateľ delimitoval na príslušnú SC modernizáciu úsekov ciest, ktorú zabezpečil a financoval z vlastných prostriedkov, prijatých úverov ako aj z prostriedkov poskytnutých EÚ.

V prevažnej miere systém hospodárenia s cestami II. a III. tried nebol v dôsledku podfinancovania zameraný na znižovanie celoživotných nákladov ciest a ich cyklickú obnovu (t.j. aplikácie postupov preventívnej údržby a opráv), ale skôr na ad hoc riešenie opráv na úsekoch ciest s najhorším stavom a ročné plánovanie bez posúdenia budúcich dlhodobých nákladov. K celkovému odstráneniu porúch na cestách II. a III. tried by pri súčasnej miere financovania a za predpokladu nezhoršovania stavu ciest došlo až za približne 22 rokov.

V prípade zabezpečovania hlavnej služby sa pri vynakladaní finančných prostriedkov pri údržbe, opravách ani pri rekonštrukcii ciest II. a III. tried viaceré SC nesledovali jednotkové výdavky, t.j. finančné prostriedky alokované na dĺžkové, resp. plošné jednotky, teda 1 km, 1m alebo 1m². Z toho dôvodu nebolo možné tieto parametre výdavkov objektívne vyhodnotiť a následne porovnať výkonnosť v kontrolovaných subjektoch.

V oblasti zabezpečovania správy, údržby a obnovy ciest II. a III. tried (BBRSC a RSCÚNR) bolo kontrolou zistené, že založené organizácie mali zavedený systém nákladového účtovníctva, ktorý poskytoval kvalitnejšie údaje o celkových nákladoch súvisiacich s regionálnymi cestami. V SCTTSK kontrolou bolo zistené, že bežnú údržbu ciest v kontrolovanom období nerealizovali na základe zostaveného plánu bežnej údržby ciest, ktorý by okrem finančného vyjadrenia konkretizoval a špecifikoval podmienky výkonu činností, optimalizáciu jász a nasadenie vozidiel, strojov a techniky pri bežnej údržbe. Výkon zimnej údržby ako jednej z kľúčových činností, mal v kontrolovanom období v prevažnej miere presne definovaný rozsah činností, stanovené technologické postupy, povinnosti zodpovedných osôb, čím bol vytvorený dostatočný priestor na operatívny výkon zimnej údržby v rámci materiálnych možností jednotlivých SC za dodržania princípov hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. SCŽSK ako jedna z mála regionálnych SC pri správe využívala geografický informačný systém, ktorý predstavoval nástroj operatívneho riadenia údržby a bežných prehliadok a pomáhal identifikovať a odstraňovať rizikové faktory na spravovaných cestách.

Z vybratej vzorky (73) dokumentácie z VO vykonaných kontrolovanými subjektmi bolo zistené, že v dvoch prípadoch nebol postup SCKSK v súlade s ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní, keď stanovené podmienky na preukázanie technickej spôsobilosti sa javili ako neprimerané a v druhom prípade nebolo možné preukázať zo strany kontrolovaného subjektu hospodárne a efektívne vynakladanie verejných prostriedkov. Tým, že v správe o zákazke nebola uvedená identifikácia vylúčeného uchádzača, odôvodnenie jeho vylúčenia a keď boli uzatvorené dodatky ku dvom zmluvám o dielo na práce, ktoré neboli zadefinované v pôvodnom predmete zákazky bez vykonania verejného obstarávania v zmysle uvedeného zákona, SCTSK nekonala v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

Základnou úlohou údržby je zabezpečiť prevádzkovú funkčnosť vozovky, spoľahlivosť a bezpečnosť cestnej premávky a odstránením porúch prinavrátiť cestnej komunikácii pôvodné funkčné vlastnosti. Údržba zahŕňa základné činnosti v starostlivosti o vozovku, cestné teleso a príslušenstvo.

Ročne stanovený rozsah preventívnej (cyklickej) údržby má rozhodujúci vplyv na potrebu finančných prostriedkov v príslušnom roku. Technické podmienky „TP 9/A Prehliadky, údržba a opravy cestných komunikácií“ z roku 2005 v článku 4.3 odporúčajú nasledovnú početnosť údržby:

Typ údržby	Početnosť
údržba vozoviek	podľa potreby
údržba krajníc	najmenej raz ročne
údržba cestného vybavenia	najmenej raz ročne
údržba odvodňovacích zariadení	najmenej raz ročne
údržba svahov zemného telesa cestnej komunikácie	najmenej raz ročne
údržba chodníkov na mostoch a nemotoristických komunikácií, deliacich pásov a dopravných ostrovčekov.	podľa potreby
údržba plôch a zariadení odpočívadiel odstavných a parkovacích plôch a ďalších súčastí cestných komunikácií	podľa potreby
údržba objektov cestných komunikácií	podľa potreby
obnovu cestnej zelene	najmenej 2 x ročne
čistenie	najmenej 2 x ročne

Zdroj: SSC

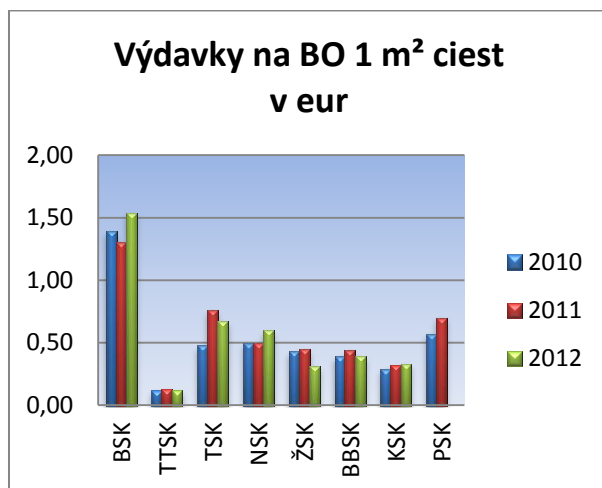
Keďže vo všetkých kontrolovaných subjektoch bola vykonávaná zimná aj letná údržba cestnej siete podľa vyššie uvedených typov údržby, pre ich vzájomné porovnanie NKÚ SR zvolil kritérium výšky bežných výdavkov na zimnú a letnú údržbu 1 km a 1 m² ciest II. a III. tried.

Tabuľka č. 9

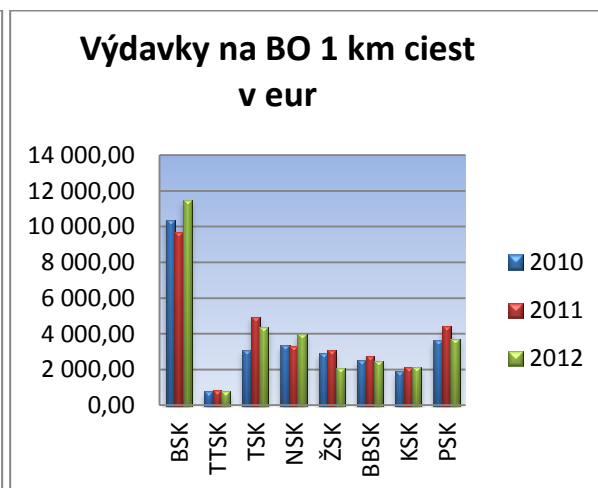
v tis. eur

Kraj	Bežné výdavky 2010			Bežné výdavky 2011			Bežné výdavky 2012		
	BO	ZU	Celkom	BO	ZU	Celkom	BO	ZU	Celkom
BSK	5 851	1 877	7 728	5 478	1 887	7 365	6 484	1 790	8 274
TTSK	3 093	4 021	7 114	5 571	2 792	8 363	4 465	3 648	8 113
TSK	4 353	2 865	7 218	7 369	1 745	9 114	6 486	2 679	9 165
NSK	6 785	3 379	10 164	6 770	3 303	10 073	8 135	2 944	11 079
ŽSK	4 164	3 729	7 893	4 442	3 289	7 731	2 992	4 411	7 403
BBSK	6 181	4 993	11 174	6 811	4 566	11 377	6 082	5 493	11 575
KSK	4 006	4 979	8 985	4 460	6 344	10 804	4 112	4 808	8 920
PSK	7 986	5 573	13 559	10 717	4 642	15 359	9 048	5 874	14 922

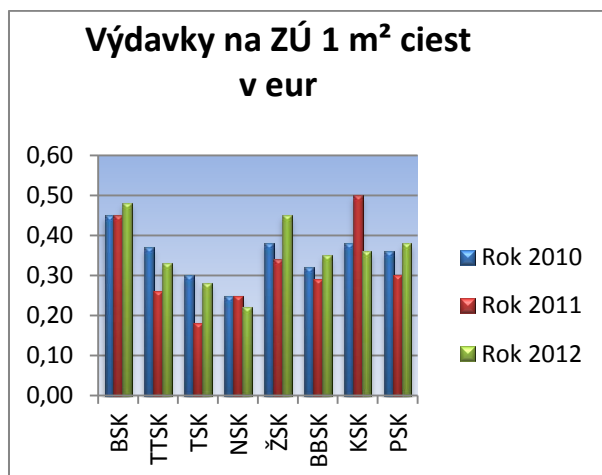
Graf č. 9



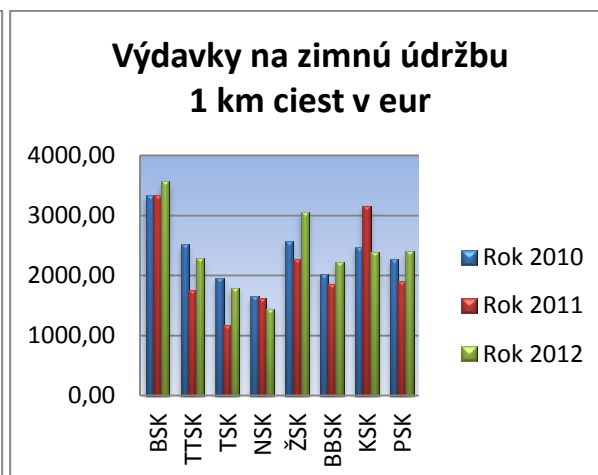
Graf č. 10



Graf č. 11



Graf č. 12



Najvyššie výdavky na bežné opravy mal počas celého kontrolovaného obdobia BSK. V porovnaní s ostatnými krajinami boli jeho priemerné výdavky na bežné opravy 1 km a 1 m² regionálnych ciest vyššie o 73 %, resp. o 69 %.

Výdavky na zimnú údržbu 1 km a 1 m² regionálnych ciest v rokoch 2010 – 2012 boli v priemere najvyššie v KSK, BSK a ŽSK. Oproti ostatným sledovaným krajinám boli tieto výdavky v priemere vyššie o 32 %. Výška výdavkov na zimnú údržbu bola primárne závislá od množstva snehových zrážok a počtu mrazových dní (viď tabuľka č. 11) i keď v prípade BSK toto pravidlo celkom neplatilo.

Tabuľka č. 10

Samosprávny kraj SR	Počet mrazových dní			Počet dní so snehovou pokrývkou			Počet tropických dní		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
BSK	98,5	96	81,25	74,25	20	29	20,5	19	43,3
TTSK	103,2	102,6	86,8	63,4	21	22	22	21	43,9
TSK	112,5	111,75	92,25	73,75	27,5	71,5	18,5	14	36,5
NSK	98,4	101,4	83,8	62,4	20,4	25,8	25,2	29,4	51,8
ŽSK	129	136,83	127,67	86,5	41,83	92,5	11,8	8,17	21,7
BBSK	127	134,8	119,8	86	43,8	89,4	15,6	13,4	31
KSK	106,4	119,2	110,4	67,8	45,8	69,4	19,4	16	34,6
PSK	125,33	140	128,67	83,83	51	91,17	11	7	17,8

Zdroj: SHMÚ

Ďalej bola preverená úroveň efektívnosti pri správe, údržbe a výstavbe pozemných komunikácií, a úroveň hospodárnosti najmä v nadväznosti na vybrané otázky plánovania, monitoringu kvality, ale i procesov verejného obstarávania, rozpočtovania a zdrojov krytia originálnych kompetencií pre danú oblasť služieb. Kontrolované subjekty nie vždy a na očakávanej úrovni aplikovali postupy najlepšej praxe. Kontrola NKÚ SR potvrdila, že často krát to bolo spôsobené iba neznalosťou týchto postupov.

Jednotlivé SC mali jasne vymedzené kompetencie v oblasti stanovenia poradia rozhodovacieho procesu pri výbere úsekov zaradených do plánu opráv na príslušné plánovacie obdobie. Výber úsekov ciest II. a III. triedy na rehabilitáciu vykonávali pre jednotlivé VÚC organizácie vykonávajúce údržbu vozoviek v danom VÚC. Základným podkladom pre výber úsekov na rehabilitáciu boli v prevažnej miere výsledky vizuálnych prehliadok a hodnotenie stavu povrchu vozoviek podľa TP 10/2006 - SHV. Konečné schválenie plánovaných akcií však podliehalo schváleniu zriaďovateľa podľa aktuálneho stavu, finančných možností rozpočtu a vplyvu záujmov jednotlivých poslancov zastupiteľstiev.

Vzhľadom na rôznorodosť a špecifiká jednotlivých regiónov Slovenska, nemali príslušné SC stanovené jednotné kalkulácie opráv ciest a zimnej údržby na m² resp. na 1 km. SC v prípade vysprávok sledovali cenu za 1 tonu použitých materiálov a v prípadoch zimnej údržby jednotkové ceny posypových materiálov. Výkony vozidiel a mechanizmov boli v SCŽSK sledované cez priemerný počet motohodín za mesiac, priemerný počet kilometrov

za mesiac, priemernú mesačnú spotrebu PHM a percento ich využitia v danom roku. Kalkulácie výkonov správy a údržby ciest vykonávanými obchodnými spoločnosťami (BBRSC, RCB i RSCÚNR) mali vypracované v rámci zmlúv o výkone správy a údržby vo forme príloh (kalkulácie prác zimnej a letnej údržby, ako aj kalkulácie prác súvisiacich s opravou ciest).

4. Úroveň, účinnosť a využívanie výsledkov kontrolnej činnosti

Kontrola NKÚ SR zhodnotila fungovanie vnútorného kontrolného systému z hľadiska postupov finančného riadenia, jeho spoľahlivosti a úplnosti v zmysle zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite.

Kontrolou vybraných účtovných dokladov v TSK bolo zistené porušenie zákona o finančnej kontrole, keď vo viacerých prípadoch pri výkone predbežnej finančnej kontroly neboli dátumy a podpisy osôb zodpovedných za rozpočet, správu majetku a VO. Porušenie uvedeného zákona bolo kontrolou zistené i pri použití účelových finančných prostriedkov SCTSK, kde bol prečerpaný rozpočet na príslušných položkách ekonomickej klasifikácie, čo nebolo zistené pri výkone predbežnej finančnej kontroly.

Kontrolou bolo zistené, že správa o kontrolnej činnosti útvaru hlavného kontrolóra PSK nebola predložená do stanovenej lehoty, zásady kontrolnej činnosti neobsahovali povinnosť hlavného kontrolóra predložiť zastupiteľstvu správu o kontrolnej činnosti v lehote do 60 dní po uplynutí kalendárneho roku, čo nebolo v súlade so zákonom o samosprávnych krajoch.

Manažér systému riadenia kvality a kontroly v SCKSK nepostupoval pri výkone vnútornej kontroly v súlade s platnou smernicou riadenia kontrolnej činnosti, keď nevypracoval protokoly o výsledku kontroly, ale správy o výsledku kontroly a nevyhotovil vo všetkých prípadoch zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly.

Vykonanou kontrolou v BBRSC bolo zistené, že spoločnosť nemá k dispozícii písomné správy z kontrolnej činnosti dozornej rady, ktorá v zmysle stanov spoločnosti bola najvyšším kontrolným orgánom spoločnosti, s povinnosťou dohliadať na výkon pôsobnosti predstavenstva a uskutočňovanie podnikateľskej činnosti spoločnosti. Bola povinná kontrolovať a valnému zhromaždeniu predkladať zistenia a odporúčania. Preskúmaním zápisníc zo zasadnutí dozornej rady bolo zistené, že tieto neobsahovali údaje týkajúce sa jej kontrolnej činnosti, čím nebolo preukázané jej vykonávanie.

Aj napriek viacerým kontrolným zisteniam možno konštatovať, že vnútorný kontrolný systém kontrolovaných subjektov bol nastavený tak, aby v dostatočnej miere vytváral vhodné organizačné aj personálne podmienky na výkon kontroly a v prevažnej miere aj eliminoval riziko vzniku významných nesúladov pri nakladaní s verejnými prostriedkami a znižoval úroveň prirodzeného rizika.