



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

KLASA: 041-01/13-15/9

URBROJ: 613-19-13-73

Split, 25. studenoga 2013.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI ODRŽAVANJA NERAZVRSTANIH CESTA
U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE
ŠIBENSKO-KNINSKE ŽUPANIJE

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta u jedinicama lokalne samouprave Šibensko-kninske županije.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 8. travnja do 25. studenoga 2013.

Revizijom su obuhvaćene jedinice lokalne samouprave Šibensko-kninske županije (pet gradova i 15 općina), koje su utvrđene odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13 i 45/13).

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Nerazvrstane ceste su, prema odredbama članaka 2. i 98. Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13 i 54/13), ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ovim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona, i to posebice: ceste koje su na području gradova s više od 35 tisuća stanovnika te gradova koji su sjedišta županija, a koje su posebnom odlukom bile razvrstane u javne ceste, ceste koje povezuju naselja, ceste koje povezuju područja unutar gradova i naselja, terminali i okretišta vozila javnog prijevoza, pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina i druge ceste na područjima naselja i gradova.

Odredbama Odluke o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste (Narodne novine 44/12), koja je donesena na temelju članka 98. Zakona o cestama, određene su razvrstane ceste u 25 gradova koje postaju nerazvrstane ceste u ukupnoj duljini 2 801,08 km. Spomenutom Odlukom, na području Šibensko-kninske županije su određene ceste na području grada Šibenika duljine 138,05 km, koje prestaju biti razvrstane u javne ceste, te postaju nerazvrstane ceste.

Pravni status nerazvrstanih cesta je uređen odredbom članka 101. Zakona o cestama, prema kojoj je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i ne može se otuđiti iz vlasništva jedinice lokalne samouprave, niti se na njoj mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja građevina u skladu s odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, pod uvjetom da ne ometaju odvijanje prometa i održavanje nerazvrstane ceste. Odredbom članka 102. spomenutog Zakona, uređeno je pitanje pravnog statusa i upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige za ceste koje se grade od stupanja na snagu ovog Zakona, te je utvrđeno da nerazvrstana cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole, odnosno izdavanjem drugog akta na temelju kojeg je dopuštena uporaba građevine u skladu s posebnim propisom i upisuje se u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Odredbama članaka 131., 132. i 133. Zakona o cestama, uređeno je pitanje reguliranja pravnog statusa i upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i za nerazvrstane ceste koje su izgrađene do stupanja na snagu ovog Zakona. Navedenim odredbama utvrđene su i obveze jedinica lokalne samouprave u vezi nerazvrstanih cesta koje nisu evidentirane u katastru ili u katastru nije evidentirano stvarno stanje, da pribave i dostave nadležnom tijelu za katastar odgovarajuće geodetske elaborate kojima je snimljeno izvedeno stanje, kako bi tijelo nadležno za katastar po službenoj dužnosti podnijelo prijavu za upis nerazvrstane ceste u zemljišne knjige nadležnom zemljišnoknjižnom sudu.

Upravljanje nerazvrstanim cestama je uređeno odredbom članka 107. Zakona o cestama, prema kojoj se upravljanje, građenje i održavanje nerazvrstanih cesta obavlja na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti u skladu s propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo. Spomenutom odredbom je utvrđena i mogućnost da jedinica lokalne samouprave osnuje trgovačko društvo u svom vlasništvu radi obavljanja navedenih poslova, a utvrđena je i obveza jedinica lokalne samouprave u vezi vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama na svom području. Prema odredbi stavka 4. navedenog članka, sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama propisuje ministar uz suglasnost ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva.

Do vremena obavljanja revizije (studeni 2013.) nadležni ministar nije propisao sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama. Prema odredbama članaka 101. i 107. Zakona o cestama, nerazvrstane ceste su imovina jedinica lokalne samouprave, te su ih jedinice lokalne samouprave obvezne evidentirati u poslovnim knjigama u skladu s odredbama članaka 5., 7., 8., 18. i 19. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11), kojima je propisano iskazivanje imovine u knjigovodstvu proračuna, poslovne knjige proračuna, te načela iskazivanja i vrednovanja imovine u poslovnim knjigama.

Financiranje nerazvrstanih cesta je uređeno odredbom članka 108. Zakona o cestama, prema kojoj se građenje, rekonstrukcija i održavanje nerazvrstanih cesta financira iz proračuna jedinice lokalne samouprave, komunalne naknade i komunalnog doprinosa te naknada za osnivanje prava služnosti, prava građenja i prava zakupa na nerazvrstanoj cesti kao i iz drugih izvora. Za jedinice lokalne samouprave u kojima su prema odredbama Odluke o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste, određene javne ceste postale nerazvrstane ceste, utvrđeni su i dodatni izvori financiranja, odnosno iz dijela godišnje naknade za uporabu javnih cesta koja se plaća pri registraciji motornih i cestovnih vozila te iz dijela naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta sadržanoj u trošarini na motorne benzine.

Prema odredbi članka 109. Zakona o cestama, jedinica lokalne samouprave uređuje vrste, opseg i rokove izvođenja radova redovitog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta, te nadzor nad izvođenjem tih radova. Redovito održavanje cesta, prema odredbi članka 2. Zakona o cestama, čini skup mjera i radnji koje se obavljaju tijekom većeg dijela godine ili cijele godine na cestama uključujući i sve objekte i instalacije, sa svrhom održavanja prohodnosti i tehničke ispravnosti cesta i sigurnosti prometa na njima, a izvanredno održavanje su povremeni radovi koji se obavljaju radi mjestimičnog poboljšanja pojedinih dijelova ceste bez izmjene tehničkih elemenata, osiguranja sigurnosti, stabilnosti i trajnosti ceste i cestovnih objekata, te povećanja sigurnosti prometa.

Održavanje nerazvrstanih cesta se prema odredbi članka 107. Zakona o cestama obavlja na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti u skladu s propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo.

Komunalne djelatnosti koje se financiraju iz proračuna jedinica lokalne samouprave, između ostalih i održavanje nerazvrstanih cesta, prema odredbama članaka 4. i 15. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11 i 144/12), mogu obavljati trgovačka društva koja osniva jedinica lokalne samouprave, služba – vlastiti pogon, koji osniva jedinica lokalne samouprave, te pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, pri čemu predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje koje komunalne djelatnosti se mogu obavljati na temelju pisanog ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za povjeravanje određenih komunalnih poslova na temelju ugovora, te nakon provedenog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja donosi odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora. Prema odredbi članka 15. točke 5. navedenog Zakona, ugovor o povjeravanju određenih komunalnih poslova obavezno sadrži djelatnosti i vrijeme za koje se zaključuje ugovor, vrstu i opseg poslova, način određivanja cijene za obavljanje poslova, način i rok plaćanja, te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, a ugovor se može zaključiti najdulje na četiri godine.

Prema odredbama članaka 22. i 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu, održavanje nerazvrstanih cesta se, uz druge komunalne djelatnosti (odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje groblja i krematorija, te javnu rasvjetu), financira iz komunalne naknade, u skladu s Programom održavanja komunalne infrastrukture, koji donosi predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave za svaku kalendarsku godinu u skladu s predvidivim sredstvima i izvorima financiranja. Programom se obvezno utvrđuje opis i opseg poslova s procjenom pojedinih troškova za pojedine komunalne djelatnosti i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja. Izvješće o izvršenju navedenog programa se podnosi predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave do konca ožujka svake godine za prethodnu kalendarsku godinu.

Financijskom revizijom jedinica lokalne samouprave Šibensko-kninske županije, koju je Državni ured za reviziju obavio za 2011. i ranije godine, utvrđeno je da:

- pojedine jedinice lokalne samouprave nisu donijele program održavanja nerazvrstanih cesta, odnosno programi ne sadrže propisane elemente,
- pisani ugovori, u slučaju kada poslove obavlja vlastito trgovačko društvo se ne zaključuju,
- poslovi održavanja se ugovaraju putem narudžbenica, izravnim ugovaranjem, bez provođenja propisanih postupaka odabira izvoditelja,
- odluke o odabiru izvoditelja ne donosi predstavničko tijelo,
- nisu ustrojene odgovarajuće evidencije nerazvrstanih cesta,
- održavanje nerazvrstanih cesta se evidentira u okviru rashoda za tekuće i investicijsko održavanje, a nije sadržano u programu održavanja komunalne infrastrukture.

Predmet revizije su aktivnosti jedinica lokalne samouprave vezane uz održavanje nerazvrstanih cesta i izvore iz kojih se financira održavanje nerazvrstanih cesta.

U svrhu ocjene učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta u jedinicama lokalne samouprave utvrđeni su sljedeći ciljevi:

- ocijeniti organizaciju i kontrolu održavanja nerazvrstanih cesta,
- ocijeniti cjelovitost programa održavanja nerazvrstanih cesta,
- ocijeniti jesu li poslovi održavanja nerazvrstanih cesta povjereni u skladu s propisima,
- ocijeniti provedbu programa održavanja nerazvrstanih cesta, te
- ocijeniti primjerenost zakonodavnog okvira u dijelu koji se odnosi na održavanje nerazvrstanih cesta jedinica lokalne samouprave.

METODE I KRITERIJI REVIZIJE

U postupku revizije su korištene sljedeće metode prikupljanja i analize dokaza:

- analizirana su izvješća o obavljenim financijskim revizijama jedinica lokalne samouprave,
- proučeni su i analizirani zakoni i drugi propisi, koji reguliraju održavanje nerazvrstanih cesta, interni akti, te stručni članci,
- ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa, te pravila, procedura i drugih internih akata,
- analizirani su upitnici i provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave (odluke, planovi, ugovori, računi i drugo) koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima,
- obavljani su razgovori s odgovornim osobama, te su pribavljena obrazloženja o pojedinim poslovnim događajima.

Za ocjenu učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta, utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona i drugih propisa, a tijekom revizije su prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća pitanja:

- Je li jedinica lokalne samouprave donijela akt kojim je uredila održavanje nerazvrstanih cesta?
- Je li ustrojena baza podataka o nerazvrstanim cestama i vode li se odgovarajuće evidencije?
- Je li donesen program održavanja komunalne infrastrukture (nerazvrstanih cesta)?
- Jesu li poslovi održavanja nerazvrstanih cesta povjereni izvoditelju u skladu sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu?
- Je li ustrojen sustav kontrola održavanja nerazvrstanih cesta?

ODRŽAVANJE NERAZVRSTANIH CESTA

Na području jedinica lokalne samouprave Šibensko-kninske županije ima ukupno 2 685,14 km nerazvrstanih cesta.

U tablici u nastavku se daju podaci o površini, broju stanovnika, duljini nerazvrstanih cesta, te o prosječnoj gustoći mreže nerazvrstanih cesta u odnosu na površinu jedinice lokalne samouprave i u odnosu na broj stanovnika na području Šibensko-kninske županije.

Tablica broj 1

Površina, broj stanovnika, duljina nerazvrstanih cesta, te prosječna gustoća mreže nerazvrstanih cesta u odnosu na površinu jedinice lokalne samouprave i u odnosu na broj stanovnika na području Šibensko-kninske županije

| Redni broj | Jedinica lokalne samouprave | Površina u km ² | Broj stanovnika | Ukupna duljina nerazvrstanih cesta u m | Gustoća mreže nerazvrstanih cesta u m/km ² | Duljina nerazvrstanih cesta u m/stanovniku |
|------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------|--|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 (5/3) | 7 (5/4) |
| 1. | Grad Drniš | 355,00 | 7 498 | 120 000 | 338,03 | 16 |
| 2. | Grad Knin | 331,71 | 15 407 | 286 610 | 864,04 | 19 |
| 3. | Grad Skradin | 186,79 | 3 825 | 150 000 | 803,04 | 39 |
| 4. | Grad Šibenik | 433,00 | 46 332 | 514 030 | 1 187,14 | 11 |
| 5. | Grad Vodice | 130,59 | 8 875 | 100 000 | 765,16 | 11 |
| 6. | Općina Bilice | 25,66 | 2 307 | 40 000 | 1 558,85 | 17 |
| 7. | Općina Biskupija | 133,45 | 1 699 | 90 000 | 674,41 | 53 |
| 8. | Općina Cijljane | 83,28 | 239 | 12 000 | 144,09 | 50 |
| 9. | Općina Ervenik | 212,28 | 1 105 | - | - | - |
| 10. | Općina Kijevo | 74,37 | 417 | 35 000 | 470,62 | 84 |
| 11. | Općina Kistanje | 244,11 | 3 481 | 40 500 | 165,91 | 12 |
| 12. | Općina Murter-Kornati | 81,08 | 2 044 | 42 000 | 518,01 | 21 |
| 13. | Općina Pirovac | 40,97 | 1 930 | 30 000 | 732,24 | 16 |
| 14. | Općina Primošten | 57,18 | 2 828 | 1 000 000 | 17 488,63 | 354 |
| 15. | Općina Promina | 139,41 | 1 136 | - | - | - |
| 16. | Općina Rogoznica | 70,55 | 2 345 | 80 000 | 1 133,95 | 34 |
| 17. | Općina Ružić | 160,28 | 1 591 | 110 000 | 686,30 | 69 |
| 18. | Općina Tisno | 67,03 | 3 094 | - | - | - |
| 19. | Općina Tribunj | 15,16 | 1 536 | 35 000 | 2 308,71 | 23 |
| 20. | Općina Unešić | 187,45 | 1 686 | - | - | - |
| UKUPNO | | 3 029,35 | 109 375 | 2 685 140 | 886,37 | 25 |

Prosječna gustoća mreže nerazvrstanih cesta na području Šibensko-kninske županije je 886,37 m/km². Prosječna duljina nerazvrstanih cesta je 25 m/stanovniku. Četiri jedinice lokalne samouprave (općine Ervenik, Promina, Tisno i Unešić) nisu dostavile podatke o duljini nerazvrstanih cesta.

U tablici u nastavku se daju rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta i njihov udjel u ukupno ostvarenim rashodima i izdacima, te prosječno ostvareni rashodi po km ceste u jedinicama lokalne samouprave Šibensko-kninske županije.

Tablica broj 2

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta i njihov udjel u ukupno ostvarenim rashodima i izdacima, te prosječno ostvareni rashodi po km ceste u jedinicama lokalne samouprave Šibensko-kninske županije

| Redni broj | Jedinica lokalne samouprave | Ukupno ostvareni rashodi i izdaci u 2012. (u kn) | Ostvareni rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta u 2012. (u kn) | Udjel rashoda za održavanje nerazvrstanih cesta u ukupnim rashodima i izdacima u 2012. (u %) | Ukupna duljina nerazvrstanih cesta (u km) | Ostvareni rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta po dužnom km ceste (u kn) |
|------------|-----------------------------|--|--|--|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 (4/3) | 6 | 7 (4/6) |
| 1. | Grad Drniš | 18.992.295,00 | 503.592,00 | 2,7 | 120,000 | 4.197,00 |
| 2. | Grad Knin | 28.169.089,00 | 996.412,00 | 3,5 | 286,610 | 3.477,00 |
| 3. | Grad Skradin | 8.735.012,00 | 140.152,00 | 1,6 | 150,000 | 934,00 |
| 4. | Grad Šibenik | 180.015.107,00 | 3.510.616,00 | 2,0 | 514,030 | 6.830,00 |
| 5. | Grad Vodice | 44.831.303,00 | 798.761,00 | 1,8 | 100,000 | 7.988,00 |
| 6. | Općina Bilice | 3.986.477,00 | 447.897,00 | 11,2 | 40,000 | 11.197,00 |
| 7. | Općina Biskupija | 7.816.204,00 | 831.125,00 | 10,6 | 90,000 | 9.235,00 |
| 8. | Općina Civljane | 1.415.644,00 | 17.275,00 | 1,2 | 12,000 | 1.440,00 |
| 9. | Općina Ervenik | 2.648.063,00 | 14.446,00 | 0,6 | - | - |
| 10. | Općina Kijevo | 1.453.057,00 | 0,00 | 0,0 | 35,000 | 0,00 |
| 11. | Općina Kistanje | 5.908.430,00 | 406.085,00 | 6,9 | 40,500 | 10.027,00 |
| 12. | Općina Murter-Kornati | 8.792.714,00 | 206.780,00 | 2,4 | 42,000 | 4.923,00 |
| 13. | Općina Pirovac | 6.009.494,00 | 196.241,00 | 3,3 | 30,000 | 6.541,00 |
| 14. | Općina Primošten | 25.944.565,00 | 876.669,00 | 3,4 | 1.000,000 | 877,00 |
| 15. | Općina Promina | 2.307.849,00 | 0,00 | 0,0 | - | 0,00 |
| 16. | Općina Rogoznica | 17.260.616,00 | 2.815.093,00 | 16,3 | 80,000 | 35.189,00 |
| 17. | Općina Ružić | 3.221.533,00 | 71.598,00 | 2,2 | 110,000 | 651,00 |
| 18. | Općina Tisno | 12.574.461,00 | 195.228,00 | 1,6 | - | - |
| 19. | Općina Tribunj | 8.068.547,00 | 298.409,00 | 3,7 | 35,000 | 8.526,00 |
| 20. | Općina Unešić | 2.832.810,00 | 27.227,00 | 1,0 | - | - |
| UKUPNO | | 390.983.270,00 | 12.353.606,00 | 3,2 | 2 685,140 | 4.601,00 |

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta u 2012. su ostvareni u iznosu 12.353.606,00 kn i čine 3,2% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka. Prosječno ostvareni rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta na području Šibensko-kninske županije iznose 4.601,00 kn/km nerazvrstane ceste.

Općina Kistanje

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, utvrđena je općina Kistanje kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Šibensko-kninske županije. Površina općine Kistanje je 244,11 km², a obuhvaća 13 naselja s 3 481 stanovnika. Na koncu 2012., općina Kistanje je imala 13 zaposlenika.

Prema podacima općine, duljina nerazvrstanih cesta na području općine Kistanje je 40,50 km, što čini 165,91 m/km².

Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2012., ukupni rashodi i izdaci za 2012. su ostvareni u iznosu 5.908.430,00 kn, od čega se na rashode za održavanje nerazvrstanih cesta odnosi 406.085,00 kn ili 6,9% ukupnih rashoda i izdataka. Ostvareni rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta za 2012. iznose 10.027,00 kn po kilometru nerazvrstane ceste. Poslove održavanja nerazvrstanih cesta na području općine Kistanje je obavljala pravna osoba na temelju zaključenog ugovora o povjeravanju poslova održavanja, a pojedine poslove su obavljale pravne osobe na temelju narudžbenica bez zaključivanja ugovora.

Organizaciju i kontrolu poslova održavanja nerazvrstanih cesta na području općine Kistanje obavlja jedinstveni upravni odjel, a za vrijednosno značajnija ulaganja nadzor obavlja ovlaštenu nadzorni inženjer.

Nalaz i preporuke

Općina Kistanje je u prosincu 2011. donijela akt o nerazvrstanim cestama, kojim je uređeno upravljanje, izgradnja i održavanje nerazvrstanih cesta na području općine.

Prema podacima kojima raspolaže općina Kistanje, duljina nerazvrstanih cesta u naseljima na području općine je 40,50 km, međutim jedinstvena baza podataka o nerazvrstanim cestama nije ustrojena, a podaci o cestama nisu potpuni i cjeloviti. Nerazvrstane ceste nisu upisane u zemljišnim knjigama kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo općine. Općina je od Područnog ureda za katastar – odjel Knin, zatražila podatke o katastarskim česticama na kojima su izgrađene ceste, kako bi se ceste mogle upisati kao neotuđivo vlasništvo općine u zemljišnim knjigama. Za većinu cesta nisu riješeni imovinsko pravni odnosi, a stvarno stanje nerazvrstanih cesta nije istovjetno katastarskim česticama navedenim u katastarskom planu, te upis u zemljišne knjige nije moguć bez prethodne geodetske izmjere izvedenog stanja cesta, izrade geodetskog elaborata i ucrtavanja stvarnog stanja u katastarskom planu.

U poslovnim knjigama je evidentirana vrijednost nerazvrstanih cesta u iznosu 4.541.647,00 kn a odnosi na ulaganja u nerazvrstane ceste u godinama od kada je ustrojena općina Kistanje kao jedinica lokalne samouprave. Analitička evidencija nerazvrstanih cesta u poslovnim knjigama nije ustrojena, te vrijednost nije evidentira prema pojedinim nerazvrstanim cestama.

Državni ured za reviziju predlaže, do donošenja propisa o sadržaju i načinu vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama, ustrojiti i voditi jedinstvenu bazu (popis) podataka o nerazvrstanim cestama na području općine, koja će uz naziv ili oznaku nerazvrstane ceste sadržavati duljinu i površinu nerazvrstane ceste, te broj katastarske čestice i naziv katastarske općine na kojoj je izgrađena cesta. Nadalje se predlaže poduzeti aktivnosti za upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Također se predlaže ustrojiti analitičku evidenciju nerazvrstanih cesta, te u poslovnim knjigama evidentirati ukupnu vrijednost nerazvrstanih cesta.

Općinsko vijeće je u prosincu 2011. donijelo Program održavanja komunalne infrastrukture za 2012. i izmjene programa u prosincu 2012., prema kojima planirana sredstva za održavanje nerazvrstanih cesta iznose 350.000,00 kn, a za čišćenje snijega iznose 76.826,00 kn, što ukupno iznosi 426.826,00 kn. Planirani izvori financiranja održavanja cesta su prihodi od komunalne naknade i drugi proračunski prihodi. Program održavanja nerazvrstanih cesta ne sadrži opis (vrstu), opseg (količinu) poslova i procjenu troškova prema pojedinim poslovima održavanja i prema pojedinim nerazvrstanim cestama na kojima se planiraju obavljati poslovi održavanja. Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta su ostvareni u iznosu 406.085,00 kn ili 95,1% planiranih rashoda. U ožujku 2013., općinskom vijeću je podneseno Izvešće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture na području općine Kistanje za 2012.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti godišnji program održavanja nerazvrstanih cesta koji će sadržavati opis (vrstu), opseg (količinu) i procjenu troškova prema pojedinim poslovima održavanja, a po potrebi i prema pojedinim nerazvrstanim cestama na kojima se planiraju obavljati poslovi održavanja. Nadalje se predlaže pratiti izvršenje godišnjeg programa održavanja komunalne infrastrukture, te podnositi općinskom vijeću izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture na području općine prema svim elementima godišnjeg programa.

Općinsko vijeće je u listopadu 2006. donijelo Odluku o komunalnim djelatnostima i izmjene u veljači 2007. i ožujku 2011., prema kojima se održavanje nerazvrstanih cesta obavlja na temelju pisanog ugovora o povjeravanju komunalnih djelatnosti. Obavljanje održavanja nerazvrstanih cesta se može, osim pravnoj ili fizičkoj osobi, povjeriti i trgovačkom društvu u vlasništvu općine ili vlastitom pogonu za obavljanje komunalnih djelatnosti. Postupak povjeravanja obavljanja komunalne djelatnosti se provodi prikupljanjem ponuda kada je procijenjena godišnja vrijednost radova manja od 200.000,00 kn, a kada je veća od 200.000,00 kn, provodi se na temelju javnog natječaja. Odlukom su određeni uvjeti koje ponuditelj mora ispunjavati, mjerila za odabir ponude, te sadržaj ugovora i rok na koji se zaključuje ugovor. Prema odredbama navedene Odluke, nakon provedenog postupka prikupljana ponuda ili javnog natječaja, izvješća povjerenstva i odluke općinskog vijeća o izboru ponuditelja, ugovor s odabranim ponuditeljem zaključuje načelnik.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta za 2012. su ostvareni u iznosu 406.085,00 kn, a odnose se održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu 329.259,00 kn i na zimsko održavanje nerazvrstanih cesta – čišćenje snijega u iznosu 76.826,00 kn.

U skladu s donesenom Odlukom o komunalnim djelatnostima, poslovi održavanja nerazvrstanih cesta su povjereni pravnoj osobi na temelju provedenog javnog natječaja, odluke općinskog vijeća o izboru ponuditelja i zaključenog ugovora u travnju 2011. Ugovor je zaključen na četiri godine.

Ugovorom su utvrđene obveze izvoditelja poslova, obračun i način određivanja cijene za obavljanje poslova (prema jediničnim cijenama iz prihvaćene ponude i ponudbenog troškovnika koji je sastavni dio ugovora, s tim da se cijene nakon isteka prve godine mogu povećati ako cijene elemenata na temelju kojih su određene cijene porastu za više od 5,0%), obavljanje nadzora i kontrole obavljenih poslova, način i rok plaćanja, dok jamstvo izvršitelja za ispunjenje ugovora nije ugovoreno niti su pribavljeni instrumenti osiguranja. Ugovoreno je da će izvoditelj obavljati ugovorene poslove prema nalogu općine. U kolovozu 2012., zaključen je dodatak ugovoru kojim su promijenjene cijene za pojedine vrste poslova na održavanju nerazvrstanih cesta (pojedine cijene su smanjene i do 50,0%, dok je izrada asfalta povećana za 7,4%). Ugovorom i dodatkom ugovoru nije utvrđena ukupna vrijednost poslova na održavanju nerazvrstanih cesta za 2012. Iz ugovora i priloženog troškovnika nije vidljiv opis, opseg i vrijednost prema pojedinim poslovima i nerazvrstanim cestama na kojima se planiraju obavljati poslovi održavanja. Izvoditelj je tijekom 2012. ispostavio tri situacije za obavljene poslove u iznosu 334.824,00 kn. Izvršeni poslovi na održavanju nerazvrstanih cesta su obračunani prema ugovorenim cijenama.

Pojedini poslovi na održavanju nerazvrstanih cesta što se odnose na nasipavanje makadamskih cesta i čišćenje ulica od snijega u iznosu 71.261,00 kn, obavljani su na temelju naloga i narudžbenica, bez zaključivanja ugovora o povjeravanju poslova održavanja nerazvrstanih cesta. Navedeni način obavljanja komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta koji su povjereni na temelju naloga i narudžbenica nije u skladu s odredbama Odluke o komunalnim djelatnostima.

Državni ured za reviziju predlaže poslove održavanja nerazvrstanih cesta povjeravati na temelju zaključenog ugovora u skladu s donesenom Odlukom o komunalnim djelatnostima na području općine Kistanje. Predlaže se zaključiti ugovor o povjeravanju poslova održavanja nerazvrstanih cesta sa svim propisanim elementima, odnosno ugovorom utvrditi opis (vrstu), opseg (količinu) i procjenu troškova prema pojedinim poslovima održavanja, te ugovoriti jamstvo izvršitelja za ispunjenje ugovora i pribaviti instrumente osiguranja. Također se predlaže zaključiti ugovor o održavanju nerazvrstanih cesta u skladu s godišnjim programom održavanja komunalne infrastrukture, te pratiti izvršenje ugovora, odnosno obavljenih poslova prema vrstama, količini i ugovorenoj cijeni.

Općina Kistanje se očitovala na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti i prihvatila nalaze i preporuke Državnog ureda za reviziju, kao smjernice za budući rad.

U očitovanju navodi da već provodi mjere i aktivnosti za ustrojavanje jedinstvene baze podataka i izradu geodetskih podloga i druge dokumentacije potrebne za upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige.

Općina posebno navodi da je ugovor o održavanju nerazvrstanih cesta zaključen na četiri godine, te da je vrlo teško planirati visinu godišnjih rashoda za održavanje cesta pogotovo kad se zna da općina Kistanje nema vlastitih sredstava te da se najvećim dijelom financira iz pomoći državnog proračuna. Međutim navodi da se radovi obavljaju nakon što se prethodno izradi projektna dokumentacija, osiguraju financijska sredstva, a stvarno izvedeni radovi su precizirani građevinskom knjigom i ispostavljenim situacijama ovjerenim od nadzornog tijela.

Nadalje navodi da se poslovi održavanja nerazvrstanih cesta povjeravaju na temelju zaključenog ugovora u skladu s donesenom Odlukom o komunalnim djelatnostima, međutim zbog hitnosti i neodgodivih potreba, pojedini poslovi (zimski služba), su se u 2012. povjeravali izravno.

Prema odredbi članka 14. stavka 5. Zakona o Državnom uredu za reviziju, na ovo izvješće zakonski predstavnik može staviti prigovor u roku osam dana od dana njegova primitka.

O prigovoru odlučuje glavni državni revizor.

Prigovor se dostavlja Državnom uredu za reviziju, Područni ured Dubrovnik, Dubrovnik, Vukovarska 6.

Ovlašteni državni revizori:

Mirko Sočo, dipl. oec., v.r.

Anka Vojković, dipl. oec., v.r.

Ana Lale, dipl. oec., v.r.

Mara Bukvić, dipl. oec., v.r.