

Správa o výsledku kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom a majetkovými právami subjektov územnej samosprávy

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2011.

Účelom kontrolnej akcie bolo overiť súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi pri hospodárení s verejnými prostriedkami a plnenie povinností pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami u subjektov územnej samosprávy na základe vlastnej analýzy poznatkov a informácií získaných od štátnych organizácií zabezpečujúcich získavanie informácií o finančnom hospodárení a účtovných výkazov.

Predmetom kontroly bola pôsobnosť kontrolovaného subjektu, analýza rozpočtového hospodárenia, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladanie s majetkom a záväzkami a účinnosť vnútorného kontrolného systému.

Kontrola bola vykonaná v obci Častkovce, Častkovce 399, 916 27 Častkovce (ďalej len „obec“), za kontrolované obdobie roka 2010.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. Pôsobnosť kontrolovaného subjektu

Obec ako samostatný územný samosprávny a správny celok SR, ktorý združuje osoby, ktoré majú na jeho území trvalý pobyt, je právnickou osobou, ktorá samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami za podmienok ustanovených príslušnými zákonmi a všeobecne záväznými nariadeniami. K 31.12. 2010 mala obec 1 102 obyvateľov.

Obec mala v kontrolovanom období zriadenú jednu rozpočtovú organizáciu (ďalej len „RO“), pričom vykonanou kontrolou náležitostí zriaďovacej listiny RO neboli zistené nedostatky.

2. Analýza rozpočtového hospodárenia

Návrh rozpočtu obce vychádzal z výsledku rozpočtového hospodárenia obce za rok 2009 a z určeného podielu na výnosoch daní v správe štátu. Rozpočet obce bol zostavený ako vyrovnaný ako súčasť viacročného rozpočtu na roky 2010 – 2012. Programový rozpočet obce na rok 2010 bol zostavený ako strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky, pričom výdavky boli alokované do 19 programov. Rozpočet obce bol členený na rozpočet bežný, rozpočet kapitálový a finančné operácie. Kapitálový rozpočet bol navrhnutý so schodkom, pričom tento bol krytý prebytkom bežného rozpočtu.

Celkové príjmy rozpočtu obce predstavovali plnenie na 160,34 % a celkové výdavky obce boli čerpané na 126,69 % oproti schválenému rozpočtu.

Kontrolou preverenia správnosti zostavenia a plnenia rozpočtu, ako aj zostavenia záverečného účtu a účtovnej závierky obce boli zistené nasledovné nedostatky:

- Obec pri zostavení rozpočtu nezahrnula do príjmových finančných operácií ako zostatok prostriedkov z predchádzajúcich rokov nevyčerpanú účelovú dotáciu zo štátneho rozpočtu SR (ďalej len „ŠR SR“) poskytnutú v roku 2009 na kapitálové výdavky vo výške 13 tis. eur a po schválení rozpočtu vo vzťahu k svojej RO nevykonávala rozpis rozpočtu, čím nedodržala postup v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

- Obec pri zostavení programového rozpočtu neformulovala zámery a ciele pre jednotlivé programy, neurčila merateľné ukazovatele a v priebehu roka nemonitorovala a nehodnotila finančné a programové plnenie svojho rozpočtu, čím nedodržala postup stanovený zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

- Obec uvádzala niektoré údaje o príjmoch a výdavkoch v záverečnom účte neúplne a rozdielne oproti údajom, ktoré uvádzala vo finančnom výkaze o plnení rozpočtu, čím nedodržala opatrenie Ministerstva financií SR (ďalej len „MF SR“) k hodnoteniu plnenia rozpočtu verejnej správy a postupovala v rozpore so zákonom o štátnej štatistike, keď neposkytla vo výkaze o plnení rozpočtu pravdivé a úplné údaje na štatistické zisťovanie.

- Obec v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v záverečnom účte spracovala informácie o použití prebytku hospodárenia, o tvorbe prostriedkov rezervného a sociálneho fondu, o finančnom usporiadaní vzťahov voči zriadeným právnickým osobám, ŠR SR, štátnym fondom a ostatným právnickým a fyzickým osobám – podnikateľom iba všeobecne, bez konkrétnych údajov, pričom údaje o nákladoch a výnosoch podnikateľskej činnosti, ako aj údaje o stave a vývoji dlhu boli neúplné a nedostatočné, hodnotenie plnenia programov obec nevypracovala vôbec a zároveň obec v záverečnom účte nevyčíslila výsledok rozpočtového hospodárenia.

- Obec čerpala výdavky, ktoré nemala schválené v rozpočte, prípadne ich čerpala nad rámec schváleného rozpočtu a v kontrolovanom období nevykonala žiadnu zmenu rozpočtu formou rozpočtových opatrení, čím porušila zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, keď nepoužila svoje rozpočtové prostriedky iba na to, na čo boli v rozpočte schválené a keď zmeny rozpočtu nemali charakter rozpočtových opatrení.

- Obec v účtovnom výkaze súvaha vykazovala rozdielne údaje niektorých majetkových a záväzkových účtov oproti údajom zaúčtovaným v hlavnej knihe a neúčtovala o úbytku a prírastku majetku, čím porušila zákon o účtovníctve tým, že jej účtovná závierka neposkytovala verný a pravdivý obraz o skutočnostiach, ktoré boli predmetom účtovníctva a tým, že v účtovnej závierke neboli uvedené informácie podľa stavu ku dňu, ku ktorému sa účtovná závierka zostavuje.

3. Dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami

Vykonanou kontrolou bežných a kapitálových výdavkov obce boli zistené viacnásobné porušenia všeobecne záväzných predpisov, kde kontrola preukázala nedostatky v týchto oblastiach:

- Obec pri vedení účtovníctva nedodržala jeho správnosť, úplnosť a preukázateľnosť, v zmysle zákona o účtovníctve, keď vo viacerých prípadoch účtovné doklady obce nespĺňali podmienku preukázateľnosti tým, že k 15 faktúram neboli priložené súpisy vykonaných prác, dodacie listy, alebo prezenčné listiny, v 48 prípadoch účtovné doklady obce nespĺňali predpísané náležitosti, opravu ôsmich účtovných dokladov obec nevykonala tak, aby bolo možné určiť zodpovednú osobu, ktorá vykonala príslušnú opravu, deň jej vykonania a obsah opravovaného účtovného záznamu pred opravou aj po opravu, v štyroch prípadoch boli prvotné účtovné doklady obce nečitateľné a neidentifikovateľné, čím obec nezabezpečila ich trvalosť po celú dobu spracovania a úschovy.

- Obec konala v rozpore so zákonom o účtovníctve aj v prípadoch, keď viaceré účtovné zápisy na základe pokladničných dokladov nezaznamenávala priebežne, ale s oneskorením až o jeden, prípadne dva mesiace, keď vôbec neúčtovala o vzniknutých záväzkoch voči

dodávateľom, ale účtovné zápisy predkontovala na nákladových účtoch až v deň účtovania o úhrade záväzku a tým, že časovo nerozlíšila náklady budúcich období, v prípade účtovania faktúr za poistné, za spotrebu vody a za poskytnutie telekomunikačných služieb.

- Ďalej bolo zistené, že obec v 32 prípadoch nesprávne uplatňovala ekonomickú klasifikáciu rozpočtovej klasifikácie, keď nesprávne triedila na podpoložky niektoré svoje príjmy a výdavky, týkajúce sa udelenia individuálnej licencie na prevádzkovanie hazardných hier, nákupu interiérového vybavenia, poskytovania preddavkov na základe zálohových faktúr, dodávky a montáže plynovej prípojky, výdavkov za stavebný dozor, pripojenia na internet a úhrady poistného pri zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla. Nesprávnym zatriedením príjmov a výdavkov obec zároveň postupovala v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy tým, že nedodržiavala rozpočtovú klasifikáciu v zmysle opatrenia MF SR.

- Obec nedodržala opatrenie MF SR týkajúce sa postupov účtovania v prípadoch nesprávneho zaúčtovania stravných lístkov a kolkov na účet cenín, nesprávneho zaúčtovania piatich faktúr za opravy na účet služieb, neúčtovania o poskytnutých preddavkoch a o prírastku a úbytku majetku a nezaúčtovania nákladov do obdobia, s ktorým tieto časovo a vecne súviseli, čím zároveň konala v rozpore so zákonom o účtovníctve pretože neúčtovala správne.

- Kontrolou bolo ďalej preukázané, že obec poskytovala preddavky v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy, z dôvodu, že tieto nemala vopred zmluvne dohodnuté s dodávateľmi na dodanie stravných lístkov, tlačovín a stavebných prác, ktorým uhrádzala zálohové faktúry, čím zároveň porušila finančnú disciplínu, pretože poskytla preddavky v rozpore s podmienkami určenými pri ich poskytovaní.

- Obec porušila ustanovenia zákonníka práce, keď uzatvorila 10 dohôd o vykonaní práce (ďalej len „DoVP“), na základe ktorých bola vykonávaná pracovná činnosť vymedzená určitým druhom práce (upratovanie, práce domovníka, práce geriatrickej sestry, zdravotnícke služby obvodného lekára, pálenie ovocných kvasov), pričom bolo zistené, že v nich nebola vymedzená práca výsledkom a tieto DoVP ani neobsahovali údaj o tom, kto pri ich uzatváraní konal v mene zamestnávateľa, keď v nich bol uvedený ako zamestnávateľ iba obec bez uvedenia (mena a priezviska) štatutárneho orgánu zamestnávateľa. V ôsmich DoVP obec ďalej nevymedzila pracovnú úlohu a dohodnutú dobu vykonania práce, v dvoch prípadoch obec neuzatvorila DoVP najneskôr deň pred dňom začatia výkonu práce, ale až v deň začatia výkonu prác a v jednom prípade obec uzatvorila DoVP nad limit určený zákonom. Kontrolou uzatvorených DoVP bolo ďalej zistené, že obec uzatvorila DoVP na prácu domovníka aj s hlavným kontrolórom obce (ďalej len „HK“), čím nedodržala zákon o obecnom zriadení, keďže funkcia HK je nezlučiteľná s funkciou iného zamestnanca obce.

- Obec pri poskytovaní dotácií zo svojho rozpočtu nedodržiavala ustanovenia zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, keď v kontrolovanom období poskytla zo svojho rozpočtu dotácie v celkovom objeme 13 tis. eur, pričom pre ich poskytovanie nemala vydané všeobecne záväzné nariadenie, nestanovila konkrétny účel ich použitia, spôsob a termíny ich zúčtovania, v troch prípadoch obec poskytla dotácie subjektom, ktoré neboli právnickou osobou ani fyzickou osobou – podnikateľom a ku koncu roka nezúčtovala zákonným spôsobom s rozpočtom obce všetky poskytnuté dotácie. Uvedené nedostatky v prípade poskytovania dotácií mali za následok porušenie finančnej disciplíny v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, keď boli porušené pravidlá a podmienky za ktorých obec verejné prostriedky poskytla.

- Pri obstarávaní tovarov a služieb obec nedodržiavala v niektorých prípadoch ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní, keď pri zákazkách s nízkou hodnotou neevidovala všetky doklady a neuchovávala ich päť rokov po uzavretí zmluvy, pretože nepreukázala zaslanie výsledku vyhodnocovania ponúk všetkým uchádzačom, čím si zároveň nesplnila povinnosť stanovenú smernicou o verejnom obstarávaní. Ďalšie nedostatky boli zistené v prípade zákaziek s nízkymi hodnotami, keď obec nevyhotovila záznam o prieskume trhu pri obstaraní nákupu nábytku z bežných výdavkov od jedného dodávateľa v celkovej fakturovanej sume 2,40 tis. eur. Týmto postupom obec nedodržala smernicu o verejnom obstarávaní, podľa ktorej bola povinná vykonať prieskum trhu tak, aby vynaložené náklady na obstaranie predmetu zákazky boli primerané jeho kvalite a cene a zároveň v tomto prípade nebol uplatnený princíp rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie uchádzačov alebo záujemcov, princíp transparentnosti, hospodárnosti a efektívnosti.

4. Nakladanie s majetkom a záväzkami

Kontrolou inventarizácie, evidencie majetku obce a nakladania s ním boli zistené nasledovné nedostatky:

- Obec nevykonala a nezaznamenala inventarizáciu majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov na inventúrnych súpisoch a nevyhotovila inventarizačný zápis, čím porušila zákon o účtovníctve tým, že nezabezpečila preukázateľnosť svojho účtovníctva.

- Obec neúčtovala o prírastku majetku v hodnote 40 tis. eur a úbytku majetku v hodnote 32 tis. eur týkajúcich sa nákupu a predaja pozemkov, čím nepostupovala v súlade so zákonom o účtovníctve, pretože predmetom účtovníctva je účtovanie skutočností o stave a pohybe majetku a zároveň nepostupovala v súlade so zákonom o majetku obcí, podľa ktorého bola obec povinná viesť majetok v účtovníctve podľa zákona o účtovníctve.

- Kontrolou správnosti prevodu majetku obce bolo zistené, že obec pri zverejnení zámeru predat' obecné pozemky neuviedla vo výzve jednoznačné identifikácie predávaných nehnuteľností a lehotu na doručenie cenových ponúk záujemcov, čím pri priamom predaji majetku nedodržala postup stanovený zákonom o majetku obcí. Uvedené predaje konkrétnych pozemkov neboli schválené v obecnom zastupiteľstve (ďalej len „OcZ“), čím obec porušila zákon o majetku obcí, pretože zmluvné prevody vlastníctva nehnuteľného majetku podliehajú vždy schváleniu OcZ.

- V prípade prenájmu majetku obec v troch nájomných zmluvách nestanovila sankčné podmienky v prípade neuhradenia dohodnutej sumy v stanovenej lehote a neuzatvorila dohody o hmotnej zodpovednosti (ďalej len „DoHZ“) so zamestnankyňami obce oprávnenými na výber miestnych daní a poplatkov, čím konala v rozpore so zákonom o majetku obcí, pretože nepoužila všetky právne prostriedky na ochranu svojho majetku, vrátane včasného uplatňovania svojich práv alebo oprávnených záujmov pred príslušnými orgánmi.

5. Účinnosť vnútorného kontrolného systému

Kontrolou bolo zhodnotené fungovanie vnútorného kontrolného systému z hľadiska jeho spoľahlivosti a úplnosti. Obsahom hodnotenia bolo preverenie kvality nástrojov, postupov a metód, ktoré sú využívané pri finančnom riadení, pričom vykonanou kontrolou boli zistené nasledovné nedostatky:

- Obec nepostupovala v súlade so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite v prípadoch, keď vo svojej vnútornej smernici o finančnej kontrole nesprávne stanovila zodpovedné osoby za vykonávanie predbežnej finančnej kontroly a keď žiadnu finančnú

operáciu neoverovala predbežnou finančnou kontrolou, čím zároveň nezabezpečila cieľ finančnej kontroly.

- HK obce nedodržel zákon o obecnom zriadení tým, že nepredložil OcZ plán kontrolnej činnosti na druhý polrok a nepostupoval v súlade so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite, keď z troch vykonaných kontrol, kde neboli zistené nedostatky vypracoval správy a nie záznamy a tieto zároveň neobsahovali správne označenie kontrolného orgánu a kontrolovaného subjektu a zoznam dokladov a písomností, ktoré súviseli s kontrolou.

Zhrnutie

Kontrolou boli zistené viaceré porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré vyplynuli najmä z ich nedôsledného uplatňovania a z nedodržovania niektorých interných predpisov a smerníc.

Kontrola preukázala porušenie zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, keď boli poskytnuté preddavky bez písomnej dohody v zmluve a tieto neboli vysporiadané najneskôr do konca roka, čím došlo zároveň k porušeniu finančnej disciplíny, tým, že obec čerpala rozpočtové prostriedky nad rámec schváleného rozpočtu a tým, že nesprávne uplatňovala rozpočtovú klasifikáciu. Porušenie finančnej disciplíny v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy bolo zistené aj v prípade poskytovania dotácií z rozpočtu obce, keď obec porušila pravidlá a podmienky za ktorých sa verejné prostriedky poskytujú.

Obec ďalej nedodržala ustanovenia zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, keď programový rozpočet obce neobsahoval zámery a ciele, ktoré sa budú v obci realizovať, keď obec zároveň nemonitorovala plnenie svojich programov, keď pri zostavení rozpočtu nezahrnula do príjmových finančných operácií nevyčerpané účelové dotácie z predchádzajúceho roka a v záverečnom účte neuviedla údaje o prijatí a splatení krátkodobého úveru, keď nevykonávala zmeny rozpočtu formou rozpočtových opatrení, keď obec čerpala niektoré výdavky nad rámec schváleného rozpočtu, keď nevykonávala rozpis rozpočtu na svoju RO, keď nesprávne triedila niektoré výdavky podľa rozpočtovej klasifikácie, keď záverečný účet obce neobsahoval zákonom stanovené náležitosti a obec v ňom ani nevyčíslila výsledok rozpočtového hospodárenia.

Ďalšie nedostatky boli zistené aj pri dodržiavaní zákona o účtovníctve, keď obec neúčtovala o prírastku a o úbytku majetku, v niektorých prípadoch nedodržiavala postupy účtovania, čím neuviedla účtovníctvo správne, niektoré účtovné zápisy nezaznamenávala priebežne, niektoré účtovné doklady nespĺňali všetky zákonom stanovené náležitosti a podmienku preukázateľnosti, v niektorých prípadoch obec nezabezpečila trvalosť účtovných záznamov a nesprávne vykonávala opravy účtovných dokladov, niektoré účtovné prípady obec nevykazovala v období v ktorom vznikli, účtovná závierka obce neposkytovala verný a pravdivý obraz o skutočnostiach, ktoré boli predmetom účtovníctva a keď inventarizácia majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov nebola vykonaná na inventúrnych súpisoch a inventarizačných zápisoch, čím nebola zabezpečená preukázateľnosť účtovníctva.

Porušenia boli zistené aj pri uplatňovaní opatrení MF SR tým, že obec v niektorých prípadoch nedodržala rozpočtovú klasifikáciu a postupy účtovania a nesprávne vykazovala údaje rozpočtu vo finančnom výkaze, čím zároveň porušila zákon o štátnej štatistike.

Pri kontrole dodržiavania zákona o majetku obcí boli zistené nedostatky, keď obec neuviedla pozemky v účtovníctve podľa predpisu, keď neuzatvorila DoHZ s osobami, ktoré boli oprávnené na výber daní a poplatkov, keď v niektorých nájomných zmluvách nestanovila sankčné podmienky za oneskorené zaplatenie dohodnutej ceny, čím zároveň nepoužila všetky právne prostriedky aby ochránila majetok pred zneužitím, keď pri priamom predaji pozemkov

nedodržala postup stanovený zákonom o majetku obcí, čím zároveň obec nedodržala zákon o obecnom zriadení.

Nedostatky boli zistené aj pri dodržiavaní zákonníka práce z dôvodu, že DoVP neboli uzatvorené v súlade s podmienkami stanovenými v zákone.

Kontrolou bolo zistené aj porušenie zákona o verejnom obstarávaní, keď pri zadávaní zákaziek s nízkou hodnotou obec nevykonala prieskum trhu a neuchovávala všetky doklady z vykonaného verejného obstarávania, nezabezpečila princíp rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie uchádzačov alebo záujemcov, princíp transparentnosti, hospodárnosti a efektívnosti.

Kontrola preukázala aj nedostatky pri uplatňovaní zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite tým, že HK nepredložil OcZ plán kontrolnej činnosti na druhý polrok a výstupy z vykonaných kontrol HK neobsahovali zákonom stanovené náležitosti, keď obec v smernici o finančnej kontrole nesprávne vymedzila právomoci na vykonávanie predbežnej finančnej kontroly a žiadnu svoju finančnú operáciu neoverovala predbežnou finančnou kontrolou, čím nezabezpečila cieľ finančnej kontroly.

Nevykonávanie finančných kontrol v súlade s platnou legislatívou bolo príčinou nedostatkov, ktoré preukázala kontrola NKÚ SR. Na rozsah a charakter zistených nedostatkov mal hlavný vplyv neúčinný a slabý vnútorný kontrolný systém.

Protokol o výsledku kontroly bol prerokovaný so štatutárnym zástupcom obce, ktorý prijal 20 opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a tieto tvoria prílohu správy.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov

NKÚ SR na základe výsledkov vykonanej kontroly odporúča obci:

- upraviť internú smernicu o vykonávaní finančnej kontroly, ktorá by v súlade s právnym predpisom presnejšie špecifikovala postupy a zodpovednosť pri vykonávaní finančných kontrol,
- zosúladiť internú smernicu na vedenie účtovníctva s ustanoveniami zákona o účtovníctve,
- zaviesť centrálnu evidenciu verejného obstarávania.