ANALÝZA – PROBLEMATICKÉ PODNETY – OPRAVY MIESTNYCH KOMUNIKÁCIÍ



Tento materiál je výstupom projektu *Participácia, informovanosť a tvorba verejných politík na úrovni samospráv - Odkaz pre starostu 2.0*. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu cez operačný program Efektívna verejná správa.



# 

# 1 ÚVOD A CIELE ANALÝZY

Cieľom tejto čiastkovej aktivity je **rozšírenie celkového povedomia** o riešení podnetov, ktoré sa objavujú na portáli Odkaz pre starostu. V mnohých prípadoch totiž nie je úplne jasné tak ako **určovanie zodpovednosti** za dané podnety, ako ani **možnosť riešenia** pridelenými subjektmi. Tento stav vychádza z nejasností pracovných postupov samospráv pri riešení problémov.

Samosprávy sa musia pri riešení podnetov držať **platnej legislatívy**, pričom v mnohých prípadoch dochádza ku **kompetenčným sporom** pri výklade legislatívy, čo môže následne predlžovať dobu riešenia podnetov, prípadne úplne zablokovať riešenie.

V rámci tejto aktivity bude vyhotovených niekoľko i**nformačných materiálov, ktoré majú slúžiť k presnému a jednoznačnému informovaniu o tom, čo konkrétne sa deje s určitými typmi podnetov po ich nahlásení**. Výsledné dokumenty majú slúžiť všetkým zúčastneným stranám:

* **občanom ako zadávateľom podnetov** - v pochopení ako fungujú jednotlivé procesy a zistení, prečo je s niektorými podnetmi nakladané konkrétnym spôsobom
* **samosprávam** - v zjednotení svojich stanovísk pri výklade konkrétnych podnetov a v realizácií správnych postupov
* **administrátorom** - v kombinácii vyššie uvedeného, kedy získajú lepší prehľad o tom, aká je cesta podnetov, ktoré majú v správe a ako reagovať na konkrétne situácie

Za účelom vytipovania konkrétnych záležitostí na riešenie boli **oslovení administrátori** a administrátorky portálu, ktorí na základe svojej práce majú rozsiahle povedomie o dianí na portáli a sami sa stretávajú s tým, keď sa niektoré podnety zaseknú v riešení, alebo v následnom posudzovaní stavu podnetu a snahe o ich riešenie.

Rovnako boli za týmto účelom **oslovené aj niektoré samosprávy**, ktoré v rámci novej formy kategorizácie mali možnosť označiť typy podnetov, ktoré sa im na základe doterajších skúseností javia ako problematické.

V kombinácii odpovedí od administrátorského tímu a samospráv vzniklo **6 tém**, ktorým sú venované špecifické analýzy, z ktorých sa čerpajú informácie pre tvorbu samostatných manuálov ako aj blogov, ktoré vzniknú v vzápätí po dokončení konkrétnych analýz.

Cieľom tejto analýzy je podrobne spracovať a **zmapovať riešenie podnetov** z kategórie výtlky. Špecifickým cieľom je tak 1.) **opis legislatívneho rámca** kompetencií samospráv v spomínanej oblasti ako aj 2.) **analýza postupov samospráv pri riešení** samotných podnetov.

# 2 VÝCHODISKOVÝ STAV

Podnety smerované k stavu komunikácií v mestách sú rovnako dlhodobo prirodzenou súčasťou Odkazu pre starostu. Ako ukazuje graf č. 1, počet podnetov zameraných na túto problematiku postupne od roku 2010 (1 podnet) rástol. V roku 2018 dosiahol hodnotu 1 234 podnetov a tvoril celkovo desatinu zo všetkých zadaných podnetov.[[1]](#footnote-1)

**Graf č. 1.** Počet a podiel podnetov týkajúcich sa výtlkov ročne.

*Zdroj: Odkaz pre starostu.*

**Tabuľka č. 1.** Statusy podnetov.

|  |  |
| --- | --- |
| **Zaslaný** | V čase, kedy plynie samospráve alebo inému zodpovednému subjektu lehota na zaslanie odpovede, je podnetu priradený status „Zaslaný“. |
| **V riešení** | Status „V riešení“ figuruje pri podnetoch, na ktoré zodpovedný subjekt odpovedal a v odpovedi identifikoval konkrétny postup vedúci k odstráneniu problému, ktorý môže v niektorých prípadoch zabrať aj časové obdobie presahujúce mesiace. |
| **Vyriešený** | Podnet dostane status „Vyriešený“, ak došlo na základe zásahu zodpovedného subjektu k odstráneniu existujúceho problému, respektíve došlo k naplneniu požiadavky vyplývajúcej z podnetu. |
| **Neriešený** | Ak problém nebol odstránený, a zároveň nie sú splnené podmienky na jeho zaradenie do kategórií „Zaslaný“ a „Uzavretý“ (typicky ide o prípad, keď zodpovedný subjekt do 14 dní nereaguje) má status „Neriešený“. Označenie podnetu statusom „Neriešený“ neznamená, že podnet je takto označený definitívne. Na základe neskoršej reakcie samosprávy administrátor zmení status podnetu na „V riešení“ alebo „Vyriešený“, takisto ako v prípade obdržania aktualizácie podnetu, ktorá indikuje vyriešenie podnetu, bude podnetu priradený status „Vyriešený“. |
| **Uzavretý** | Status „Uzavretý“ prideľujeme podnetom, ktorým nie je možné jednoznačne dať na základe odpovede od samosprávy či aktualizácií a komentárov od užívateľov žiadny z iných statusov. Status môže byť podnetu pridelený z niekoľkých dôvodov:  1.) Podnet bol vyriešený, avšak bez zásahu samosprávy, resp. zodpovednej osoby. Vyriešil ho čas (napr. zmena počasia), alebo iný subjekt (napr. dobrovoľníci).  2.) Samospráva nesúhlasí s riešením navrhovaným zadávateľom podnetu a k tomuto rozhodnutiu uviedla zrozumiteľné/relevantné argumenty. |

*Zdroj: Odkaz pre starostu.*

Tabuľka č. 1 opisuje jednotlivé statusy, ktoré podnety na Odkaze pre starostu môžu nadobudnúť. Graf č. 2 zobrazuje rozdelenie podnetov týkajúcich sa čiernych skládok v jednotlivých rokoch na základe ich statusu.

Vo všeobecnosti je možné medzi rokmi pozorovať trend stúpajúceho počtu tohto typu podnetov, pričom vrchol predstavuje rok 2018 s celkovo 1 234 nahlásenými skládkami a podiel vyriešených podnetov (s výnimkou roku 2010) dlhodobo až do roku 2016 presahoval 60 %. Od roku 2015 však pozorujeme postupný pokles podielu vyriešených podnetov.

**Graf č. 2.** Počet a podiel podnetov týkajúcich sa výtlkov ročne podľa statusu.

*Zdroj: Odkaz pre starostu.*

Úspešnosť riešenia podnetov týkajúcich sa týchto problémov bola dlhodobo **nadpriemerná** v porovnaní s inými kategóriami. Výnimku predstavujú roky 2010, 2017 a 2018, kedy podiel vyriešených podnetov ročne klesol pod celkový priemer (viď graf č. 3). Zároveň môžeme medzi rokmi 2017 a 2018 pozorovať divergenciu od priemeru, nakoľko zaostávanie kategórie výtlkov v podiele vyriešených podnetov narástlo z 2 % na 4,3 %.

**Graf č. 3.** Podiel vyriešených podnetov ročne.

*Zdroj: Odkaz pre starostu.*

Zároveň opačne platí, že podiel neriešených podnetov týkajúcich sa výtlkov bol až do roku 2017 každoročne nižší ako celkový podiel neriešených podnetov (viď graf č. 4).

**Graf č. 4.** Podiel neriešených podnetov ročne.

*Zdroj: Odkaz pre starostu.*

Rovnako ako v prípade podnetov s nelegálne umiestneným odpadom, ani v tomto prípade sa nejedná o problematické podnety v zmysle nedostatočného riešenia zo strany samospráv (v porovnaní napr. s kategóriou parkovanie). Uvedené štatistiky ukazujú, že podnety z týchto kategórií dlhodobo skôr vykazujú o niečo lepšie výsledky ako celkový priemer riešenia podnetov na portáli. Napriek tomu sme sa z viacerých dôvodov rozhodli tejto problematike venovať.

Podobne ako pri podnetoch týkajúcich sa čiernych skládok, aj v tomto prípade sa jednalo o tip od dobrovoľných administrátorov a administrátoriek, ktorí mali za úlohu **určiť problematické** typy podnetov. Rovnako sa problematika výtlkov vynárala aj v prípade oslovenia samospráv za rovnakým účelom.

Ďalším dôvodom je už spomenutá skutočnosť, že táto kategória podnetov narástla do rozsahu, kedy predstavuje už desatinu všetkých podnetov na Odkaze pre starostu a tvorí tak nezanedbateľný podiel toho, čím sa používatelia portálu zaoberajú. Popri tomto raste je taktiež dôležité mať na pamäti od roku 2015 trvajúci trend klesajúceho podielu vyriešených podnetov týkajúcich sa výtlkov. Ten môže signalizovať, že možnosti samospráv reagovať na nárast tejto problematiky nie sú postačujúce.

Zároveň opravy komunikácií mimoriadne nezriedka bývajú jednou z kľúčových tém, ktoré hýbu komunálnymi voľbami, pričom vedenia miest po svojom štvorročnom pôsobení často ukazujú audit úspešnosti opráv ciest a chodníkov. Podnetov smerovaných k riešeniu problémov s nekvalitnými cestami je veľký počet bez ohľadu na konkrétnu samosprávu vzhľadom na to, že sa často jedná o problém, ktorý sa týka veľkého počtu ľudí a na tieto problémy je pravidelne upozorňované v značnej miere.

V zmysle rôzneho určovania zodpovednosti za podnety týkajúce sa výtlkov na chodníkoch a cestách je rozhodne zaujímavé aj nahliadnuť do toho, akým spôsobom k opravám zverených komunikácií pristupujú tie, ktoré inštitúcie. Ako definuje nižšie zanalyzovaný legislatívny rámec o zodpovednostiach konkrétnych inštitúcií, cesty a chodníky majú rôznych správcov aj napriek tomu, že sa nachádzajú v rovnakej mestskej časti.

Organizácií a inštitúcií, ktoré takúto správu realizujú je väčšie množstvo, okrem samotných samospráv je to Slovenská správa ciest, samosprávny kraj (respektíve jeho organizácia založená za účelom správy ciest), či Národná diaľničná spoločnosť v prípade ciest najvyššej triedy.

# 3 METODIKA

K získaniu čo najširšieho záberu bolo uskutočnených hneď niekoľko výskumných aktivít. V prvom rade bol zanalyzovaný **legislatívny rámec** zaoberajúci sa umiestňovaním nelegálneho odpadu a to predovšetkým v kontexte zákona o odpadoch. Nemenej dôležitou časťou tejto analýzy je **dotazníkový prieskum** medzi samosprávami zapojenými do Odkazu pre starostu. Cieľom bolo získať prehľad o čo najväčšom počte samospráv predovšetkým v zmysle zaužívaných postupov.

V rámci ďalších uskutočnených aktivít bola realizovaná **analýza odpovedí samospráv** na podnety týkajúce sa nelegálne umiestnených odpadov na Odkaze pre starostu. Pre detailnejšie informácie o vnútornej dynamike postupov boli zrealizované aj dva **pološtruktúrované výskumné rozhovory**. Prvý z nich sa uskutočnil s riaditeľom **Technických služieb mesta Zlaté Moravce** a druhý so zástupcom **Slovenskej správy ciest**.

# 4 ZISTENIA

Jednotlivé v rámci výskumu realizované aktivity sú v kapitole zistení rozpísané do samostatných jednotiek.

## 4.1 Legislatívny rámec

Legislatívny rámec pre oblasť komunikácií upravuje predovšetkým zákon o pozemných komunikáciách (aj ako cestný zákon) vedený ako zákon 135/1961 Zb.

Podľa tohto zákona tvoria cestnú sieť:

a) diaľnice,  
b) cesty I., II. a III. triedy ( napr. I/18, II/536, III/3064)  
c) miestne komunikácie,  
d) účelové komunikácie (verejné a neverejné, poľné aj lesné cesty).[[2]](#footnote-2)

Toto rozdelenie do istej miery vypovedá aj o rôznosti, s akou dochádza k správe týchto komunikácií. Pre potreby takéhoto rozdelenia je potrebné takéto rozdelenie preformulovať nasledovným spôsobom:

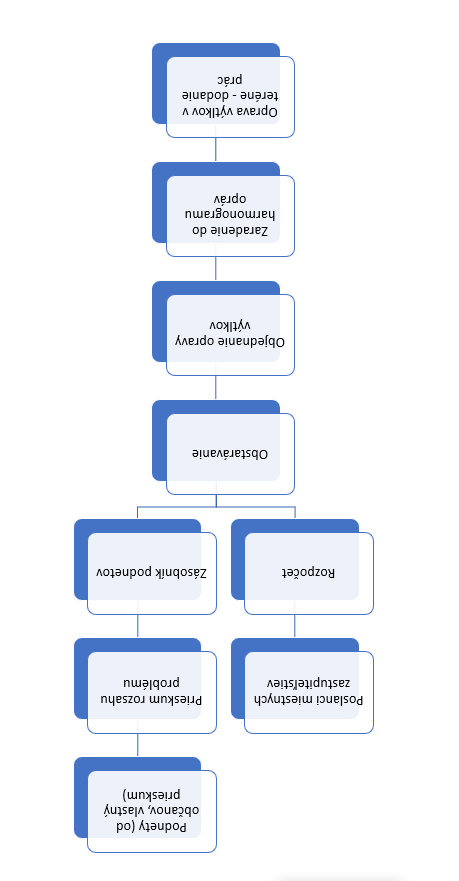
1. Diaľnice, rýchlostné cesty – Národná diaľničná spoločnosť
2. Cesty vo vlastníctve štátu – cesty I. triedy Slovenská správa ciest
3. Cesty vo vlastníctve samosprávneho kraja – cesty II. a III. triedy - starostlivosť preberá samosprávny kraj, prípadne právnické osoby ním na tento účel založené alebo zriadené - príkladom je napríklad Správa a údržba ciest Prešovského samosprávneho kraja
4. Prejazdné úseky ciest vo vlastníctve obce, miestne komunikácie a účelové komunikácie vo vlastníctve obce – starostlivosť je na samotnej obci prípadne na právnickej osobe na tento účelom založenej alebo zriadenej
5. Účelové komunikácie vo vlastníctve štátu – v správe právnických osôb, ktorým celkom alebo prevažne slúžia dané komunikácie.[[3]](#footnote-3)

Zároveň je nutné dodať, že v rámci týchto rozdelení pôsobností funguje centrálna evidencia – cestná databanka, ktorej správcom je Slovenská správa ciest. Od 1.1.2017 sa rozšíril zoznam komunikácií v databázach, ktoré okrem diaľnic, rýchlostných a ciest I., II., a III. triedy doplnili aj miestne komunikácie.

Legislatívne úpravy, ktoré sa venujú všetkým aspektom prevádzky, výstavby a údržby komunikácií je také množstvo, že pre účely našej analýzy nie je dôležité ich rozobratie v jednotlivých bodoch. Pre účely našej analýzy je postačujúce vyššie uvedené rozdelenie do jednotlivých typov komunikácií s uvedením správcov. Na jednotlivé procesné záležitosti vychádzajúce z legislatívneho rámca budeme narážať v priebehu tejto analýzy hneď na niekoľkých miestach.

## 4.2 Postupy samospráv pri riešení výtlkov

V tejto časti analýzy stručne načrtneme ako prebieha vo všeobecnosti riešenie výtlku. **Samosprávy prijímajú podnety** týkajúce sa výtlkov z **rôznych zdrojov** – od **občanov** (Odkaz pre starostu, osobné stretnutia, interpelácie), alebo svojím **vlastným prieskumom**. Následne sú tieto podnety zaznamenávané do tzv. **zásobníku podnetov**. Riešenie podnetov je závislé od **financií samosprávy**, ktoré sú prideľované na nasledujúci kalendárny rok. Pokiaľ samosprávy neplánujú rozsiahle rekonštrukcie komunikácii, rozpočet na opravy býva relatívne rovnako vysoký ako v predošlom období. Balík peňazí je rozdeľovaný postupne na **opravy**, ktoré sú vyberané podľa dvoch kľúčov – **frekventovanosť cesty a rozsah poškodenia**. Ak nemá samospráva zazmluvneného dodávateľa (alebo sú jeho kapacity nedostatočné), či vlastnú zriadenú spoločnosť, ktorá by sa starala o opravy výtlkov, tak je vypísané **verejné obstarávanie**, z ktorého je vybraná najvýhodnejšia ponuka. Spoločnosť, ktorej ponuka bola úspešná vo verejnom obstarávaní vytvorí **harmonogram**, ktorý zodpovedá možnostiam a kapacitám danej spoločnosti. Posledná fáza procesu pozostáva z **dodania terénnych prác a následnej kontroly kvality**.



*Zdroj: Autori*

### 4.2.1 Obsahová analýza odpovedí samospráv

Prvým krokom k identifikácii problémov spojených s riešením samotných podnetov týkajúcich sa výtlkov je analýza spôsobu ich riešenia. Vo východiskovom stave boli uvedené všeobecné deskriptívne štatistiky. V druhom kroku je potrebné pozrieť sa na konkrétne informácie, ktoré k podnetov poskytujú samosprávy prostredníctvom odpovedí.

Na tento účel je vhodnou ich obsahová analýza. Pred jej samotným vykonaním bola stanovená vzorka skúmaných podnetov. Na tento účel boli zvolené podnety z roku 2017 vzhľadom na relatívnu aktuálnosť spôsobov odpovedania na podnety týkajúce sa parkovania na jednej strane a nižší podiel podnetov so statusom *v riešení* oproti roku 2018 na strane druhej. Analyzovaných bolo všetkých 721 podnetov z daného roku zameraných na výtlky.

Po opakovanom prečítaní diskusií k podnetom boli **identifikované kategórie**, ktoré́ sa v odpovediach samospráv opakovali. K identifikovaným kategóriám boli následne priradené konkrétne podnety (pre podobný postup viď napr. Srivastava & Thomson 2009, Mayring 2000, Burnard 1991)[[4]](#footnote-4). Záverom bola zanalyzovaná́ početnosť̌ výskytu jednotlivých kategórií odpovedí. Jeden podnet mohol byť na základe informácií poskytnutých samosprávou v odpovedi priradený k viacerým, spravidla však nie viac ako dvom, kategóriám.

Z obsahovej analýzy odpovedí sa ukazuje, že samosprávy pri riešení výtlkov často pracujú s **harmonogramom prác**, do ktorého zaraďujú konkrétne podnety. Zmienka o harmonograme bola pri takmer polovici zo všetkých prípadov (328 podnetov, 45,5 %), pričom odpovede na 190 podnetov (26,4 %) uvádzali zaradenie do harmonogramu všeobecne a odpovede na 128 podnetov (19,1 %) pri informácii o zaradení do harmonogramu konkretizovalo aj (približný) čas v roku, kedy malo dôjsť k oprave výtlku. V 181 prípadoch (25,1 %) samosprávy v odpovediach informovali o oprave výtlku. Pri 141 podnetoch (19,6 %) chýbala zo strany samospráv akákoľvek odpoveď.

Medzi menej časté kategórie prítomné v odpovediach samospráv patrilo informovanie o objednaní prác u dodávateľa (42 podnetov, 5,8 %), ako aj upozornenie na to, že predmetná cestná komunikácia je vo vlastníctve, resp. správe iného subjektu (39 podnetov, 5,4 %). Do tejto skupiny odpovedí taktiež patrí vysvetlenie o potrebe opravovať prioritnejšie úseky komunikácií, resp. úseky vo viac havarijnom stave (17 podnetov, 2,4 %). V malej časti prípadov (9 podnetov, 1,2 %) hovorili samosprávy o nemožnosti pristúpiť k oprave nahláseného výtlku z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov na túto činnosť, resp. vyčerpania rozpočtu určeného na daný rok.

### 4.2.2 Krátky dotazník

Za účelom čo najkomplexnejšieho náhľadu do problematiky boli oslovené všetky mestské úrady z miest, ktoré sú zapojené do Odkazu pre starostu. Komunikácia so samosprávami prebiehala formou využitia nadviazaných kontaktov, pričom všetkým dotknutým samosprávam bol na kontaktné osoby Odkazu pre starostu zaslaný e-mail s prosbou o vyplnenie krátkeho dotazníka. Inštrukcia bola pomerne voľná, vzhľadom k tomu že žiadané informácie boli obecného charakteru a nebolo nutné k vyplneniu dotazníka oslovovať konkrétnych odborných zamestnancov a zamestnankyne odborov. To, kto nakoniec dotazník za konkrétnu samosprávu vypĺňal, sme sa rozhodli nechať na ich vlastnom slobodnom rozhodnutí.

Dotazníkový prieskum bol zvolený ako vhodná metóda kvôli možnosti rýchleho a priameho kontaktu, pričom pre úspešnú realizáciu prieskumu bolo kľúčové, že sme oslovovali osoby, s ktorými sme už predtým komunikovali, zároveň ide o osoby, ktoré majú so samotným portálom Odkaz pre starostu dostatok skúseností a do veľkej miery sú informovaní o aktivitách, ktoré sa v rámci projektu vykonávajú. E-mail s prosbou o vyplnenie dotazníka bol samosprávam zaslaný v dvojitom slede, určený bol prvý deadline po 10 dňoch od odoslania. Vzápätí boli oslovené opätovne všetky tie samosprávy, ktoré do uvedenej lehoty dotazníka ešte nevyplnili. Vo finále bolo zozbieraných 19 dotazníkov od samospráv, pričom v jednom z prípadov nebolo identifikované, z ktorého mesta dotazník prišiel, nakoľko neboli vyplnené identifikačné otázky. **Návratnosť dotazníka tak nakoniec bola 34 %.**

Samosprávy sme oslovili kvôli niekoľkým otázkam smerovaným prevažne k praktickej rovine toho, ako efektívne pracujú pri opravách a ako vo funkčnom hľadisku funguje celý proces opráv.

V prvom rade sme zisťovali to, akým spôsobom získavajú informácie o problematických úsekoch komunikácií a ako s tými údajmi pracujú. Z tejto otázky vzišlo, že rovnocenne získavajú samosprávy informácie z vlastnej praxe, napríklad evidenciou vlastného odboru správy komunikácií, ako aj z podnetov od občanov[[5]](#footnote-5). Ani jedna z možností výrazne neprevažuje nad druhou.

Až 94 % samospráv, ktoré vyplnili náš dotazník, v otázke smerovanej k realizácií opráv označilo možnosť, že pre nich činnosti vypracováva externý zmluvný dodávateľ. Omnoho menej početnou možnosťou bola možnosť, že samospráva si réžiu nad týmito problémami vedie sama, prípadne prostredníctvom mestskej firmy – a to konkrétne v dvoch prípadoch. Zaujímavým zistením bolo, že nie všetky samosprávy disponujú harmonogramom opráv, keď 10 % samospráv sa k existencii takéhoto manuálu vyjadrilo negatívne. Z povahy ďalšej z otázok vyplynulo aj vysvetlenie, aký je dôvod, že nie všetky samosprávy disponujú harmonogramom. V takýchto prípadoch totiž samosprávy vysvetlili, že tvorba takéhoto harmonogramu nie je možná a to z dôvodu množstva externých faktorov, ktoré vplývajú na čas a rozsah konkrétnej opravy.

Spravidla sa harmonogram tvorí vždy po skončení zimnej údržby, keď je možné posúdiť rozsah poškodenia po zimných mesiacoch. V rámci prioritizácie sa uprednostňujú poškodené úseky podľa dvoch kľúčov, ktoré nie sú vzájomné výlučné:

1. Frekventovanosť komunikácie
2. Rozsah poškodenia

Na základe týchto kritérií sa určujú najdôležitejšie úseky, ktorým je daná najvyššia priorita. Toto posudzovanie sa ale môže zásadne líšiť v každej zo samospráv. V niektorých prípadoch sme ako odpoveď dostali všeobecné uvedenie kompetentného pracovníka samosprávy, ktorý o tom môže rozhodovať. V ďalších prípadoch to bola napríklad Komisia výstavby a dopravy, ktorá môže tieto úseky určiť. Následne ale rozhodnutie musí dať ešte finančná komisia. Mimoriadne často v tejto otázke odznela otázka financií. V prípade nedostatku finančných možností (čo je pomerne pravidelný prípad) samospráva robí iba lokálne opravy, ktoré sú dočasné a vždy účinné len na kratšie obdobie. V prípade väčších opráv sa pristupuje k celoplošnej oprave, na ktoré sa vyčleňujú prostriedky samostatne v rámci schvaľovaných rozpočtových plánov.

Pri určovaní termínu opráv sa do úvahy počíta s poveternostnými podmienkami, pričom havarijné opravy sa opravujú celoročne, vzhľadom k tomu že v takýchto prípadoch sa môže jednať o bezprostredné ohrozenie života a majetku. V takýchto prípadoch sa odstránia najvážnejšie problémy a to bez ohľadu na to poveternostné podmienky. V zimnom období sa ale používa iná technológia úprav komunikácií. Za štandardných okolností ale tieto opravy prebiehajú v období medzi marcom a októbrom, kedy denné aj nočné teploty vyhovujú technologickým postupom pri opravách.

V prípade väčších opráv je potrebný súhlas špeciálneho stavebného úradu, rovnako tak povolenie na rozkopávku od Okresného dopravného inšpektorátu. Získanie týchto povolení podlieha zákonom stanoveným lehotám (30 dní na každé z povolení samostatne), čo zásadne môže ovplyvniť pružnosť pri možnostiach samospráv k opravám. Samostatnou kapitolou v tomto ohľade je verejné obstarávanie dodávateľov služieb, ktoré rovnako môže celý proces zásadne natiahnuť.

Dôležitou súčasťou tejto práce je aj komunikácia s externými subjektami, ktoré realizujú opravy (príkladom sú napr. plynári, elektrárne, správcovia kanalizácií či poskytovatelia internetu). Tí si k opravám svojich technických záležitostí musia vypýtať povolenie pre zvláštne užívanie miestnej komunikácie. Pri procese udeľovania tohto povolenia sa stanovujú podmienky, na základe ktorých sa určuje rozsah úpravy ciest a následne vrátenie do pôvodného stavu. V niekoľkých prípadoch samosprávy priznali, že komunikácia s týmito externými subjektmi je problematická, každopádne vždy po každej takejto úprave od externých subjektov musí dôjsť ku kontrole zo strany úradu. Mizivé percento samospráv naznačilo, že svoje plány na opravy komunikácií sa snažia zosúladiť s inými subjektmi dopredu, aby nedochádzalo k pravidelným rozkopávkam.

### Pološtruktúrované rozhovory

V snahe o komplexný pohľad na problematiku výtlkov sme sa rozhodli doplniť analýzu výskumnými rozhovormi. V rámci tejto aktivity boli zrealizované **dva pološtrukturované výskumné rozhovory**. Prvý z nich bol realizovaný s **riaditeľom Technických služieb mesta Zlaté Moravce**, ktoré majú okrem iných činností ako napríklad odvozu odpadov na starosti aj úpravu malých a stredných výtlkov na cestách a chodníkoch. Druhý rozhovor nám poskytol **zástupca Slovenskej správy ciest**. Rozhovory vhodne dopĺňajú vyššie uvedené informácie a zasadzujú ich do kontextu. Zároveň zásadne pomohli k **doplneniu informácií**, ktoré môžu následne dopomôcť k naformulovaniu **odporúčaní pre jednotlivých aktérov pre efektívnejšie riešenie problémov.**

* + - 1. **Technické služby**

Opravu výtlkov v Zlatých Moravciach zabezpečujú Technické služby mesta Zlaté Moravce. Jedná sa o **príspevkovú organizáciu mesta**, ktorú by sme mohli nazvať istým hybridom, nakoľko je financovaná z mestských zdrojov, ale prevádzkuje aj vlastnú podnikateľskú činnosť (zvážanie odpadu z obcí, separovaný zber). Pomer mestských financií a príjmov z podnikateľskej činnosti je približne 1:1.

**Podnety** na opravy miestnych komunikácií sú evidované hlavne tromi spôsobmi a to: **od občanov, či už formou diskusie alebo interpelácie, mestských poslancov a preventívnymi obhliadkami zamestnancov technických služieb.**

Ako sme sa v rozhovore dozvedeli **opravy výtlkov sa vykonávajú nárazovo** a to záleží od dodávky asfaltu (miestna asfaltáreň sa zameriava hlavne na výrobu asfaltu, ktorý sa používa pri stavbe diaľnic a sekundárne vyrábajú asfalt pre potreby výtlkov). Následná oprava výtlkov býva realizovaná hneď po výrobe asfaltu. **Jedna ulica je zvyčajne dokončená v priebehu jedného dňa**. Záleží tiež od **finančných prostriedkov**. Opravy výtlkov sú platené priamo z mestských peňazí (sú uvoľňované raz ročne a nerozlišuje sa, či sú určené napríklad na posyp alebo výtlky).

**Rozhodovanie o opravách** a prioritizácia opravovaných komunikácií prichádza priamo z **mestského úradu, dopravnej komisii a taktiež samotné technické služby rozhodujú o opravách a prioritizácií opráv**. Vo všeobecnosti sú upredňostnované **frekventovanejšie cesty a chodníky, centrum mesta**. Bočné a menej frekventované ulice majú nižšiu prioritu. Napríklad v **rámci zimnej údržby sú prioritizované komunikácie, ktoré sú využívané autobusmi.**

V zimnom období sa opravy výtlkov robia len výnimočne a to hlavne ak sa jedná o veľký výtlk. Na opravy sa používa zimná obalovacia zmes – jedná sa o systém opráv, ktorý sa používa len v zimnom období. Výtlky v zimnom období sú opravované len vtedy, ak nie je na ceste snehová pokrývka. Opravy v zimnom období sú nákladnejšie a technicky zložitejšie.

**Kontrola prác prebieha zamestnancami Technických služieb**, ktorí trávia väčšinu času priamo pri procese opravy. Prípadné chyby sa preto riešia hneď namieste a sú napravené ešte pred dokončením.

* + - 1. **Slovenská správa ciest**

Slovenská správa ciest je **samostatná rozpočtová organizácia zriadená Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky** (právny nástupca Ministerstvo dopravy a výstavby SR).

**Informácie o problémových úsekoch ciest sú získavané vlastnou kontrolnou činnosťou** (každý úsek je kontrolovaný min. 1x týždenne) a **vykonávaním hlavných prehliadok ciest**. Skutkový stav ciest je zisťovaný na základe vykonávaných obhliadok ciest vlastnými detašovanými pracovníkmi.

Trvanie procesu od zistenia problému až po ukončenie prác je relatívne. Pokiaľ je to možné, **opravy sú vykonávané zadaním objednávky zmluvným partnerom** (tento proces trvá cca 2-3 týždne, podľa kapacitných možností zmluvného partnera). Pokiaľ vykonanie opravy nie je v ich silách, opravy sú riešené prostredníctvom **verejného obstarávania** (lehoty sú stanovené v zákone o VO), resp. zaradením do plánu **investičnej prípravy** (dĺžka tohto procesu závisí od závažnosti riešenia problému). V neposlednom rade **dĺžka týchto procesov je závislá na pridelených finančných prostriedkoch**.

Priorita zaradených úsekov je prehodnocovaná na základe výstupov zo systému hospodárenia s vozovkami podľa stavu úseku, rozsahu plánovaných opráv a plánovanými finančnými prostriedkami bežnej údržby na príslušný rok.

Počas zimného obdobia sa v rámci bežnej údržby realizujú len vysprávky porúch vozovky studenou asfaltobetónovou zmesou.

Z rozhovoru vyplýva, že **kontrola prác je vykonávaná zamestnancami zodpovednými za jednotlivé úseky ciest** (týka sa to prác vykonávaných zmluvnými partnermi). Práce vykonávané na základe VO sú **kontrolované na** **kontrolných dňoch**. Kontrola prác realizovaných prostredníctvom investičných akcií je **vykonávaná stavebným dozorom**.

Reklamácie opráv cestných komunikácií prebiehajú ako reklamácie na bežných stavbách počas záručnej doby v súlade so zmluvami na tieto práce.

# DOBRÁ PRAX A ODPORÚČANIA

## **Odporúčania pre používateľov a používateľky**

V prvom bode sme naformulovali **odporúčania pre užívateľov**. Jeden z problémov, ktorý sa vyskytuje pri riešení problematiky výtlkov je **nesprávne určenie ulice**. Predmetná chyba môže mať za následok **nesprávne určenie zodpovednej inštitúcie** a tým sa celý **proces predlžuje**. V týchto prípadoch sa stáva, že zamestnanec samosprávy musí prehodiť zodpovednosť na správnu inštitúciu a až tá sa začne riešením problému zaoberať. Rovnako pri **nepresnej lokalizácii** môže nastať situácia, že daný výtlk **nebude pri terénnej obhliadke nájdený**. Predísť týmto situáciám možno dvomi spôsobmi a to hlavne **správnou lokalizáciou daného výtlku** (dostatočná fotodokumentácia, opis) a **skontrolovaním atlasu komunikácií**, kde je definované, ktorá **inštitúcia je** **zodpovedná za správu danej komunikácie**. V ojedinelých prípadoch sa stáva, že ku danej komunikácii ešte nie je upravený pasport. Pri týchto prípadoch býva riešenie podnetu veľmi náročné.

Ako najčastejšie spomínaný argument zo strany zodpovedných inštitúcii na nedokončené, alebo odložené opravy výtlkov sme zaznamenali **nedostatok financií**. Prednostne **opravované sú frekventovanejšie cesty a chodníky, alebo komunikácie v havarijnom stave.** Z vyššie spomenutých dôvodov považujeme za efektívne **osloviť poslancov za daný volebný obvod** priamo, alebo cez inštitút interpelácie na zasadnutí mesta, mestskej časti, či obce. Interpelácie sú zaznamenávané a zverejňované príslušnými samosprávami. **Poslanci sú zodpovední za tvorbu rozpočtu**, preto považujeme tento spôsob za nápomocní pri samotnom riešení problematiky výtlkov.

## Odporúčania pre samosprávy

Rozpočet samospráv určený na sanáciu výtlkov je tvorený v predstihu na nasledujúci kalendárny rok. Niektoré výtlky, ktoré nemajú vysokú prioritu riešenia respektíve sú neurgentné a bývajú často krát odsúvané na nasledujúce rozpočtové obdobie. **Pre lepšiu informovanosť a porozumenie obyvateľov by bolo vhodné keby mali možnosť nahliadnuť na aktuálny stav rozpočtu** vyčleného na opravy komunikácii**.** Napríklad samosprávy by si viedli na svojej stránke **aktualizovaný graf percentuálneho repektíve celkového vyčerpania finančných prostriedkov pre aktuálne rozpočtové obdobie**. Túto možnosť berieme ako silný a ľahko preukázateľný argument v rukách samosprávy a na druhej strane dokáže zabezpečiť vyššiu mieru pochopenia zo strany obyvateľov.

Za jeden z problémov tiež považujeme **pasportizáciu ulíc a komunikácií**. Nielen vo veľkých mestách, ktoré majú viacero mestských častí ( Bratislava, Košice ), ale aj v mestách a obciach sa stretávame s **problémom určenia zodpovednosti za konkrétne komunikácie**. V prípade, že samosprávy nemajú úplne vysporiadaný passport ulíc, respektíve ho nemajú zverejnený, aby **zabránili prehadzovaniu podnetov od jednej inštitúcii ku druhej**, tak považujeme za vhodné pripojiť ku odpovedi aj stránku, kde je možné si overiť dané tvrdenie o zodpovednosti za predmetnú lokalitu. Napríklad: **https://ismcs.cdb.sk/portal/mapviewer/**

# ZÁVERY

# Problematika výtlkov na slovenských komunikáciách je obyvateľstvom vnímaná často negatívne. Jedná sa o jeden z najjednoduchšie pozorovateľných problémov. Na odkaze pre starostu taktiež evidujeme stúpajúci počet podnetov týkajúcich sa výtlkov.

Od spustenia portáluv roku 2010 **rastie nielen celkový počet podnetov s výtlkmi, ale aj percentuálny podiel výtlkov oproti ostatným podnetom.** Do roku 2017 bol percentuálny podiel vyriešených podnetov s výtlkmi vyšší ako celkový percentuálny priemer vyriešených podnetov na Odkaze pre starostu. V rokoch 2017 a 2018 **došlo ku výraznému zvýšeniu podnetov s výtlkmi** a to pokladáme za **dôvod zníženia úspešnosti riešenia výtlkov**.

Z analýzy obsahov **zozbieraných odpovedí samospráv**, ale taktiež **pološtruktúrovaných rozhovorov** (rozhovory nám poskytol riaditeľ technických služieb a zástupca Slovenskej správy ciest) sme zistili, že za **najväčšie problémy** pri riešení výtlkov sú **nedostatočné financie** a **nedostatočné kapacity dodávateľov**. Hlavne z týchto dôvodov sú **opravy výtlkov** **presúvané na neskôr**, respektíve na **nasledujúce rozpočtové obdobie**. Tieto informácie tiež poslúžili ako podklad, z ktorého sme vytvorili jednoduchú **schému znázorňujúcu proces riešenia výtlku.**

Na základe zozbieraných informácii boli **formulované odporúčania** pre **efektívnejšie riešenie podnetu** a **zreteľnejšie odpovede** pre užívateľov Odkazu pre starostu, a to najmä **1) správna lokalizácia daného podnetu a dostatočna informovanosť** a **2) vytvorenie verejne prístupného a aktualizovaného zostatku rozpočtu určeného na riešenie výtlkov.**

1. Je nutné upozorniť, že dáta za roky 2010 až 2016 predstavujú odhad minimálnej početnosti. Výtlky ako samostatná kategória podnetov sú portálom plnohodnotne evidované až od roku 2017. Pre získanie údajov za predchádzajúce roky teda boli z databázy podnetov vyfiltrované podnety obsahujúce výraz „výtlk\*“ vo svojom nadpise, podnety neobsahujúce slovo *výtlk* v svojom označení tak mohli byť zo získaných údajov opomenuté. Rovnaké upozornenie sa vzťahuje aj na nasledujúce štatistiky riešenia podnetov. [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1961/135/vyhlasene\_znenie.html [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.vdoprave.sk/wp-content/uploads/2016/01/PREZENTÁCIA.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. Srivastava, A., Thomson, S. B. (2009): Frame- work Analysis: A Qualitative Methodology for Applied Policy Research. *Journal of Administration & Governance* 4, č.2., str. 72-79; Mayring, P. (2000): Qualitative Content Analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* 1, č.2; Burnard, P. (1991): A Method of analysing interview transcripts in qualitative research. *Nurse Education Today* 11, str. 461–466. [↑](#footnote-ref-4)
5. v tomto prípade nebudeme bližšie špecifikovať, aké rôzne kanály samosprávy používajú – bežnou praxou s ktorou sme sa doposiaľ pravidelne stretávali je kombinácia Odkaz pre starostu, osobné návštevy, e-mailové nahlásenia, telefonické nahlásenia problémov. [↑](#footnote-ref-5)