

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky



Kontrolná činnosť NKÚ SR v územnej samospráve v období rokov 2006 - 2009

OBSAH

1	ÚVOD	3
1.1	<i>Legislatívny rámec pre kontrolu územnej samosprávy – vývoj a súčasný stav</i>	4
1.2	<i>Stanovisko k návrhu rozpočtu za územnú samosprávu</i>	6
1.3	<i>Priebeh organizačných zmien v nadväznosti na rozšírenie kompetencií NKÚ SR v oblasti územnej samosprávy</i>	7
2	PLÁNOVANIE KONTROL V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE	8
2.1	<i>Požiadavky na kontrolu</i>	8
2.2	<i>Koncepcia kontrolnej činnosti</i>	8
3	METODOLÓGIA KONTROLY V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE	10
3.1	<i>Príprava kontroly a jej zdokumentovanie</i>	10
3.2	<i>Výkon kontroly na kontrolovanom subjekte</i>	12
4	VYKONANÉ KONTROLY V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE	13
4.1	<i>Vykonané kontroly v územnej samospráve v rokoch 2006 až 2009</i>	13
5	PREHĽAD VÝSLEDKOV KONTROLNEJ ČINNOSTI	14
5.1	<i>Kontrola hospodárenia úradov územnej samosprávy</i>	14
5.2	<i>Oblasť miestnych daní a poplatkov</i>	17
5.3	<i>Investičná činnosť</i>	20
5.4	<i>Oblasť školstva</i>	21
5.5	<i>Sociálna starostlivosť</i>	25
5.6	<i>Bytové hospodárstvo</i>	26
5.7	<i>Doprava</i>	27
5.8	<i>Činnosť príspevkových a rozpočtových organizácií zriadených mestami a obcami</i>	29
5.9	<i>Činnosť obchodných spoločností s majetkovou účasťou miest</i>	30
5.10	<i>Podnety a informácie od občanov a inštitúcií</i>	33
5.11	<i>Prostriedky európskych fondov</i>	38
5.12	<i>Kontrola plnenia opatrení prijatých na základe predchádzajúcich kontrol</i>	39
6	PRIJATÉ OPATRENIA A ODPORÚČANIA	40
7	ZÁVERY A SYSTÉMOVÉ OPATRENIA.....	43

1. Úvod

Vážení občania.

Do rúk sa vám dostáva publikácia Najvyššieho kontrolného úradu SR. Jej obsahom je prehľad a zhodnotenie kontrolnej činnosti a dosiahnutých výsledkoch v oblasti samosprávy za roky 2006 – 2009.

Kontrolná činnosť NKÚ SR bola na územnú samosprávu rozšírená novelou zákona č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov v roku 2006. Po prvotnej nedôvere a obavy zo strany budúcich kontrolovaných subjektov sa rozšírenie kontrolnej právomoci NKÚ SR na subjekty územnej samosprávy ukázalo ako veľmi prínosné. NKÚ SR im už štvrtý rok svojou kontrolnou činnosťou napomáha v identifikovaní, odstraňovaní, ale i predchádzaní nedostatkov v hospodárení s finančnými prostriedkami a majetkom samospráv. NKÚ SR prijal právomoc kontrolovať celú územnú samosprávu ako výzvu, poctivo sa na túto kontrolnú činnosť pripravoval, zriadil v každom kraji Slovenskej republiky regionálne pracovisko – expozitúru NKÚ SR za účelom zracionalizovania a priblíženia kontroly subjektom, jeho kontrolóri sú pravidelne a neustále vzdelávaní, aby dokázali odborne a fundovane nielen odhaľovať nedostatky, ale najmä účinne radiť a pomáhať predstaviteľom samosprávnych subjektov pri ich odstraňovaní. Po štyroch rokoch vykonávania kontroly disponujeme poznatkami, skúsenosťami a výsledkami, ktoré nám napomôžu v našej ďalšej kontrolnej činnosti, avšak môžu pomôcť aj samotným zástupcom samospráv pri svojej práci, aj občanom pri prípadných problémoch so samosprávnym aparátom.

Práve z tohto dôvodu sme sa rozhodli vydať publikáciu Kontrolná činnosť NKÚ SR v územnej samospráve v období rokov 2006 – 2009. Má umožniť laickej i odbornej verejnosti oboznámiť sa so samotným procesom kontroly NKÚ SR v územnej samospráve a jej zisteniami, výsledkami, najčastejšie sa vyskytujúcimi nedostatkami, ale aj odporúčaniami a opatreniami, a tak nadobudnúť poznatky a nájsť možné a vhodné spôsoby riešenia nedostatkov.

Publikácia sa člení na sedem kapitol, z ktorých čitateľ získa informácie o legislatívnom rámci a zákonných požiadavkách na činnosť NKÚ SR vo vzťahu k zákonodarnému orgánu Slovenskej republiky, o plánovaní kontrolnej činnosti, či metodológii kontroly. Sú tu zovšeobecnené aj konkrétne, zaujímavé a opakovane sa vyskytujúce kontrolné zistenia podľa jednotlivých oblastí činnosti územnej samosprávy. Posledné dve kapitoly obsahujú prehľad o prijatých opatreniach a odporúčaní NKÚ SR, ktoré sa týkajú nápravy a odstránenia kontrolou zistených nedostatkov. Záverečná kapitola obsahuje aj námety na zvýšenie účinnosti kontroly NKÚ SR v nasledujúcom období. Istotne táto publikácia nevyrieši všetky individuálne problémy, ale môže podať pomocnú ruku a v kombinácii so zverejnenými správami o výsledkoch kontrol na webovom sídle NKÚ SR www.nku.gov.sk a aj osobným kontaktom s našimi pracovníkmi expozitúr, ktorých dvere sú vám otvorené, dokážeme eliminovať počet nedostatkov v hospodárení územnej samosprávy na najnižšiu možnú mieru.

Bratislava, január 2010

Dr. h. c. doc. Ing. Ján Jasovský, PhD.
predseda NKÚ SR

1.1 LEGISLATÍVNY RÁMEC PRE KONTROLU ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY – VÝVOJ A SÚČASNÝ STAV

Novelou zákona NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 39/1993 Z.z.“) č. 261/2006 Z.z., ktorá nadobudla účinnosť 13. 5. 2006, sa výrazne posilnila vecná a osobná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ SR“ alebo „úrad“) vo vzťahu k územnej samospráve.

V zmysle § 2 zákona č. 39/1993 Z.z. (vecná pôsobnosť) kontrolná pôsobnosť úradu sa vo vzťahu k územnej samospráve vzťahuje na hospodárenie s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami obcí, vyšších územných celkov (ďalej len „VÚC“), právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou VÚC, právnických osôb zriadených obcami alebo právnických osôb zriadených VÚC, na spôsob vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom rozpočtov obcí a rozpočtov VÚC.

Podľa § 4 citovaného zákona (osobná pôsobnosť) úrad kontroluje obce a VÚC, právnické osoby zriadené obcami, právnické osoby zriadené VÚC, právnické osoby s majetkovou účasťou obcí a právnické osoby s majetkovou účasťou VÚC.

Kontrolná pôsobnosť NKÚ SR sa po zmene zákona č. 39/1993 Z.z. vzťahuje na všetky verejné finančné prostriedky územnej samosprávy a majetok a nielen na kontrolu prostriedkov, ktoré samospráva získala na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy, na dotácie zo štátneho rozpočtu a na prostriedky, ktoré jej boli poskytnuté v rámci rozvojových programov alebo iných obdobných dôvodov zo zahraničia. Kontrolná právomoc sa rozšírila aj na všetky právnické osoby zriadené obcami a VÚC, ako aj na právnické osoby zriadené územnou samosprávou za účelom podnikania.

Dôvodom na rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ SR bola reforma verejnej správy a nový systém jej financovania. Do oblasti samosprávy bol prenesený značný objem finančných prostriedkov, čo znamenalo, že štát sa nemohol zbaviť zodpovednosti za efektívne fungovanie verejnej správy a za hospodárne vynakladanie verejných financií. Vnútna kontrola na úrovni územnej samosprávy bola nedostatočná z dôvodu, že niektoré obce nemali a ešte stále nemajú hlavného kontrolóra, pričom tam, kde ho majú, existuje jeho závislosť od obecného zastupiteľstva, ktoré ho volí a odvoláva, určuje mu plat, stanovuje aj jeho pracovný úväzok.

Rozšírením kontrolnej právomoci NKÚ SR na všetky verejné financie, t.j. aj na vlastné príjmy obce a VÚC, o ktorých rozhodujú jednotlivé orgány samosprávy týchto subjektov samostatne, bola odstránená absencia vonkajšej nezávislej kontroly obcí a VÚC v plnom rozsahu. Zároveň bolo naplnené odporúčanie Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií - INTOSAI na vytvorenie priestoru pre objektívnu kontrolu územnej samosprávy v plnom rozsahu.

Toto rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ SR bolo dôležité z hľadiska potrieb pre Národnú radu SR (ďalej len „NR SR“), pri jej rozhodovaní v príslušnej oblasti, poskytovaním informácií o výsledkoch kontroly, ktoré iný orgán nemôže dodať v dostatočnom rozsahu. Samozrejme, že využiteľnosť týchto informácií je možná aj inými orgánmi (napr. ústrednými orgánmi štátnej správy pri rozhodovaní o poskytovaní dotácií zo štátneho rozpočtu SR).

Postavenie obce, jej riadenie a chod upravuje zákon č. SNR 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samospráve VÚC“) ustanovuje postavenie, riadenie a chod VÚC. Systém financovania obcí a VÚC, tvorby rozpočtu, rozpočtové pravidlá a finančné vzťahy obce a VÚC sú obsiahnuté v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“). Na obce, VÚC a nimi zriadené rozpočtové a príspevkové organizácie sa vzťahuje zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“). Hospodárenie s majetkom obcí je obsiahnuté v zákone SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku obcí“). Zákonom č. 446/2001 Z.z. o majetku vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov je upravené hospodárenie s majetkom VÚC (ďalej len „zákon o majetku VÚC“).

Právne predpisy upravujúce oblasť účtovníctva sa odvíjajú od zákona č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o účtovníctve“). Pri kontrolnej činnosti sa posudzuje súlad napr. s Opatrením MF SR č. MF/16786/2007-31 z 8. augusta 2007, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky s účinnosťou od 01.01.2008, resp. Opatrením MF SR č. 24501/2003-92 z 11. decembra 2003, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, štátne fondy, príspevkové organizácie, obce a VÚC s účinnosťou od 01.01.2004 do 31.12.2007. Ďalej sa jedná napr. o Opatrenie MF SR z 5. decembra 2007 č. MF/25755/2007 – 31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o usporiadaní, označovaní a obsahovom vymedzení položiek individuálnej účtovnej závierky, termíny a miesto predkladania účtovnej závierky pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky s účinnosťou od 01.01.2008, resp. opatrenie MF SR z 25. februára 2003 č. 1407/2003-92, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o usporiadaní, označovaní a obsahovom vymedzení položiek účtovnej závierky, termíny a miesto predkladania účtovnej závierky pre rozpočtové organizácie, štátne fondy, obce, VÚC, príspevkové organizácie a niektoré iné právnické osoby, ktorých hlavným predmetom činnosti nie je podnikanie, s účinnosťou do 31.12.2007.

K ďalším právnym predpisom upravujúcim oblasti, ktoré môžu byť predmetom kontroly v obciach a vyšších územných celkoch patria:

1. zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na VÚC v znení neskorších predpisov,
2. zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov,
3. zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľnosti a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov (katastrálny zákon),
4. zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
5. zákon č. 116/1990 Zb. o nájme a podnájme nebytových priestorov v znení neskorších predpisov,

6. zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov,
7. zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov,
8. zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov,
9. zákon č. 152/1994 Z. z. o sociálnom fonde a o zmene a doplnení zákona č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov,
10. zákon č. 511/1992 Z. z. o správe daní a poplatkov a o menách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov,
11. zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
12. zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov,
13. zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov,
14. zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov,
15. zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov,
16. zákon NR SR č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov,
17. zákon č. 283/2002 Z. z. o cestovných náhradách v znení neskorších predpisov,
18. zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
19. zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov,
20. zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov,
21. zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov,
22. zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov,
23. zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
24. zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

1.2 STANOVISKO K NÁVRHU ROZPOČTU ZA ÚZEMNÚ SAMOSPRÁVU A K NÁVRHU ŠTÁTNEHO ZÁVEREČNÉHO ÚČTU ZA OBCE A VÚC

Stanovisko NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu SR na príslušný rozpočtový rok sa vypracováva v zmysle § 5 ods. 1 zákona č. 39/1993 Z.z. a na rokovanie NR SR sa predkladá v súlade s jej rokovacím poriadkom. Súčasťou predkladaného stanoviska je aj stanovisko k návrhom rozpočtov ostaných subjektov verejnej správy, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je aj hodnotenie príjmov a výdavkov rozpočtov obcí a VÚC.

Úrad vypracováva v zmysle § 5 ods. 1 zákona č. 39/1993 Z.z. aj stanovisko k štátnemu záverečnému účtu na príslušný rozpočtový rok, ktorý je podľa § 29 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy súčasťou záverečného účtu verejnej správy. Súčasne vo svojom stanovisku hodnotí aj výsledky hospodárenia obcí a VÚC. Stanovisko sa opiera o kontrolné poznatky NKÚ SR za príslušný rozpočtový rok a o údaje a informácie poskytované a zverejňované Štátnou pokladnicou, Štatistickým úradom SR a Národnou bankou Slovenska.

Z doterajších kontrolných zistení vyplýva, že zákonne stanovený termín prerokovania návrhov záverečných účtov obcí a samosprávnych krajov (do konca júna po uplynutí rozpočtového roka) umožňuje uvedeným subjektom aj po odovzdaní údajov pre potreby hodnotenia rozpočtu verejnej správy (v mesiaci február po uplynutí rozpočtového roka) naďalej pokračovať v spracovávaní návrhov záverečných účtov. Prináša to určité riziko, a to možnú existenciu nesúlady medzi údajmi v predložených finančných výkazoch a údajmi, ktoré sú uvedené v záverečných účtoch prerokovaných v zastupiteľstvách subjektov, čo bolo v niektorých prípadoch aj preukázané.

Vo vzťahu k údajom o čerpaní rozpočtov a o majetkovej a finančnej situácii obcí a VÚC je dôležité uviesť ďalšie skutočnosti zistené vykonanými kontrolami, ktoré môžu mať vplyv na hodnovernosť a správnosť uvedených údajov. Takými sú napr. nesprávne zisťovanie prebytku a schodku rozpočtu, nezabezpečenie pravidelného a včasného overovania účtovných závierok audítormi, nezabezpečenie spracovania odborných stanovísk ich hlavnými kontrolórmami, ako aj nejednotné uplatňovanie rozpočtovej klasifikácie, uplatňovanie ktorej má okrem iného zabezpečiť vykazovanie rozpočtových príjmov a výdavkov a tým rovnaké podklady pre spracovanie výkazníctva.

1.3 PRIEBEH ORGANIZAČNÝCH ZMIEN V NADVÄZNOSTI NA ROZŠÍRENIE KOMPETENCIÍ NKÚ SR V OBLASTI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Do času rozšírenia kontrolnej pôsobnosti na územnú samosprávu mal NKÚ SR dve regionálne pracoviská - expozitúry so sídlom v Banskej Bystrici a v Košiciach, ktoré boli zároveň detašovanými pracoviskami úradu. Po rozšírení kompetencií na kontrolu územnej samosprávy NKÚ SR vykonal organizačné zmeny a zriadil v roku 2006 ďalšie dve expozitúry, so sídlom v Bratislave a v Nitre.

Ťažiskom kontrolnej činnosti expozitúr NKÚ SR sa stala kontrola hospodárenia územnej samosprávy podľa regionálnej príslušnosti. Za gestora kontrolnej činnosti bola určená expozitúra Košice, ktorá zároveň gestoruje spoluprácu pri tvorbe plánu kontrolnej činnosti v časti kontroly samosprávy a spracovanie podkladov za túto oblasť do správy o kontrolnej činnosti NKÚ SR za príslušný rok a dohliada na dodržiavanie metodiky kontrolnej činnosti.

Jednotlivé expozitúry sa podieľajú aj na vypracúvaní stanoviska k návrhu štátneho rozpočtu SR vo vzťahu k rozpočtu verejnej správy a v koordinácii s expozitúrou Košice vypracúvajú stanovisko k návrhu štátneho záverečného účtu SR v rámci VÚC a obcí ako podkladový materiál na vypracovanie príslušných stanovísk za NKÚ SR.

Na základe skúseností z decentralizácie výkonu kontroly, zlepšenia operatívosti, zvýšenia efektívnosti a hospodárnosti pri výkone kontrolnej činnosti boli v roku 2007 zriadené expozitúry NKÚ SR so sídlom v Trenčíne, v Žiline a v Prešove. V roku 2009 bola zriadená expozitúra v Trnave, čím bola splnená podmienka efektívneho a hospodárneho výkonu kontrolnej činnosti v každom kraji Slovenskej republiky.

2. PLÁNOVANIE KONTROL V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE

2.1 POŽIADAVKY NA KONTROLU

NKÚ SR po rozšírení kompetencií pre oblasť samosprávy reagoval vnútroorganizačnými opatreniami tak, aby mohol kontrolnú činnosť realizovať systémom, ktorý zabezpečí kontrolu vo všetkých typoch samosprávnych subjektov.

Na základe skúseností z doteraz realizovaných kontrol a z poznatkov zahraničných najvyšších kontrolných inštitúcií bol navrhnutý systém kontroly samosprávy, ktorého realizáciou sa zabezpečí potrebný rozsah, počet, periodicita a typy kontrol pre získanie dostatočného obrazu o stave dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, účinnosti a efektívnosti v územnej samospráve. Potreba takéhoto systému vyplývala aj z toho, že kontrolovaných subjektov v samospráve je cca 8 000 a pri limitovanej kontrolnej kapacite bolo nutné stanoviť taký kontrolný rámec, aby všetky kontrolovateľné subjekty mohli predpokladať, že NKÚ SR je pripravený v určitom čase vykonať u nich kontrolu. Vychádzalo sa aj z hlavných úloh úradu, ktoré vyplývajú zo zákona o NKÚ SR a Ústavy SR, ako je predkladanie správy o kontrolnej činnosti, stanovisk k návrhu štátneho rozpočtu Slovenskej republiky a k návrhu záverečného účtu verejnej správy Národnej rade SR, ako aj z prijatej koncepcie rozvoja NKÚ SR na roky 2007 – 2012.

2.2 KONCEPCIA KONTROLNEJ ČINNOSTI V SAMOSPRÁVE

Druhy kontrol v územnej samospráve

Pri realizácii kontrol v územnej samospráve NKÚ SR vychádzal zo zámeru, aby výsledky kontrolnej činnosti v samosprávnych krajoch a obciach dávali dostatočný obraz o stave hospodárenia a prierezových činnosti v územnej samospráve. Z toho dôvodu realizuje Úrad dva základné typy kontrol:

- a) **tematické kontroly** (každoročná realizácia – prioritné kontroly),
- b) **kontroly hospodárenia úradov územnej samosprávy** (s určenou periodicitou podľa dôležitosti subjektu a neperiodické – náhodné).

a) Tematické kontroly

Tematické kontroly sú ťažiskovými v oblasti kontroly územnej samosprávy, pretože poskytujú nezávislý pohľad na dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a na úroveň riadenia kontrolovaných subjektov vo väzbe na hospodárnosť, účinnosť a výkonnosť štatutárnych orgánov územnej samosprávy. Zároveň NKÚ SR na základe zhodnotenia zistených skutočností formou odporúčaní prispieva k skvalitneniu procesu riadenia verejných financií a nakladania s majetkom obcí, miest a VÚC.

Sú zamerané na overenie systému poskytovania a použitia verejných prostriedkov, nakladanie s majetkom obcí, miest a VÚC pri plnení samosprávnych funkcií, najmä v oblasti výchovy a vzdelávania, kultúry, zdravotnej starostlivosti, poskytovania sociálnej starostlivosti, tvorby a ochrany životného prostredia, vlastnej investičnej činnosti, podnikateľskej činnosti, plnenie funkcie zriaďovateľa rozpočtových a príspevkových

organizácií a iných právnických osôb, preverenie procesu zostavenia záverečného účtu obcí a VÚC.

Tematické kontroly sú zamerané na nasledovné okruhy:

1. **kontroly zabezpečujúce plnenie strategických cieľov úradu** – vychádzajúce z požiadaviek vyplývajúcich zo zákona, zo zámerov NKÚ SR, z prijatej koncepcie rozvoja NKÚ SR na roky 2007 – 2012 a z dlhodobých cieľov vymedzených v strednodobom pláne kontrolnej činnosti. Kontroly sú vykonávané paralelne všetkými kontrolnými útvarmi úradu v subjektoch rovnakého typu,.
2. **prierezové kontroly** – s dostatočným horizontálnym alebo vertikálnym výberom kontrolovaných subjektov (organizácie rovnakého typu, činnosti, zamerania a pod.),
3. **kontroly na základe analýzy rizík** – kontroly vyplývajúce z vlastnej analýzy , že môže nastať určitá skutočnosť, ktorá môže spôsobiť nežiaduce následky (potenciálne finančné škody alebo straty, nedodržanie všeobecne záväzných právnych predpisov a pod.) a vopred stanovených kritérií, napr. kedy a ako často bola na subjekte vykonaná kontrola, aké boli závery, aké zmeny sa realizovali od ostatnej kontroly, aká oblasť je definovaná ako riziková, aká je kvalita vnútornej kontroly, objem finančných prostriedkov...,
4. **kontroly zamerané na preverenie prijatých informácií, podnetov a návrhov** od zainteresovaných a kompetentných orgánov, inštitúcií a organizácií (napr. parlament, prokuratúra, daňové úrady),
5. **medzinárodné paralelné kontroly** - s cieľom zjednocovania postupov a metodiky kontroly podľa európskych vykonávacích štandardov.

b) Kontrola hospodárenia úradov územnej samosprávy

Kontrola úradov územnej samosprávy je zameraná predovšetkým na preverenie verejných príjmov a výdavkov významnejšieho objemu, čerpanie prostriedkov z eurofondov, ako aj na hospodárenie s finančnými prostriedkami a nakladanie s majetkom obcí, miest, VÚC a na kontroly výkonnosti. V rámci plánovacieho procesu sa účinne využívajú aj informácie z činnosti iných orgánov verejnej správy, hlavne daňových úradov, okresných a krajských prokuratúr a iných relevantných inštitúcií.

Je zameraná na tieto hlavné subjekty v samospráve:

1. samosprávne kraje a mestá na úrovni kraja (ďalej len “krajské mestá“),
2. mestá na úrovni okresu (ďalej len „okresné mestá“),
3. obce a mestá s počtom obyvateľov nad 3 000,
4. obce s počtom obyvateľov do 3 000 obyvateľov.

Početnosť – periodicita kontrol podľa kontrolovaných subjektov

a) tematické kontroly

V súlade s Harmonogramom vecného a časového plnenia úloh vyplývajúcich z koncepcie rozvoja NKÚ SR na roky 2007 – 2012 sú tematické kontroly zamerané na plnenie strategických cieľov vedenia úradu a vykonávajú sa každý rok.

Neuvažovalo sa pri nich s periodicitou vzhľadom na vysoký počet potenciálnych kontrolovaných subjektov (rozpočtové a príspevkové organizácie obce a VÚC, obchodné spoločnosti založené obcami a mestami). Realizujú sa každý rok, pričom ich výsledky sú prezentované v správach o kontrolnej činnosti a v stanoviskách úradu.

b) kontroly hospodárenia úradov územnej samosprávy

Na základe skúseností s kontrolnou činnosťou a vychádzajúc z počtu a typu kontrolovaných subjektov je periodicita kontrol napr.:

- VÚC, krajské mestá každé 3 roky,
- okresné mestá každé 4 roky.....

3. METODOLÓGIA KONTROLY V ÚZEMNEJ SAMOSPRAVE

V procese kontroly obcí a VÚC uplatňuje NKÚ SR tri základné prvky :

- **riziková analýza** pri výbere kontrolných úloh a tém, ktoré majú byť realizované a pri rozhodovaní, aké úlohy by sa mali vykonať,
- **kontrolný postup a usmernenia** stanovené v interných predpisoch a príručkách pre výkon kontroly by mali zabezpečiť, že výstupné materiály z kontrol a správy o výsledku vykonaných kontrol budú založené na dostatočných, preukázateľných a primeraných dokladoch a dôkazoch,
- **postupy na kontrolu kvality**, prijaté v rámci NKÚ SR by mali zabezpečiť, že kontroly v obciach a VÚC budú naplánované, vykonané a realizované v súlade s kontrolnými štandardami NKÚ SR a ďalšími požiadavkami vyplývajúcimi z platnej legislatívy a overenej praxe.

3.1 Príprava kontroly a jej zdokumentovanie

Hlavným cieľom etapy prípravy kontroly je získanie dostatočného množstva informácií o kontrolovanom subjekte, o jeho fungovaní, jeho prostredí vrátane vnútorného kontrolného systému.

Príprava kontroly spravidla začína oznámením začiatku kontroly štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu alebo ním písomne poverenému zástupcovi a končí sa vypracovaním programu kontroly. Kontrolóri v tejto etape vykonávajú najmä činnosti ako je oboznámenie sa s organizačnou štruktúrou, organizačným poriadkom, stanovením kompetencií a zodpovedností, so systémami riadenia, financovania, kľúčovými kontrolami s informačným systémom kontrolovaného subjektu, posúdenie rizík a predbežné zhodnotenie systému vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu, stanovenie významnosti, stanovenie prístupu ku kontrole a výber dokladov a informácií potrebných na dosiahnutie účelu kontroly, stanovenie zdrojov potrebných pre výkon kontroly, zabezpečenie osobnej, písomnej alebo telefonickej komunikácie s kontrolovaným subjektom a zabezpečenie konzultácií k predpokladaným zisteniam s inými zamestnancami NKÚ SR,

V súlade s účelom a predmetom kontroly a na základe získaných poznatkov o subjekte kontroly sú v tejto etape zadefinované kritériá, aký prístup ku kontrole sa uplatní, tzn. aká

kombinácia rôznych druhov testov bude použitá na získanie dokladov a informácií, ktoré budú potrebné na dosiahnutie cieľa preverenia.

Na tomto základe je zvolený buď **systémový prístup ku kontrole** alebo **prístup detailného preverovania** dokladov.

Doterajšie skúsenosti ukazujú, že vo väčšine prípadov pri príprave i realizácii kontroly nemožno použiť len systémový prístup alebo len detailné preverovanie. Pri posudzovaní spoľahlivosti vnútorného kontrolného systému, ako aj v závislosti od konkrétnej oblasti kontroly, sú v praxi realizované oba prístupy. V súvislosti s detailným preverovaním na základe získaných poznatkov je zvolená vhodná metóda výberu vzorky, ktorá je buď štatistická alebo neštatistická.

Výstupy z prípravy na kontrolu

Základným a rozhodujúcim výstupným materiálom z etapy prípravy na kontrolu je **program kontroly**. Tento dokument obsahuje prístup ku kontrole, časový harmonogram výkonu kontroly, materiálne a ľudské zdroje pre zabezpečenie jej kvalitného výkonu. Zároveň poskytuje východisko pre NKÚ SR, aby mohol dôkladne dohliadať na kvalitu výkonu kontroly.

V nadväznosti na schválený plán kontrolnej činnosti program kontroly obsahuje účel kontroly, jej predmet, subjekty, kontrolované obdobie, stratégiu výberu údajov charakterizujúcich stav kontrolovaných skutočností, ktoré môžu v maximálnej miere zaručiť objektívne hodnotenie predmetu kontroly a ich rozsah v prípade kontroly rozsiahlej údajovej základne, ktorú nebude možné preveriť celú.

Významným dokumentom a praktickou metodickou a odbornou pomôckou pre výkon kontroly je **kontrolný postup**. V tomto dokumente je konkretizovaný postup preverenia predmetu kontroly určený programom kontroly.

Definitívnym dokladom oprávňujúcim vykonať kontrolu v subjekte je písomné **poverenie na kontrolu**, schválené predsedom NKÚ SR..

Typy kontroly

V súlade s kontrolnými štandardmi INTOSAI Najvyšší kontrolný úrad SR v praxi vykonáva **kontrolu súladu, finančnú kontrolu a kontrolu výkonnosti**. V kontrolnej praxi sa však často prelínajú a nedajú sa striktne oddeliť. Napríklad prvky kontroly súladu sa dajú nájsť aj vo finančnej kontrole alebo kontrole výkonnosti, ale kontrola súladu sa môže aplikovať aj ako samostatná kontrola zameraná len na preverovanie súladu so stanovenými kritériami. Aký typ kontroly sa prakticky uplatní, resp. ktoré prvky z rôznych typov kontroly budú pri jej výkone dominantné, do značnej miery limituje stanovený účel a predmet kontroly, tzn. aké sú jej základné zámery a úlohy, čo obsahuje okruh hlavných otázok kontrolovanej problematiky, ktorým sa sleduje dosiahnutie účelu preverovania.

V praxi úradu najviac realizovaným typom je **kontrola súladu**. Jej hlavným cieľom je porovnanie vykonávaných činností so všeobecne záväznými právnymi predpismi, podľa

ktorých sa tieto činnosti majú vykonávať. Kontrolóri venujú pri tomto type kontroly zvýšenú pozornosť zisteným skutočnostiam a operáciám vykonaným kontrolovaným subjektom, ktoré by mohli naznačovať protiprávne konanie.

Cieľom **finančnej kontroly** je ubezpečiť sa, že finančné výkazy sú úplné, preukazné a správne a predstavujú pravdivý a verný obraz výsledkov hospodárenia kontrolovaného subjektu ako účtovnej jednotky v danom roku a jeho finančnej situácie na konci rozpočtového obdobia. Cieľom kontroly je získať uistenie, že aktíva a pasíva sú v účtovných záznamoch uvedené správne, skutočne existujú, sú majetkom kontrolovaného subjektu a vo finančných výkazoch sú správne vykázané, a že všetky finančné operácie boli zrealizované, schválené, a zaúčtované.

Kontrolou výkonnosti sa hodnotí vynakladanie verejných prostriedkov z pohľadu zásad hospodárnosti, účinnosti a efektívnosti. Výkonnosť v tomto prípade je chápaná ako celková hodnota, ktorá je získaná za vynaložené finančné prostriedky.

3.2 Výkon kontroly na kontrolovanom subjekte

Kontrolóri pri výkone kontroly zisťujú skutočný stav podľa bodov programu. Kontrolované skutočnosti musia pri tom preverovať pravdivo, úplne a preukázateľne. Hodnotia skutočný stav z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov (pri kontrole súladu a pri finančnej kontrole), hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti (pri kontrole výkonnosti). Pri kontrole hospodárnosti a efektívnosti hodnotia kontrolóri preverovaný stav nielen vo finančnom vyjadrení, ale posudzujú aj ostatné nemateriálne aspekty (napr. ak je cieľom daného vládneho programu alebo rozhodnutia zastupiteľstiev obcí, miest a samosprávnych krajov zlepšiť životné podmienky určitej skupiny občanov, finančné ukazovatele nemusia poskytnúť dostatočné vyjadrenie efektívnosti využitia zdrojov). Kontrolóri NKÚ SR vtedy pri výbere dôkazov uplatňujú profesionálny úsudok a zameriavajú sa na také, ktoré sú najpresvedčivejšie. Pritom tieto nemusia byť vo finančnom vyjadrení.

Ak sa pri výkone kontroly zistia skutočnosti nasvedčujúce tomu, že bol spáchaný trestný čin, oznamujú sa orgánom činným v trestnom konaní.

Kontrolóri, ktorí zistia pri výkone kontroly marenie výkonu kontroly zo strany zamestnancov kontrolovaného subjektu tým, že si neplnia povinnosti uvedené v zákone č. 39/1993 Z.z., môžu navrhnúť uloženie poriadkovej pokuty. Pri udelení pokuty sa postupuje v zmysle ustanovení zákona o správnom konaní.

Ak boli v priebehu výkonu kontroly v kontrolovanom subjekte zistené nedostatky, je kontrolór povinný vypracovať protokol o výsledku kontroly, resp. čiastkový protokol. V prípade ak neboli zistené nedostatky kontrolór vypracuje záznam o výsledku kontroly..

Prerokovanie výsledkov kontroly a ukončenie kontroly

Vo vypracovanom protokole musia byť kontrolné zistenia uvádzané vždy pravdivo, nezávisle, objektívne, stručne, úplne, výstižne, zrozumiteľne a preukázateľne. Tieto základné atribúty charakterizujúce protokol sú zdokumentované adekvátnymi a relevantnými písomnosťami, ktoré sú prílohou protokolu. Protokol o výsledku kontroly obsahuje najmä

opis zistených skutočností, označenie porušených ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov, odkaz na nedodržané kritériá hodnotenia hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti a negatívny dôsledok odchýlok od požadovaného stavu vo finančnom alebo vecnom vyjadrení.

Po oboznámení sa s obsahom protokolu je štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu vždy umožnené v určenom termíne vzniesť prípadné námietky proti pravdivosti úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. V prípade, že tak urobí, kontrolná skupina preverí ich opodstatnenosť. Výsledok preverenia námietok sa písomne oznamuje štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu a je súčasťou kontrolnej dokumentácie. Ak sa preverením námietok preukáže ich opodstatnenosť alebo sa zistia nové skutočnosti, je vypracovaný dodatok k protokolu o výsledku kontroly. Ním sa mení tá časť protokolu, ktorá bola akceptovaná na základe námietok podaných kontrolovaným subjektom.

Štatutárny orgán kontrolovaného subjektu dostáva k dispozícii jedno vyhotovenie protokolu o výsledku kontroly, resp. záznamu o výsledku kontroly a je povinný v stanovenom termíne písomne predložiť expozitúre NKÚ SR konkrétne opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a v určenom čase podať správu o stave plnenia prijatých opatrení.

Realizácia výsledkov kontroly

Účelom realizácie kontroly je zovšeobecnenie jej výsledkov, vypracovanie správy o výsledku kontroly, oznámenie nedostatkov, zaslanie materiálov príslušným orgánom a informovanie verejnosti v súlade so zákonom č. 39/1993 Z.z .

Obsahom správy o výsledku kontroly sú zovšeobecnené kontrolné výsledky uvedené v protokole (resp. v protokoloch) o výsledku kontroly, prípade aj odporúčania za účelom skvalitnenia riadiacich a kontrolných mechanizmov v kontrolovanom subjekte.

Každá správa je po pripomienkovom konaní a schválení predsedom NKÚ SR doručená obecnému zastupiteľstvu alebo zastupiteľstvu VÚC prostredníctvom starostu obce alebo predsedu VÚC.

Zároveň sú niektoré správy po ich schválení predsedom NKÚ SR predkladané i príslušným výborom NR SR, ako aj kompetentným orgánom na ďalšie konanie v prípade zistenia skutočností, ktoré je NKÚ SR povinný oznámiť.

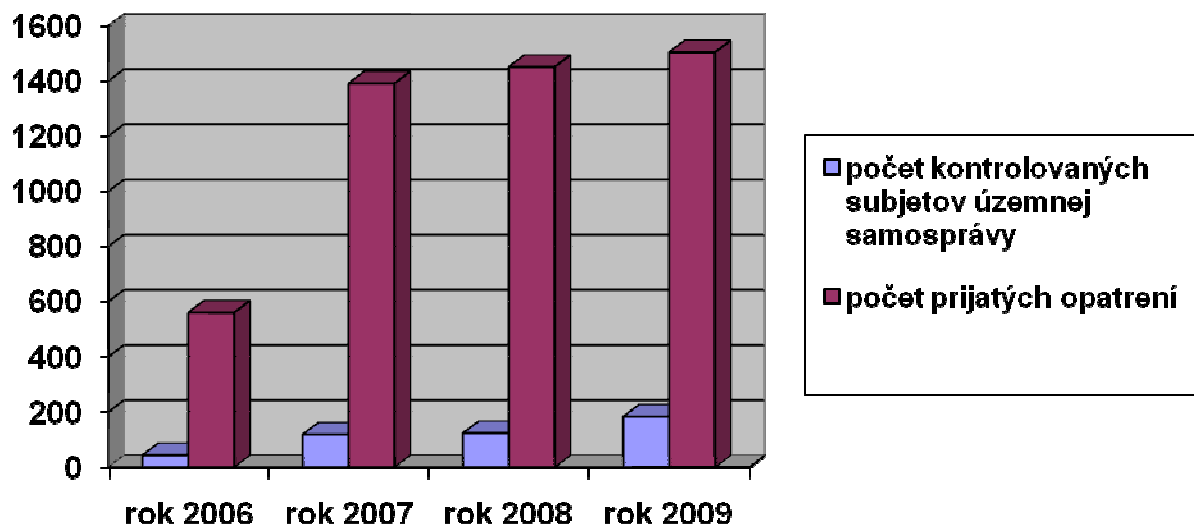
4. VYKONANÉ KONTROLY V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE

4.1 Vykonané kontroly v územnej samospráve v rokoch 2006 až 2009

Počet vykonaných kontrol a skontrolovaných subjektov za obdobie rokov 2006 až 2009 postupne rástol. V roku 2009 NKÚ SR prostredníctvom svojich expozitúr realizoval 31 kontrolných akcií so zameraním na vlastné príjmy, ich použitie a majetok subjektov územnej samosprávy, prostriedky európskych fondov a kontrolu plnenia opatrení. Kontrolné akcie s týmto zameraním boli vykonané v 183 kontrolovaných subjektoch územnej samosprávy, štatutári ktorých prijali 1504 opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov.

V porovnaní s predchádzajúcimi rokmi, od rozšírenia kontrolnej pôsobnosti na územnú samosprávu, vykonali expozitúry NKÚ SR v tejto oblasti v roku 2006 kontrolu v 43 kontrolovaných subjektoch, v ktorých štatutárni zástupcovia prijali 560 opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov. V roku 2007 sa počet skontrolovaných subjektov zvýšil na 118 a počet opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov bol 1 391. V roku 2008 v rámci 27 plánovaných a 3 mimoriadnych kontrolných akcií realizovaných expozitúrami NKÚ SR bola kontrola vykonaná v 123 kontrolovaných subjektoch územnej samosprávy, štatutárni zástupcovia ktorých prijali 1451 opatrení na odstránenie zistených nedostatkov.

V porovnaní s predchádzajúcim rokom došlo k nárastu počtu kontrolovaných subjektov o 60 subjektov (nárast o 48,8%). Grafické zobrazenie porovnania počtu kontrolovaných subjektov s prijatých opatrení s predchádzajúcimi rokmi je uvedené grafe č. 1.



Graf č. 1 Prehľad o počte kontrolovaných subjektov a prijatých opatrení

5. PREHĽAD VÝSLEDKOV KONTROLNEJ ČINNOSTI

5.1 Kontrola hospodárenia úradov územnej samosprávy

Kontrola hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom v mestách a obciach preukázala, že kontrolované subjekty pri svojej činnosti nevenovali dostatočnú pozornosť dodržiavaniu všeobecne záväzných právnych predpisov. Kontrolou boli zistené aj nedostatky v nakladaní s majetkom, keď kontrolované subjekty v niektorých prípadoch nekonali v prospech rozvoja mesta a obce a nezabezpečili zveľadenie majetku, jeho ochranu a zhodnotenie. Nehospodárne nakladanie s majetkom bolo zistené ako v obciach, tak v okresných a krajských mestách.

Na kontrolu úradov územnej samosprávy v rámci plánovanej periodicity bolo v období 2006 – 2009 zameraných 29 kontrolných akcií.

Mestá a obce

Ako príklad uvádzame zistenia, ktoré boli postúpené na prešetrenie príslušnej okresnej prokuratúre:

1/ Krajské mesto pri predaji pozemkov obchodnej spoločnosti postupovalo v rozpore so zákonom o majetku obcí, keď prevod vlastníctva nebol schválený mestským zastupiteľstvom. Uznesením mestského zastupiteľstva, ktorým mal byť odsúhlasený predmetný predaj, bol schválený odpredaj iných pozemkov. Zároveň zo strany mesta neboli dodržané zmluvne dohodnuté podmienky predaja, podľa ktorých zápis do katastra nehnuteľností mal byť uskutočnený po zaplatení celej kúpnej ceny. Vklad do katastra bol povolený 3 dni po podpise zmluvy aj napriek tomu, že kúpna cena nebola uhradená. Z celkovej kúpnej ceny vo výške 22 899 tis. Sk mestu bola uhradená iba 1.splátka vo výške 2 290 tis. Sk. K úhrade ďalších splátok zo strany kupujúceho nedošlo. Výmazom obchodnej spoločnosti v obchodnom registri z dôvodu zrušenia obchodnej spoločnosti bez likvidácie záväzky prešli na novovzniknutú akciovú spoločnosť, ktorá zaslala mestu žiadosť na čiastočnú zmenu splátkového kalendára. Mesto na predmetnú žiadosť nereagovalo.

Kontrolou prevodu pozemkov bolo zistené, že sa na nich nachádzala rozostavaná stavba v hodnote 1 915 tis. Sk. Napriek skutočnosti, že mesto evidovalo túto budovu ešte aj v čase výkonu kontroly NKÚ SR v účtovnej, ako aj v majetkovej evidencii ako majetok mesta, táto sa podľa preverenia údajov v zbierke listín katastra, nachádzala vo vlastníctve obchodnej spoločnosti už v čase predaja pozemkov. Mesto nevedelo preukázať predaj alebo prevod tejto stavby na inú osobu, resp. na danú obchodnú spoločnosť.

Na časť predanej parcely boli reštituentom priznané vlastnícke práva a následne bolo mestu doporučené majetkovoprávne vysporiadanie mimosúdnou cestou formou finančnej kompenzácie v celkovej výške 2 237 tis. Sk ako náhradu za zabraný pozemok.

Takýmto postupom mesto prišlo o pozemky a rozostavanú stavbu, ktorá sa nachádzala na predmete predaja. Zároveň mu vznikli navyš náklady v prípade uspokojenia nárokov reštituentov.

2/ Okresné mesto v čase výkonu kontroly NKÚ SR evidovalo voči obchodnej spoločnosti, ktorá pôsobila na území mesta, pohľadávku vo výške 1 500 tis. Sk, ktorá vznikla neuhradením návratnej finančnej výpomoci, poskytnutej na základe dohody. Predmetom dohody bolo poskytnutie pôžičky na krytie dokončovacích prác na rekonštrukciu budovy vo vlastníctve obchodnej spoločnosti. Na zabezpečenie uvedenej pôžičky malo byť zriadené záložné právo k nehnuteľnému majetku spoločnosti. Vzhľadom na to, že spoločnosť si v zmluvne dohodnutom termíne nespĺnila povinnosť vrátiť návratnú finančnú výpomoc, malo dôjsť zo strany mesta k uplatneniu si záložného práva v zmysle uzatvorenej zmluvy o zriadení záložného práva. V danom prípade mesto nepreukázalo uplatnenie si záložného práva a zároveň nepreukázalo, na základe čoho došlo k zrušeniu záložného práva v katastri nehnuteľností.

Na predmetnú rekonštrukciu budovy (ešte pred poskytnutím návratnej finančnej výpomoci), mesto pre tú istú spoločnosť poskytlo ručenie na zabezpečenie úveru vo výške 7 500 tis. Sk. Založené boli nehnuteľnosti vo vlastníctve mesta v prospech peňažného ústavu, ktorý poskytol obchodnej spoločnosti úver. Avšak obchodná spoločnosť poskytnutý úver nesplácala a tak bol na majetok spoločnosti vyhlásený konkurz. Peňažný ústav informoval mesto o nesplatenom dlhu a zároveň vyzval mesto na jeho vysporiadanie. K vysporiadaniu

dlhu došlo predajom založenej nehnuteľnosti. Vzhľadom na skutočnosť, že spoločnosť nesplácala prijatý úver, mesto prišlo o nehnuteľný majetok v celkovej hodnote 6 617 tis. Sk.

Mesto tým, že ručilo svojim nehnuteľným majetkom za úver poskytnutý peňažným ústavom komerčnej obchodnej spoločnosti, v ktorej nemalo žiadny majetkový podiel, nepoužilo majetok na verejné účely, na podnikateľskú činnosť a ani na výkon samosprávy mesta.

Pri kontrole nakladania s majetkom obcí a miest boli zistenia z vykonaných kontrol identické vo viacerých subjektoch:

Obce a mestá prenechávali svoj majetok do užívania v zmysle zákona o majetku obcí, pričom nie vždy dodržiavali zásadu hospodárnosti pri stanovení ceny za užívanie. Pri prenájme majetku nebola cena stanovená minimálne vo výške nákladov spojených s odpismi.

Taktiež pri kontrole prenajímania majetku obcí bolo zistené, že niektoré obce nemali vypracovanú smernicu, resp. interný predpis, ktorou by upravili výšku nájmu podľa lokality resp. rozsahu prenajatej plochy. Pri stanovení cien za nájom majetku nepostupovali jednotne. Odplatu za dočasné užívanie majetku dojednávali v rôznych výškach bez vopred stanovených pravidiel.

Obce a mestá tým, že jasne nestanovovali pravidlá za prenechávanie majetku do užívania vo vlastných zásadách hospodárenia, vytvárali priestor pre možnú korupciu.

Vyššie územné celky

V rámci kontroly úradov územnej samosprávy v rokoch 2006 - 2009 boli kontrolované aj úrady VÚC, z ktorých je možné pre ilustráciu uviesť nasledovné poznatky a zistenia:

VÚC zrealizoval v roku 2007 z kapitálového rozpočtu stavbu objektu služieb cestovného ruchu v istej obci, v rámci ktorej boli zistené rozdiely medzi fakturovanými a skutočne vykonanými prácami. Ďalej kontrolovaný subjekt na tejto stavbe neuplatnil zádržné právo u zhotoviteľa v zmluve o dielo minimálne vo výške 5 % z dohodnutej ceny, čím konal v rozpore so zákonom o verejných prácach, v prípade oneskoreného podania návrhu na vklad do katastra nehnuteľnosti nepostupoval v súlade so zákonom o katastri nehnuteľnosti a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam.

VÚC nedodrжал zmluvné podmienky vyplývajúce zo zmluvy o dielo tým, že nie všetky zmeny oproti projektu menej a navyše vykonané práce boli zaznamenané v stavebnom denníku a premietnuté v dodatku ku zmluve podľa dohodnutých zmluvných podmienok, čo nebolo v súlade so stavebným zákonom.

Kontrolné zistenia preukázali nehodnovnosť dokladov predložených na úhradu zo strany zhotoviteľa, ale aj na nedostatočnú kontrolu zo strany kontrolovaného subjektu.

V ďalšom prípade bola posudzovaná činnosť zdravotníckych zariadení v pôsobnosti VÚC, ktoré vykazovali stratu už v rokoch 2003, 2004 a aj v roku 2005. VÚC v roku 2005 poskytol zdravotníckym zariadeniam dotácie nie na ich hlavnú činnosť, ktorá im vyplývala zo zriaďovacích listín, ale na „riadené vysporiadanie starých záväzkov“ v celkovej výške 10 145

tis. Sk. Zariadenia každoročne vykazovali hospodárenie v plusových hodnotách, ale v skutočnosti išlo o stratu. Hnuteľný a nehnuteľný majetok VÚC prenajal na základe nájomných zmlúv súkromným zdravotníckym zariadeniam, resp. hnuteľný majetok odpredal alebo zlikvidoval.

VÚC týmto porušil ustanovenia zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorým sa určuje spôsob vysporiadania straty príspevkovej organizácie a ich následné zrušenie.

Nehnuteľný majetok (8 budov a 10 pozemkov o výmere 58 657 m²) nadobudol VÚC na základe kúpnej zmluvy uzatvorenej s Ministerstvom vnútra SR v roku 2004 s tým, že ho bude v trvaní 5 rokov odo dňa nadobudnutia vlastníckeho práva využívať na poskytovanie všeobecne prospešných služieb – sociálnej pomoci a humanitnej starostlivosti. Podľa znaleckého posudku všeobecná hodnota stavieb a pozemkov bola stanovená na 25 610 tis. Sk, ale nehnuteľnosti boli odpredané za 1 500 tis. Sk. VÚC ako prenajímateľ uzatvoril na nadobudnutý majetok s účelovým využitím nájomnú zmluvu na dobu určitú od 01.07.2005 do 30.06.2015, pričom sa dohodlo, že predmetné nehnuteľnosti sa prenechávajú nájomcovi na účely v súlade so zákonom o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby. Nájomné za užívanie na predmetné nehnuteľnosti bolo dohodnuté vo výške 180 tis. Sk za rok, pričom ročná daň, ktorú hradil VÚC predstavovala sumu 161 tis. Sk. VÚC nevedel preukázať, o akú neziskovú organizáciu v prípade nájomcu ide.

Tým, že kontrolovaný subjekt zakúpil nehnuteľný majetok pre poskytovanie sociálnej pomoci a humanitnej starostlivosti, ktorý v konečnom dôsledku tomuto účelu neslúžil, konal v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy a v rozpore s dohodnutými podmienkami s predávajúcim, t. j. MV SR, keď v priebehu 5 rokov nezabezpečil využívanie nehnuteľnosti na poskytovanie všeobecne prospešných služieb – sociálnej pomoci a humanitnej starostlivosti.

5.2 Oblasť miestnych daní a poplatkov

NKÚ SR pri kontrole územnej samosprávy preveruje aj spôsob vyrubovania a vymáhania miestnych daní a poplatkov. Tie tvoria významnú časť príjmov miest a obcí, približne jednu tretinu.

Prijatím zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon č. 582/2004 Z. z.“), s účinnosťou od 01.11.2004, obce a mestá na Slovensku získali výraznú samostatnosť pri rozhodovaní o miestnych daniach. Od 01.01.2005 môžu obce vo svojom územnom obvode vydaním všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“) zaviesť a vyberať niekoľko druhov miestnych daní:

1. daň z nehnuteľností (zložená z dane z pozemkov, dane zo stavieb a dane z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome),
2. daň za psa,
3. daň za užívanie verejného priestranstva,
4. daň za ubytovanie,
5. daň za predajné automaty,
6. daň za nevýherné hracie prístroje,
7. daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
8. daň za jadrové zariadenia,
9. miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Okrem toho príjmom VÚC je výnos dane z motorových vozidiel, i keď správcom dane je príslušný daňový úrad.

Pri dani z nehnuteľností, ale aj pri ďalších miestnych daniach, si obce a mestá môžu svojimi VZN, samozrejme v medziach zákona, samy určiť výšku sadzieb miestnych daní, rozhodnúť o ich znížení alebo zvýšení, ale i o podmienkach oslobodenia od daní a o spôsobe ich vyberania. Tým priamo ovplyvňujú výšku svojich príjmov a možnosti napĺňania svojich základných potrieb a rozvojových priorít. So samostatnosťou prišla ruka v ruke aj zodpovednosť mestských a obecných orgánov za dodržiavanie a dôrazné uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov v daňovej oblasti a zodpovedné nakladanie s danými právomocami.

Kontrola spôsobu vyrubovania a vymáhania miestnych daní a poplatkov bola NKÚ SR vykonaná v roku 2006, keď kontrolovanými subjektmi boli štyri okresné mestá, v roku 2008, v ktorom bolo skontrolovaných 14 obcí do 3 000 obyvateľov a v roku 2009 bola vykonaná takáto kontrola v 13 obciach. Účelom týchto kontrolných akcií bolo preveriť stav v dodržiavaní všeobecne záväzných právnych predpisov (najmä zákona č. 582/2004 Z. z. a zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 511/1992 Z.z.“) pri správe, vyrubovaní a vymáhaní miestnych daní, s dôrazom na daň z nehnuteľností a pri plnení vybraných nedaňových príjmov.

Kontroly boli zamerané boli na overenie postupu miest a obcí pri vymáhaní nedoplatkov na miestnych daniach, na informačný systém pre miestne dane a tiež na výkon kontroly miestnych daní zo strany obecnej samosprávy a hlavných kontrolórov obcí. Jednoducho, ako si obce a mestá plnia funkcie miestnych správcov dane.

Základom pre výšku a výber miestnych daní boli VZN prijaté obecnými a mestskými zastupiteľstvami. Podľa zistení z vykonaných kontrol boli vo viacerých obciach schválené VZN o miestnych daniach, ktoré boli v rozpore so zákonom č. 582/2004 Z. z. a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi. K najzávažnejším nedostatkom patrili nesprávne vymedzenie kategorizácie stavieb a neoprávnené zníženie dane, resp. oslobodenie od dane z pozemkov a stavieb daňovníkov, ktorí mali byť zdanení. Obce nedodržiavali 15-dňovú lehotu na zverejnenie VZN o miestnych daniach na úradnej tabuli. V dvoch obciach boli VZN k dani z nehnuteľností a k poplatkom za komunálne odpady a drobné stavebné odpady schválené po 01.01.2006, čím došlo k zmene sadzieb dane na rok 2006 v rozpore so zákonom.

V ďalšej obci nebolo VZN o dani z nehnuteľností podpísané starostom a nebolo vyvesené na úradnej tabuli v 15-dňovej zákonnej lehote, čím nemohlo nadobudnúť účinnosť. Iná obec vo svojom VZN o miestnych daniach uvalila daň za užívanie verejného priestranstva aj na hlavné štátne cesty, ktoré neboli vo vlastníctve obce. V dvoch obciach vo VZN ustanovili, že vyrubenú daň z nehnuteľností možno zaplatiť vo viacerých splátkach, pričom však prvú splátku určili už na 31. marec a nie na 31. máj, ako to stanovuje zákon. Jedno okresné mesto neumožnilo daňovému subjektu uhradiť 1. splátku vyrubenej dane do 15 dní odo dňa doručenia platobného výmeru, pretože jej splatnosť určilo pred dňom doručenia rozhodnutia. Tieto kontrolné zistenia boli postúpené príslušným krajským, resp. okresným prokuratúram na ďalšie konanie.

Najdôležitejším zistením z kontroly miestnych daní a poplatkov vo vybraných mestách a obciach bolo, že obce ako správcovia dane majú rezervy v uplatňovaní zákona č. 511/1992

Z.z.. Kontrola preukázala, že v územnej samospráve absentujú základné znalosti o tejto procesno-právnej norme.

Desať obcí v takmer stovke prípadov nebolo schopných preukázať doručovanie platobných výmerov daňovým subjektom do vlastných rúk. Podobne dve okresné mestá v 5 prípadoch nedoručili písomnosti v daňovom konaní do vlastných rúk.

Obce často krát nevyznačovali na podaných daňových priznaniach dátum ich prijatia, a tak nepoznali začiatok daňového konania, od čoho sa odvíjajú ďalšie lehoty a zároveň nevedeli určiť ani to, či si daňovník splnil svoju povinnosť v zákonom stanovenej lehote.

V takmer 900 prípadoch uložili skontrolované obce daňovú povinnosť bez vydania rozhodnutia o výške dane, tzn. bez vydania platobného výmeru, čím od občanov žiadali plnenie daňovej povinnosti bez právoplatného rozhodnutia ako základného predpokladu pre poznanie výšky dane a jej splatnosti.

Dve okresné mestá doručované písomnosti na doručenke označili inak, ako boli označené doručované platobné výmery, čím nebola splnená podmienka riadneho doručenia rozhodnutí, keďže nebolo preukázané, že šlo o jednu a tú istú písomnosť.

Niektoré obce neuvádzali na platobných výmeroch číslo konania, resp. viaceré platobné výmery adresované rôznym daňovníkom mali rovnaké číslo konania.

Štyri obce neuvádzali v poučení platobných výmerov formu podania opravného prostriedku voči rozhodnutiu. Daňovník mal možnosť odvolať sa proti určenej daňovej povinnosti, ale nevedel ako.

Sedem obcí v 11 prípadoch vyrubilo daň z nehnuteľností odchyľne od dane priznanej daňovníkmi, pričom túto skutočnosť nijako v platobných výmeroch v časti odôvodnenie neodôvodnili.

V rozhodnutiach – platobných výmeroch vydaných dvomi okresnými mestami nebol uvedený orgán, t.j. mesto, ktorý rozhodnutie vydal.

Mestá tiež nesprávne uvádzali trvalý pobyt fyzickej osoby, resp. tento trvalý pobyt vôbec neuviedli.

Jedno mesto vyrubilo nižšiu daňovú povinnosť na dani zo stavieb, ako mala byť vyrubená podľa priznanej výmery daňovým subjektom v podanom daňovom priznaní.

Osem obcí a jedno okresné mesto vôbec nevyznačovali na vydaných platobných výmeroch dátum ich vykonateľnosti a právoplatnosti.

Skontrolované obce a mestá taktiež nevyzývali daňové subjekty k doplneniu chýbajúcich údajov v podaných daňových priznaniach, resp. k oprave nepravdivých údajov v nich uvedených. Podobne boli zistené prípady, keď napriek existencii nehnuteľností u viacerých daňovníkov, ktorí si nepodali daňové priznania, obec týchto daňovníkov vôbec nevyzvala na podanie daňového priznania, čím samú seba pripravila o časť príjmov. Podobne okresné mesto neudelilo pokutu za nepodanie daňového priznania v určenom daňovom priznaní, napriek tomu, že vo výzve na splnenie si tejto povinnosti boli daňovníci o tomto poučení.

Nedostatky sa vyskytli aj pri evidencii daňových predpisov. Tieto sa buď vôbec neevidovali na debetnej strane osobných účtov daňovníkov alebo mali nesprávne evidovaný dátum. Jedna obec evidovala daňový nedoplatok u daňovníka, ktorý si svoju daňovú povinnosť splnil. Okresné mesto nezaevidovalo v evidencii príjmov mesta predpis dane v sume takmer 100 000,- Sk.

Nedostatky boli zistené aj pri vymáhaní daňových nedoplatkov na dani z nehnuteľností. Kontrolou bolo zistené, že obce ako správcovia dane ich buď vôbec nevymáhali, nepodnikli na vymoženie daňového nedoplatku žiadne kroky (tri obce v 20 prípadoch), alebo nedodržiavali postupy podľa zákona č. 511/1992 Zb..

K najzávažnejším nedostatkom patrilo určenie náhradnej lehoty na zaplatenie dane kratšej ako 15 dní a súčasne neupovedomenie daňového dlžníka o následkoch nezaplatenia dane v náhradnej lehote a riadne nedoručenie výzvy na zaplatenie. Tri obce nezriadili záložné právo k hnutel'nému a nehnuteľnému majetku na zabezpečenie dlžnej sumy. Ďalšie obce v 33 prípadoch nezisťovali splnenie podmienok na začatie daňového exekučného konania, resp. nevyužili možnosť zabezpečiť vymáhanie daňových nedoplatkov. Obce v minimálnej miere využívali daňové exekučné konanie. Dve obce pohľadávky na dani z nehnuteľností, ktoré mali zabezpečené prostredníctvom konkurzného konania, neevidovali vo svojom účtovníctve ako pohľadávky. Dve okresné mestá vo veciach exekúcií uzatvorili zmluvu o vykonaní exekúcie so súdnym exekútorom. Taktiež bolo zistené, že nezačali daňové exekučné konanie na majetok daňových dlžníkov napriek existencii exekučného titulu.

Obce a mestá ako správcovia dane nevykonávali žiadne miestne zisťovania v zmysle zákona č. 511/1992 Zb. a nevykonávali ani kontrolu správnosti a opodstatnenosti podaných daňových priznaní na daň z nehnuteľností. Kontrolu miestnych daní a poplatkov nevykonávali ani hlavní kontrolóri vybraných obcí a miest.

5.3 Investičná činnosť

V rámci kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami a dotáciami použitými na individuálne potreby obcí a v rámci vlastnej investičnej činnosti v ôsmich vybraných mestách a obciach boli zistené nedostatky, ktoré vyplývali najmä z nedôslednej prípravy investičných akcií a výberu dodávateľov tovarov, služieb a prác v zmysle platnej legislatívy. Nedostatky mali vplyv na správnosť uzatvorených zmluvných vzťahov. Nedostatočná príprava mala za následok zmenu dohodnutých stavebných riešení a postupov a v mnohých prípadoch boli realizované dodatočné stavebné práce. Napríklad pri istej investičnej akcii, realizovanej v priebehu šiestich mesiacov, došlo k zvýšeniu obstarávacích nákladov zo 4 819 tis. Sk na 6 230 tis. Sk. V dôsledku uvedených skutočností vo väčšine prípadov boli rozpočty investičných akcií finančne podhodnotené, čím vznikla potreba ďalších finančných zdrojov. V niektorých prípadoch došlo aj k zmene projektovej dokumentácie overenej v stavebnom konaní bez dodržania príslušných ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov.

V ďalších prípadoch kontrola poukázala na plánovanie investičnej výstavby bez zabezpečenia dostatku finančných prostriedkov na krytie výdavkov, čo sa prejavilo v počte rozostavaných stavieb. Napríklad v istom kontrolovanom subjekte boli v rokoch 2005 – 2006 čerpané kapitálové výdavky celkom v sume 12 405 tis. Sk na úhradu záväzkov z predchádzajúcich rokov na rozostavané stavby. Pozastavenie stavieb zvyšovalo ich finančnú náročnosť a zaťažilo rozpočet kontrolovaných subjektov v ďalších obdobiach, a to nielen z dôvodu znehodnocovania už vykonaných prác a dodávok pôsobením poveternostných a iných vplyvov, ale aj z hľadiska neproduktívnych nákladov na ich stráženie. Napríklad v prípade investičnej akcie na prestavbu domova dôchodcov v sume 4 845 tis. Sk vznikli neproduktívne náklady v sume 938 tis. Sk na stráženie objektu a odber elektrickej energie z dôvodu pozastavenia rekonštrukcie. V ďalšom prípade rozostavanej stavby z roku 2001 kvôli pozastaveniu stavby a jej znehodnotenia, hlavne vplyvom poveternostných podmienok, boli v roku 2006 vyčíslené zvýšené náklady celkom o 4 438 tis. Sk bez DPH, ktoré v prípade pokračovania stavby bolo potrebné uhradiť. Tieto a aj ďalšie skutočnosti mali vplyv na opakované uzatváranie dodatkov k zmluvám, v dôsledku čoho sa stanovené podmienky v pôvodných zmluvách na základe vykonaných postupov verejného obstarávania podstatne zmenili. V uzatvorených zmluvných vzťahoch neboli vôbec alebo len nedostatočne chránené

záujmy kontrolovaných subjektov v prípade nedodržania zmluvných podmienok zo strany zhotoviteľov.

Uvedené nedostatky mali vplyv aj na samotnú realizáciu investičných akcií. Boli zistené prípady porušenia finančnej disciplíny definované v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy v sume 3 199 tis. Sk, a to najmä z dôvodu nedodržania účelu použitia verejných prostriedkov a nedodržania hospodárnosti a stanoveného spôsobu pri ich použití. Kontrolované subjekty uhradili výdavky za stavebné práce a dodávky, ktoré neboli vykonané, v niektorých prípadoch uhradili práce a dodávky za vyššie jednotkové ceny, než boli zmluvne dohodnuté a tiež poskytli preddavky bez ich zmluvného dohodnutia a vyúčtovania tak, ako ich ukladá platná legislatíva. Vo viacerých prípadoch nebolo zabezpečené ani hospodárne vynakladanie verejných prostriedkov. Kontrolované subjekty napríklad uhradili náklady na projektovú dokumentáciu v sume 392 tis. Sk, týkajúcu sa investičných akcií, ktoré sa nerealizovali z dôvodu, že v období prípravy akcie nemali a ani dodatočne nezískali povolenie orgánu ústrednej štátnej správy, resp. na stavbu už bolo vydané stavebné povolenie, a teda bola duplicitne vypracovaná projektová dokumentácia pre stavebné konanie. V ďalšom prípade boli realizované stavebné dodávky vrátane montáže demontované bez ich ďalšieho využitia z dôvodu zmeny stavebného riešenia.

Kontrolované mestá a obce pri realizácii výdavkov na investičné akcie v mnohých prípadoch nesprávne uplatnili rozpočtovú klasifikáciu výdavkov celkom v sume 16 135 tis. Sk, čo malo za následok nesprávne vykazovanie čerpania kapitálových výdavkov v štatistických výkazoch, predkladaných Ministerstvu financií SR prostredníctvom daňových úradov pre účely hodnotenia rozpočtu verejnej správy. Zároveň to ovplyvnilo aj správnosť vykázaných výsledkov hospodárenia a ich vysporiadanie v záverečných účtoch. Z dôvodu nedodržania postupov účtovania nebolo zabezpečené ani správne ocenenie majetku a tým vykazovanie aktív, čo spôsobilo, že účtovná závierka kontrolovaných subjektov v podstatných skutočnostiach nezobrazovala verne ich majetkovú a finančnú situáciu.

Výsledky kontroly boli prerokované s primátormi kontrolovaných miest a starostami kontrolovaných obcí, ktorí na odstránenie zistených nedostatkov prijali celkom 65 opatrení.

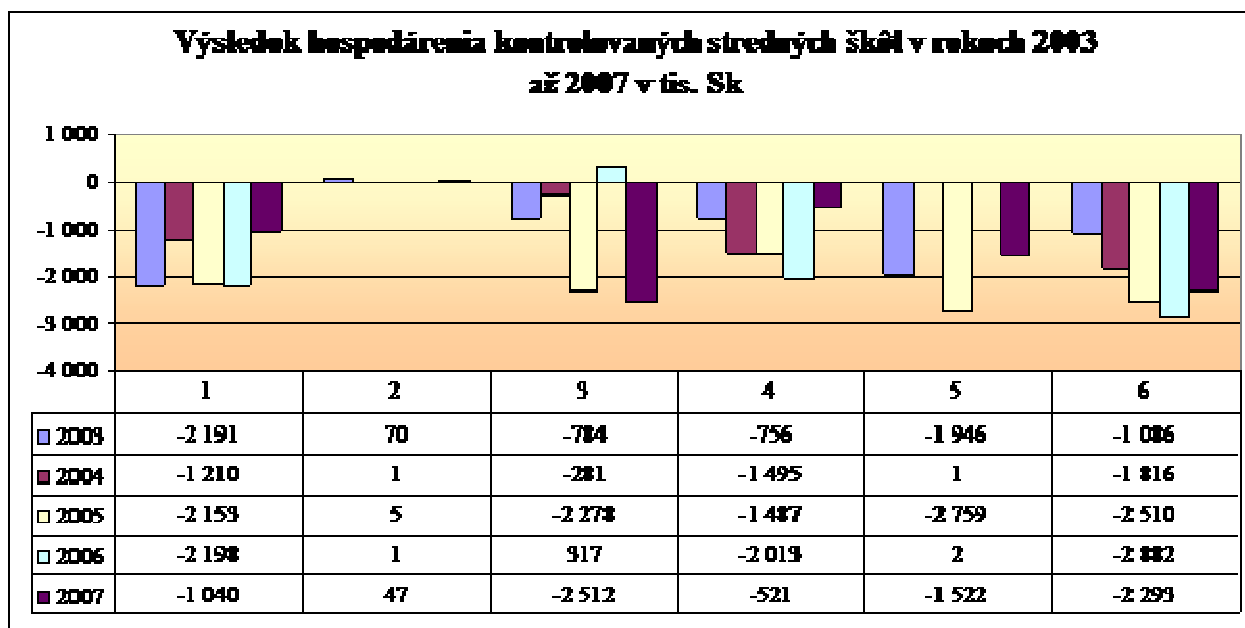
5.4 Oblasť školstva

Kontroly boli zamerané na dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynakladania verejných prostriedkov vo vybraných stredných a základných školách (výkonnostná kontrola).

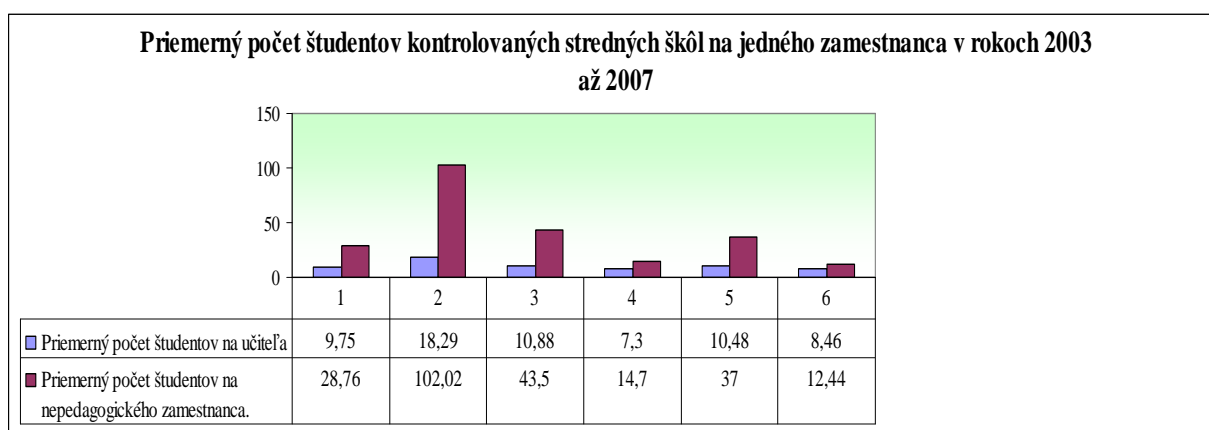
Výsledky kontroly v stredných školách

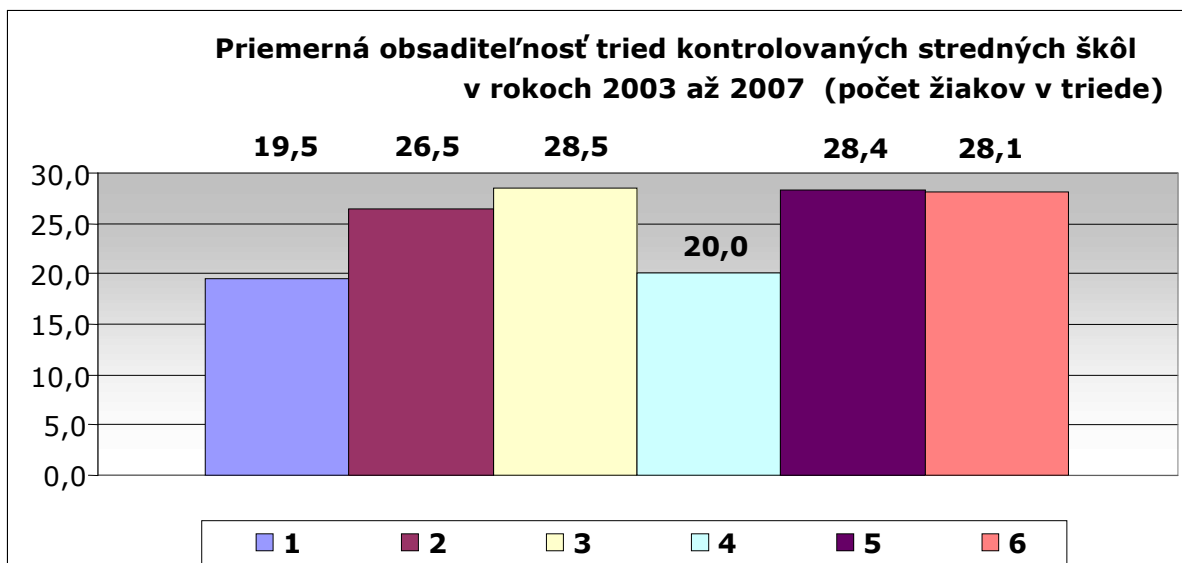
Stredné školy v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC hospodária príspevkovou formou. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy je povinnosťou každej príspevkovej organizácie a jej zriaďovateľa zabezpečiť vyrovnanosť rozpočtu v príslušnom rozpočtovom roku.

Kontrolou šiestich stredoškolských zariadení bolo zistené :



Na výsledok hospodárenia mali v rokoch 2007 vplyv aj priemerný počet študentov na jedného pedagóga, na jedného nepedagogického zamestnanca a rovnako priemerná obsaditeľnosť tried, ako je to zrejmé z nasledujúcich dvoch grafov:





Ako podstatné nedostatky boli zistené napr. tieto skutočnosti:

- vo výkazoch k správe o hospodárení za príslušný rok neboli školami uvedené všetky finančné prostriedky, ktoré boli v kontrolovanom roku ich príjmom,
- väčšina stredných škôl, ktoré hospodárili ako príspevkové organizácie, dosahovala v rokoch 2003 až 2007 záporný hospodársky výsledok, pričom spôsob ich hospodárenia zriaďovateľ neriešil,
- nižší priemer študentov na jedného pedagogického a nepedagogického zamestnanca mal negatívny priemer na hospodársky výsledok školy,
- priemerná mzda bola medzi jednotlivými školami rozdielna: od 13 369,- Sk do 20 251,- Sk. Rozdiel bol 6 882 Sk. Mzda bola priamo závislá od počtu študentov na jedného zamestnanca,
- priemerný výnos z prenájmu priestorov za rok bol u kontrolovaných subjektov rozdielny, a to od 295 Sk/1m² do 2000 Sk/1m²,

Ďalej bolo kontrolou zistené, že:

- zriaďovacie listiny škôl neobsahovali všetky zákonné náležitosti,
- účtovné doklady neobsahovali predpísané náležitosti, napr. dodávateľské faktúry neobsahovali presný názov kontrolovaného subjektu, súpis vykonaných prác ani množstvo spotrebovaného materiálu, pokladničné doklady neobsahovali podpisový záznam osoby zodpovednej za zaúčtovanie účtovného prípadu a označenie účtov, na ktorých sa účtovný prípad zaúčtuje, opravy účtovných dokladov sa nevykonávali v súlade so zákonom o účtovníctve,
- nebolo správne účtované o pozemkoch a o nadobudnutom dlhodobom majetku, ktoré mali školy vo svojej správe, čím nebol správne vyčíslený hospodársky výsledok,
- neboli časovo rozlíšené náklady, čím nebol dodržaný postup účtovania. Na základe nesprávneho zaúčtovania finančných čiastok do nákladov iného účtovného roka nebol správne vyčíslený hospodársky výsledok,
- výnosy a náklady z podnikateľskej činnosti neboli evidované na samostatnom účte,

- pri inventarizácii majetku a záväzkov v niektorých inventúrnych súpisoch nebolo uvedené sídlo účtovnej jednotky, stav majetku s uvedením jednotiek množstva, meno, priezvisko a podpisový záznam hmotne zodpovednej osoby za príslušný druh majetku. Tiež bolo zistené, že nebola vykonaná najmenej štyrikrát do roka inventarizácia hotovosti vo všetkých pokladniciach. Účtovná jednotka namiesto inventúrneho súpisu vyhotovovala inventúrne zoznamy alebo zápisnice z inventarizácie majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov, a ani tieto neobsahovali niektoré náležitosti, napr. deň začatia inventúry, deň skončenia inventúry,
- pri kontrole nájomných zmlúv, pri prenájme prebytočného majetku bolo zistené, že v niektorých prípadoch neboli uplatnené voči dlžníkovi úroky z omeškania za oneskorenú platbu. Ďalej bolo zistené nevystavenie faktúry v zmysle nájomnej zmluvy nájomcovi za prenájom nebytových priestorov a ani nebola evidovaná žiadna pohľadávka voči nájomcovi,
- rozhodnutie o dočasnej prebytočnosti majetku štátu (budova a nezastavaný pozemok) nebolo schválené zastupiteľstvom VÚC,
- nákup výpočtovej techniky bol realizovaný bez verejného obstarávania. Uvedeným postupom nebola preukázaná primeranosť vynaložených nákladov predmetu zákazky. Nebolo preukázané oslovenie iných dodávateľov a tým zabezpečenie väčšej transparentnosti výberu dodávateľa výpočtovej techniky,
- neboli vedené evidencie všetkých dokladov pri zákazkách s nízkou hodnotou,
- dohody o vykonaní práce neobsahovali všetky potrebné náležitosti, napr. nebola uvedená doba, kedy má pracovná úloha začať,
- pri zaradení zamestnancov neboli uvedené najnáročnejšie pracovné činnosti podľa zaradenia do tarifných tried,
- predbežná finančná kontrola nebola vykonávaná od začiatku finančnej operácie, napr. k faktúre nebola pripojená objednávka a ani zmluva, na ktorú sa predmetná faktúra odvolávala. Pri verejnom obstarávaní sa tiež nevykonávala predbežná finančná kontrola.

Výsledky kontroly v základných školách

Pri kontrole hospodárenia základných škôl, ktorých zriaďovateľmi sú obce, boli zistené najmä nasledovné nedostatky:

- zriaďovacie listiny škôl neobsahovali všetky zákonné náležitosti,
- preddavky pri nadobudnutí dlhodobého majetku boli poskytované bez uzatvorenej zmluvy,
- neboli dodržiavané postupy účtovania,
- nesprávne boli účtované dotácie poskytnuté školám z prostriedkov štátneho rozpočtu a z rozpočtu obcí na originálne a prenesené kompetencie pre zabezpečenie prevádzkových potrieb škôl,
- nebola dodržiavaná rozpočtová klasifikácia pri triedení výdavkov v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy,
- nebola správne vykonávaná inventarizácia majetku a záväzkov v zmysle zákona o účtovníctve,
- nebola vykonávaná predbežná finančná kontrola pri všetkých finančných operáciách,

- nebol dodržaný účel poskytnutej dotácie na obstaranie dlhodobého majetku,
- prenájom prebytočného majetku nebol výhodný pre školy, ktoré ho prenajímali,
- neboli dodržiavané postupy pri obstarávaní tovarov, služieb a prác v zmysle zákona o verejnom obstarávaní.

5.5 Sociálna starostlivosť

Kontroly boli zamerané na dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s finančnými prostriedkami a nakladaním s majetkom zriaďovateľov v Domovoch sociálnych služieb a Domovoch dôchodcov (ďalej len „DSS“ a „DD“) v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávnych krajov a v neziskových organizáciách (ďalej aj „n.o.“) poskytujúcich zdravotné a sociálne služby.

Kontrolou dodržiavania povinností vyplývajúcich zo zákona o sociálnej pomoci bolo najmä zistené :

- neprijímanie uchádzačov podľa poradovníka,
- nedodržiavanie kritérií postupu ich prijímania,
- nevydanie rozhodnutia o prijatí do DSS,
- prijímanie uchádzačov bez posudku o zdravotnom postihnutí do DSS,
- nepodanie správy o nakladaní s majetkom občanov pozbavených spôsobilosti na právne úkony.

Ďalšie poznatky vyplývajúce z kontrol v sociálnej oblasti :

- nedostatok zariadení DD a DDS, vzhľadom na demografický vývoj spoločnosti,
- nedostatočná spolupráca s rodinami dôchodcov (chýbajúca aktivizácia rodinných príslušníkov o seniora v DD a DDS),
- relatívna uzavretosť a slabá informovanosť verejnosti o starostlivosti a službách v DD a DDS.

Pri kontrole hospodárenia s finančnými prostriedkami, ktoré boli na základe zmlúv poskytnuté obcami a VÚC neziskovým organizáciám na zabezpečenie zdravotných a sociálnych služieb, boli zistené napr. tieto nedostatky:

- rozpočet n. o. nebol schválený jej správnu radou,
- z dotácie na prevádzku bolo hradené aj technické zhodnotenie dlhodobého majetku,
- nebol dodržaný účel poskytnutej dotácie,
- neboli dodržiavané postupy účtovania v účtovníctve,
- nesprávne bolo účtované o dlhodobom hmotnom majetku,
- nesprávne bola vykonávaná inventarizácia majetku a záväzkov,
- stavebné úpravy na zariadeniach neboli ohlasované stavebnému úradu v zmysle stavebného zákona,
- prioritný majetok n. o. (vložený majetok štátu) bol využívaný v rozpore so zákonom o neziskových organizáciách.

V rámci kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom samosprávnych krajov s využitím doručených informácií v neziskovej organizácii, ktorá

poskytovala sociálne služby na základe zmluvy s VÚC bolo zistené rozsiahle porušovanie uzatvorenej zmluvy, ako aj rozpočtových pravidiel pri hospodárení s príspevkom na úhradu nákladov na sociálne služby. Krytie nákladov neziskovej organizácie verejnými zdrojmi predstavovalo viac ako 90 % (z toho významnú časť tvorili náklady na správny aparát, mzdy a odvody) a bolo dôkazom nevýhodnosti zabezpečovania služieb domova sociálnych služieb subjektom neziskového sektora, ktorý si nevedel zabezpečiť svoje prevádzkové náklady inou formou ako nárokováním príspevku z verejného rozpočtu VÚC. Nezisková organizácia založená fyzickou osobou používala prostriedky VÚC a nakladala s prenajatým majetkom VÚC bez adekvátnej kontroly, keď VÚC nemalo žiadne zastúpenie v správnej ani dozornej rade neziskovej organizácie. Získať väčšiu kontrolnú právomoc mohol VÚC prostredníctvom založenia vlastnej neziskovej organizácie, resp. zriadením vlastnej rozpočtovej organizácie v danom predmete činnosti, čo bolo súčasťou odporúčaní NKÚ SR po kontrole.

5.6 Bytové hospodárstvo

Na základe Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2008 bola vykonaná kontrolná akcia pod názvom „Kontrola hospodárenia s finančnými prostriedkami poskytnutými na výstavbu nájomných bytov realizovaných obcami.“ Ako kontrolované subjekty boli vybraté tri obce s počtom obyvateľov do 3 000.

Kontrolou boli zistené nedostatky v stanovení podmienok nájmu obecných bytov, keď obec vydala o týchto podmienkach VZN, kde stanovila, že nájomná zmluva na užívanie bytu môže byť uzatvorená len s tou fyzickou osobou, ktorej mesačný príjem a mesačný príjem osôb s ňou bývajúcich, ktorých príjmy sa posudzujú spoločne podľa osobitného predpisu, neprevyšuje 3,5 násobok životného minima. Uvedeným postupom kontrolovaný subjekt konal v rozpore s ustanovením Výnosu Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (ďalej len „MVRR SR“) o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania.

Kontrola preverila aj žiadosť o poskytnutie podpory v súlade so zákonom o Štátnom fonde rozvoja bývania (ďalej len „ŠFRB“). V ďalšom prípade bolo na výstavbu nájomných bytov v bytových domoch s 9 bytovými jednotkami čerpanie dotácie z MVRR SR podmienené splnením podmienok zmluvne dohodnutých medzi MVRR SR a stavebníkom - obcou. Znamenalo to, že obec mala stavbu financovať z vlastných zdrojov, avšak v čase kontroly nemala dostatočne pokryté zdroje finančných prostriedkov. Obec nedokladovala spôsob riešenia situácie, ktorá vznikla tým, že nemala zabezpečený dostatok finančných prostriedkov na dostavbu nájomných bytov.

Z výsledkov kontroly vyplynulo, že čerpanie finančných prostriedkov na výstavbu nájomných bytov zo ŠFRB bolo realizované predkladaním dodávateľských faktúr obci, vrátane priloženého súpisu vykonaných prác od zhotoviteľa stavby i napriek tomu, že v čase vyhotovenia a zaslania dodávateľských faktúr neboli vykazované práce zhotoviteľom stavby vykonané. Kontrolovaný subjekt akceptovaním piatich faktúr, ktoré boli vystavené v čase pred reálnym ukončením vykonaných prác konal v rozpore s príslušným ustanovením zákona o účtovníctve.

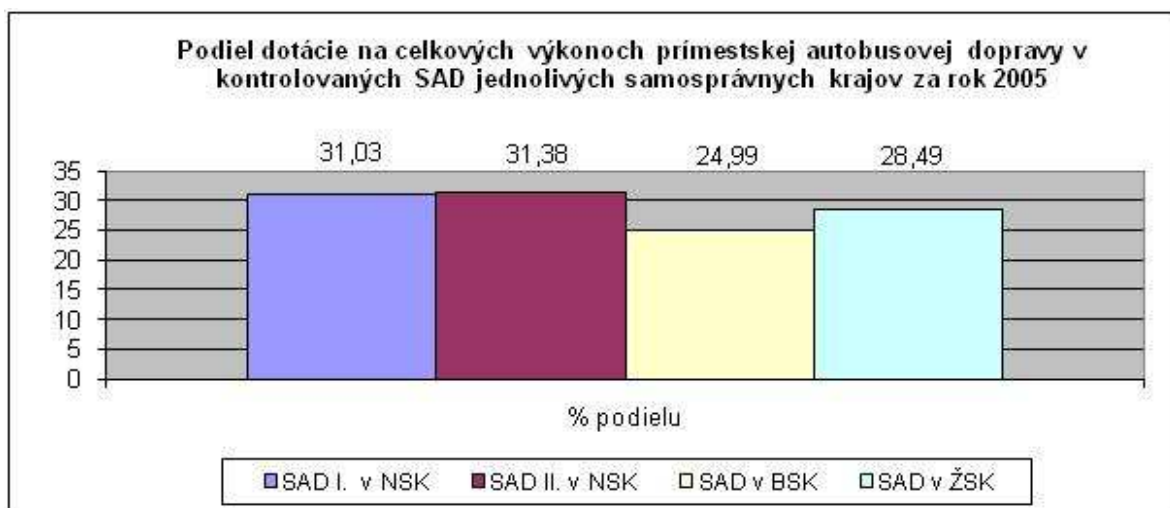
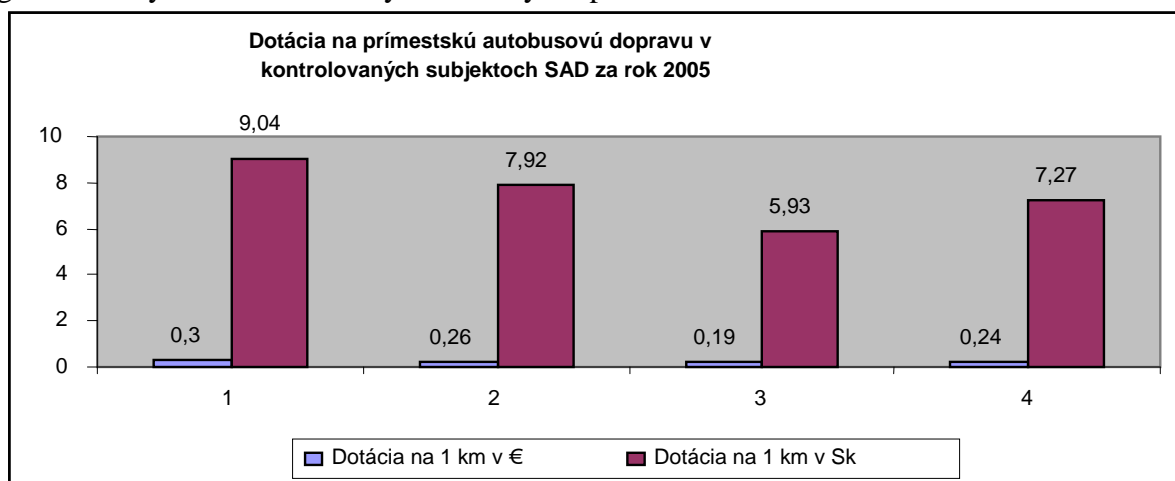
V súvislosti s výberom záujemcov na nájomné byty obec vydala Podmienky prihlásenia do poradovníka na nájomné byty, kde bolo uvedené, že záujemca, ktorému bol pridelený nájomný byt, je povinný prispieť na budovanie inžinierskych sietí sumou vo výške cca 100 000,- Sk. Príspevok sa mal použiť na vybudovanie prípojok, oplotenie pozemku, vybudovanie parkovísk, chodníkov, prístreškov pre bicykle a kontajnery. Pri výbere budúcich nájomcov kontrolovaný subjekt postupoval v rozpore s ustanovením Výnosu MVRR SR

aj s článkom zmluvy o poskytnutí dotácie na obstaranie nájomných bytov, na základe ktorých sa žiadateľ musel zaviazat', že od nájomcu v súvislosti s uzatvorením nájomnej zmluvy nebude požadovať finančné plnenia, ktoré priamo nesúvisia s užívaním bytu.

5.7 Doprava

Kontroly NKÚ SR boli zamerané aj na dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s prostriedkami VÚC slúžiacimi na úhradu nákladov na výkon služieb v prímestskej autobusovej doprave vo vybraných akciových spoločnostiach Slovenskej autobusovej dopravy (ďalej aj „SAD“) s majetkovou účasťou Fondu národného majetku SR.

Dotácie na krytie straty pri výkone prímestskej autobusovej dopravy boli poskytované VÚC, v pôsobnosti ktorých sa nachádzajú. Priemerná dotácia na jeden vykonaný km v tejto doprave a podiel dotácie na celkových výkonoch v roku 2005 je uvedená v nasledujúcich grafoch v štyroch kontrolovaných akciových spoločnostiach.:



Kontrolou boli zistené porušenia pri dodržiavaní všeobecných zmluvných podmienok:

- vedením aj iných finančných prostriedkov na osobitných účtoch v bankách, na ktorých mali byť vedené dotácie na krytie straty z prímestskej autobusovej dopravy došlo k porušeniu finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy,

- nesprávne vykazovanie výkonov v km, keď tieto neboli vykazované v súlade so schválenými cestovnými poriadkami, čo bolo tiež v rozpore s podmienkami zmluvy,
- zahrnutím skutočnej spotreby pohonných hmôt oproti normovanej spotrebe do výkazov, čo predstavovalo zvýšenie nákladov, čím neboli dodržané podmienky zmluvy a súčasne nebol dodržaný zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy,
- započítanie spotreby materiálu a náhradných dielov pri opravách havarovaných vozidiel do nákladov pri vyúčtovaní poskytnutej dotácie bolo v rozpore s podmienkami zmluvy,
- kalkuláciou zisku vo výške 20 % pri umývaní vozidiel došlo k neoprávnenému zvýšeniu nákladov v prevádzkovej činnosti, čo nebolo v súlade s uzatvorenou zmluvou,
- započítaním nákladov aj výnosov do ekonomicky oprávnených nákladov, ktoré nesúviseli s prevádzkovaním prímestskej autobusovej dopravy (napr. opravy a udržiavanie havarovaných vozidiel, náklady na reprezentáciu, náklady na reklamu). Tým bola porušená aj finančná disciplína podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zároveň sa nepostupovalo v súlade s uzatvorenou zmluvou,
- zmluva uzatvorená medzi samosprávnym krajom a kontrolovaným subjektom neobsahovala zákonom predpísané ustanovenia (prepravené výkony a pod.),
- v zmluve neboli dohodnuté kritériá na prepočet nákladov, ktoré priamo nesúvisia s prímestskou autobusovou dopravou.

Z kontrolnej akcie zameranej na hospodárenie s finančnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v samosprávnych krajoch, ktorá sa v roku 2006 uskutočnila vo všetkých VÚC uvádzame príklad kontrolného zistenia, týkajúci sa oblasti dopravy:

Začiatkom roku 2005 bola uzatvorená zmluva o budúcej zmluve medzi VÚC ako objednávateľom a dopravnou spoločnosťou SAD ako dopravcom. Účelom zmluvy bolo upraviť vzájomné práva a povinnosti zmluvných strán pri zabezpečení a realizácii dopravnej obsluhy na území VÚC prevádzkovaním pravidelnej prímestskej autobusovej dopravy na území VÚC za regulované ceny. Podľa zmluvy sa objednávateľ zaviazal uhradiť dopravcovi sumu vo výške preukázanej straty vzniknutej pri prevádzkovaní prímestskej autobusovej dopravy, pričom dopravca bol povinný preukázať vzniknutú stratu najneskôr do 15 dní od skončenia príslušného štvrťroka. Podľa zmluvy sa objednávateľ zaviazal poskytnúť dopravcovi zálohu na úhradu preukázanej straty. Následne bola uzatvorená zmluva o výkonoch vo verejnom záujme vo vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave na rok 2005.

VÚC sa na základe uzatvorených zmlúv zaviazal uhrádzať stratu preddavkami ešte predtým, ako strata vznikla. Takto VÚC poskytol v roku 2005 preddavky vo výške 65 mil. Sk pred preukázaním vzniknutej straty dopravcom. V tomto prípade išlo o systémový problém, nakoľko pojem „preukázaná strata“ si subjekty nevysvetľovali ako skutočne vzniknutú stratu po uplynutí účtovného obdobia, ale ako stratu vypočítanú podľa Metodiky výpočtu predpokladanej straty za výkony vo verejnom záujme za objednaný rozsah výkonu na rok 2005.

5.8 Činnosť príspevkových a rozpočtových organizácií zriadených mestami a obcami

Kontrola bola vykonaná v deviatich mestách, v jednej mestskej časti a v desiatich príspevkových organizáciách, v ktorých plnili uvedené mestá a mestská časť funkciu zriaďovateľa.

Výsledky kontroly poukázali na porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov v mestách ako zriaďovateľov príspevkových organizácií a tiež v príspevkových organizáciách, pričom nedostatky, zistené u zriaďovateľov, v niektorých prípadoch negatívne ovplyvnili aj stav v hospodárení a vo vykazovaní majetku v príspevkových organizáciách.

Zriadenie príspevkovej organizácie ako právnickej osoby obce (mesta) bolo podmienené v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy okrem iného splnením podmienky, podľa ktorej menej ako 50 % výrobných nákladov je pokrytých tržbami. Kontrolou bolo zistené, že v dvoch príspevkových organizáciách, zaradených do verejnej správy nebola táto podmienka splnená, a teda neboli zosúladené právne pomery s platnou legislatívou.

Mestá ako zriaďovatelia príspevkových organizácií nepostupovali v súlade s rozpočtovými pravidlami ani pri poskytovaní príspevkov. Zriaďovatelia v rámci príspevku na bežné výdavky nesprávne rozpočtovali finančné prostriedky celkom v sume 13 000 tis. Sk na obstaranie dlhodobého hmotného majetku a splátky úverov. Toto nesprávne triedenie výdavkov okrem toho, že ovplyvnilo správnosť bežného rozpočtu, kapitálového rozpočtu a rozpočtu finančných operácií, ako aj vysporiadanie výsledku hospodárenia kontrolovaných miest, malo vplyv aj na rozpočet nákladov a výnosov príspevkových organizácií. Z uvedených dôvodov príspevkové organizácie nesprávne zaúčtovali výnosy v sume vyššej o tieto finančné prostriedky a náklady na obstaranie dlhodobého hmotného majetku boli zaúčtované na ľarchu nákladov bez jeho ďalšej evidencie. Táto skutočnosť ovplyvnila správnosť vykázaných výsledkov hospodárenia samotných príspevkových organizácií.

Príspevkové organizácie nepostupovali v súlade s platnou legislatívou ani pri vykonávaní podnikateľskej činnosti, keď v niektorých prípadoch nesledovali náklady a výnosy na samostatnom účte a zo zisku z podnikateľskej činnosti netvorili rezervný fond.

V niektorých prípadoch zriaďovateľ neposkytol finančné prostriedky na bežné výdavky príspevkovej organizácii v takej výške, aby bol jej rozpočet nákladov a výnosov vyrovnaný. Z uvedeného dôvodu a v rozpore s rozpočtovými pravidlami bola v dvoch príspevkových organizáciách rozpočtovaná strata. Stratu z hospodárenia dosiahlo päť kontrolovaných príspevkových organizácií, pričom v dvoch prípadoch nebola vysporiadaná v zmysle platnej legislatívy.

Nedostatky boli zistené aj vo vecnom a finančnom vymedzení majetku, ktorý príspevkové organizácie spravovali. Napríklad v jednom prípade mesto odovzdalo do správy príspevkovej organizácii majetok v hodnote 178 270 tis. Sk a ďalší majetok v hodnote 196 004 tis. Sk do výkonu správy (v rozpore s uznesením mestského zastupiteľstva), a to bez vykonania príslušných účtovných zápisov. V ďalšom kontrolovanom meste bol podľa účtovnej evidencie príspevkovej organizácii zverený majetok do správy v hodnote 121 899 tis. Sk, podľa referátu evidencie majetku mesta v hodnote 183 307 tis. Sk a príspevková organizácia evidovala zverený majetok do správy v hodnote 1 872 872 tis. Sk.

Nesprávna a neúplná evidencia majetku vyplývala aj z nezabezpečenia inventarizácie majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov ku dňu účtovnej závierky. Napríklad v jednom prípade príspevková organizácia nesprávne zaúčtovala príspevok na obstaranie dlhodobého hmotného majetku v sume 14 340 tis. Sk do výnosov. V dôsledku uvedeného účtovná závierka neposkytovala pravdivé údaje o majetkovej situácii kontrolovaných subjektov. Zároveň nedostatky v účtovnej evidencii majetku ovplyvnili aj správnosť hospodárskeho výsledku, keď príspevkové organizácie v mnohých prípadoch neúčtovali o odpisoch, čím došlo k podhodnoteniu nákladov. Napríklad príspevková organizácia z dôvodu nedostatku krytia finančných prostriedkov na odpisy zaevidovala majetok v nadobúdacej hodnote 26 738 tis. Sk, zverený zriaďovateľom do jej správy, nesprávne na podsúvahových účtoch.

Kontrola poukázala aj na skutočnosť, že v niektorých prípadoch mestské zastupiteľstvá schválili dokumentáciu, týkajúcu sa činnosti mesta vo vzťahu k zriadeným príspevkovým organizáciám, ktorá nebola v súlade s platnou legislatívou.

Vnútný kontrolný systém v mestách ako zriaďovateľoch príspevkových organizácií, ale aj v samotných príspevkových organizáciách nebol dostatočne účinný na to, aby zamedzil nedostatkom v dodržiavaní všeobecne záväzných právnych predpisov. Kontrola NKÚ SR poukázala na potrebu zvýšiť pozornosť vykonávaniu predbežnej, priebežnej a následnej finančnej kontrole, ako aj skvalitniť činnosť vykonávanú hlavnými kontrolórami a ich útvarmi.

Výsledky kontroly boli prerokované s primátormi kontrolovaných miest a starostom mestskej časti, ktorí na odstránenie zistených nedostatkov prijali celkom 159 opatrení.

5.9 Činnosť obchodných spoločností s majetkovou účasťou miest a obcí

NKÚ SR vykonal v roku 2008 kontrolnú akciu „Kontrola uplatňovania práv mesta ako vlastníka obchodnej spoločnosti a kontrola hospodárenia obchodnej spoločnosti, v ktorej má mesto vlastnícky podiel“. Kontrolovanými subjektmi boli krajské mestá a ku každému krajskému mestu jedna spoločnosť s ručením obmedzeným, ktorej bolo krajské mesto jediným spoločníkom.

Uvedená kontrolná akcia bola prvou, ktorá sa zamerala aj na hospodárenie obchodnej spoločnosti (ďalej len „OS“), s výnimkou kontroly správnosti vykázaného hospodárskeho výsledku a tým aj prípadnej daňovej povinnosti. Z dôvodu kontroly uvedenej oblasti inými inštitúciami (daňové úrady, audítorské spoločnosti) ju NKÚ SR nezahrnul do programu kontroly.

Účelom tejto kontrolnej akcie bolo zistiť reálny stav uplatňovania práv mesta ako jediného spoločníka OS, stav správy a ochrany majetku, ktorý bol do OS vložený alebo daný OS do správy, preveriť hospodárenie s týmto majetkom podľa zákona o majetku obcí a zákona o obecnom zriadení a vykonať kontrolu hospodárenia OS.

Kontrolou uplatňovania práv mesta ako jediného spoločníka OS prostredníctvom valného zhromaždenia a dozornej rady boli zistené nedostatky až v šiestich mestách z celkového počtu osem. Predovšetkým išlo o nezvolávanie valného zhromaždenia, resp. jeho nečinnosť smerom k dozornej rade, od ktorej nevyžadovalo plnenie si povinností týkajúcich sa podávania správ o činnosti týchto OS minimálne raz ročne.

Kontrolou uplatňovania práv miest prostredníctvom hlavného kontrolóra mesta (ďalej len „HK“) bolo zistené, že v roku 2006 bola zo strany HK vykonaná kontrola len

v jednej OS. V piatich OS boli vykonané kontroly pred rokom 2006 a v dvoch OS neboli vykonané kontroly HK od ich založenia, tzn. od roku 1994, resp. 2004.

Kontrolou vzájomných pohľadávok a záväzkov medzi mestom a OS boli zistené nedostatky v troch mestách. V dvoch prípadoch neboli evidované v účtovníctve všetky pohľadávky mesta voči OS a v jednom prípade mesto v účtovníctve evidovalo voči OS nižší záväzok, aký malo voči nej v skutočnosti.

Nedostatky v súvislosti so založením, vznikom, zmenou sídla a predmetom činnosti a tiež s predkladaním a so schvaľovaním účtovnej závierky boli zistené v piatich OS. Týkali sa hlavne nezabezpečenia vyhotovenia úplného znenia zakladateľských listín, nepredloženia riadnej individuálnej účtovnej závierky za rok 2006 valnému zhromaždeniu OS na schválenie do šiestich mesiacov po uplynutí účtovného obdobia, nezapísania predmetu činnosti, ktorý OS vykonávala, do obchodného registra.

Kontrolou účtovnej závierky a vedenia účtovníctva OS za rok 2006 boli zistené nedostatky v siedmich OS. Nedostatky boli najmä pri inventarizácii majetku a záväzkov, účtovné doklady nemali všetky potrebné náležitosti. V niektorých prípadoch neboli uplatňované správne postupy účtovania pri účtovaní dotácie, pôžičky, nákladov, výnosov, zaradenia do majetku.

Za krajské mestá a za OS uvádzame nasledujúce príklady zistených nedostatkov:

- Kontrolou vzájomných pohľadávok a záväzkov medzi mestom a OS bolo zistené, že v účtovníctve k 31.12.2006 mesto neevidovalo pohľadávku voči OS, ktorá bola v účtovníctve OS evidovaná ako záväzok za nájomné za november a december 2006. Mesto účtovalo o pohľadávke iba vtedy, keď bola realizovaná platba a nie na základe nájomných zmlúv. Vzhľadom k tomu, že nájomné za november a december 2006 nebolo uhradené, mesto pohľadávku voči OS k 31.12.2006 nezaúčtovalo, čím účtovníctvo mesta nebolo úplné a účtovná závierka neposkytovala pravdivý obraz o výške jeho aktív. Uvedený nedostatok vznikol nedostatočným uplatňovaním postupov účtovania zo strany mesta a spôsobil nesúlad medzi výškou mestom vykázaných pohľadávok voči OS a výškou záväzkov OS voči mestu, čo sa následne prenieslo z účtovníctva mesta do jeho účtovnej závierky.
- Kontrolou činnosti konateľa OS bolo zistené, že nepredložil valnému zhromaždeniu riadnu individuálnu účtovnú závierku za rok 2006 a v rozpore s Obchodným zákonníkom valné zhromaždenie k riadnej individuálnej účtovnej závierke za rok 2006 sa do času výkonu kontroly (rok 2008) nekonalo.
- Kontrolou účtovnej závierky a vedenia účtovníctva OS za rok 2006 bolo zistené, že OS účtovala prijaté dotácie zo štátneho rozpočtu na obstaranie dlhodobého majetku v prospech účtu kapitálových fondov a rovnako účtovala aj dotácie na hospodársku činnosť. Úhrady dodávateľských faktúr z finančných prostriedkov dotácie na bežnú činnosť boli účtované správne priamo do nákladov, ale chýbali k nim adekvátne výnosy, čo rozhodujúcim spôsobom ovplyvňovalo hospodársky výsledok a tým aj celú účtovnú závierku za rok 2006. Týmto postupom účtovania nekonala OS v súlade so zákonom o účtovníctve a dôsledkom takéhoto účtovania bola vykázaná strata za rok 2006. Uvedený nedostatok vznikol nerešpektovaním

postupov účtovania pri zaúčtovaní dotácií zo štátneho rozpočtu na bežnú činnosť, čo sa následne prenieslo z účtovníctva OS do jej účtovnej závierky.

Kontrolované mestá mali v dvoch prípadoch finančný prínos z hospodárenia OS, v dvoch prípadoch bol dosiahnutý zisk použitý na ďalší rozvoj OS a v zostávajúcich štyroch prípadoch bola vykázaná strata.

Kontroly v mestách preukázali, že mestá si nedostatočne uplatňujú svoje práva ako vlastníci OS, či už prostredníctvom valného zhromaždenia, ale predovšetkým prostredníctvom HK. Kontroly HK v niektorých OS neboli vykonané od ich založenia alebo OS bola pridaná do plánu kontrol vtedy, keď sa mesto dozvedelo o kontrole NKÚ SR. V jednej OS nevykonával HK kontrolu z dôvodu, že táto OS nevykonávala činnosť, na akú bola založená. Práve tejto OS mal venovať najväčšiu pozornosť a bezodkladne riešiť vzniknutý stav v rámci svojich kompetencií. V kontrolovanom období bola vykonaná kontrola HK len v jednej OS a týkala sa vymáhania pohľadávok. V zákone o obecnom zriadení nie je uvedená povinnosť vykonať kontrolu OS a nie je daný tiež časový rámec, tzn. ako často by mali byť takéto kontroly vykonávané. Podľa citovaného zákona OS kontrolnej činnosti HK len „podlieha“ a tak sa k týmto kontrolám aj pristupuje.

Mestá a obce vkladajú do OS značný majetok nadobudnutý z verejných prostriedkov, preto je nevyhnutné venovať pozornosť tomuto majetku z hľadiska jeho kontroly, tzn. ako s ním OS nakladajú a tiež ako si uplatňuje svoje práva mesto alebo obec ako ich jediný spoločník. Prvá kontrolná akcia zameraná na túto oblasť preukázala, že mestá si nedostatočne uplatňujú svoje práva ako jediní spoločníci OS a tiež poukázala na miesta, kde sú ešte značné rezervy vo vzťahu OS a jediný spoločník OS, čím vznikla potreba vykonania ďalších kontrol s obdobným zameraním.

Vklady obcí a miest do obchodných spoločností

Obciam a mestám je v zmysle všeobecne záväzných právnych predpisov umožnené vkladať svoj majetok do obchodných spoločností, pričom nie vždy je tento majetok zhodnocovaný v prospech rozvoja obce alebo mesta a jeho občanov, naopak často dochádza k jeho zmenšeniu, znehodnoteniu alebo aj k zneužitiu.

V rámci kontrol NKÚ SR bolo zistené, že primátor, aj napriek mandátu od mestského zastupiteľstva na vklad, ktorým by zabezpečil majoritu mesta na základnom imaní obchodnej spoločnosti, bez súhlasu mestského zastupiteľstva vložil nehnuteľný majetok do obchodnej spoločnosti, ale za menej akcií. Na základe toho sa mesto stalo minoritným akcionárom obchodnej spoločnosti. Výsledkom konania bola strata vplyvu nad spoločnosťou, resp. nad jej riadením, v dôsledku čoho mesto po vyhlásení konkurzu na spoločnosť prišlo o niekoľko miliónový majetok (nehnuteľný majetok vo výške cca 24,1 mil. Sk).

5.10 Podnety a informácie od občanov a inštitúcií

Od nadobudnutia rozšírených kompetencií v kontrole územnej samosprávy využil NKÚ SR doručené informácie vo forme sťažností, podnetov a iných podaní od inštitúcií aj občanov v špeciálne zameraných akciách, ktorými v rokoch 2006 – 2009 skontroloval spolu 88 kontrolovaných subjektov (samosprávne úrady miest a obcí, organizácie hospodáriace s finančnými prostriedkami a majetkom územnej samosprávy miest, obcí, príp. VÚC).

O výsledkoch kontrol boli informované príslušné zastupiteľstvá miest, obcí a VÚC a do NR SR bol predložený súhrn poznatkov a odporúčaní vo forme súhrnných správ s polročnou periodicitou za roky 2007 - 2009.

Najčastejšie využívaným typom kontroly bola kontrola súladu hospodárenia s finančnými prostriedkami a majetkom so všeobecne záväznými právnymi predpismi v kombinácii s niektorými prvkami finančnej kontroly a kontroly výkonnosti.

Pre ilustráciu výsledkov uvedených kontrol uvádzame nasledovné príklady zistení, ktoré poukazujú na rizikové oblasti konania kontrolovaných subjektov a boli aj predmetmi oznámení orgánom štátu za účelom ďalšieho postupu, príp. sankcionovania.

Obec financovala **rekonštrukciu a modernizáciu športového areálu** za spoluúčasti dotácie zo štátneho rozpočtu SR, z kapitoly Ministerstva školstva SR spolu v hodnote 492,8 tis. Sk, z toho dotácia predstavovala 250 tis. Sk. V tejto súvislosti bolo zistené nedodržanie podmienky pre poskytnutie rozpočtových prostriedkov zo štátneho rozpočtu SR, a to mať preukázané vlastnícke práva alebo iné práva k pozemkom alebo stavbe, ktorá bola predmetom žiadosti o dotáciu. Obec vo vlastnej réžii vykonala rekonštrukciu budovy športovej organizácie, ktorej držiteľom bola podľa listu vlastníctva neexistujúca právnická osoba. Obec v žiadosti o dotáciu uviedla nepravdivé údaje o vlastníctve dotknutých nehnuteľností. Celý športový areál vrátane rekonštruovanej budovy sa nachádzal na pozemkoch vo vlastníctve 12 fyzických osôb, s ktorými obec nemala usporiadané práva užívania nájomnými ani inými zmluvami. Financovaním rekonštrukcie športového areálu z verejných prostriedkov v čase neusporiadania vlastníckych pomerov a práv obce k rekonštruovanej budove športovej organizácie a k pozemkom, na ktorých sa športový areál nachádzal, t.j. investovaním do cudzieho majetku porušila obec finančnú disciplínu. Rozpočet obce ohrozuje v budúcnosti riziko nedostatku zdrojov, keď podľa znaleckého posudku všeobecná hodnota pozemkov, ktoré potrebuje obec odkúpiť od vlastníkov pozemkov, na ktorých je situovaný športový areál, predstavuje takmer 2700 tis. Sk (143,- Sk/m²).

Za účelom vybudovania **skládky komunálneho odpadu** obec uzavrela v rokoch 2003 – 2004 kúpne zmluvy s 96 vlastníkmi pozemkov v sume 4 431,3 tis. Sk, s následným zápisom do katastra nehnuteľnosti v roku 2004. Obec do ukončenia výkonu kontroly v roku 2007 nevyplatila kúpnu cenu pozemkov, neúčtovala o nadobudnutých pozemkoch a zároveň neevidovala v účtovnej evidencii záväzky v rovnakej sume vyplývajúce z nevyplatenia kúpnej ceny za získané nehnuteľnosti. Následne pozemky ani záväzky neinventarizovala. V roku 2004 obec uzatvorila zmluvu o pôžičke so súkromnou spoločnosťou v sume 250 tis. Sk, pričom táto nebola schválená v obecnom zastupiteľstve a hlavný kontrolór obce nepreveroval dodržanie podmienok na jej prijatie. V roku 2005 bola pôžička použitá na zaplatenie dane z prevodu a prechodu nehnuteľnosti namiesto predávajúcich za predaj pozemkov za účelom výstavby skládky odpadu v sume 139,4 tis. Sk a na vyplatenie vkladu do obchodnej spoločnosti v sume 50 tis. Sk. Majetkový vklad do základného imania obchodnej spoločnosti

obec neevidovala v účtovnej evidencii. Z pôžičky nebolo vyčerpaných 60,6 tis. Sk, pričom uvedené prostriedky neboli veriteľovi vrátené. Obec nesplácala istinu a ani úroky z pôžičky vo výške 4,4% ročne. Obec tým, že uhradila daňovú povinnosť namiesto prevodcu nehnuteľnosti (vlastníkov pozemkov), konala v rozpore so zákonom o dani z prevodu a prechodu nehnuteľností. Použitím verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia v sume 139,4 tis. Sk na úhradu dane z prevodu a prechodu nehnuteľností porušila obec zároveň finančnú disciplínu. Obec ako predávajúci uzatvorila zmluvu o budúcej kúpnej zmluve k nehnuteľnosti so súkromnou spoločnosťou, ktorá jej poskytla aj vyššie uvedenú pôžičku. Predmetom zmluvy bol odpredaj pozemkov nielen za účelom vybudovania skládky s kúpnu cenou 4 449,9 tis. Sk. Podľa zmluvy bol budúci kupujúci oprávnený písomne vyzvať obec na uzavretie kúpnej zmluvy k pozemkom najneskôr do 31.12.2008. V zmluve bolo dohodnutých niekoľko sankcií v neprospech obce, napr. v prípade, že obec znemožní nadobudnutie pozemkov do vlastníctva budúceho kupujúceho, má tento právo požadovať od obce zaplatenie zmluvnej pokuty vo výške 200 tis. Sk, ako aj náhradu škody, ktorá mu týmto konaním vznikne. Ďalej pri neuzavretí zmluvy bude musieť obec opätovne zaplatiť pokutu 200 tis. Sk, pričom nebude dotknutý nárok budúceho kupujúceho na náhradu škody spôsobenej porušením povinností obce. Kontrolou bolo zistené, že obecné zastupiteľstvo neschválilo uzatvorenie zmluvy o budúcej kúpnej zmluve k nehnuteľnosti. Výška záväzkov z titulu neuhradenia kúpnej ceny pozemkov, ako aj nevýhodne uzavretá zmluva so súkromnou spoločnosťou predstavovali ohrozenie budúcich rozpočtov obce a riziko zavedenia ozdravného režimu alebo nútenej správy.

Pri výstavbe budovy obecného domu obec neúčtovala v obstaraní stavby, ani o jej zaradení do užívania a skutočnosti, ktoré nastali, nevedela preukázať hodnovernými dokladmi. Z predpokladanej zmluvnej ceny diela 1 200 tis. Sk v roku začatia výstavby 1996 obec predložila faktúry len na sumu 995 tis. Sk. Zostatok vynaložených prostriedkov za práce vykonané svojpomocne, resp. čiastočne dodávateľsky nevedela obec preukázateľne doložiť. V uvedenej súvislosti neaktivovala náklady na služby a práce vykonané vo vlastnej réžii a súvisiace s danou stavbou (t.j. nepremietla ich do hodnoty majetku), a to z dôvodu, že nedokázala identifikovať náklady podľa stavieb bez adekvátnej analytickej evidencie, pretože nesprávne účtovala do nákladov a pri financovaní nerešpektovala rozpočtovú klasifikáciu. Tá ustanovuje financovať výdavky súvisiace s obstaraním majetku vo vlastnej réžii z bežného rozpočtu a nie, ako to obec vykonala nesprávne, z kapitálového rozpočtu.

Nedodržiavanie zmluvy o poskytovaní príspevku na úhradu nákladov na sociálne služby spojené so zabezpečovaním činnosti domova sociálnych služieb z rozpočtu VÚC neziskovou organizáciou súviselo v jednom kontrolovanom subjekte zároveň so značným porušením finančnej disciplíny. Pri celkovej sume prijatých dotácií 40 820,6 tis. Sk na rok 2006 na bežné výdavky spojené s úhradou nákladov na sociálne služby - domov sociálnych služieb a zariadenie chráneného bývania, bolo zistené porušenie finančnej disciplíny vo výške 6 370,2 tis. Sk, čo predstavovalo 15,6 % z objemu poskytnutých verejných prostriedkov. Nezisková organizácia nadhodnotila náklady pre vyúčtovanie príspevkov na sociálne služby poskytnuté podľa zmluvy s VÚC, keď pri vykazovaní nákladov nezohľadnila refundácie za spotrebované nákupy od tretích osôb (energie a potraviny pre právnické osoby v podnájme so súhlasom majiteľa prenajatých nehnuteľností) v celkovej sume 1 438,4 tis. Sk. Nedodržanie účelu použitia verejných prostriedkov z poskytnutého príspevku bolo zistené v sume 87 tis. Sk, keď nezisková organizácia nepoužila finančný príspevok na úhradu nákladov na sociálne služby, ale napr. na úhradu leteckého turistického zájazdu pre riaditeľa, alkohol a občerstvenie na záver roka, paušálne odmeny sprostredkovateľom a poradcom, výdavky za reklamu a propagáciu. V lehote stanovenej v zmluve o poskytnutí príspevku

neodviedla nevyčerpané prostriedky na účet VÚC v sume 2 038,2 tis. Sk, ktoré sústredila na bankovom účte rezervného fondu. Nezisková organizácia zároveň viacnásobne porušila povinnosti nájomcu majetku VÚC, keď vykonávala bez súhlasu vlastníka rozsiahle stavebné opravy prenajatých nehnuteľností (výmena plastových okien v sume 735 tis. Sk, kompletná oprava 3 kúpeľní v sume 1 399 tis. Sk) alebo získavala finančný prospech vo forme nájomného na úkor príjmov rozpočtu VÚC neodsúhlaseným prenajímaním majetku VÚC podnikateľským subjektom vo výške 67 tis. Sk. Pritom majetok VÚC bol neziskovej organizácii prenajatý za 1,- Sk /ročne v prípade nehnuteľností s obstarávacou cenou 51 297 tis. Sk a za 1,- Sk/ ročne v prípade hnutel'ného majetku s obstarávacou cenou 16 514 tis. Sk na dobu neurčitú a s jednoročnou výpovednou lehotou. Na základe výsledkov kontroly NKÚ SR odporučil prehodnotiť vzájomné záväzky a zmluvné vzťahy medzi VÚC a neziskovou organizáciou vo vzťahu k výhodnosti a efektívnosti zabezpečenia činnosti domova sociálnych služieb. Oznamenie o porušení finančnej disciplíny za účelom ďalšieho konania a vymáhania týchto prostriedkov do rozpočtu VÚC v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy oznámil NKÚ SR hlavnému kontrolórovi VÚC, ktorý vec odstúpil na rozhodovanie v správnom konaní predsedovi príslušného samosprávneho kraja. Konanie voči neziskovej organizácii nebolo zo strany poskytovateľa ukončené ani po takmer dvoch rokoch od oznámenia zo strany úradu.

Nezákonné **nakladanie s darovaným majetkom** a nedostatočný spôsob jeho evidencie, ktorý umožnil získať bezdôvodné obohatenie a finančný prospech, NKÚ SR zistil v obci, ktorá prevzala na základe darovacích zmlúv od ústredného orgánu štátnej správy 12 dopravných prostriedkov. Tento majetok obec neocenila a nezaúčtovala do svojej evidencie predpísaným spôsobom. Z darovaných dopravných prostriedkov používala dva na zabezpečenie činnosti obce, štyri odpredala za sumu 54,7 tis. Sk, pričom znalecké posudky boli vyhotovené za účelom použitia v účtovnej evidencii a nie stanovenia trhovej ceny z dôvodu predaja hnutel'ného majetku. V prípade šiestich dopravných prostriedkov (dvoch motocyklov a štyroch nákladných áut) - neocenených a nezaúčtovaných, obec nevedela preukázať, kde sa nachádzajú. Zároveň nespĺnila účel použitia daru na zabezpečenie úloh preneseného výkonu štátnej správy a úloh samosprávy. Výsledky kontroly boli odstúpené orgánom činným v trestnom konaní.

Pri organizovaní **aktivačných prác** obcou bolo zistené porušenie zmluvných povinností obcou, keď uchádzači o zamestnanie zaradení na aktivačné práce formou vykonávania menších obecných služieb pre obec boli obcou zapojení do projektu, ktorého nositeľom nebola obec, ale občianske združenie. Výsledok kontroly za účelom ďalšieho postupu bol oznámený príslušnému úradu práce, sociálnych vecí a rodiny.

Používanie prostriedkov kapitálového rozpočtu na účely, ktoré neboli vôbec v rozpočte obce na rok 2006 **schválené**, zistil NKÚ SR pri financovaní investičných akcií menšej obce, ku ktorým patrila rekonštrukcia budovy obecného úradu a kultúrneho domu v sume 261 tis. Sk, výstavba obecných bytov nižšieho štandardu v sume 901 tis. Sk, výkup pozemkov za účelom usporiadania miestnych cintorínov v sume 20 tis. Sk, obstaranie ojazdených autobusov v sume 1 402 tis. Sk. Tento príklad je typickou ukážkou nerešpektovania rozpočtových pravidiel územnej samosprávy orgánmi obce, keď rozpočtový proces je vedený živelne najmä na úrovni malých obcí, na rokovanie zastupiteľstvám nie sú predkladané rozpočtové opatrenia, ktoré by reagovali na aktuálne potreby a zosúladiť by čerpanie rozpočtu s potrebami obce. O čerpaní rozpočtu tak neobmedzene môže rozhodovať starosta obce a celý proces poukazuje na totálne zlyhanie predbežnej finančnej kontroly, ktorá by uvedený nesúlad mala ešte pred uskutočnením nerozpočtovaného výdavku včas odhaliť.

Povinnosť zhodnocovať a zveľaďovať majetok obce nebola dostatočne zabezpečená pri **prenájme pozemkov obce**. Zistilo sa, že obec uzatvorila s fyzickými osobami nájomné zmluvy na pozemky za účelom výstavby rodinných domov na dobu určitú 99 rokov s predkupným právom pre nájomcu a kúpnu cenou vo výške nájomného za celé obdobie nájmu, keď by pri kúpe pozemku už nájomca neplatil. Výška nájomného na rok a 1 m² pozemku predstavovala 1,50 Sk a po prepočte na maximálnu dobu prenájmu bola nižšia ako cena stanovená obcou pre predaj pozemkov občanom obce (150,- Sk/m²), resp. iným záujemcom (250,- Sk/m²) v čase uzatvorenia nájomných zmlúv.

V rámci Komplexného programu rómskych osád boli obci poskytnuté účelové prostriedky vo forme dotácie **na rekonštrukciu krízového centra** v sume 680 tis. Sk z rozpočtovej kapitoly Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, z toho formou kapitálového transferu 544 tis. Sk a formou bežného transferu 136 tis. Sk. Obec pri vynakladaní týchto verejných prostriedkov nepostupovala hospodárne a efektívne, keď stavbu zrealizovala bez projektovaného rozpočtu, súpisu vykonaných prác a kontrolnej činnosti stavebných prác. Obec realizovala nákup materiálu a výkon stavebných prác formou objednávok prostredníctvom viacerých firiem bez verejného obstarávania, nezabezpečila stavebný dozor, ani vedenie stavebného denníka.

Bezdôvodné obohatenie zamestnanca obce na základe neoprávneného čerpania rozpočtových prostriedkov a z toho vyplývajúce porušenie finančnej disciplíny zistili kontrolóri NKÚ SR v obci na základe **pozmeňovania účtovných dokladov**. Napr. na zaplatenie dodávateľskej faktúry v sume 25 tis. Sk bol obcou vystavený pokladničný výdavkový doklad na sumu 125 tis. Sk, pričom podpis príjemcu na príjmovom pokladničnom doklade vystavenom dodávateľom a na vystavenej faktúre sa nezhodoval s podpisom na výdavkovom pokladničnom doklade. Pozmeňovanie dokladov potvrdila aj kontrola daňového úradu, ktorý overil účtovné doklady týkajúce sa vykonania prác u dodávateľa. Neoprávnený výdavok a škoda na majetku obce tak predstavovali výšku 100 tis. Sk. Podobne boli pozmenené doklady súvisiace s úhradami za vývoz odpadu s rozdielom 15 tis. Sk, doklady na vyplatenie úhrady za vykonanie auditu za rok 2005 vo výške 25 tis. Sk na základe sfaľšovania auditorskej správy a zneužitia mena a pečiatky audítorky. Výsledky kontroly boli odstúpené orgánom činným v trestnom konaní.

Nevykonávanie následnej finančnej kontroly a nespoľahlivý systém vnútornej kontroly sa zistilo v meste, v ktorom **nebola dlhodobo obsadená funkcia hlavného kontrolóra** (takmer 4 roky). O neplatnosť zvolenia do funkcie hlavného kontrolóra prebiehalo súdne konanie. Predchádzajúci hlavný kontrolór mesta sa z osobných dôvodov vzdal svojej funkcie k 13.08.2004. V mesiaci december 2004 bola vykonaná voľba hlavného kontrolóra, v ktorej bola do funkcie zvolená osoba, ktorá zastávala v období rokov 1998 – 2002 funkciu primátora mesta. Mesto však neuzatvorilo pracovnú zmluvu s novozvoleným kontrolórom, čo spôsobilo následne neplnenie zákonom stanovených povinností hlavného kontrolóra vo forme predkladania odborných stanovísk k návrhom rozpočtov, záverečných účtov, kontroly rozpočtových a príspevkových organizácií mesta, ako aj samotného hospodárenia mesta. Príčinou bola dodatočne stanovená podmienka nástupu nového kontrolóra do funkcie, ktorá sa týkala doriešenia nevyjasnených záležitostí súvisiacich s jedným bytovým domom. Táto podmienka bola zapísaná ako výrok primátora, o ktorom zastupiteľstvo mesta nehlasovalo. Uznesenie vo veci voľby nepodpísali overovatelia a prednosta mestského úradu, len primátor mesta. Postup týkajúci sa voľby hlavného kontrolóra bol v rozpore so zákonom o obecnom zriadení a s rokovacím poriadkom

zastupiteľstva mesta pre nesprávne zostavenie a prerokovanie návrhu na voľbu hlavného kontrolóra.

V prospech súkromnej akciovej spoločnosti bol uskutočnený **prevod 100 % vlastníctva akciovej spoločnosti mesta**, realizovaný prevodom cenných papierov, ktorých počet predstavoval celú majetkovú účasť mesta v uvedenej spoločnosti. Predmetnému prevodu vlastníctva predchádzalo prerokovanie na mimoriadnom zasadnutí mestského zastupiteľstva. Mesto sa pri prevode vlastníctva svojej akciovej spoločnosti riadilo odborným posudkom na všeobecnú hodnotu akcií spoločnosti emitenta, ktorý vychádzal pri ocenení z účtovnej hodnoty majetku. Mesto nevyhlásilo ponukové konanie na odpredaj majetku, ale posudzovalo len ponuku jedného záujemcu. Nezohľadnením trhovej hodnoty majetku pri oceňovaní akcií a neuplatnením ponukového konania nevytvorilo mesto podmienky pre efektívnejšie a hospodárnejšie zhodnotenie predávaného majetku, čím nekonal v prospech rozvoja mesta a jeho občanov.

Pri posudzovaní hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynaloženia verejných prostriedkov na **obstaranie nájomných bytov formou prestavby bývalej robotníckej ubytovne na bytový dom** v jednej mestskej časti zistil NKÚ SR na jednej strane naplnenie cieľa investície skvalitnením a rozšírením ponuky bytového fondu, ale na druhej strane nedostatočnú pripravenosť stavby, ktorá ovplyvnila hospodárnosť vynaložených prostriedkov. Nehospodárnosť spočívala najmä v drahej a neúplnej predprojektovej a projektovej príprave, ktorej dôsledkom bolo stanovenie nereálneho rozpočtu a zostavenie neúplného výkazu výmeru ako podkladu pre zhotoviteľa stavby. Na projektovú dokumentáciu bolo vynaložených 1,5 mil. Sk, pričom pri jej obstarávaní sa mestská časť snažila vyhnúť používaniu metód a postupov na základe predpokladanej ceny obstarania, a to odvolávaním sa na autorské práva k ideovej štúdií obstaranej na základe prieskumu trhu, ktorá tvorila len podklad pre rozhodovanie orgánov mestskej časti o spôsobe využitia robotníckej ubytovne. Nekvalitne spracovaná projektovaná dokumentácia sa prejavila v procese realizácie stavby, keď so zhotoviteľom stavby musela mestská časť uzavrieť viacero dodatkov na práce navyše. Tie sa netýkali len prác vyplývajúcich z nepredvídateľných okolností, ale aj prác, ktoré projekt neriešil a bolo ich možné predvídať, čo dokumentovali zápisy v stavebnom denníku aj podklady z vysvetľovania súťažných podkladov. Uvedené príčiny viedli k výraznému nárastu ceny diela z pôvodnej sumy 61 978 tis. Sk na 69 208 tis. Sk, t.j. zvýšenie o takmer 7,5 mil. Sk.

Z kontrol využívajúcich doručené informácie v rámci špeciálnych kontrolných akcií bolo za rok 2006 – 2009 prijatých 1462 opatrení na odstránenie nedostatkov.

Kontrolné akcie využívajúce informácie z podaní sa sústredili prednostne na menšie obce a mestá, v ktorých sa neplánovalo periodicky vykonávať kontroly hospodárenia zo strany NKÚ SR a ktoré často stáli mimo záujmu kontroly inými externými štátnymi orgánmi. Veľa podaní bolo motivovaných osobnými spormi medzi autormi podnetov a predstaviteľmi územnej samosprávy. Často vyplývali z nedostatočnej informovanosti o práci orgánov samosprávy. Kontrolná činnosť hlavných kontrolórov najmä malých obcí, ktorá mohla predísť resp. vyriešiť mnohé z doručených podnetov, bola ovplyvnená na jednej strane nízkymi pracovnými úväzkami kontrolórov pre nedostatok finančných prostriedkov v rozpočte obcí, ale aj nízkou odbornou úrovňou a nedostatočnou odbornou kvalifikáciou hlavných kontrolórov.

Za nedostatočnú považujeme súčasnú legislatívu neumožňujúcu v plnej miere uplatňovať sankčné postihy za nedodržiavanie finančnej disciplíny, pokiaľ ide o vlastné

prostriedky obecných a mestských rozpočtov. Súčasne platné rozpočtové pravidlá verejnej správy reflektujú viac na podmienky štátnej správy, resp. používanie prostriedkov štátneho rozpočtu SR a nemajú adekvátny dosah na orgány samosprávy. Za porušenie finančnej disciplíny pri súčasnej legislatíve ostávajú zodpovední zamestnanci a orgány územnej samosprávy prakticky bez postihu. Takýto systém nemotivuje zodpovedné orgány dodržiavať rozpočtové obmedzenia. Hospodárenie s rozpočtom je následne neprehľadné a netransparentné. Kompetencie hlavných kontrolórov pri rozhodovaní sú obmedzené predpismi o správnom konaní, ktoré vymedzujú právomoci správneho orgánu starostovi obce, mesta resp. predsedovi samosprávneho kraja. Ukladanie sankcií tým istým orgánom, ktorý porušenie finančnej disciplíny mohol výrazne ovplyvniť (porušenie finančnej disciplíny obcou pri vlastných príjmoch) alebo ho dokonca spôsobil, sa potom javí ako kontraproduktívne a neúčinné. Penále do štátneho rozpočtu nie je vymáhané vôbec, do čoho by mohli v budúcnosti viac zasiahnuť štátne orgány dozoru, akými sú správy finančnej kontroly, resp. daňové úrady.

5.11. Prostriedky Európskych fondov

V oblasti pripravenosti a využívania zdrojov Európskej únie NKÚ SR vykonal v subjektoch územnej samosprávy kontroly zamerané na spoločné programy SR a EÚ (financované podielovo zo zdrojov štátneho rozpočtu a prostriedkov EÚ), v rámci ktorých zistil:

- **v rámci Sektorového operačného programu Ľudské zdroje** bolo preverených 41 projektov spolufinancovaných z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu v 35 kontrolovaných subjektoch územnej samosprávy. Porušenie príslušných ustanovení zmlúv o poskytnutí nenávratného finančného príspevku bolo zistené v 32 kontrolovaných subjektoch a týkalo sa realizácie 37 projektov, tzn. 90,2 % z celkového počtu. Medzi najčastejšie nedostatky vecnej realizácie projektov patrilo nedodržanie časového harmonogramu realizácie projektu, neinformovanie riadiaceho orgánu (ďalej len „RO“), resp. sprostredkovateľského orgánu pod riadiacim orgánom (ďalej len „SORO“) o zmenách pri realizácii projektov, neúplné a nespoľahlivé informácie v monitorovacích správach, nevyhotovenie a nezaslanie monitorovacích správ RO, resp. SORO v stanovených termínoch. Nesplnenie niektorých zo stanovených ukazovateľov výsledku, výstupu alebo dopadu bolo zistené pri 12 projektoch. Nesplnenie ani jedného zo stanovených ukazovateľov bolo zistené u dvoch projektov.

Preverením financovania projektov so zameraním na dodržanie všeobecne záväzných právnych predpisov boli zistené nedostatky, ktoré sa týkali najmä nepredkladania žiadostí konečných prijímateľov (ďalej len „KP“) o zúčtovanie zálohovej platby v stanovených termínoch, porušenia slovenskej legislatívy pri vynakladaní verejných prostriedkov a preukázateľnosti výdavkov, najmä zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, Zákonníka práce, zákona o cestovných náhradách, zákona o obecnom zriadení, zákona o účtovníctve a zákona o verejnom obstarávaní. Nedostatky súvisiace s oprávnenosťou výdavkov a dodržaním slovenskej legislatívy pri ich vynakladaní boli zistené v 32 kontrolovaných subjektoch a týkali sa 38 projektov (92,7 % z celkového počtu).

Výsledky kontroly potvrdili aj nedostatočnú účinnosť a spoľahlivosť vnútornej kontroly, ktorá nedokázala zabrániť chybám, pričom v niektorých prípadoch nebola predbežná finančná kontrola vykonaná stanoveným spôsobom alebo vôbec.

Kontrolované subjekty prijali celkom 146 opatrení na odstránenie kontrolu zistených nedostatkov.

- **v rámci Grantovej schémy na podporu Národného programu boja proti drogám 2004 – 2008** NKÚ SR zistil, že kontrolované subjekty nepredložili zmluvnému orgánu na schválenie dokumentáciu z postupu verejného obstarávania a ani neinformovali zmluvný orgán o skutočnostiach, ktoré menili zmluvné podmienky. Preverením výdavkov deklarovaných v žiadostiach prijímateľov o platbu sa objavovalo porušovanie zákona o účtovníctve a postupov účtovania, týkajúce sa úplnosti účtovníctva, údajov účtovných dokladov a procesu inventarizácie. Okrem nedodržania zákona o účtovníctve boli nájdené aj porušenia zákona o verejnom obstarávaní neuchovaním dokumentácie z obstarávania tovarov a služieb súvisiacich s realizáciou projektu, Zákonníka práce a zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite.

Okrem nedostatkov vyplývajúcich z porušovania všeobecne záväzných právnych predpisov, boli zisťované aj pochybenia v spracovaných monitorovacích správach, ktoré tvorili základ pre hodnotenie napĺňania cieľov projektu.

Kontrolované subjekty prijali 15 opatrení na odstránenie kontrolu zistených nedostatkov.

5.12 Kontrola plnenia opatrení prijatých na základe predchádzajúcich kontrol

Najvyšší kontrolný úrad SR vykonal v roku 2009 v 28 subjektoch územnej samosprávy samostatnú a v 10 subjektoch ako súčasť kontrol hospodárenia úradov samosprávy **kontrolu plnenia opatrení na odstránenie zistených nedostatkov prijatých na základe kontrol vykonaných v roku 2006 a 2007** v oblasti hospodárenia s verejnými prostriedkami, prostriedkami EÚ a nakladania s majetkom v subjektoch územnej samosprávy.

Kontrolované subjekty na základe kontrol vykonaných v uvedenom období prijali celkom 558 opatrení na odstránenie zistených nedostatkov.

Vo väčšine kontrolovaných subjektov boli zistené rozdiely v stave plnenia opatrení uvedenom v nimi predložených správach a v skutočnom stave plnenia opatrení zistenom úradom. Diferencie boli spôsobené najmä vykázaním nesprávnych, neúplných, ako aj nepravdivých údajov o plnení opatrení zo strany kontrolovaných subjektov v správach, keď napr. v správach bolo uvedené, že opatrenie je splnené, pričom bolo buď nesplnené alebo bolo splnené iba čiastočne. Kontrolou sa zistilo nesplnenie opatrení celkom v 38 prípadoch, pričom kontrolované subjekty v správach uviedli ich nesplnenie iba v 8 prípadoch. Opätovne bolo sa objavovalo porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy vo výške 24,9 tis. eur úhradou preddavku z verejných prostriedkov v rozpore s týmto zákonom alebo v rozpore s podmienkami určenými pri poskytnutí verejných prostriedkov.

Preverením skutočného stavu v plnení opatrení v kontrolovaných subjektoch bolo zistené, že z celkového počtu 558 opatrení bolo splnených, resp. priebežne sa plnilo 450 (80,6 %), nesplnených bolo 38 opatrení (6,8 %) a čiastočne splnených bolo 59 opatrení (10,6 %). Plnenie 11 opatrení (2,0 %) nebolo možné vyhodnotiť z toho dôvodu, že nenastali podmienky na ich plnenie.

V prípadoch, kde boli zistené nedostatky, subjekty prijali na ich odstránenie celkom 77 opatrení.

6. PRIJATÉ OPATRENIA A ODPORÚČANIA

Za obdobie rokov 2006 – 2009 prijali kontrolované subjekty na základe výsledkov kontrol NKÚ SR, týkajúcich sa hospodárenia a majetku subjektov územnej samosprávy spolu 4 906 opatrení.

Opatrenia boli v mnohých prípadoch systémového charakteru a ich trvalé plnenie by malo napomôcť zlepšeniu dodržiavania zákonnosti a efektívnosti pri výkone verejnej správy. Mnohé opatrenia boli podmienené aj odporúčaniami úradu, ktoré boli adresované najmä zastupiteľstvám miest a obcí, príp. VÚC za účelom napomôcť zlepšeniu stavu.

Pre ilustráciu uvádzame niektoré odporúčania NKÚ SR, ako aj niektoré druhy opatrení prijatých kontrolovanými subjektmi za určité tematické okruhy:

Odporúčania na zvýšenie efektívnosti hospodárenia stredných škôl na základe výsledkov výkonnostnej kontroly:

- redukovať počet študijných a učebných odborov s cieľom dosiahnutia vyššej obsaditeľnosti tried,
- minimalizovať počet škôl, a tým zamedzovať triešteniu finančných prostriedkov na opravy, rekonštrukcie, dovybavovanie škôl učebnými prostriedkami,
- zvýšiť počet študentov na jedného nepedagogického zamestnanca,
- minimalizovať počet študentov na jedného pedagogického zamestnanca,
- prehodnotiť nájomné zmluvy s cieľom zvýšenia efektívnosti výnosov z tejto činnosti,
- vzhľadom na znižovanie počtu žiakov v stredných školách prehodnotiť celkovú potrebu nehnuteľného majetku v ich správe,
- rozšíriť a zefektívniť ponuku služieb pre verejnosť, najmä v oblasti ubytovania, a to vytváraním vhodných podmienok pre túto činnosť,
- rozširovať ekonomickú kooperáciu škôl vzájomným poskytovaním služieb a tovarov za výhodnejších podmienok, ako na bežnom trhu.

Odporúčania v oblasti bytového hospodárstva

- jednou z podmienok poskytnutia dotácie na obstarávanie bytu je, že žiadateľ prenajme byt nájomcovi, ktorým môže byť fyzická osoba, ktorej mesačný príjem a mesačný príjem osôb s ňou bývajúcich, ktorých príjmy sa posudzujú spoločne podľa osobitného predpisu, neprevyšuje trojnásobok životného minima. NKÚ SR v tejto súvislosti odporučil kontrolovanému subjektu zosúladiť podmienky nájmu obecných bytov s ustanovením Výnosu MVRR SR o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania,
- zabezpečiť chýbajúce finančné prostriedky ich vyčlenením v budúročnom rozpočte obce a odsúhlasiť v OZ zabezpečenie zdrojov krytia na financovanie výstavby predmetných nájomných bytov,
- zabezpečiť dodržiavanie kritérií výberu budúcich nájomcov, nepostupovať pri výbere budúcich nájomcov požadovaním finančného plnenia, ktoré priamo nesúvisí s užívaním bytu,

- dodržiavať a požadovať dodržiavanie zmluvne stanovených podmienok súvisiacich s poskytnutím finančných prostriedkov na výstavbu nájomných bytov.

Odporúčania v oblasti dopravy

- zmluvy o výkone vo verejnom záujme vo vnútroštátnej prímestskej autobusovej doprave na príslušný rok uzatvárať najneskôr do konca januára roka, pre ktorý sa poskytuje dotácia na krytie straty,
- v zmluvách dohodnúť termín na vyúčtovanie dotácií po ukončení účtovnej závierky, pretože nákladové položky ku skoršiemu termínu nasledujúceho roku nezodpovedajú skutočnosti,
- akcie SAD vo vlastníctve Fondu národného majetku boli presunuté do vlastníctva VÚC s cieľom vykonávať účinnú kontrolu oprávnenosti ekonomických nákladov.

Odporúčania a opatrenia z kontroly činnosti obchodných spoločností s majetkovou účasťou miest a obcí

- využívať všetky možnosti mesta dané platnou legislatívou na uplatňovanie svojich práv v OS a väčšiu pozornosť venovať správam o činnosti dozornej rady. V nadväznosti na zistené skutočnosti prijalo mesto ako jediný spoločník OS opatrenie na zabezpečenie prípravy podkladov dozornej rady pre valné zhromaždenie, spolu so záväzkom dôsledného uplatňovania svojich práv prostredníctvom valného zhromaždenia, aby nedošlo v budúcnosti k nedodržaniu povinností v zmysle Obchodného zákonníka,
- dôkladne dodržiavať platné legislatívne normy najmä v oblasti účtovníctva. V nadväznosti na zistené skutočnosti v oblasti účtovania pohľadávok prijali mestá opatrenie vypracovať metodický pokyn na dodržanie postupov v zmysle platných ustanovení zákona o účtovníctve a platných postupov účtovania a opatrenie o zmene spôsobu účtovania dotácií tak, aby na konci účtovného obdobia bol za OS vykázaný správny hospodársky výsledok,
- dôsledne využívať všetky možnosti dané platnou legislatívou na uplatňovanie svojich práv v OS,
- zväžiť pri vkladaní majetku do obchodných spoločností riziko z minoritného podielu na základnom imaní a tým aj vplyvu na riadení spoločnosti.

Na odstránenie 257 nedostatkov zistených pri kontrolnej akcii bolo prijatých celkom 115 opatrení, z toho mestá prijali 33 opatrení a mestami založené OS prijali 82 opatrení.

Opatrenia smerovali predovšetkým k odstráneniu nedostatkov:

- v zakladateľskej listine,
- v činnosti, resp. v nečinnosti valného zhromaždenia,
- v nájomných zmluvách medzi mestom a OS,
- vo vzájomných pohľadávkach a záväzkoch,
- pri inventarizácii majetku a záväzkov,
- pri tvorbe a zúčtovaní opravných položiek a rezerv,
- pri nezrovnalostiach, nejasnostiach a chýbajúcich údajoch v zmluvách,
- zabezpečenie uskutočnenia valného zhromaždenia k schváleniu riadnej účtovnej závierky a zabezpečenie pravidelných kontrol OS prostredníctvom hlavného kontrolóra mesta.

Odporúčania z kontroly príspevkov VÚC na sociálnu starostlivosť

- prehodnotiť výhodnosť zabezpečenia domova sociálnych služieb pre zdravotne postihnuté deti a mládež neziskovou organizáciou založenou fyzickou osobou bez vplyvu VÚC. Vyvíjať tlak na zvýšenie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri využívaní verejných zdrojov a obmedziť financovanie na nevyhnutnú mieru, resp. prejsť na inú, menej nákladnú formu zabezpečovania činnosti uvedeného zariadenia (napr. založenie vlastnej neziskovej organizácie alebo zriadenie rozpočtovej organizácie), keďže uvedený typ hospodárenia do určitej miery ohrozuje cieľové skupiny klientov, ktorým sú tieto služby poskytované,
- za účelom zvýšenia priebežnej kontroly a verejného dohľadu z dôvodu vysokého podielu spolufinancovania bežných – prevádzkových nákladov neziskovej organizácie iniciovať potrebu účasti zástupcov VÚC v správnej rade neziskovej organizácie,
- obmedziť percentuálne výšku nákladov na správny aparát neziskovej organizácie financovaný z príspevkov VÚC a najväčšiu časť nákladov mzdy a odvody obmedziť prepočtom naviazaným na minimálnu mzdu, resp. iné porovnateľné kritérium s cieľom zvýšiť zainteresovanosť subjektu neziskového sektora na získavaní zdrojov aj na úhradu prevádzkových nákladov bez zvyšovania nárokov na verejný rozpočet VÚC (stanoviť záväzný ukazovateľ).

Všeobecné odporúčania

- posilniť vnútorný kontrolný systém miest a obcí a najmä postavenie hlavného kontrolóra obce, resp. mesta tým, že sa:
 - o pri jeho voľbe bude klásť maximálny dôraz na jeho odbornosť, znalosti a na dosiahnutú prax z oblasti kontroly samosprávy
 - o posilní existujúci alebo zriadi nový útvar hlavného kontrolóra,
 - o uplatní aj možnosť odvolania hlavného kontrolóra pri preukázanom opakovanom a hrubom zanedbávaní povinností vyplývajúcich z jeho funkcie.
- z dôvodu, že sa v informačnom systéme správcov daní vyskytovali a vyskytujú nedostatky, ktoré bránia jeho efektívnemu a účelnému využívaniu v procese správy a kontroly miestnych daní, odporúča NKÚ SR pripraviť jednotnú koncepciu spracovania vstupných a výstupných dát v mestách a obciach. Zároveň odporúča zvážiť zriadenie špecializovaných útvarov zameraných na exekúciu majetku z dôvodu nedôsledného vymáhania daňových nedoplatkov a finančnej náročnosti využívania súdnych exekútorov.

7. ZÁVERY A SYSTÉMOVÉ OPATRENIA

Rozšírením kontrolnej pôsobnosti NKÚ SR v roku 2006 na všetky verejné finančné prostriedky a majetok územnej samosprávy a nielen na hospodárenie s týmto majetkom, finančnými prostriedkami a majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov, ktoré tieto subjekty získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy, sa vytvorila situácia, že štát sa ani po decentralizácii kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu nezbavil zodpovednosti za výkon samostatnej pôsobnosti subjektov územnej samosprávy, ktorý je financovaný zásadne z vlastných príjmov. Výkonom úkonov a záležitostí v rámci svojej samostatnej pôsobnosti obec a VÚC má plniť svoju základnú úlohu, a to starostlivosť o všestranný rozvoj svojich území a o potreby svojich obyvateľov.

Úrad rešpektuje pri výkone kontroly rozhodovaciu a finančnú autonómiu subjektov územnej samosprávy v rámci ich samostatnej pôsobnosti pri výkone verejnej správy, napriek rozšíreniu kontrolnej pôsobnosti NKÚ SR v úplnom rozsahu. To znamená, že nerozhoduje o použití finančných prostriedkov v územnej samospráve, avšak skúma súlad ich použitia so zákonom a plnenie základnej úlohy obcí a VÚC pri ich poskytovaní a využití.

Napriek skutočnosti, že najmä rozhodovanie v rámci samostatnej pôsobnosti a jej financovanie má napomáhať zodpovednejšiemu a účelnejšiemu smerovaniu výdavkov v prospech investičných a rozvojových aktivít obce a VÚC, táto autonómia so sebou priniesla zvýšený počet samosprávnych orgánov, ale aj úradníkov, ktorí prijímajú rozhodnutia s finančnými dôsledkami, pričom nie v každom prípade v súlade so zákonnými podmienkami použitia alebo poskytnutia verejných prostriedkov. Hlavne v prvom roku uplatnenia rozšírenej kontrolnej pôsobnosti bol zistený zvýšený počet porušení všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich oblasť územnej samosprávy v SR.

Najčastejšie zistené nedostatky v rokoch 2006 – 2009 sa týkali nedodržovania rozpočtových pravidiel pri vykonávaní zmien rozpočtu, pri používaní návratných zdrojov financovania, pri vypracovaní záverečného účtu, nesprávneho poskytovania dotácií právnickým osobám z vlastných prostriedkov miest a obcí, nesprávneho financovania obstarania majetku, ktorý nespĺňal podmienky definované v zákone o dani z príjmov, ako aj financovania opráv a údržby dlhodobého hmotného a nehmotného majetku z prostriedkov kapitálového rozpočtu, nedôsledného uplatňovania rozpočtovej klasifikácie, procesu evidencie a inventarizácie majetku, záväzkov, nehospodárneho a nezákonného nakladania s majetkom, nedodržovania zákona o verejnom obstarávaní, rezervy v činnosti obcí ako správcom dane z nehnuteľností, nedôsledného uplatňovania sankcií za porušenie finančnej disciplíny zo strany hlavných kontrolórov.

Prvotnou príčinou týchto zistení boli často, najmä u menších obcí, nedostatočné znalosti a skúsenosti potrebné pre výkon funkcie volených zástupcov, teda ich nepripravenosť po stránke odbornej spôsobilosti pre výkon volenej funkcie. Volení predstavitelia, rozhodujúci o významných sumách finančných prostriedkov, musia spĺňať iba podmienky pre voliteľnosť (vek a bezúhonnosť). S nedostatočnou odbornou spôsobilosťou na splnenie úloh, vyplývajúcich z pracovnej náplne sa kontrolóri stretávali aj u niektorých zamestnancov obcí a miest. V mnohých prípadoch to bol dôsledok obsadzovania pracovných miest na základe politickej orientácie a príbuzenskej príslušnosti, a to na úkor odbornosti a profesionality.

Ďalšou príčinou uvedených nedostatkov bola aj skutočnosť, že väčšina subjektov nemala vypracované pravidlá a postupy v oblasti ľudských zdrojov, týkajúce sa :

- prijímania kvalifikovaných pracovníkov za účelom získania kompetentných a spoľahlivých zamestnancov,
- školení pracovníkov za účelom snahy o dosiahnutie očakávanej úrovne výkonnosti a správania,
- kariérneho postupu, ako jedného z motivačných mechanizmov, ktorý umožňuje postup kvalifikovaných zamestnancov na vyššie úrovne zodpovednosti.

Nedostatok odbornej spôsobilosti sa prejavil aj v neschopnosti uplatňovania vnútorného kontrolného systému, schopného efektívne zabrániť nesprávnostiam alebo odhaliť a opraviť nedostatky. Uplatňované kontrolné postupy boli neúčinné a finančné kontroly boli vykonávané v prevažnej miere len formálne.

V menších obciach absentovala výraznejšia aktivita hlavných kontrolórov, ktorí si v niektorých prípadoch neplnili ani základné zákonom predpísané povinnosti, ako je napr. predkladanie správ o kontrolnej činnosti, odborných stanovísk k rozpočtu a záverečnému účtu, plánov kontrolnej činnosti na rokovanie do zastupiteľstva a svoju kontrolnú činnosť vykonávali len v minimálnom rozsahu a viackrát v rozpore so základnými pravidlami kontrolnej činnosti stanovenými zákonom, resp. ich odborné stanoviská boli spracované na nízkej odbornej úrovni. Táto bola vo viacerých prípadoch ovplyvnená vykonaním malého počtu kontrol hlavnými kontrolórm, čo následne nedáva možnosť z ich strany sumarizovať odborné poznatky a skúsenosti získané kontrolami vo forme ich odborného stanoviska k návrhom rozpočtov, resp. záverečných účtov.

Veľmi častým negatívnym javom v činnosti obce bolo nezverejňovanie informácií o jej činnosti, dokonca nezverejňovanie ani tých dokumentov, ktoré sú obce zo zákona povinné zverejňovať v obci obvyklým spôsobom (rozpočet obce, záverečný účet obce, plán kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra, VZN) alebo zverejňovanie na úradnej tabuli s obmedzeným prístupom, bez možnosti využitia efektívnejších spôsobov zverejnenia, predovšetkým pomocou internetu. Spolu s častým odmietaním sprístupnenia informácií občanom podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám tak predstavitelia obcí obmedzovali výkon samosprávy a jej priamu kontrolu prostredníctvom obyvateľov obce. Ich snahou bolo vyhnúť sa tlaku občanov na vysvetlenie ich konania a činnosti.

V súvislosti so zavedením programového rozpočtovania aj v prostredí územnej samosprávy od roku 2009 sa bude NKÚ SR intenzívnejšie venovať kontrole tejto problematiky. Prvé skúsenosti a poznatky, ako aj hodnotenie rozpočtového hospodárenia minulých období umožňujú NKÚ SR konštatovať nasledovné:

Podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy majú rozpočty subjektov územnej samosprávy od roku 2009, okrem platnej štruktúry a vymedzenia príjmov a výdavkov, po prvýkrát obsahovať aj reálne údaje o zámeroch, cieľoch a merateľných ukazovateľoch samosprávy, teda charakteristických prvkoch programového rozpočtovania, zavedenie ktorých má zabezpečiť efektívne a účinné použitie verejných prostriedkov, zvyšovať kvalitu služieb zo strany samosprávy a zvýšenie informovanosti verejnosti o tom, do ktorých oblastí, aktivít samosprávy budú smerovať verejné prostriedky rozpočtov jednotlivých subjektov samosprávy.

Táto skutočnosť je podstatnou najmä vo vzťahu k údajom o sume príjmov, o ktorých bude rozhodovať vedenie obcí a VÚC, najmä ich zastupiteľstvá, úplne samostatne. Podľa údajov MF SR obce tak budú rozhodovať o 72,3 % svojich príjmov a VÚC o 63,3 % svojich príjmov.

Prvé poznatky z oblasti zavádzania programového rozpočtu na rok 2009 poukazujú na skutočnosť, že kvalita tohto prvého programového rozpočtu bola najmä u menších obcí ovplyvnená na jednej strane skúsenosťami a odbornými zručnosťami zamestnancov obecných úradov a na strane druhej aj kvalitou zdrojov informácií a údajov potrebných pre zostavenie rozpočtu, napr. aj kvalitou spracovania záverečných účtov ako jedného zo zdrojov týchto informácií a údajov, správnosti a hodnovernosti údajov v nich uvedených, ako aj kvalitou strategických a koncepčných materiálov, ktoré boli v mnohých prípadoch spracovávané zamestnancami, ktorým chýbali znalosti a skúsenosti potrebné na spracovanie uvedených materiálov.

V rámci programového rozpočtovania samosprávy sa očakáva koncom roka veľmi dôležitý proces, a to hodnotenie plnenia programov. Výsledky hodnotenia sa využijú najmä na posúdenie efektívnosti a účinnosti a ako základ pre prijímanie kvalifikovaných rozhodnutí s finančným dôsledkom pre predstaviteľov samosprávy. Kvalifikovanosť rozhodnutí bude preto podmienená najmä spoľahlivosťou záverov o výstupoch, výsledkoch, dôsledkoch a celkových účinkoch programu, ktoré poskytuje hodnotenie.

Bolo by vhodné zo strany zastupiteľstiev vyvíjať tlak na hlavných kontrolórov, resp. požiadať ich o vykonanie kontroly, zameranej na posúdenie najmä efektívnosti a účinnosti. Aj prostredníctvom týchto kontrol by sa stal hlavný kontrolór prínosom pre samosprávy.

Systémové opatrenia

Na základe výsledkov kontrol a opatrení prijatých na odstránenie zistených nedostatkov sa bude NKÚ SR zameriavať vo svojej kontrolnej činnosti v územnej samospráve v nasledujúcom období najmä na:

- vyhodnocovanie plnenia doručených prijatých opatrení na odstránenie zistených nedostatkov z už vykonaných kontrol,
- spoluprácu a koordináciu s Ministerstvom financií SR a jej odbornými sekciami pri aplikovaní príslušných ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a jasných pravidiel oznamovania a sankcionovania pri porušení finančnej disciplíny subjektmi v územnej samospráve,
- oznamovanie opakovaného porušovania všeobecne záväzných právnych predpisov orgánom so sankčnou právomocou za účelom zlepšenia disciplíny v dodržiavaní predpisov (napr. Úrad pre verejné obstarávanie, MF SR, daňové úrady, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a pod.)
- zmenu systému informovania verejnosti o výsledkoch kontrol v regionálnej tlači.

Z výsledkov kontrol a zo skúseností NKÚ SR pri realizácii kontrolnej činnosti v oblasti samosprávy je možné konštatovať, že úroveň hospodárenia subjektov územnej samosprávy je vo veľkej miere závislá od veľkosti kontrolovaného subjektu. Všeobecne platí,

že čím väčší subjekt, tým je úroveň jeho hospodárenia na kvalitatívne vyššej úrovni. Je to dané vyššou odbornou spôsobilosťou manažmentu a zamestnancov, možnosťou vytvorenia relevantnej organizačnej štruktúry, ktorá vyhovuje jej potrebám z hľadiska veľkosti a charakteru aktivít kontrolovaného subjektu, možnosťou rozdelenia funkčnej zodpovednosti zamestnancov tak, aby funkcie schvaľovania, realizácie, účtovnej evidencie a kontroly hospodárskej operácie boli vykonávané rôznymi zamestnancami.

Poznatky z kontrolnej činnosti úradu, na základe ktorých bola spracovaná táto publikácia, predstavovali jeden z mnohých zdrojov informácií pre spracovanie Koncepcie modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike, ktorá bola schválená uznesením vlády SR č. 497 z 8. júla 2009.

Cieľom vydania tejto publikácie bolo v ucelenej forme sprístupniť verejnosti kontrolou zistené nedostatky v jednotlivých oblastiach činnosti územnej samosprávy, zovšeobecniť zistenia a načrtnúť hlavné smery zámerov kontrolnej činnosti NKÚ SR vo vzťahu k územnej samospráve ako takej.

Publikácia je určená širokej verejnosti, ale predovšetkým samotným pracovníkom potenciálnych kontrolovaných subjektov, za účelom oboznámenia sa s možnými nedostatkami, s ktorými sa môžu v dennej praxi stretnúť. Poznatky získané jej prečítaním môžu slúžiť ako prevencia, resp. prostriedok vyvarovania sa podobnému konaniu.

Ak má čitateľ záujem bližšie sa oboznámiť s výsledkami jednotlivých kontrol, vykonaných v územnej samospráve, prípadne aj v ostatných kontrolovaných oblastiach, môže získať potrebné informácie na webovom sídle NKÚ SR www.nku.gov.sk.