

Správa o výsledku kontroly poskytovania verejných prostriedkov vynaložených na zabezpečenie Registra obnovenej evidencie pozemkov (ROEP), hospodárnosť, efektívnosť, a účinnosť použitia vynaložených verejných prostriedkov na činnosť

Kontrola bola vykonaná v zmysle plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR na rok 2011.

Účelom kontroly bolo preveriť systém poskytovania verejných prostriedkov na zabezpečenie registra obnovenej evidencie pozemkov (ďalej len „ROEP“) z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vynaložených verejných prostriedkov poskytnutých na účely ROEP.

Predmetom kontroly bolo vyhodnotiť mieru hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti financovania činnosti ROEP v rokoch 2006 - 2010, uistiť sa o silných a slabých stránkach financovania ROEP, overiť stav plnenia harmonogramov k 31.12.2010 a predpoklad ďalšieho vývoja, overiť preukázateľnosť verejného obstarávania, zistiť mieru hospodárnosti a efektívnosti činnosti ROEP a uistiť sa o funkčnosti kontrolného systému.

Kontrolovanými subjektmi boli Slovenský pozemkový fond (ďalej len „SPF“), Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky (ďalej „MP SR“ alebo „ministerstvo“), od roku 2010 Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „MPRV SR“), Úrad geodézie kartografie a katastra Slovenskej republiky (ďalej len „ÚGKK SR“) a osem Katastrálnych úradov (ďalej len „KÚ“) so sídlom v Bratislave, v Trnave, v Nitre, v Žiline, v Trenčíne, v Banskej Bystrici, v Košiciach a v Prešove.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

V roku 1995 schválila Národná rada Slovenskej republiky zákony, podľa ktorých sa začala činnosť obnovy a aktualizácie evidencie pozemkov v Slovenskej republike. Dôvodom, prečo sa začal zostavovať register obnovenej evidencie pozemkov, bola neúplná evidencia vlastníckych a iných právnych vzťahov k nehnuteľnostiam. Obnova evidencie vlastníckych a iných právnych vzťahov k pozemkom sa vykonávala podľa zákona o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom. Aktualizácia vlastníctva sa vykonávala podľa zákona o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam. Do procesu bolo zaradených všetkých 3 537 katastrálnych území (ďalej len „k. ú.“). Z toho rezort pôdohospodárstva mal zabezpečiť 1214 k. ú. a rezort katastra 2323 k. ú. Výsledkom bude schválený register obnovenej evidencie vlastníctva k pozemkom, zapísaný na listoch vlastníctva. Pôvodne mal byť ROEP ukončený a schválený do konca roka 2005. Vzhľadom na to, že sa pôvodný, ale ani náhradný termín (2011) nepodarilo splniť, bolo uznesením vlády SR povolené ukončiť ROEP v roku 2015. Predpokladá sa, že na ukončenie procesu bude rezort katastra potrebovať finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu v sume 960 000,00 EUR a z rozpočtu SPF 9 551 755,00 EUR. K zefektívneniu procesu by prispelo, keby účelovo určené prostriedky na rok 2012 a na nasledujúce roky boli zakomponované priamo do rozpočtu ÚGKK SR, už v etape jeho schvaľovania.

Pôvodným zámerom činnosti ROEP bolo zaktualizovať štátny informačný systém o nehnuteľnostiach a tým vytvoriť možnosť rezortu pôdohospodárstva plynulo spracúvať projekty pozemkových úprav (ďalej len „PPÚ“). V súčasnosti je to už aj záväzok voči Európskej únii (ďalej len „EÚ“), pretože pred vstupom do EÚ dala SR príslub, že vytvorí podmienky na trh s pôdou.

1 Financovanie ROEP v rokoch 2006 - 2010

1.1 Preskúmanie a vyhodnotenie miery financovania ROEP v rokoch 2006 – 2010

Register obnovenej evidencie pozemkov bol v rokoch 2006 – 2010 financovaný prostriedkami zo štátneho rozpočtu kombináciou s mimorozpočtovými prostriedkami:

Tab. č. 1

Financovanie ROEP	Čerpanie finančných prostriedkov, v EUR					
	2006	2007	2008	2009	2010	Spolu
MP SR, výdavky zo ŠR	416 873	427 464	405 917	1 661 827	332 389	3 244 470
ÚGKK SR, výd. zo ŠR	853 005	844 073	1 228 415	331 939	1 164 498	4 421 930
SPF/uznesenia vlády SR	5 642 966	3 319 392	3 319 392	3 319 392	3 319 392	18 920 534
SPF/účastník konania	241 911	243 900	123 084	167 452	207 013	983 360
Spolu	7 154 755	4 834 829	5 076 808	5 480 610	5 023 292	27 570 294

Okrem prostriedkov uvedených v tabuľke č. 1, bola na financovanie ROEP použitá aj časť príjmov z poplatkov účastníkov konania ROEP. Príjmy tohto zdroja v rezorte katastra boli v rokoch 2006 – 2010 spolu v sume 2 563 802,00 EUR.

V období 2006 - 2010 bolo na činnosť ROEP použitých cca 29 793 795,00 EUR, z toho zo štátneho rozpočtu 7 666 400,00 EUR, z rozpočtu SPF 19 903 894,00 EUR a z príjmov poplatkov od účastníkov konania v rezorte katastra cca 2 223 501,00 EUR.

1.1.1 Použitie prostriedkov zo štátneho rozpočtu na ROEP

Preukázateľnosť čerpania prostriedkov štátneho rozpočtu určených na ROEP bolo skontrolované cez plnenie podprogramov. Podľa metodického pokynu na usmernenie programového rozpočtovania, vydaného ministerstvom financií, sú správcovia kapitol povinní svoje úlohy a aktivity plánovať v programoch. Programy, ich podprogramy a projekty majú obsahovať prehľadnú štruktúru rozpočtových výdavkov s dôrazom na výsledky a efektívnosť ich vynakladania, ale aj zámery a ciele, ktoré sa majú priebežne monitorovať a hodnotiť. Kontrolou výkazov MPRV SR a ÚGKK SR z obdobia rokov 2006 – 2010 bolo preukázané, že postupy a kritériá stanovené v metodike neboli subjektmi kontroly plnené, napríklad:

- MP SR v rokoch 2006 – 2010 financovalo činnosť ROEP najmä prostriedkami zo štátneho rozpočtu. Výdavky na ROEP boli programované v projekte 0900601 s názvom pozemkové úpravy a usporiadanie pozemkového vlastníctva v nasledovnej výške:

Tab. č. 2

Rezort MPRV SR	Finančné prostriedky zo ŠR na ROEP, v EUR					
	2006	2007	2008	2009	2010	Spolu
Výdavky na projekt	1 991 568	1 659 477	1 700 000	1 661 827	897 985	7 910 857
- z toho na ROEP	416 873	427 464	405 917	1 661 827	32 389	3 244 470
Počet faktúr	41	55	44	50	32	222

Kontrolou vykonanou na MPRV SR bol zistený neefektívny spôsob financovania ROEP a postupy, ktoré neboli v súlade so zákonom o účtovníctve, s opatrením, ktorým sa stanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie a s metodikou na usmernenie programového rozpočtovania tým, že:

- v projekte 0900601 boli plánované prostriedky zo štátneho rozpočtu, ktorými sa financovala nielen činnosť ROEP, ale aj vytyčovanie náhradných pozemkov a PPÚ. Zistiť skutočné náklady na ROEP bolo možné len z dodávateľských faktúr, uhradených ministerstvom v rokoch 2006 – 2010. Týmto spôsobom bolo preukázané, že náklady na ROEP boli v sume 3 244 470,00 EUR. Z celkových výdavkov ministerstva v rokoch 2006 až 2010, predstavovali výdavky na ROEP v priemere 0,06 % ročne.
 - MP SR nemalo vytvorený samostatný výdavkový účet ROEP, náklady ROEP účtovalo na nesprávnej podpoložke a nevedlo analytickú evidenciu poskytovateľov služieb,
 - v období rokov 2006 - 2008 projekt súvisiaci s činnosťou ROEP nebol nemonitorovaný a v rokoch 2009 a 2010 projekt nebol vyhodnotený.
- V rezorte ÚGKK SR bol ROEP zabezpečovaný v podprograme 07U02 s názvom usporiadanie pozemkového vlastníctva, v nasledovnom rozsahu:

Tab.č.3

Rozpočet ROEP ÚGKK SR	Finančné prostriedky zo ŠR na podprogram 07U02, v EUR					
	2006	2007	2008	2009	2010	Spolu
Pôvodný rozpočet	1 729 403	846 744	1 327 757	331 939	1 280 000	5 515 843
Rozpočet po úprave	853 017	844 088	1 228 415	331 939	1 164 498	4 421 957
Znížená suma	876 386	2 656	99 342	-	115 502	1 093 886
Čerpanie rozpočtu	853 017	844 073	1 228 415	331 939	1 164 498	4 421 942

Kontrolou financovania ROEP z prostriedkov štátneho rozpočtu, monitorovania a vyhodnotenia podprogramu v rezorte katastra, boli použité postupy, ktoré negatívne vplývali na efektívnosť financovania činnosti ROEP napríklad tým, že:

- pôvodný rozpočet prostriedkov zo štátneho rozpočtu v sume 5 515 843,00 EUR určený na ROEP, bol v sledovanom období znížený o 1 093 886,00 EUR. Skutočné čerpanie prostriedkov zo štátneho rozpočtu v rezorte bolo v sume 4 421 930,00 EUR. Z celkových výdavkov rezortu v rokoch 2006 až 2010, predstavovali výdavky na ROEP v priemere cca 2,0 % ročne.
- rozpočtové prostriedky na ROEP neboli schvaľované konkrétne na podprogram 07U02. Rozpis rozpočtu pre osem KÚ vykonávalo vedenie rezortu. Rozpis nie vždy pokrýval nevyhnuté náklady na ROEP niektorých KÚ. Z tohto dôvodu boli internými rozpočtovými opatreniami vykonávané presuny. Vykonanými presunmi bola určitá časť prostriedkov použitá na financovanie ROEP iných KÚ zostatok bol použitý na iný podprogram, najmä na úhradu prevádzkových nákladov rezortu, napríklad:
 - suma 876 386,00 EUR, ktorá bola znížená v roku 2006, bola použitá na zabezpečenie činností organizácií rezortu,
 - rozpočet v roku 2007 bol znížený o 2 656,00 EUR. V priebehu účtovného roka bol vykonaný presun prostriedkov z KÚ v Bratislave v sume 19 775,00 EUR, z toho KÚ v Trenčíne bolo poukázaných 12 339,00 EUR a KÚ v Trnave 4 765,00 EUR, rozdiel bol použitý na iný podprogram,
 - rozpočet na rok 2008 bol znížený o 99 342,00 EUR. Okrem toho bol účtovnom roku vykonaný presun v sume 104 147,00 EUR z KÚ v Bratislave, z toho na KÚ v Prešove 4 805,00 EUR a zvyšok bol použitý na iný podprogram,

- v roku 2010 bol rozpočet ROEP znížený o 115 502,00 EUR. Z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov bola znížená suma použitá v KÚ v Žiline na krytie prevádzkových nákladov,
- na rok 2011 boli ôsmym KÚ poskytnuté rozpočtové prostriedky na ROEP v sume 320 000,00 EUR, z toho v prvom polroku 2011 bolo vyčerpaných 319 405,00 EUR.
- správnosť plnenia zákonom stanovenej činnosti zabezpečuje jasná a zrozumiteľná interná metodika. V rezorte katastra bolo v sledovanom období zistené, že:
 - ÚGKK SR nemal vydaný žiaden interný predpis upravujúci záväzný spôsob prerozdelenia účelových finančných prostriedkov, ani postup na predkladanie dokumentácie súvisiacej s ROEP. Až v súčasnosti sa pripravuje usmernenie k spôsobu financovania ROEP.
 - úrad doteraz nemá vydaný predpis na monitorovanie a hodnotenie programov a v súvislosti s tým nemá vymedzenú funkčnú a osobnú zodpovednosť. ÚGKK SR písomne deklaroval, že proces programového rozpočtovania sumarizoval v rozpočtovom informačnom systéme. Pri praktickom overovaní údajov z obdobia 2006 a 2007 systém neumožnil kontrolu. V rokoch 2008 - 2010 mal kontrolovaný subjekt v podprograme stanovený jeden rovnaký cieľ, každoročne uskutočniť 80 zápisov ROEP. V skutočnosti rezort roku 2008 mal zapísaných 113 k. ú., 176 k. ú. v roku 2009 a 178 k. ú. v roku 2010. Hoci bol cieľ splnený, spôsob vyhodnotenia nezodpovedal kritériám metodiky. Vedenie rezortu je presvedčené, že výsledky sledovania a monitorovania sú v poriadku, pretože v rámci predkladania návrhu záverečného účtu doteraz nedostali žiadne upozornenia na zmenu hodnotenia programovej štruktúry kapitoly.

1.1.2 Použitie mimorozpočtových prostriedkov na ROEP

Na financovanie činnosti ROEP boli v rokoch 2006 – 2010 použité mimorozpočtové prostriedky spolu v sume 18 920 534,00 EUR, kryté z rozpočtu SPF. Prídelenie prostriedkov zo SPF v skutočnosti dopĺňal chýbajúce prostriedky zo štátneho rozpočtu. Poskytovanie prostriedkov zo SPF bolo každoročne vykonávané na zmluvnom základe a v sumách, schválených uzneseniami vlády SR. Prevod prostriedkov sa vykonával z účtu SPF na účet MP SR a následne z účtu MP SR bola suma v plnej výške poukázaná na účet ÚGKK SR. Prostriedkami prijatým zo SPF bola financovaná činnosť ROEP, vykonávaná katastrálnymi úradmi a správami katastra. Zostatok nevyčerpaných zdrojov bol k 31.12.2010 v sume 5 421 327,26 EUR a k 30.06.2011 v sume 3 471 983,92 EUR.

SPF bol aj priamym účastníkom konania. V konaní ROEP zastupoval SR za pozemky vo vlastníctve štátu a za pozemky neznámych vlastníkov. Okrem toho mal SPF zákonnú povinnosť nominovať do každej komisie, zriadenej v každej obci, jedného svojho zástupcu a zúčastňovať sa na zasadnutiach komisií ROEP. Náklady súvisiace s uvedenou činnosťou v sledovanom období boli v sume 983 360,00 EUR.

Mimorozpočtové príjmy tvorili aj poplatky od účastníkov konania ROEP. Z celkových príjmov v kalendárnom roku bol správny orgán povinný najmenej 50 % poskytnúť obciam na zabezpečenie činnosti komisie. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zostávajúca čiastka mohla byť použitá na činnosť spojenú s ROEP. Poskytovanie finančných prostriedkov obciam nebolo písomne upravené.

Plnenie tejto povinnosti v rezorte katastra v období rokov 2006 – 2010 bolo nasledovné:

Tab.č.4

Príjmy a výdavky ÚGKK SR	Finančné prostriedky od účastníkov konania ROEP, v EUR					
	2006	2007	2008	2009	2010	Spolu
Príjmy od účastníkov	523 136	415 156	455 155	528 513	641 842	2 563 802
Výdavky obciam	207 528	188 907	217 785	246 751	80 629	941 600
<i>Nedoplatok k 50 %</i>	<i>54 040</i>	<i>18 671</i>	<i>9 793</i>	<i>17 505</i>	<i>240 292</i>	<i>340 301</i>

Výsledky z vykonaných kontrol preukázali, že konanie niektorých správnych orgánov katastra bolo nezákonné, neehospodárne a neefektívne, pretože v sledovanom období poskytli obciam sumu menšiu než ukladal zákon o cca 340 301,00 EUR. Nevyčerpaná čiastka bola odvedená do štátneho rozpočtu. Napríklad v roku 2008 KÚ v Bratislave poukázal obciam sumu nižšiu o 305,38 EUR a v roku 2010 menej o 910,74 EUR, KÚ v Trnave v roku 2009 poskytol obciam menej o 2 144,50 EUR. Ale vyskytol sa aj prípad, keď KÚ v Trenčíne poskytol v roku 2006 jednej obci 70 % príspevok. Príčina tohto nedostatku bola v tom, že poplatky od účastníkov konania boli na príjmový účet KÚ pripísané tesne pred koncom roka, kedy už nebolo možné spracovať a poukázať príspevky obciam. Vyriešiť tento problém môže len zmena zákona.

1.2 Silné a slabé stránky financovania ROEP

K pozitívnym stránkam financovania činnosti ROEP možno zaradiť:

- každoročný prídelenie finančných prostriedkov z rozpočtu SPF, ktorým sa vykrýval nedostatok finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Tento doplnkový zdroj financovania, ktorý bol vykonávaný na základe uznesenia vlády SR, urýchlil proces ukončovania ROEP,
- hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť realizácie a financovania ROEP pozitívne ovplyvnila pracovná činnosť zamestnancov KÚ a správ katastra, vykonávaná v čase ich pracovného voľna a bez nároku na mzdu, ale aj samoštúdium technických noriem súvisiacich s ROEP, ústretovosť zamestnancov voči spracovateľom ROEP a aktívna činnosť zamestnancov správ katastra v komisiách,
- neposkytovanie preddavkov a rozdelenie zhotovenia registrov na etapy. Tým vznikla možnosť priebežnej kontroly kvality a rozsahu diela. Zhotoviteľia boli povinní najprv opraviť chyby v diele, platby sa realizovali až po kontrole a prevzatí diela KÚ. To bolo zárukou, že uhradené bolo iba to, čo sa skutočne dodalo.

K negatívam možno zaradiť:

- sústavný nedostatok finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Navyše, suma rozpočtových prostriedkov, pridelovaná len na bežné výdavky, bola každoročne krátená. Tým, že kapitálové prostriedky neboli pridelované, mali niektoré KÚ a správy katastra problémy s materiálno-technickým vybavením, napríklad KÚ v Košiciach chýbalo programové vybavenie na zabezpečenie úloh podľa nového metodického návodu na spracovanie ROEP, KÚ v Nitre chýbal softvér na prepojenie medzi KÚ a správami katastra,
- nepridelenie finančných prostriedkov z rozpočtu SPF hneď po schválení uznesení vlády SR (2006 – 2008), ale až koncom príslušného roka. Z prijatých zdrojov bola väčšia časť ihneď použitá na úhradu dokončených a prevzatých diel z predchádzajúcich harmonogramov, pričom na plnenie harmonogramov schválených na príslušný rok už nebolo dostatok financií,

- nedostatky vecného charakteru, ale aj potupy, ktoré neboli v súlade napríklad so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákonom o účtovníctve, napríklad:
 - v zmluvách uzavretých medzi SPF a MP SR a medzi MP SR a ÚGKK SR bolo zistené, že k zmluve z roku 2007 bol uzavretý dodatok č. 1, bez uvedenia dátumu uzavretia. Pritom platnosť a účinnosť dodatku č. 1 mala nadobudnúť dňom jeho podpísania. V zmluvách z rokov 2006 a 2007 boli odkazy na zákon o rozpočtových pravidlách z roku 1995, ktorý v čase ich uzavretia bol zrušený a chýbali v nich termíny na poukázanie dohodnutej sumy a termíny ich zúčtovania. Zúčtovanie prostriedkov z rozpočtu SPF bolo dohodnuté až v zmluvách uzavretých v rokoch 2009 a 2010,
 - hospodárnosť a efektívnosť nebola dodržaná v KÚ v Trenčíne tým, že úhradu faktúry za dielo, ktoré prevzal v roku 2009, zaúčtoval do nákladov roka 2010, t. j. v inom účtovnom období ako v tom, s ktorým náklady časovo a vecne súviseli. Za účtovné obdobie 1996 až 2010 evidoval KÚ v Trenčíne pohľadávky za nezaplatené príspevky od účastníkov konania viac ako 300 000,00 EUR. Išlo o pohľadávky v čiastkovej v hodnote od 3,32 EUR, čo prakticky znemožňovalo ich efektívne vymáhanie,
 - KÚ v Košiciach v roku 2006 použil účelové prostriedky v sume 22 492,13 EUR na úhradu faktúr za I. a II. etapy. KÚ porušil finančnú disciplínu tým, že pridelené finančné prostriedky bol podľa zmluvy povinný použiť na úhradu faktúr za III. a IV. etapu. To, že pripravovaná finančná operácia bola povolená podpisom funkčne zodpovedných osôb preukázalo, že predbežná finančná kontrola bola vykonaná formálne,
 - KÚ v Žiline porušil finančnú disciplínu tým, že v decembri 2010 z prostriedkov určených na ROEP uhradil faktúru za stravné lístky v sume 14 850,00 EUR. Okrem toho KÚ nevedol analytickú evidenciu pridelených finančných prostriedkov, nemal doplnený účtový rozvrh analytickou evidenciou pre potreby zúčtovania všetkých účtovných prípadov účtovného obdobia a k účtovným závierkam za roky 2006 – 2008 nemal vypracované poznámky.

2 Stav plnenia harmonogramov v rokoch 2006 – 2010 a predpoklady ďalšieho vývoja

2.1 Plnenie harmonogramov k. ú. v rokoch 2006 – 2010, vrátane stavu k 30.06.2011

Katastrálne územia určené na výkon ROEP boli uvedené v harmonogramoch, navrhnutých ÚGKK SR a MP SR, schválených vládou SR na každý kalendárny rok. Plnenie harmonogramov organizačne zabezpečovali miestne orgány štátnej správy.

Vecná pôsobnosť ROEP na úseku pôdohospodárstva bola zverená pozemkovým úradom, riadeným MP SR. V rokoch 2006 až 2010 rezort pôdohospodárstva harmonogramy nepredkladal, pretože v roku 2004 vo všetkých jemu prislúchajúcich k. ú. už ROEP prebiehal.

Harmonogramy v rezorte pôdohospodárstva boli plnené v nasledovnom rozsahu:

Tab.č.3

MPRV SR	Plnenie harmonogramov k. ú. v rokoch 2006 - 2010				
	2006	2007	2008	2009	2010
Plán	90	122	90	25	95
Skutočnosť	49	122	90	16	41

Rezort pôdohospodárstva nemal ku koncu roka 2010 ukončený a schválený ROEP ešte v 41 k. ú. K prvému polroku 2011 bolo neukončených 35 k. ú. Predpokladá sa, že schválenie a zápis do katastra nehnuteľností všetkých 1214 k. ú. bude v roku 2012.

Vecná pôsobnosť ROEP na úseku katastra nehnuteľností bola zverená ôsmim KÚ a ich organizačným zložkám, správam katastra. KÚ, v riadiacej pôsobnosti ÚGKK SR, pôsobili v procese ako správne orgány. V rokoch 2006 – 2010, mal rezort katastra zabezpečiť konanie v 852 k. ú. s dovtedy nezačatým konaním.

Podľa inventarizácie, plnenie harmonogramov v rezorte katastra bolo za celé obdobie rokov 1996 - 2010 v nasledovnom rozsahu:

Tab.č.4

Harmonogramy	Plnenie harmonogramov za ÚGKK SR v období 1996 - 2010			
	K. ú. spolu	Rozpracované	Neobstarané	Odstúp. od zmluvy
Banskobystrický kraj	278	82	18	0
Bratislavský kraj	104	43	1	8
Košický kraj	402	78	0	0
Nitriansky kraj	412	102	80	0
Prešovský kraj	320	61	12	4
Trenčiansky kraj	267	70	20	4
Trnavský kraj	329	111	49	0
Žilinský kraj	211	98	10	0
Za ÚGKK SR	2323	645	190	16

Ku koncu roka 2010 mal rezort ÚGKK SR rozpracovaných 645 k. ú. a v 190 k. ú. nebolo ešte začaté verejné obstarávanie. Vzhľadom na to, že rezort plánuje proces ROEP skončiť v roku 2014, bude musieť do tohto času zapísať do katastra nehnuteľností v priemere 212 registrov ročne.

2.2 Preukázateľnosť verejného obstarania

Návrh registra zostavovali projektanti alebo podnikateľské subjekty so zameraním na geodetickú činnosť. Verejné obstaranie geodetických služieb pre jednotlivé k. ú. (ďalej len „VO“) sa vykonávalo podľa zákona o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ale aj podľa internej metodiky z roku 2007. Výsledkom úspešného verejného obstarávania bola uzavretá zmluva o dielo. Predmetom zmluvy bolo zostaviť register príslušného k. ú., v štyroch etapách.

Z neštatistického výberu vzorky dokumentácie z VO, ale aj z auditov vykonaných rezortom katastra boli preukázané niektoré neehospodárne postupy a konania správnych orgánov, ktorými neboli dodržané ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, napríklad:

- podklady VO v niektorých KÚ neobsahovali určenú predpokladanú hodnotu zákazky podľa podmienok platných v deň uverejnenia výzvy na predkladanie ponúk, vyskytli sa prípady oneskoreného doručovania zápisníc z otvárania ponúk, čestné vyhlásenia boli podpísané skôr ako bolo menovanie, ba dokonca v jednom KÚ roku 2009 bolo 11 zmlúv o dielo uzavretých s víťaznými uchádzačmi, po lehote viazanosti ponúk a iné,
- v rezorte MPRV SR bol zistený prípad, kde miestny orgán štátnej správy uzavrel v roku 1999 zmluvu o dielo, na základe ktorej poskytol zhotoviteľovi zálohu 76,19 % z celkovej ceny diela. Zhotoviteľ dielo neukončil. Úrad nekonal riadne a včas. Od zmluvy neodstúpil, sankcie neuplatnil. Namiesto odstúpenia od zmluvy a uskutočnením nového VO, uzavrel v prvom polroku 2010 dodatok k pôvodnej zmluve s novým zhotoviteľom. Zároveň s nim uzavrel zmluvu o postúpení pohľadávky a zmenil cenu diela na 129 890,13 EUR, ktorá oproti pôvodnej (17 426,80 EUR) bola 7-násobne vyššia. Zmenu ceny diela úrad zdôvodnil výrazným zvýšením počtu parciel a rozsahom spracovania diela,

- KÚ v Košiciach v roku 2006 začal proces obstarávania 30 k. ú., formou podprahovej zákazky. Výsledkom bolo sedem podpísaných zmlúv o dielo. Ostatní uchádzači boli odmietnutí z dôvodu, že ich ponuky prekročili predpokladanú hodnotu zákazky. Keďže v roku 2007 neboli rokovania úspešné, pokračoval KÚ vo výbere 36 k. ú. v apríli 2008. Obstarávanie služieb uskutočnil formou zadávania zákaziek s nízkymi hodnotami, pri ktorej predpokladanú hodnotu zákazky neurčil ako súčet všetkých jej častí. Tento postup bol kvalifikovaný ako nezákonný z dôvodu, že KÚ v dôsledku nesprávneho určenia predpokladanej hodnoty zákazky použil nesprávnu metódu VO. Celková suma predpokladaných cien bola 569 396,87 EUR.

Hospodárny a efektívny postup VO bol zistený len v KÚ v Banskej Bystrici. Z výsledku kontroly vyplynulo, že reálnym rozdelením etáp v rokoch 2006 až 2009 dosiahol KÚ požadovanú kvalitu diela a to za nižšie náklady, ako predpokladalo. Úspora finančných prostriedkov predstavovala sumu 123 010,00 EUR.

Od roku 1996 až doteraz nemali rezorty pôdohospodárstva a katastra vypracovanú analýzu, na základe ktorej by sa stanovoval priemerný časový rozsah vykonania diela v I. a II. etape. Interná metodika z roku 2007 obsahovala vzorové súťažné podklady a vzorovú zmluvu o dielo, avšak bez relevantných termínov ukončenia diela. Kontrolou bolo zistené, že termíny zhotovenia I. a II. etapy diela si navrhovali sami zhotovitelia, pretože to bolo jednou z podmienok VO. V procese III. etapy, kde sa posudzovali námietky, odstraňovali chyby a pod., sa úkony vykonávali podľa lehôt, stanovených v zákone o správnom konaní. Iba termíny IV. etapy, v ktorej sa dielo malo odovzdať určovali správne orgány. V praxi sa stávalo, že zhotovitelia v predkladaných ponukách na VO často neodhadli svoje kapacity, resp. nedostatočne sa oboznámili s príslušným operátom a tak nebolo v ich možnostiach plniť zmluvné termíny. Z toho vyplývala početná zmena zmluvných podmienok, vysoká chybovosť preberaných etáp diela, ale aj zdĺhavé konanie o námietkach, ale aj súdne spory. Zmeny termínov ukončenia jednotlivých etáp, ceny diela a iné, boli vykonávané dodatkami k zmluve, najmä na základe požiadavky zhotoviteľov. Zmluvné pokuty neboli takmer nikde uplatňované, s výnimkou KÚ v Trenčíne. Tolerancia objednávateľov k zmene zmluvných termínov bola takmer 100 %, napríklad v žilinskom kraji bolo preukázané, že KÚ vyhotovil dodatky k zmluve skôr, ako zhotoviteľ požiadal o zmenu termínu. Alebo zhotoviteľ požiadal o zmenu až po uplynutí zmluvného termínu.

2.3 Miera hospodárnosti a efektívnosti činnosti ROEP

Každý správny orgán mal zákonnú povinnosť zriadiť 7-člennú komisiu v každej obci, v ktorej sa mal zostavovať register a poskytnúť obci viac ako 50 % z poplatkov prijatých od účastníkov konania vybraných v kalendárnom roku. Úlohou komisií bolo spolupracovať na príprave a zhromažďovaní podkladov na základe znalostí miestnych pomerov a zabezpečovať činnosť komisie po finančnej a technickej stránke. Konanie ROEP sa začínalo na podnet správneho orgánu, dňom vyvesenia oznámenia o jeho začatí. Kontrolou boli zistené niektoré nedostatky vecného charakteru, ktoré neboli v súlade so zákonom o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom a zákonom o správnom konaní. Napríklad vo verejných vyhláškach banskobystrického kraja chýbali mapy k. ú., poučenia, lehoty na predkladanie námietok, časový postup jednotlivých etáp konania, dokonca v jednej z vyhlášok z roku 2008 bolo upozornenie, ktoré bolo zrušené nálezom Ústavného súdu SR v roku 2006.

Zo vzorky náhodne vybraných dokladov bola overovaná efektívnosť a účinnosť procesu ROEP. Kritériom hodnotenia bolo časové trvanie ROEP od podnetu správneho orgánu po zápis do katastra nehnuteľností, vo vzťahu na finančno-organizačné zabezpečenie. Výsledky kontrol v rezorte katastra preukázali, že priemerná dĺžka procesu ROEP trvala napr. v košickom, prešovskom, trenčianskom a banskobystrickom kraji cca 2,5 roka, v žilinskom cca 4 roky, v nitrianskom cca od 2 do 14 rokov. Na dĺžku procesu negatívne vplývali hlavne neukončené ROEP z predchádzajúcich rokov, nedostatok finančných prostriedkov, neúspešné verejné obstarávania, nereálne možnosti zhotoviteľov, vysoká chybovosť diela, zdĺhavé konanie o námietkach, odstúpenia od zmluvy, súdne procesy, ale aj nečinnosť komisií.

Z výsledkov kontrol v KÚ vyplynulo, že jedným z dôvodov pomalého ukončovania ROEP bol aj nedostatok kvalifikovaného personálu. V sledovanom období neboli KÚ a správy katastra posilnené kvalifikovanými zamestnancami. Naopak, došlo k ich zníženiu. Finančné ohodnotenie zamestnancov zabezpečujúcich ROEP bolo nízke. Pri súčasnom počte zamestnancov a stovkách rozpracovaných registrov, môžu byť ohrozené nielen zmluvné termíny na vykonanie kvalitnej kontroly preberaných diel, na vydávanie včasných rozhodnutí o námietkach, vydržaniach a podobne, ale aj termín schválenia ROEP, ktorý je stanovený do konca roka 2015. ÚGKK SR v rámci prípravy rozpočtu verejnej správy síce požiadal v rokoch 2008 – 2010 o zvýšenie počtu zamestnancov o 85, zatiaľ bezvýsledne.

3 Spôľahlivosť kontrolného systému v sledovanom období

Ročný plán kontrolnej činnosti a vnútorného auditu bol na ÚGKK SR vykonávaný útvarom kontroly a audítorom. Ciele kontrol a auditov mali objektívny základ. Výsledky auditov v rokoch 2007 a 2009 boli zamerané aj na zmluvné a finančné zabezpečenie ROEP. Výsledky identifikovali riziká, problémy a nedostatky pretrvávajúce so zabezpečovaním činností ROEP v rezorte. Kontrolný systém na ÚGKK SR možno považovať za spoľahlivý. Kontrolný systém na jednotlivých KÚ bude potrebné vylepšiť. Vyplyva to z výsledkov kontrol v ôsmich KÚ, kde bolo zistené napríklad to, že kontrolór vykonal kontrolu na vlastnom pracovisku, za ktoré bol zodpovedný, zodpovední vedúci neboli oboznámení so záznamami a iné.

Zhrnutie

Za roky 2006 - 2010 bolo na činnosť ROEP vynaložených 7 666 400,00 EUR zo štátneho rozpočtu, 19 903 894,00 EUR z rozpočtu SPF a 2 223 501,00 EUR z príjmu poplatkov od účastníkov konania.

Rok 2015 je termínom schválenia ROEP. Na zabezpečenie činnosti ROEP bude rezort katastra v roku 2012 až 2014 potrebovať 960 000,00 EUR zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu SPF 9 551 755,00 EUR.

Sústavný nedostatok finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu neumožnil vykonať verejné obstaranie geodetických prác. Následkom toho sa neplnili harmonogramy, schválené na príslušný kalendárny rok. Priemerná dĺžka trvania ROEP bola od 2 do 14 rokov.

Nesprávnym určením termínov jednotlivých etáp ROEP, najmä zo strany zhotoviteľov, boli uzatvárané dodatky k zmluvám, často aj neefektívnym a ne hospodárnym spôsobom, čím dochádzalo k predlžovaniu termínov ukončenia a schválenia ROEP.

Ku koncu účtovného roka 2010 mal rezort pôdohospodárstva rozpracovaných 41 k. ú. Rezort katastra mal rozpracovaných 645 k. ú., v ďalšom období musí obstaráť ešte 190 k. ú.

Pretrvávajúci nedostatok kvalifikovaného personálu v rezorte katastra môže ohroziť predpokladaný termín ukončenia ROEP.

Správne orgány v rezorte katastra v rokoch 2006 - 2010 poskytli obciam na činnosť komisií o cca 340 301,00 EUR menej, než ukladal zákon.

Zistenia, v ktorých sa vyskytlo použitie finančných prostriedkov na iné účely ako bolo stanovené, boli kvalifikované ako porušenie finančnej disciplíny.

Kontrolované subjekty nemali vydané interné usmernenia a postupy na predkladanie a kontrolu dokumentácie a prerozdelenia finančných zdrojov na ROEP, na hodnotenie programovej štruktúry. Od roku 1996 až doteraz nemajú spracovanú analýzu, podľa ktorej by sa stanovoval relevantný časový rozvrh pre jednotlivé etapy ROEP.