



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Sisak

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

ODRŽAVANJE NERAZVRSTANIH CESTA U GRADU ZAGREBU

Sisak, studeni 2013.

SADRŽAJ

stranica

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE I KRITERIJI REVIZIJE	5
ODRŽAVANJE NERAZVRSTANIH CESTA	6
OCJENA UČINKOVITOSTI ODRŽAVANJA NERAZVRSTANIH CESTA	10
OČITOVANJE GRADA ZAGREBA	11



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Sisak

KLASA: 041-01/13-15/5
URBROJ: 613-05-13-10

Sisak, 29. studenoga 2013.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI ODRŽAVANJA NERAZVRSTANIH CESTA
U GRADU ZAGREBU

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta u gradu Zagrebu.

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 29. studenoga 2013.

Grad Zagreba je utvrđen 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) i Zakona o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08 i 36/09), Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, jedinica je lokalne samouprave koja ujedno ima i položaj jedinice područne (regionalne) samouprave.

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 35 000 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 2 801,100 km. Spomenutom Odlukom, na području grada Zagreba određene su ceste duljine 708,430 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 lokalne jedinice, 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, 144/12 i 94/13), 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 odredbi članka 15. točke 5. navedenog Zakona, ugovor o povjeravanju određenih komunalnih poslova obavezno sadrži djelatnosti i vrijeme za koje se sklapa 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 sklopiti najdulje na četiri godine.

Prema odredbi 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 grada Zagreba, koju je Državni ured za reviziju obavio za 2011. i ranije godine, utvrđeno je da:

- nerazvrstane ceste nisu u poslovnim knjigama evidentirane, niti su obuhvaćene popisom imovine i obveza, te
- analitička evidencija nerazvrstanih cesta nije ustrojena.

Predmet revizije su bile aktivnosti grada Zagreba vezane uz održavanje nerazvrstanih cesta i izvore iz kojih se financira održavanje nerazvrstanih cesta.

U svrhu ocjene učinkovitosti održavanja nerazvrstanih cesta u gradu Zagrebu 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 grada Zagreba.

METODE I KRITERIJI REVIZIJE

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

- analizirana su izvješća o obavljenim financijskim revizijama grada Zagreba,
- 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 grad Zagreb donio akt kojim je uredio 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 s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu?
- Je li ustrojen sustav kontrola održavanja nerazvrstanih cesta?

ODRŽAVANJE NERAZVRSTANIH CESTA

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj i odredbama Zakona o Gradu Zagrebu, utvrđen je Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, koji ujedno ima i položaj jedinice područne (regionalne) samouprave. Površina grada je 641,35 km², a obuhvaća 70 naselja s 790 017 stanovnika. Grad Zagreb je koncem 2012. imao 2 643 zaposlenika.

Prema podacima grada Zagreba, duljina nerazvrstanih cesta na području grada je 2 449,000 km, što čini 3 818,50 m/km². Prosječna duljina nerazvrstanih cesta je 3 m/stanovniku.

Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2012., ukupni rashodi i izdaci za 2012. su ostvareni u iznosu 6.433.030.859,00 kn, od čega se na rashode za održavanje nerazvrstanih cesta odnosi 328.723.325,00 kn ili 5,1% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka (javne ceste u iznos 214.276.647,00 kn i nerazvrstane ceste u iznosu 114.446.678,00 kn). Rashodi za održavanje cesta su financirani iz prihoda od komunalne naknade, naknade za uporabu javnih cesta i drugih proračunskih prihoda. Prosječno ostvareni rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta u gradu Zagrebu iznose 134.228,00 kn/km nerazvrstane ceste.

Prema Odluci o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste, na području grada Zagreba je 708,430 km cesta (županijskih i lokalnih cesta) koje su postale nerazvrstane ceste, a tijekom 2012. su održavane u skladu s ranije zaključenim ugovorima o održavanju javnih cesta.

Poslove organizacije održavanja javnih i nerazvrstanih cesta obavlja Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet.

Nalaz i preporuke

Grad Zagreb je u 2007. donio Odluku o nerazvrstanim cestama, te izmjene odluke 2008. i 2009. u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Skreće se pozornost, da je u srpnju 2011. stupio na snagu Zakon o cestama, kojim je, zajedno s izmjenama i dopunama navedenog Zakona iz 2013. usklađeno zakonodavstvo Republike Hrvatske sa zakonodavstvom Europske unije te je, između ostalog, uređen pravni status nerazvrstanih cesta.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti akt kojim će se urediti upravljanje, održavanje i izgradnja nerazvrstanih cesta na području grada, što čini nerazvrstanu cestu, tko upravlja nerazvrstanim cestama, koji su poslovi upravljanja nerazvrstanim cestama, te poslovi održavanja (redovno i izvanredno održavanje), građenja i rekonstrukcije nerazvrstanih cesta te tko ih obavlja, propisati mjere zaštite nerazvrstanih cesta i utvrditi tko obavlja kontrolu i nadzor nad poslovima održavanja nerazvrstanih cesta, te tko vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama. Predlaže utvrditi izvore financiranja nerazvrstanih cesta i provedbu upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige u skladu s odredbama Zakona o cestama.

Grad Zagreb ima bazu nerazvrstanih cesta koja sadrži naziv ulica po gradskim četvrtima, a drugi podaci nisu navedeni. S obzirom da nije donesen propis o sadržaju i načinu vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama iz članka 107. stavka 4. Zakona o 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 podataka o nerazvrstanim cestama koja će sadržavati najmanje naziv ili oznaku nerazvrstane ceste, opis ceste, duljinu i površinu nerazvrstane ceste, te broj katastarske čestice i naziv katastarske općine na kojoj je cesta izgrađena.

Grad Zagreb je djelomično upisao nerazvrstane ceste u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave. U poslovnim knjigama je koncem 2012. evidentiran dio vrijednosti cesta, željeznica i drugih prometnih objekata u iznosu 19.492.099,00 kn. Analitička knjigovodstvena evidencija nerazvrstanih cesta nije ustrojena. 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, kojima je propisan način vođenja evidencija i iskazivanja imovine, te prema kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora.

Državni ured za reviziju predlaže poduzeti aktivnosti za upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave u skladu s odredbama Zakona o cestama. Nadalje, predlaže ustrojiti analitičku knjigovodstvenu evidenciju nerazvrstanih cesta koja će sadržavati podatke o vrijednosti pojedinih cesta, te u poslovnim knjigama evidentirati ukupnu vrijednost nerazvrstanih cesta.

Gradska skupština grada Zagreba je donijela u prosincu 2011. Program radova u djelatnosti gospodarenja vodama, prometa i komunalnog gospodarstva grada Zagreba za 2012., kojim je, između ostalog, planirano i održavanje komunalne infrastrukture. Gradska skupština grada Zagreba je donijela Program održavanja komunalne infrastrukture za 2012. u travnju 2012., a izmjene programa u listopadu 2012. Navedeni Program trebalo je donijeti prije početka razdoblja na koji se odnosi. U okviru Programa održavanja komunalne infrastrukture, između ostalog su planirani rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu 115.000.000,00 kn, a izmjenama navedenog Programa su planirani u iznosu 129.796.000,00 kn. Navedeni program sadrži iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa i izvore financiranja, a ne sadrži opis (vrstu) i opseg (količinu) poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po cestama. Prema odredbi članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu, programom održavanja komunalne infrastrukture obvezno se utvrđuje, između ostalog, opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima.

Predstavničkom tijelu je u srpnju 2013. podneseno izvješće o izvršenju Programa radova u djelatnosti gospodarenja vodama, prometa i komunalnog gospodarstva Grada Zagreba za 2012. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojem je izvršno tijelo dužno do konca ožujka svake godine predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave podnijeti izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu.

Prema izvješću o izvršenju Programa radova u djelatnosti gospodarenja vodama, prometa i komunalnog gospodarstva za održavanje nerazvrstanih cesta Grada Zagreba za 2012., rashodi su ostvareni u iznosu 114.446.678,00 kn, što je za 11,8% manje od plana. Ostvareni rashodi se odnose na usluge redovnog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta, te druge rashode održavanja nerazvrstanih cesta.

Državni ured za reviziju predlaže prije početka kalendarske godine na koju se odnosi donijeti godišnji program održavanja nerazvrstanih cesta, koji će sadržavati opis (vrstu), opseg (količinu) i procjenu troškova prema pojedinim poslovima održavanja i prema pojedinim nerazvrstanim cestama na kojima se planiraju obavljati poslovi održavanja, pratiti izvršenje godišnjeg programa održavanja komunalne infrastrukture i u propisanom roku (do konca ožujka tekuće godine za prethodnu godinu) podnositi predstavničkom tijelu izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture na području grada Zagreba, prema svim elementima godišnjeg programa.

Prema Odluci o nerazvrstanim cestama, poslove održavanja nerazvrstanih cesta obavlja podružnica trgovačkog društva u vlasništvu grada Zagreba (dalje u tekstu: Podružnica za ceste). Grad Zagreb je s Podružnicom za ceste zaključivao godišnje ugovore za redovno i izvanredno održavanje. Prema odredbama zaključenih ugovora, Podružnica za ceste se obvezala na temelju programa održavanja komunalne infrastrukture donijeti operativne i terminske planove radova s detaljnim iskazom količine i površine održavanja, te pojedinačnu vrijednost radova i usluga, što nije učinjeno.

Za redovno održavanje nerazvrstanih cesta grad Zagreb je u srpnju 2012. zaključio ugovor s Podružnicom za ceste u iznosu 80.000.000,00 kn, od čega se na usluge održavanja u 2012. planira utrošiti 70.317.000,00 kn, a razlika u iznosu 9.683.000,00 kn se odnosi na usluge održavanja obavljene ranijih godina. Prema zapisniku o primopredaji obavljenih radova, u 2012. su izvedeni radovi redovnog održavanja u vrijednosti 75.845.981,00 kn, što je za 5.528.981,00 kn ili 7,9% više od ugovorenih radova za 2012.

Za izvanredno održavanje nerazvrstanih cesta grad Zagreb je u lipnju 2012. zaključio ugovor s Podružnicom za ceste u iznosu 52.660.370,00 kn, a u prosincu 2012. je zaključen dodatak ugovoru, kojim je vrijednost radova smanjena na 49.796.000,00 kn u skladu s izmjenama Programa održavanja komunalne infrastrukture za 2012. Prema zapisniku o primopredaji obavljenih radova, u 2012. su izvedeni radovi izvanrednog održavanja u vrijednosti 42.845.981,00 kn, što je za 5.343.019,00 kn ili 12,5% manje od ugovorenih radova.

Ugovore o održavanju nerazvrstanih cesta (za redovno i izvanredno održavanje) je trebalo zaključiti prije početka razdoblja na koje se odnose. U skladu s ugovorenim uvjetima, Podružnica za ceste je dostavila okončane situacije za obavljene poslove održavanja s prikazom jediničnih cijena i količina radova, a sastavljeni su i zapisnici o primopredaji izvedenih radova prema zaključenim ugovorima.

Državni ured za reviziju predlaže zaključiti ugovore o održavanju nerazvrstanih cesta prije početka razdoblja na koje se odnose, ugovorima utvrditi pojedinačne cijene, količine i vrste radova koji se povjeravaju, te pratiti izvršenje zaključenih ugovora prema Programu održavanja komunalne infrastrukture.

Kontrolu nad poslovima održavanja nerazvrstanih cesta provodi pročelnik Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet. Pojedine usluge stručnog nadzora obavljale su pravne osobe.

Osim toga, prema Pravilniku o održavanju i zaštiti javnih cesta (Narodne novine 25/98 i 162/98), grad Zagreb (Upravno tijelo grada Zagreba) planira, organizira i provodi održavanje dijela javnih cesta na svom području. Navedene ceste su prema Odluci o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste na području Grada Zagreba postale nerazvrstane, ali su tijekom 2012. održavane u skladu s ranije zaključenim ugovorima.

Održavanje preuzetih javnih cesta također je planirano Programom radova na području vodnog gospodarstva, prometa i komunalnog gospodarstva u Gradu Zagrebu za 2012. Prema programu, rashodi su planirani u iznosu 215.000.000,00 kn, a izmjenama su planirani u iznosu 220.000.000,00 kn. Sredstva za održavanje javnih cesta ostvaruju se iz naknade za uporabu javnih cesta, koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila, te vodnog doprinosa.

Rashodi za održavanje javnih cesta su ostvareni u iznosu 214.276.647,00 kn, što je za 2,6% manje od plana. Ostvareni rashodi se odnose na redovno održavanje javnih cesta u iznosu 169.773.557,00 kn, izvanredno održavanje u iznosu 30.524.163,00 kn i druge rashode održavanja javnih cesta (nadzor, tehnička dokumentacija, naknade i druge) u iznosu 13.978.927,00 kn.

Vrsta, opseg i rokovi izvođenja radova redovnog i izvanrednog održavanja javnih cesta, te kontrola i nadzor nad izvođenjem radova, utvrđeni su Pravilnikom o održavanju i zaštiti javnih cesta, Pravilima i tehničkim uvjetima za ophodnju javnih cesta (Narodne novine 111/99) i Pravilnikom o opravdanim slučajevima i postupku zatvaranja javnih cesta (Narodne novine 119/07).

Redovno održavanje javnih cesta, obavljala je Podružnica za ceste na temelju ugovora zaključenog 2009. i dodatka ugovoru iz 2012. Grad Zagreb je 2009. zaključio ugovor o izvođenju radova redovnog održavanja javnih cesta za razdoblje od 2009. do 2012., a ugovorena vrijednost radova je 665.974.980,00 kn. U 2012. je zaključen dodatak ugovoru zbog povećanja ugovorenih cijena ugradnje asfaltne mase za 10,0%, u razdoblju od 1. svibnja do 31. prosinca 2012. Zapisnik o izvedenim radovima je sastavljen u 2012. Poslovi izvanrednog održavanja javnih cesta u 2012. su se povjeravali prema propisima o javnoj nabavi.

Programom održavanja komunalne infrastrukture za 2013., obuhvaćeno je i održavanje javnih cesta koje su tijekom 2012. postale nerazvrstane ceste.

OCJENA UČINKOVITOSTI ODRŽAVANJA NERAZVRSTANIH CESTA

Grad Zagreb je odgovoran za održavanje nerazvrstanih cesta na svom području. Državni ured za reviziju ocjenjuje da održavanje nerazvrstanih cesta na području grada Zagreba nije dovoljno učinkovito. Revizijom održavanja nerazvrstanih cesta su utvrđene nepravilnosti i propusti koje je potrebno otkloniti kako bi se povećala učinkovitost održavanja nerazvrstanih cesta. Zbog navedenog se predlaže:

- donijeti akt kojim će se urediti upravljanje, održavanje i izgradnja nerazvrstanih cesta na području grada Zagreba, što čini nerazvrstanu cestu, tko upravlja nerazvrstanim cestama, koji su poslovi upravljanja nerazvrstanim cestama, te poslovi održavanja (redovno i izvanredno održavanje), građenja i rekonstrukcije nerazvrstanih cesta te tko ih obavlja, propisati mjere zaštite nerazvrstanih cesta i utvrditi tko obavlja kontrolu i nadzor nad poslovima održavanja nerazvrstanih cesta, te tko vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama; Utvrditi izvore financiranja nerazvrstanih cesta i provedbu upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige u skladu s odredbama Zakona o cestama,
- do donošenja propisa o sadržaju i načinu vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama, obaviti popis nerazvrstanih cesta na području grada Zagreba te ustrojiti i voditi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama, koja će sadržavati naziv ili oznaku nerazvrstane ceste, opis ceste, duljinu i površinu nerazvrstane ceste, te broj katastarske čestice i naziv katastarske općine na kojoj je cesta izgrađena,
- poduzeti aktivnosti za upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i neotuđivo vlasništvo grada Zagreba,
- u poslovnim knjigama evidentirati vrijednost nerazvrstanih cesta, te ustrojiti analitičku knjigovodstvenu evidenciju nerazvrstanih cesta,
- donijeti godišnji program održavanja nerazvrstanih cesta koji će sadržavati opis (vrstu), opseg (količinu) i procjenu troškova prema pojedinim poslovima održavanja i prema pojedinim nerazvrstanim cestama na kojima se planiraju obavljati poslovi održavanja, te pratiti izvršenje godišnjeg programa održavanja komunalne infrastrukture i u propisanom roku (do konca ožujka tekuće godine za prethodnu godinu) podnositi predstavničkom tijelu izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture na području grada Zagreba, prema svim elementima godišnjeg programa,
- zaključiti ugovore o održavanju nerazvrstanih cesta prije početka razdoblja na koje se odnose, ugovorima utvrditi pojedinačne cijene, količine i vrste radova koji se povjeravaju, te pratiti izvršenje ugovora prema Programu održavanja komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te učinkovitost održavanja nerazvrstanih cesta na području grada Zagreba.

OČITOVANJE GRADA ZAGREBA

Grad Zagreb prihvaća nalaz i preporuke Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da je u kolovozu 2013. donio novu Odluku o nerazvrstanim cestama u skladu s odredbama Zakona o cestama.

Navodi da će i dalje poduzimati mjere i provoditi predložene aktivnosti s ciljem unapređenja procesa održavanja nerazvrstanih cesta i evidentiranja imovine.