

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo poverenia: 799/01
Zo dňa: 10. 04. 2014

Počet výtlačkov: 2
Výtlačok číslo: 1
Počet strán: 28
Počet príloh: 2



PROTOKOL

o výsledku kontroly
efektívnosti a účinnosti pri výkone pôsobností obcami Slovenskej republiky

Obec Oravská Polhora

Žilina október 2014

Zhrnutie

Kontrola efektívnosti a účinnosti pri výkone pôsobností obcami Slovenskej republiky vychádzala zo schváleného strategického zámeru kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR na roky 2012 – 2014, kde nosnou oblasťou kontrolnej činnosti je efektívna verejná správa a v rámci nej samospráva a spokojný občan. Zároveň nadväzovala na predbežnú štúdiu vypracovanú v roku 2013, ktorej účelom bolo preveriť procesy v koncepte komunálnej reformy a programu modernizácie územnej samosprávy. Účelom kontroly bolo preveriť efektívnosť a účinnosť pri výkone vybraných samosprávnych a prenesených pôsobností z orgánov štátnej správy na obce.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu v kombinácii s kontrolou výkonnosti, tzn. okrem dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, bola preverovaná výkonnosť pri výkone vybraných pôsobností obce. Pri kontrole bola použitá metóda preskúmania relevantných dokladov (rozpočty, vrátane ich programov a z nich vyplývajúcich cieľov, plánovacie a strategické dokumenty, zmluvy, všeobecne záväzné nariadenia, uznesenia obecného zastupiteľstva, finančné a účtovné výkazy, účtovné doklady, záverečné účty, rôzne druhy štatistických výkazov a i.), rozhovory s vedením a zamestnancami obce.

Analýza údajov, pomerových ukazovateľov, kontrolné zistenia a závery uvedené v tomto protokole o výsledku kontroly slúžia ako podklad pre účely vypracovania súhrnnej správy o výsledku kontrolnej akcie, v ktorej je analytickými metódami na preverených zozbieraných údajoch od všetkých kontrolovaných subjektov zhodnotená efektívnosť a účinnosť výkonu vybraných pôsobností v závislosti od viacerých parametrov (počet obyvateľov, príjmy obce a pod.).

Obec Oravská Polhora z preverovaných oblastí – kompetencií väčšinu zabezpečovala sama s takmer dvadsiatkou svojich zamestnancov. Prostredníctvom spoločného obecného úradu bol vykonávaný prenesený výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku, školskej správy a sociálnych vecí. Odpadové hospodárstvo s výnimkou uloženia odpadov na skládke obec zabezpečovala vlastnými silami. Zásobovanie pitnou vodou obec riešila na zmluvnom základe s externou obchodnou spoločnosťou.

Niektoré procesy obec nemala počas celého kontrolovaného obdobia bližšie upravené na svoje podmienky (systém zálohovania dát z informačných systémov) alebo sa riadila v rokoch 2011 – 2013 neaktualizovanými vnútornými predpismi (zásady hospodárenia s majetkom). Rozpočtový proces mala podrobne riešený vo vnútornom predpise, ktorý sa však v praxi nedodržiaval.

Výsledok rozpočtového hospodárenia obce bol síce vždy kladný, ale obec v rokoch 2012 a 2013 prekročila čerpanie rozpočtovaných výdavkov. Väčšiu časť rozpočtov pohltili výdavky na dve základné školy s materskými školami s právnou subjektivitou a na bežnú administratívnu prevádzku obce vrátane osobných výdavkov jej zamestnancov. Vďaka vyšším bežným príjmom ako výdavkom obec dokázala vytvoriť rezervy na svoj rozvoj. Ten realizovala aj s pomocou externých zdrojov – prostriedkov z fondov Európskej únie. Na plnenie svojich úloh obec investovala do obnovy aj obstarania nového dlhodobého majetku. Realizácia väčších investičných akcií, ako napr. výstavba zberného dvora, sa však v prípade neúspešných žiadostí o nenávratný finančný príspevok odložila. V dôsledku nevykonania inventarizácie svojho majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov za celé kontrolované obdobie obec nemala prehľad o tom, či účtovaná hodnota majetku zodpovedá jeho skutočnému stavu.

Výdavky na odpadové hospodárstvo v priebehu kontrolovaného obdobia kolísali. Obci sa nedarilo zvýšiť podiel separovaného odpadu na úkor zmesového komunálneho odpadu.

Programové rozpočtovanie zabezpečovali len dvaja zamestnanci bez účasti poslancov OcZ. Väčšina komisií OcZ bola nefunkčných. Počet programov, zámerov a merateľných ukazovateľov bol primeraný. Vážnym nedostatkom programových rozpočtov obce na roky 2011 – 2012 boli chýbajúce ciele a neurčenie osôb zodpovedných za splnenie programov obce. Pri hodnoteniach programových rozpočtov obec merala len kvantitatívne ukazovatele, zvyšovanie kvality poskytovaných služieb nie.

Vykonávanie predbežnej finančnej kontroly napriek podmienkam a kapacitným možnostiam obecného úradu nezodpovedalo príslušným ustanoveniam zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite. Aj keď z existujúceho stavu takmer desiatky administratívnych zamestnancov obce bolo možné určiť jedného vedúceho zamestnanca, predbežnú finančnú kontrolu vykonával starosta. Po kontrolách vykonaných hlavnou kontrolórkou obce neboli prijaté opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov. Hlavná kontrolórka nedostala spätnú väzbu, či boli nedostatky odstránené.

Zistené porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov týkajúcich sa preverovaných kompetencií sú bližšie popísané v jednotlivých častiach tohto protokolu o výsledku kontroly.

Na zlepšenie výkonu samosprávnych funkcií obce Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky navrhol obci Oravská Polhora dve odporúčania. Tie smerujú k úprave vnútorných predpisov.

**Protokol
o výsledku kontroly**

Podľa poverenia predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) č. 799/01 z 10.04.2014 vykonali:

Mgr. Martin Sajdák, vedúci kontrolnej skupiny
Ing. Henrieta Jobbová, členka kontrolnej skupiny

kontrolu efektívnosti a účinnosti pri výkone pôsobností obcami v Slovenskej republike, ktorej účelom bolo preveriť efektívnosť a účinnosť obce pri výkone samosprávnych pôsobností obce podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a prenesených pôsobností z orgánov štátnej správy na obce podľa zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.

Kontrola bola vykonaná v čase od 29.05.2014 do 31.10.2014 v kontrolovanom subjekte

**Obec Oravská Polhora
Oravská Polhora 454
029 47 Oravská Polhora
IČO: 00314749**

za kontrolované obdobie rokov 2011 až 2013 a pre potreby objektívneho zhodnotenia preverovaných skutočností aj súvisiace obdobie.

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardami, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly (ISSAI 100 – 999) v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií.

Predmetom kontroly bolo preverenie efektívnosti a účinnosti použitia verejných prostriedkov a majetku obce pri výkone vybraných pôsobností obce a preverenie dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov pri výkone vybraných pôsobností obce.

Obec Oravská Polhora (ďalej aj „obec“) je podľa čl. 65 ods. 1 Ústavy SR právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce prostredníctvom verejných zhromaždení obyvateľov obce, hlasovaním obyvateľov obce a najmä prostredníctvom volených zástupcov: desaťčlenného obecného zastupiteľstva (ďalej len „OcZ“) a starostu obce.

Činnosť obce je upravená zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“). Obec Oravská Polhora sa nachádza v Žilinskom kraji, okres Námestovo. Podľa údajov Štatistického úradu SR mala obec v kontrolovanom období viac ako 3 000 obyvateľov, konkrétne:

- 3 819 obyvateľov v roku 2011,
- 3 836 obyvateľov v roku 2012,
- 3 866 obyvateľov v roku 2013.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. Preverenie efektívnosti použitia verejných prostriedkov a majetku obcí pri výkone vybraných pôsobností obcí SR

Kontrolou bolo preverované využívanie zdrojov obce na zabezpečenie výkonu jednotlivých pôsobností so zameraním na hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami a majetkom obce, ľudské a materiálne zdroje, spôsob výkonu a financovanie vybraných pôsobností.

1.1 Využívanie finančných, materiálnych a ľudských zdrojov

1.1.1 Rozpočtové hospodárenie a majetok obce

Obec mala rozpočtový proces a hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami podrobne upravený v dvoch na seba nadväzujúcich osobitných vnútorných predpisoch:

- Zásadách hospodárenia s finančnými prostriedkami obce Oravská Polhora z 01.01.2009,
- Zásadách hospodárenia s finančnými prostriedkami obce Oravská Polhora z 21.10.2011 s účinnosťou od 01.01.2012.

Obidva tieto predpisy vychádzali z príslušných ustanovení zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 583/2004 Z. z.“).

Na tvorbe celého rozpočtu sa podieľal finančný odbor obecného úradu (ďalej len „OcÚ“) len s jednou administratívnou zamestnankyňou. Tá okrem rozpočtovníctva mala na starosti aj účtovníctvo, správu a evidenciu majetku obce. K predloženým návrhom rozpočtov obce boli podľa zápisníc zo zasadnutí OcZ zo strany poslancov predkladané pripomienky, ktoré boli po ich prerokovaní zapracované do rozpočtov. Občania nepredložili žiadne pripomienky. Ani v jednom z kontrolovaných rokov 2011 – 2013 nebola obec Oravská Polhora v rozpočtovom provizóriu. Všetky tri rozpočty OcZ schválilo do 31.12. predchádzajúceho roka.

Rozpočty obce boli v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona č. 583/2004 Z. z. zostavené ako viacročné na tri roky dopredu. Rozpočty na roky 2011 a 2013 boli zostavené ako prebytkové, rozpočet na rok 2012 ako vyrovnaný. Bežné rozpočty obce na roky 2011 – 2013 boli schválené ako prebytkové, kapitálové ako schodkové. Rozpočty finančných operácií boli zostavené na roky 2011 a 2012 ako prebytkové. Na rok 2012 neboli rozpočtované žiadne výdavkové finančné operácie a na rok 2013 ani príjmové, ani výdavkové finančné operácie. Schodky kapitálových rozpočtov boli kryté prebytkami bežných rozpočtov a finančných operácií.

Najväčšiu časť príjmov schválených rozpočtov obce počas celého kontrolovaného obdobia tvorili bežné príjmy (v priemere 84,58 %). Vo výdavkovej časti mali najväčší podiel taktiež bežné výdavky (69,05 % – 82,34 %). V schválených rozpočtoch obec rozpočtovala i kapitálové výdavky, t. j. obec pri zostavovaní svojich rozpočtov uvažovala aj o realizácii rozvojových projektov. Tieto plánované investičné akcie však neboli úplne kryté kapitálovými príjmami.

Z hľadiska výšky vyčlenených finančných prostriedkov v schválených rozpočtoch boli prioritami obce dve základné školy s materskými školami (v priemere 54,12 % z celkových

schválených výdavkov rozpočtu), výdavky na zabezpečenie administratívneho chodu obce a osobné výdavky jej zamestnancov (v priemere 10,84 % z celkových schválených výdavkov rozpočtu), výdavky na údržbu miestnych komunikácií (v priemere 9,52 % z celkových schválených výdavkov rozpočtu) a výdavky na verejné osvetlenie (v priemere 9,07 % z celkových schválených výdavkov rozpočtu).

Dotácie na verejnoprospešné služby a účely neboli s výnimkou akcie Goralská svadba rozpočtované na žiadny konkrétny účel, akciu alebo úlohu. V triede funkčnej klasifikácie 08.1.0 – Rekreačné a športové služby bol uvedený len prijímateľ a príslušná podpoložka a v triede 08.4.0 – Náboženské a iné spoločenské služby dokonca len transfer bez uvedenia prijímateľa. Rozpočty však neobsahovali žiadny konkrétny účel, úlohu alebo akciu, na ktoré sa mali tieto prostriedky obce použiť.

Neuvedením konkrétnej akcie, úlohy či účelu pre prostriedky určené na verejnoprospešné služby a účely obec Oravská Polhora nepostupovala v súlade s ustanovením § 7 ods. 6 zákona č. 583/2004 Z. z., podľa ktorého sa v rozpočte obce na príslušný rok prostriedky pre právnické osoby a fyzické osoby – podnikateľov na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov a na podporu podnikania a zamestnanosti, rozpočtujú na konkrétnu akciu, úlohu alebo účel použitia prostriedkov.

Podľa zásad hospodárenia s finančnými prostriedkami obce mohol starosta vykonávať zmeny rozpočtu:

- presun prostriedkov v rámci schváleného rozpočtu do 10 000,00 € (do roku 2012), v rámci programu neobmedzene (od roku 2012),
- povolené prekročenie výdavkov pri dosiahnutí vyšších príjmov do 1 000,00 € po prerokovaní v komisii OcZ (do roku 2012),
- pri zachovaní celkovej výšky výdavkov presuny v rámci rozpočtu do 2 000,00 € a po prerokovaní v komisii OcZ do 5 000,00 € (od roku 2012).

Právomoci starostu boli v tomto smere pomerne rozsiahle. V rámci programu obce mohol ľubovoľne presúvať finančné prostriedky medzi bežnými a kapitálovými výdavkami. Podľa dokladov predložených kontrolnej skupine starosta toto svoje právo využíval najmä v roku 2012. V jednom prípade však svoju právomoc prekročil, keď upravil rozpočet na rok 2012 presunom prostriedkov medzi programami vo výške viac ako 5 000,00 €¹.

Úpravou rozpočtu obce na rok 2012 presunom prostriedkov medzi programami rozpočtu v sume vyššej ako 5 000,00 € starosta obce nepostupoval v súlade s ustanovením § 22 zásad hospodárenia s finančnými prostriedkami obce Oravská Polhora z 21.10.2011, podľa ktorého starosta obce je oprávnený schváliť rozpočtové opatrenie – rozpočtový presun výdavkov v rámci schváleného rozpočtu obce do 2 000,00 € a po prerokovaní s komisiou pre investície a rozpočet do celkovej výšky 5 000,00 €.

V dvanástich rozpočtových opatreniach² schválených OcZ v roku 2012 a 2013 nebolo uvedené, ktorého programu či triedy funkčnej klasifikácie a položky ekonomickej klasifikácie sa zmena týka. V šiestich rozpočtových opatreniach nebola dokonca uvedená ani výška a charakter zmeny rozpočtu. Z takto schválených zmien, ktoré nemožno považovať za rozpočtové opatrenia, nebolo zrejmé, o akú zmenu rozpočtu sa jednalo.

¹ rozpočtovým opatrením č. 2/2012 z 14.03.2012 v sume 5 368,00 €

² schválené 20.04.2012, 22.06.2012, 31.08.2012, 26.04.2013, 28.06.2013

Tri zmeny rozpočtu boli schválené OcZ so spätnou platnosťou jeden mesiac pozadu³ a dve podľa skutočného čerpania rozpočtu ku dňu odsúhlasenia úprav OcZ (14.12.2012 a 12.12.2013). Tieto zmeny rozpočtu s výnimkou zmeny k 31.07.2012 neobsahovali charakter a výšku úpravy jednotlivých položiek, ale len pôvodný a už upravený rozpočet. Plošné úpravy rozpočtov k 30.09.2011, 14.12.2012, 31.08.2013 a k 12.12.2013 neobsahovali zmenu programových rozpočtov, len úpravu klasických finančných rozpočtov. Niektoré zmeny rozpočtu boli vykonané bez ich odsúhlasenia OcZ či starostom obce podľa skutočného čerpania výdavkov. Základné školy s materskými školami (ďalej len „ZŠ s MŠ“) zmeny svojich rozpočtov OcZ len dávali na vedomie už po ich úprave, bez toho aby mali na ich úpravu nejaké oprávnenie.

Kontrolou bol zistený rozpor o počte vykonaných zmien rozpočtov v priebehu kontrolovaných rokov. Podľa evidencie rozpočtových opatrení bolo vykonaných viac zmien rozpočtu, ako bolo uvedené v záverečných účtoch či v zápisniciach zo zasadnutí OcZ. Napr. v roku 2011 OcZ odsúhlasilo len jednu zmenu rozpočtu 21.10.2011 k 30.09.2011, no podľa údajov v záverečnom účte obce za rok 2011 bol rozpočet obce upravovaný štyrikrát a podľa evidencie rozpočtových opatrení až sedemkrát (posledná zmena 31.12.2011). Štyri úpravy sa pritom týkali aj výdavkov z vlastných prostriedkov obce.

Napriek pomerne podrobnej úprave procesu zmien rozpočtu obce v zásadách hospodárenia s finančnými prostriedkami, v praxi sa tieto pravidlá nedodržovali a proces zmien rozpočtu obce vykazoval vážne systémové nedostatky.

Vyššie uvedenými nesprávnymi postupmi pri úpravách rozpočtov obec Oravská Polhora nepostupovala podľa ustanovenia § 14 ods. 1 zákona č. 583/2004 Z. z., podľa ktorého zmeny rozpočtu schvaľuje príslušný orgán obce, a to vrátane zmeny programov obce, v nadväznosti na ustanovenie § 11 ods. 4 písm. b) zákon č. 369/1990 Zb., podľa ktorého obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny; v rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta.

Nevykonaním niektorých zmien rozpočtov rozpočtovými opatreniami obec Oravská Polhora nepostupovala v súlade s ustanovením § 14 ods. 2 zákona č. 583/2004 Z. z., podľa ktorého príslušný orgán obce vykonáva zmeny rozpočtu v priebehu rozpočtového roka rozpočtovými opatreniami, ktorými sú presun rozpočtovaných prostriedkov v rámci schváleného rozpočtu alebo povolené prekročenie výdavkov pri dosiahnutí vyšších príjmov, alebo viazanie rozpočtovaných výdavkov.

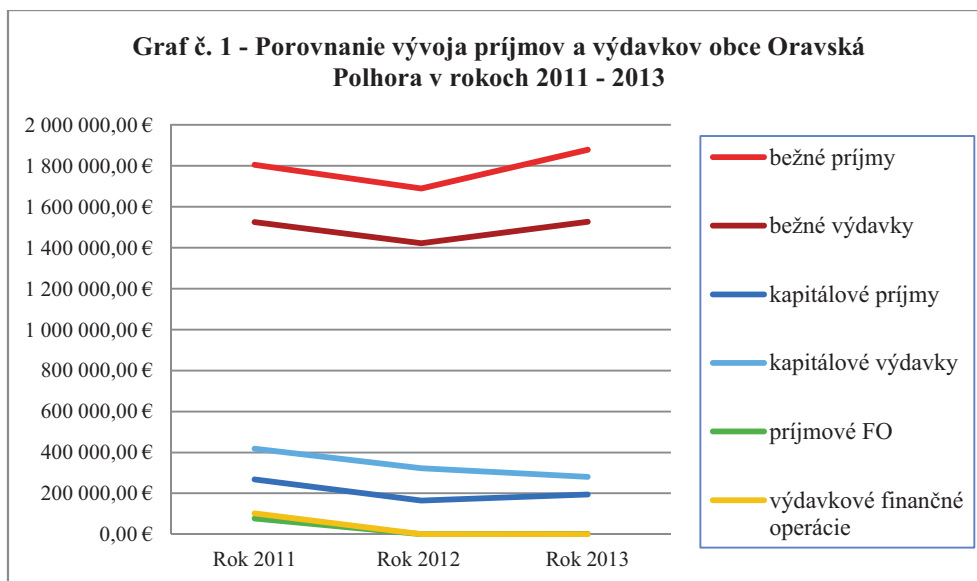
Vykonanie zmien rozpočtu so spätnou platnosťou znamenalo, že obec sa pri čerpaní prostriedkov neriadila platným rozpočtom. Najprv použila finančné prostriedky bez ohľadu nato, či bolo ich použitie kryté rozpočtom a potom rozpočet dodatočne upravila podľa skutočného čerpania. Zmeny rozpočtu je potrebné vykonať pred úhradou rozpočtom nekrytých alebo nedostatočne krytých výdavkov.

Úhradou nerozpočtovaných výdavkov, resp. vo vyššej sume ako boli rozpočtované a pred zmenou rozpočtu obec Oravská Polhora nedodržala ustanovenie § 12 ods. 2 zákona č. 583/2004 Z. z., podľa ktorého obce hospodária s rozpočtovými prostriedkami podľa schváleného rozpočtu a počas roka kontrolujú hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami, a zároveň ustanovenie § 19 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z. z.“), podľa ktorého štatutárny orgán subjektu verejnej správy je povinný zabezpečiť, aby sa verejné prostriedky uvoľňovali iba v takej výške, aká zodpovedá rozsahu plnenia úloh zahrnutých v rozpočte subjektu verejnej správy.

³ 21.10.2011 schválená úprava k 30.09.2011, 31.08.2012 schválená úprava k 31.07.2012, 20.09.2013 schválená úprava k 31.08.2013

Prehľad o schválenom, upravenom rozpočte obce a skutočnom čerpaní za roky 2011 – 2013 vrátane jej rozpočtových organizácií je uvedený v prílohe č. 1 tohto protokolu o výsledku kontroly.

Celkové výdavky obce kopírovali vývoj jej príjmov, t. j. rovnako ako príjmy (v ich závislosti) v priebehu kontrolovaného obdobia kolísali. Kým v roku 2011 boli výdavky najvyššie (2 046 271,00 €), tak v roku 2012 boli najnižšie (1 744 054,00 €). Klesli teda o -14,77 %. Za trojročné kontrolované obdobie sa celkové výdavky obce znížili o -11,71 %.



Z rozpočtov obce boli čerpané prostriedky na všetky jej základné samosprávne funkcie, základný chod i rozvoj obce. Počas troch rokov kontrolovaného obdobia obec investovala do vozového parku, rekonštrukcie miestnych komunikácií, verejného osvetlenia, modernizácie domu smútku, nákupu pozemkov pod miestne komunikácie, zateplenia budovy základnej školy. Stabilne najvyšší podiel z celkových výdavkov obce mali v kontrolovanom období výdavky na vzdelávanie (ZŠ s MŠ) a výdavky na všeobecné služby obce (OcÚ). Prechodne sa zvýšil podiel výdavkov na verejné osvetlenie v rokoch 2011 a 2012, splácanie istiny bankového úveru v roku 2011, správu a údržbu miestnych komunikácií v roku 2012 a rozvoj obce v roku 2013. Výdavky v triede funkčnej klasifikácie 01.1.1.6 – Všeobecné služby obce počas troch rokov kontrolovaného obdobia klesli o -64,39% (z 457 947,00 € k 31.12.2011 na 163 096,08 € k 31.12.2013). Tento prudký pokles bol spôsobený znížením kapitálových výdavkov v tejto triede. Znížili sa však i bežné výdavky OcÚ o -4,3 %. Na druhej strane za tri roky vzrástli celkové výdavky na vzdelávanie o +51,27 % (z 583 178,00 € k 31.12.2011 na 882 174,39 € k 31.12.2013).

Porovnaním upravených rozpočtov obce na roky 2011 – 2013 s ich skutočným plnením bolo na niektorých položkách zistené čerpanie výdavkov nekrytých rozpočtom (nezahrnutých v rozpočtoch)⁴ a tiež čerpanie vlastných prostriedkov obce nad rámec schválených rozpočtových výdavkov (čerpanie prostriedkov nad 101 %)⁵. Na druhej strane

⁴ V roku 2011 to bolo v celkovej sume 111 490,00 €, v roku 2012 v celkovej sume 7 323,95 € a v roku 2013 v celkovej sume 0,70 €.

⁵ V roku 2011 boli nad rámec rozpočtu čerpané prostriedky v sume 6 169,00 €, v roku 2012 v sume 3,34 € a v roku 2013 v sume 453,69 €.

bolo na viacerých položkách nižšie čerpanie vlastných prostriedkov obce ako boli rozpočtované (čerpanie pod 90 %)⁶. Upravené rozpočty ako celok boli obcou prekročené v rokoch 2012 (o 0,23 %, o 3 990,00 €) a 2013 (o 0,01 %, o 157,00 €).

Čerpaním vlastných prostriedkov nad rámec rozpočtu, resp. úhradou výdavkov bez ich rozpočtového krytia obec Oravská Polhora nepostupovala podľa ustanovenia § 12 ods. 2 zákona č. 583/2004 Z. z. a zároveň nedodrжала ustanovenie § 19 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z.

Obec Oravská Polhora v týchto prípadoch nedostatočne sledovala vývoj svojho hospodárenia a nevykonala potrebné zmeny svojho rozpočtu, čím nepostupovala v súlade s ustanovením § 12 ods. 3 zákona č. 583/2004 Z. z., podľa ktorého obec sleduje v priebehu rozpočtového roka vývoj hospodárenia podľa rozpočtu a v prípade potreby vykonáva zmeny vo svojom rozpočte, najmä zvýšenie vlastných príjmov alebo zníženie výdavkov, s cieľom zabezpečiť vyrovnanosť bežného rozpočtu ku koncu rozpočtového roka.

Výsledok rozpočtového hospodárenia obce, podľa platnej právnej úpravy bez finančných operácií, bol vždy kladný. Kým výsledky kapitálových rozpočtov boli v každom z kontrolovaných rokov záporné, tak rozdiel bežných príjmov a bežných výdavkov bol počas celého kontrolovaného obdobia vždy kladný.

Najväčšiu časť majetku obce Oravská Polhora za celé kontrolované obdobie tvoril neobežný majetok (viac ako 74,00 %). Z neho to bol najmä dlhodobý hmotný majetok (viac ako 61,00 %). Obežný majetok obce v rokoch 2011 – 2013 v priemere dosahoval 25,14 % z celkovej hodnoty majetku obce. Časové rozlíšenie bolo len na úrovni do 0,02 % z celkovej hodnoty majetku obce. V priebehu trojročného kontrolovaného obdobia celková obstarávacia (brutto) hodnota majetku obce vzrástla o +11,66 % (+710 089,02 €). Z toho najväčší nárast bol pri neobežnom majetku o +11,24 % (+510 172,91 €). Hodnota obežného majetku v priebehu rokov 2011 – 2013 vzrástla o +12,92 % (+199 787,42 €).

Tabuľka č. 1 – Prehľad vybraných ukazovateľov majetku obce Oravská Polhora

Rok	2011	2012	2013
Hodnota celkového majetku obce (v €)	6 087 733,00	6 534 870,81	6 797 822,02
Prírastok/úbytok majetku za obdobie 2011 – 2013 (v %)	-	-	11,66
Majetok na obyvateľa (v €)	1 594,06	1 703,56	1 758,36
Hodnota neobežného majetku (v €)	4 540 502,00	4 943 710,52	5 050 674,91
Podiel neobežného majetku na celkovom majetku (v %)	74,58	75,65	74,30
Hodnota dlhodobého hmotného majetku (v €)	4 050 248,00	4 453 456,88	4 560 421,27
Hodnota obežného majetku (v €)	1 546 311,00	1 590 998,99	1 746 098,42
Hodnota dlhodobých pohľadávok (v €)	0,00	0,00	0,00
Hodnota krátkodobých pohľadávok (v €)	31 270,00	43 107,21	48 489,03
Podiel pohľadávok na celkovom majetku (v %)	0,51	0,66	0,71
Podiel pohľadávok po lehote splatnosti na celkovej sume pohľadávok (v %)	76,43	0,00	59,58
Počet uzatvorených KZ na kúpu dlhodobého majetku	2	3	5
Počet uzatvorených KZ na predaj DHM	2	5	1
Druh predávaného majetku	pozemky	pozemky, automobil, vlečka	pozemok
Cena predávaného majetku (v €)	202,48	2 515,00	269,79

⁶ V roku 2011 obec nevyčerpalá prostriedky v sume 293 188,00 €, v roku 2012 v sume 9 242,45 € a v roku 2013 v sume 15,64 €.

Z hľadiska obstarávacej ceny (brutto hodnoty) majetku evidovaného v účtovej triede 0 – dlhodobý majetok najväčšie prírastky v priebehu kontrolovaného obdobia boli na majetkových účtoch 022 – samostatné hnutelné veci a súbory hnutelných vecí (+513,03 %), 031 – pozemky (+442,63 %) a 023 – dopravné prostriedky (+180,74 %). Naopak poklesla obstarávacia hodnota majetku vedeného na účte 042 – obstarávanie dlhodobého hmotného majetku (-30,66 %). Obstarávacia hodnota dlhodobého finančného majetku sa podľa údajov v súvahách a hlavných knihách za celé kontrolované obdobie nemenila.

Obec v kontrolovanom období predala niekoľko pozemkov, špeciálny automobil, vlečku a sklápací príves. Kúpne zmluvy na špeciálny automobil, vlečku a sklápací príves neboli po ich podpise zverejnené, čím obec Oravská Polhora nedodržala ustanovenie § 5a ods. 9 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 211/2000 Z. z.“), podľa ktorého povinne zverejňovaná zmluva, ktorej účastníkom je obec, sa zverejňuje na webovom sídle povinnej osoby, ktorá zmluvu uzatvára, a to bezodkladne po uzavretí zmluvy alebo po doručení súhlasu, ak sa na jej platnosť vyžaduje súhlas príslušného orgánu.

Tým, že tieto kúpne zmluvy neboli do dňa výkonu kontroly zverejnené na webovom sídle obce, nenadobudli účinnosť podľa ustanovenia § 47a ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 40/1964 Zb.“), podľa ktorého, ak zákon ustanovuje povinné zverejnenie zmluvy, zmluva je účinná dňom nasledujúcim po dni jej zverejnenia. Vzhľadom na časový odstup od ich podpisu v roku 2012 sa posudzujú akoby k ich uzavretiu nedošlo v zmysle ustanovenia § 47a ods. 4 zákona č. 40/1964 Zb., podľa ktorého, ak sa do troch mesiacov od uzavretia zmluvy alebo od udelenia súhlasu, ak sa na jej platnosť vyžaduje súhlas príslušného orgánu, zmluva nezverejnila, platí, že k uzavretiu zmluvy nedošlo.

Hospodárenie a nakladanie so svojim majetkom mala obec v kontrolovanom období upravené prostredníctvom zásad hospodárenia s majetkom obce Oravská Polhora (ďalej len „zásady hospodárenia“). Tieto zásady hospodárenia prijalo OcZ dňa 31.01.2008 s účinnosťou od toho istého dňa. Napriek dvom zásadným novelám zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 138/1991 Zb.“) v rokoch 2009 a 2011 boli zásady hospodárenia obce zmenené len jedenkrát v súvislosti s prechodom na menu euro od 01.01.2009.

Kontrolou obsahových náležitostí zásad hospodárenia bolo zistené, že neupravovali spôsob výkonu práv vyplývajúcich z vlastníctva cenných papierov a majetkových podielov na právnických osobách založených obcou. Obec mala pritom v kontrolovanom období svoj majetkový podiel (487 169,89 €, t. j. 2,715 %) vo vodárenskej obchodnej spoločnosti.

Neupravením spôsobu výkonu práv vyplývajúcich z vlastníctva cenných papierov a majetkových podielov na právnických osobách v zásadách hospodárenia obec Oravská Polhora nedodržala ustanovenie § 9 ods. 1 písm. f) zákona č. 138/1991 Zb., podľa ktorého zásady hospodárenia s majetkom obce, ktoré určí OcZ, okrem iného upravujú i spôsoby výkonu práv vyplývajúcich z vlastníctva cenných papierov a majetkových podielov na právnických osobách založených obcou alebo v ktorých má obec postavenie ovládajúcej osoby alebo rozhodujúci vplyv s dôrazom na transparentnosť a efektívnosť nakladania s majetkom.

Zásady hospodárenia neobsahovali ani rámcovo neurčovali žiadne základné prípady hodné osobitného zreteľa pri prevode a prenájme majetku obce s ohľadom na jeho využitie, pri ktorých by bolo možné použiť postup podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) a § 9a ods. 9 písm. c) zákona č. 138/1991 Zb. Taktiež nevymedzovali rámcové podmienky obchodnej verejnej súťaže a dobrovoľnej dražby pri prevode a prenájme majetku obce. Zásady hospodárenia nevymedzovali povinný obsah nájomnej zmluvy, ako napr. presnú špecifikáciu prenajímaného majetku, spôsob a formu jeho využitia, dobu užívania, výšku odplaty za dočasné užívanie, podmienky užívania tohto majetku a podmienky ukončenia nájomného vzťahu.

Pri prenájme majetku obce schvaľovaného starostom sa v čl. V. ods. 2 zásady hospodárenia odvolávali na prílohu č. 1, ktorú však neobsahovali. Prenájom bol tak riešený bez jasne určených pravidiel. V čl. XI. zásad hospodárenia nebolo pri hodnote majetku, nad ktorou o jeho predaji či prenájme rozhodvalo OcZ, uvedené, či sa jedná o obstarávaciu alebo zostatkovú hodnotu majetku.

V čl. VII. zásad hospodárenia, týkajúcom sa nakladania s pohľadávkami, bol uvedený zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov, ktorý v rokoch 2012 – 2013 už nebol platný. S účinnosťou od 01.01.2012 bol tento zákon nahradený zákonom č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Podľa čl. XIII. zásad hospodárenia mal ich kontrolu najmenej raz ročne vykonať hlavný kontrolór obce. Podľa prehľadu vykonaných kontrol hlavná kontrolórka obce v rokoch 2011 – 2013 žiadnu takúto kontrolu nevykonala.

V kontrolovanom období obec s výnimkou inventarizácie peňažných prostriedkov v pokladni nevykonala žiadnu inventarizáciu svojho majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov. Starosta obce alebo prednosta OcÚ na jej vykonanie nedali za tri roky žiadny pokyn či príkaz. Tým, že obec Oravská Polhora za celé kontrolované obdobie nevykonala inventarizáciu svojho majetku, nemala vedomosť o tom či účtovná hodnota zodpovedá aj jej skutočnému stavu.

Nevykonaním inventarizácie majetku, záväzkov, rozdielu majetku a záväzkov k 31.12.2011, k 31.12.2012 a k 31.12.2013 obec Oravská Polhora nedodržala ustanovenie § 6 ods. 3 zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 431/2002 Z. z.“), podľa ktorého účtovná jednotka je povinná inventarizovať majetok, záväzky a rozdiel majetku a záväzkov podľa § 29 a 30, v nadväznosti na ustanovenie § 29 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 431/2002 Z. z., podľa ktorých inventarizáciou overuje účtovná jednotka, či stav majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov v účtovníctve zodpovedá skutočnosti. Inventarizáciu účtovná jednotka vykonáva ku dňu, ku ktorému zostavuje riadnu alebo mimoriadnu účtovnú závierku.

Po skončení účtovného obdobia rokov 2011 – 2013 obec zostavila v zmysle ustanovenia § 17 zákona č. 431/2002 Z. z. riadnu účtovnú závierku. Tieto účtovné závierky obsahovali všetky povinné súčasti, t. j. súvahu, výkaz ziskov a strát a poznámky. Účtovné závierky obce za všetky roky kontrolovaného obdobia, vrátane roku 2013, boli overené audítorom.

1.1.2 Ľudské zdroje a materiálno-technické zabezpečenie obce

Podľa organizačného poriadku OcÚ v kontrolovanom období chod obce zabezpečovala takmer dvadsiatka zamestnancov. Okrem starostu a hlavného kontrolóra na OcÚ pracovalo 18 zamestnancov v roku 2011, v roku 2012 to bolo 12 zamestnancov

a v roku 2013 to bolo 17 zamestnancov. Počty administratívnych zamestnancov OcÚ sa v preverovanom období menili z deväť zamestnancov v roku 2011, sedem v roku 2012 a v roku 2013 ich bolo osem.

Obec bola v kontrolovanom období zriaďovateľom dvoch rozpočtových organizácií – ZŠ s MŠ.

Vo voľbách do orgánov miest a obcí v roku 2010 sa v obci nevyskytol problém s ochotou kandidovať na funkciu starostu alebo poslancov OcZ. V priebehu volebného obdobia nebol starosta obce odvolávaný ani sa nevzdal funkcie, rovnako ani poslanci. V obci neboli organizované ani žiadne petície a referendá na ich výmenu.

Starosta obce vykonával svoju funkciu na plný úväzok. Jeho plat bol stanovený v súlade so zákonom č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov.

V rokoch 2011 – 2013 malo OcZ desať poslancov. Počas kontrolovaného obdobia poslanci nezriadili obecnú radu. Z piatich komisií ako poradných orgánov OcZ reálne fungovala len komisia pre investície a rozpočet. Tá zasadala dvakrát do roka. Ostatné komisie OcZ reálne nezasadali. Obec na svojej úradnej tabuli a tiež webovej stránke zverejňovala návrh programu zasadnutia OcZ podľa § 12 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb., t. j. aspoň tri dni pred zasadnutím OcZ. Taktiež zverejňovala aj uznesenia OcZ.

Obec mala prijatý interný predpis odmeňovania poslancov. Počas troch rokov kontrolovaného obdobia boli poslanci OcZ odmeňovaní paušálne za každé zasadnutie. Priemerný počet zasadnutí OcZ bol v kontrolovanom období 7,67. Okrem riadnych boli aj mimoriadne zasadnutia OcZ.

Tabuľka č. 2 – Prehľad vybraných ukazovateľov obce Oravská Polhora v oblasti ľudských zdrojov⁷

Rok	2011	2012	2013
Objem mzdových výdavkov ⁸ (v €)	179 443,98	162 287,24	177 162,81
Podiel mzdových výdavkov na bežných výdavkoch rozpočtu obce (v %)	35,72	40,88	42,06
Podiel mzdových výdavkov na starostu na bežných výdavkoch rozpočtu obce (v %)	6,11	7,96	7,76
Podiel mzdových výdavkov na hlavného kontrolóra na bežných výdavkoch rozpočtu obce (v %)	0,26	0,33	0,32
Podiel mzdových výdavkov na poslancov OcZ na bežných výdavkoch rozpočtu obce (v %)	0,64	0,62	0,58
Podiel mzdových výdavkov na zamestnancov OcÚ na bežných výdavkoch rozpočtu obce (v %)	28,71	31,98	33,40
Počet administratívnych zamestnancov na 100 obyvateľov obce	0,24	0,18	0,21
Výdavky na školenia zamestnancov OcÚ ⁸ (v €)	1 202,40	1 505,95	1 912,50

Na školenia zamestnancov OcÚ, vrátane starostu a hlavného kontrolóra, boli v priebehu rokov 2011 – 2013 vynaložené finančné prostriedky v celkovej sume 4 620,85 €. Starosta obce v kontrolovanom období absolvoval len jedno školenie v roku 2012 zamerané na problematiku regionálneho školstva. Dôvodom tohto stavu bola jeho pracovná zaneprázdnenosť.

⁷ Údaje o bežných výdavkoch boli prevzaté z finančného výkazu FIN 1-04, resp. FIN 1-12 obce bez jej rozpočtových organizácií.

⁸ starosta, HK, poslanci OcZ, zamestnanci OcÚ, bez zamestnancov ZŠ s MŠ

Tým, že starosta obce za celé kontrolované obdobie absolvoval len jedno školenie vznikol nesúlads ustanovením § 13 ods. 12 zákona č. 369/1990 Zb., podľa ktorého si starosta prehlbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu.

Obec používala v kontrolovanom období pri svojej činnosti desať počítačov. V roku 2013 obec zakúpila nový server. Z pohľadu softvérového vybavenia obec disponovala programami pre účtovníctvo, evidenciu majetku, matriku, evidenciu obyvateľstva, pre miestne dane a miestne poplatky, pre mzdy, evidenciu hrobových miest a elektronickú pozemkovú knihu.

Výdavky na obstaranie a údržbu výpočtovej techniky a softvérového vybavenia v priebehu kontrolovaného obdobia kolísali. Ich podiel na bežných výdavkoch obce však v kontrolovanom období nepresiahol ani 0,55 %.

Tabuľka č. 3 – Prehľad vybraných ukazovateľov materiálno-technického zabezpečenia obce Oravská Polhora

Rok	2011	2012	2013
Objem výdavkov na IT (v €)	2 601,27	2 194,81	2 255,57
Podiel výdavkov na IT na bežných výdavkoch rozpočtu obce (v %)	0,52	0,55	0,54
Priemerný vek výpočtovej techniky (v rokoch)	4	4	3

Údržba výpočtovej techniky bola zabezpečená prostredníctvom externého spolupracovníka podľa požiadaviek obce. Servis informačných systémov bol zabezpečený ich dodávateľmi na základe písomne uzatvorených zmlúv. Súčasťou dodávok systémov bola aj ich aktualizácia.

Obec mala v kontrolovanom období svoju vlastnú webovú stránku. Jej administráciu (správu) zabezpečovala prostredníctvom vlastného zamestnanca. Na webovej stránke boli zverejňované zmluvy a faktúry, objednávky až od januára 2013. Nezverejňovaním objednávok ako jedného z povinne zverejňovaných dokumentov na svojom webovom sídle obec Oravská Polhora nekonala v súlade s ustanovením § 5b ods. 1 písm. a) a ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z., podľa ktorých obec ako povinná osoba zverejňuje na svojom webovom sídle, ak ho má zriadené, v štruktúrovanej a prehľadnej forme okrem iného najmä údaje o vyhotovenej objednávke tovarov, služieb a prác do desiatich pracovných dní odo dňa jej vyhotovenia. Na toto porušenie zákona upozornila obec aj hlavná kontrolórka vo svojej správe zo 17.02.2012. Náprava sa však udiala až o rok neskôr.

V kontrolovanom období obec každý mesiac zálohovala dáta z informačných systémov v samotných počítačoch a tiež na CD nosič, resp. USB kľúč. Tieto nosiče boli uložené v trezore v samostatne uzamykateľnej miestnosti OcÚ, čo nebolo v súlade s ustanovením § 39 ods. 2 výnosu Ministerstva financií SR č. 312/2010 Z. z. o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy, podľa ktorého štandardom pre fyzické ukladanie záloh je ich uloženie v inom objekte, ako sa nachádzajú technické prostriedky informačného systému, aby bolo minimalizované riziko poškodenia alebo zničenia dátových nosičov archivačnej zálohy v dôsledku požiaru, záplavy alebo inej živelnnej pohromy. Proces zálohovania dát, postupov a opatrení na elimináciu bezpečnostných rizík (napr. výpadok alebo obmedzenie funkčnosti príslušného informačného systému) nemala obec upravený v žiadnom vnútornom predpise.

1.2 Výkon vybraných pôsobností

1.2.1 Regionálny rozvoj, utváranie podmienok rozvoja obce čerpaním fondov Európskej únie

Obec Oravská Polhora nebola sídlom spoločného obecného úradu (ďalej len „SOcÚ“). Jednu z originálnych kompetencií úplne (zásobovanie pitnou vodou) a jednu čiastočne (nakladanie s odpadmi – likvidácia odpadov skládkovaním) v kontrolovanom období zabezpečovala prostredníctvom externých dodávateľov. Tri z prenesených kompetencií boli vykonávané na základe zmluvy o zriadení SOcÚ s obcou Zákamenné, a to zabezpečenie výkonu úloh štátnej správy zverených zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“), výkonu prenesených úloh štátnej správy na úseku školstva (školský úrad) a sociálnych vecí. Všetky ostatné kompetencie zabezpečovala obec vlastnými silami.

Obec bola prijímateľom nenávratných finančných príspevkov (ďalej len „NFP“) z prostriedkov Európskej únie (ďalej len „EÚ“). Do 31.12. 2013 bolo v obci zrealizovaných celkom päť projektov spolufinancovaných z fondov EÚ, z toho dva v roku 2012 v rámci Programu cezhraničnej spolupráce Poľsko – Slovenská republika 2007 – 2013:

- Gajdošská kultúra – kultúra, ktorá nepozná hranice v celkovej sume 51 200,00 € (z toho NFP bol v sume 48 640,00 €),
- BTIS – Babiahorský turistický informačný systém v celkovej sume 55 170,00 € (z toho NFP bol v sume 52 411,50 €). Tento projekt bol v obci realizovaný v rámci Združenia Babia Hora.

Tabuľka č. 4 – Prehľad o čerpaní finančných prostriedkov z fondov EÚ obcou Oravská Polhora

Rok	2011	2012	2013
Objem čerpaných prostriedkov z fondov EÚ (v €)	0,00	101 051,50	0,00
Celkový počet zrealizovaných projektov do 31.12.2013	5		
Celkový objem čerpaných prostriedkov z fondov EÚ do 31.12.2013 (v €)	1 864 163,11		

V roku 2011 obec opätovne podala žiadosť o poskytnutie NFP z fondov EÚ na projekt „Zberný dvor Oravská Polhora“ s celkovou sumou požadovaných finančných prostriedkov 646 257,14 €. Tento projekt však nebol riadiacim orgánom schválený. Finančné prostriedky vynaložené na vypracovanie tohto projektu predstavovali sumu 3 996,00 €.

Obec bola pri získavaní prostriedkov z fondov EÚ aktívna. Do 31.12.2013 podala celkom deväť žiadostí o NFP. Z nich šesť spracovali externé spoločnosti (s 50 % úspešnosťou), dve si obec vypracovala vlastnými silami (s 50 % úspešnosťou) a jednu v rámci Združenia Babia Hora (so 100 % úspešnosťou). Obec využívala externú spoluprácu pri väčších a náročnejších projektoch, keďže OcÚ nedisponoval takými fundovanými zamestnancami, ktorí by bez problémov mohli takéto projekty spracovať.

1.2.2 Prenesený výkon štátnej správy na úseku matriky a stavebného poriadku

Prenesený výkon štátnej správy bol kontrolou preverený na úseku matriky a stavebného poriadku. Obec Oravská Polhora bola sídlom matričného úradu len pre svojich obyvateľov. Úsek matriky zabezpečovala jedna administratívna zamestnankyňa s úväzkom 0,3, ktorá však v rámci svojich povinností zabezpečovala aj ďalšie administratívne úlohy obce

najmä agendu odpadového hospodárstva. S výnimkou roku 2013 sa matrikárka zúčastňovala povinných školení podľa ustanovenia § 8 ods. 4 zákona č. 154/1994 Z. z. o matrikách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 154/1994 Z. z.“). Neúčast' na povinnom školení v roku 2013 bola z osobných (rodinných) dôvodov.

Neúčast'ou na povinnom školení v roku 2013 nebolo dodržané ustanovenie § 8 ods. 4 zákona č. 154/1994 Z. z., podľa ktorého je matrikár povinný prehlbovať si kvalifikáciu systematickým odborným vzdelávaním organizovaným ministerstvom. Tento nedostatok však nemal vplyv na zabezpečenie výkonu matričnej činnosti v obci.

Napriek zvyšujúcemu sa počtu obyvateľov obce v jednotlivých rokoch kontrolovaného obdobia sa počty vykonaných úkonov na úseku matriky znižovali. Z 207 úkonov v roku 2011 ich počet klesol na 153 úkonov vykonaných v roku 2013. Túto skutočnosť ovplyvnil pokles civilných obrádov (sobáše, pohreby) a skutočnosť, že deti z obce sa rodili v meste Trstená. Obec prakticky viedla len knihu manželstiev a knihu úmrtí.

Tabuľka č. 5 – Prehľad vybraných ukazovateľov obce Oravská Polhora na úseku matričnej činnosti

Rok	2011	2012	2013
Počet obyvateľov ⁹ (k 31.12.)	3 819	3 836	3 866
Objem finančných prostriedkov na prenesený výkon štátnej správy (dotácia MV SR) (v €)	3 777,90	3 783,60	3 828,00
Objem príjmov zo spoplatnených úkonov (v €)	43,50	62,00	202,50
Objem skutočných výdavkov (v €)	3 777,90	3 783,60	3 828,00
Pokrytie výdavkov úseku matriky príjmami (v %)	101,15	101,64	105,29
Výdavky na obyvateľa ⁹ (v €)	0,99	0,99	0,99

Finančné prostriedky poskytnuté obci Ministerstvom vnútra SR na úsek matriky postačovali na zabezpečenie jej výkonu a boli plne použité na tento prenesený výkon štátnej správy. Skutočná výška príjmov obce zo spoplatnených úkonov na úseku matriky bola v roku 2013 o 365,52 % vyššia v porovnaní s rokom 2011. Celkové príjmy na úseku matriky v každom z kontrolovaných rokov prevyšovali výdavky na jej zabezpečenie.

Výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku obec v kontrolovanom období zabezpečovala prostredníctvom SOcÚ so sídlom v Námestove na základe zmluvy z 07.02.2003. Účastníkmi tejto zmluvy bolo 19 obcí regiónu Bielej Oravy. V kontrolovanom období nebol k zmluve o zriadení SOcÚ podpísaný žiadny dodatok.

Vydávanie oznámení k ohláseniu drobných stavieb a stavebných úprav podľa ustanovenia § 57 zákona č. 50/1976 Zb. obec zabezpečovala sama, bez využitia služieb SOcÚ. Dôvodom bola z pohľadu obce jednoduchosť agendy a zvýšenie flexibility (rýchlosti) služieb poskytovaných občanom obce. Starosta obce vydával oznámenia k ohláseniu drobných stavieb a stavebných úprav aj bez osobitného kvalifikačného predpokladu. Zákon č. 50/1976 Zb. však predpokladá nedeliteľnosť činností vykonávaných stavebným úradom. Po delegovaní právomocí obce pri tomto prenesenom výkone štátnej správy na SOcÚ, tento mal prevziať zabezpečenie všetkých činností v pôsobnosti stavebného úradu. Teda aj vydávanie oznámení k ohláseniam drobných stavieb a stavebných úprav.

Činnosť SOcÚ na úseku stavebného poriadku bola financovaná najmä z prostriedkov štátneho rozpočtu poskytnutých zmluvným obciam na zabezpečenie činnosti preneseného

⁹ podľa údajov Štatistického úradu SR

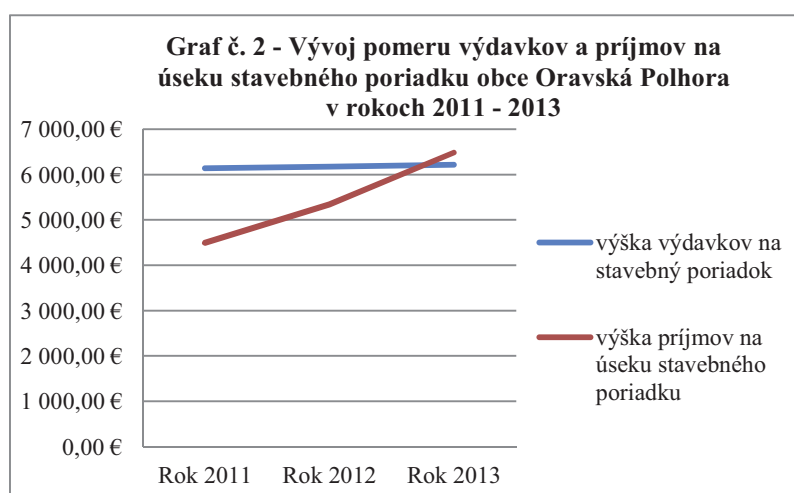
výkonu štátnej správy na úseku stavebného poriadku. Výška transferu od štátu sa odvíjala priamo úmerne od počtu obyvateľov obce. Prostriedky zo štátneho rozpočtu na výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku boli na základe zmluvy priamo poukazované na účet SOcÚ, pričom obec každoročne dostala písomné oznámenie o výške pridelených finančných prostriedkov. Podobne aj vyúčtovanie transferov na úsek stavebného poriadku zasielal poskytovateľovi SOcÚ a nie sama obec.

Okrem štátnych prostriedkov obec financovala činnosť SOcÚ aj z administratívnych (správnych) poplatkov vybraných na úseku stavebného poriadku. Celkové výdavky na zabezpečenie činnosti stavebného poriadku prostredníctvom SOcÚ však boli s výnimkou roku 2013 vyššie ako výška transferu zo štátneho rozpočtu a príjmy zo správnych poplatkov. Preto obce prispievali na činnosť spoločného stavebného úradu aj z vlastných prostriedkov podľa dohodnutého kľúča závislého od počtu obyvateľov, a nie podľa počtu úkonov zabezpečovaných pre tú-ktorú obec. Obec v rokoch 2011 – 2013 prispela z vlastných prostriedkov na činnosť spoločného stavebného úradu celkovo 7 961,80 €.

SOcÚ obci Oravská Polhora zúčtoval každoročne len použitie vlastných prostriedkov obce, t. j. príspevku mimo transferu poskytnutého obciam zo štátneho rozpočtu. Obec tak nemala prehľad o tom, na čo boli použité štátne prostriedky. Obec takého zúčtovanie za celé kontrolované obdobie nežiadala.

Tabuľka č. 6 – Prehľad vybraných ukazovateľov obce Oravská Polhora na úseku stavebného poriadku

Rok	2011	2012	2013
Objem finančných prostriedkov na prenesený výkon štátnej správy (dotácia MDVRR SR) (v €)	3 497,70	3 516,33	3 551,67
Objem príjmov zo spoplatnených úkonov (v €)	994,50	1 825,00	2 935,00
Objem výdavkov na úseku stavebného poriadku (mimo dotácie z MDVRR SR) (v €)	2 638,30	2 656,50	2 667,00
Pokrytie výdavkov úseku stavebného poriadku príjmami (v %)	73,21	86,53	104,31
Počet vydaných rozhodnutí na úseku stavebného poriadku	39	48	61
Počet vydaných oznámení o ohlásení (drobné stavby, atď.)	7	13	17



Obec v kontrolovanom období nevedla osobitnú evidenciu písomnej agendy na úseku stavebného poriadku. Všetky žiadosti, rozhodnutia, ohlásenia a oznámenia evidovala s osobitnou registratúrnou značkou vo svojom registratúrnom denníku vedenom len v papierovej podobe.

Z pohľadu obce bol výkon stavebného poriadku prostredníctvom SOcÚ výhodný, nakoľko nemusela zamestnávať odborne spôsobilú osobu.

1.2.3 Odpadové hospodárstvo obce

Zber a odvoz komunálnych odpadov (ďalej len „KO“) v rokoch 2011 – 2013 obec Oravská Polhora zabezpečovala prostredníctvom vlastných síl (personálnych i materiálnych). Likvidáciu odpadov formou skládkovania mala zabezpečené prostredníctvom externého dodávateľa – obchodnej spoločnosti na základe každoročne uzatváraných dohôd o zneškodnení odpadov. Predmetom dohôd bolo zneškodnenie odpadov na skládku KO v katastrálnom území obce Zubrohlava. Na území obce nebola v kontrolovanom období žiadna legálna skládka odpadov. Oficiálne obec nemala vlastný zberný dvor, aj keď sa o jeho vybudovanie snažila s finančnou pomocou EÚ. Občania však mali možnosť vyseparovaný odpad, najmä elektroodpad, kovy, pneumatiky, použité autobatérie a objemný odpad dočasne (do doby ich zberu) uložiť do areálu bývalého jednotného roľníckeho družstva. Tu boli umiestnené aj veľkokapacitné kontajnery pre objemný odpad. Vyseparované zložky odpadov obec po ich zozbieraní vlastnými zamestnancami odovzdávala Združeniu Biela Orava, ktorého bola členom a živnostníkovi zaoberajúcim sa likvidáciou elektroodpadov. V rokoch 2011 a 2012 sa papier a kovy na území obce zbierali prostredníctvom žiakov dvoch ZŠ s MŠ. Obec tieto zložky KO ani nevykazovala v ročných výkazoch o KO.

Nakladanie s odpadmi na území obce bolo v kontrolovanom období upravené dvomi všeobecne záväznými nariadeniami (ďalej len „VZN“):

- Všeobecne záväzným nariadením obce Oravská Polhora o zbere, preprave a zneškodňovaní komunálneho odpadu a miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálneho odpadu č. 3/2004 v znení neskorších zmien zo dňa 11.12.2004 s účinnosťou od 01.01.2005,
- Všeobecne záväzným nariadením obce Oravská Polhora o nakladaní s komunálnymi odpadmi okrem elektroodpadov a biologicky rozložiteľného kuchynského a reštauračného odpadu a drobnými stavebnými odpadmi a miestnom poplatku č. 3/2012 zo dňa 14.12.2012 s účinnosťou od 01.01.2013.

Názov druhého VZN č. 3/2012 bol nesprávny, pretože zo svojej pôsobnosti vylučoval nakladanie s elektroodpadmi a biologicky rozložiteľnými odpadmi, no v skutočnosti nakladanie s týmito odpadmi VZN upravovalo. Obidve uvedené VZN boli zbytočne takmer doslovným prepisom príslušných ustanovení zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 223/2001 Z. z.“) týkajúcich sa nakladania s KO a separovania odpadov. VZN obsahovali pojmy ako oprávnená osoba či organizácia poverená zberom. No nebolo z nich zrejmé, kto to na území obce je. Vo VZN obec uložila povinnosti nielen pre obyvateľov obce, ale i pre vtedajší obvodný úrad životného prostredia a Policajný zbor Slovenskej republiky. Obec ich zaviazala zistiť osoby zodpovedné za umiestnenie odpadu na nehnuteľnosti v rozpore so zákonom č. 223/2001 Z. z. Táto povinnosť však štátnym orgánom vyplýva priamo z ustanovenia § 18 ods. 8 zákona č. 223/2001 Z. z.

Podľa Čl. 6 ods. 6.4.4 VZN č. 3/2004 a Čl. 5 ods. 3.2 VZN č. 3/2012 boli občania obce a podnikateľské subjekty pôsobiace na území obce povinní sami si zabezpečiť potrebný počet zberných nádob na zmesový KO. Mohli tak urobiť aj prostredníctvom OcÚ za priamu úhradu. Cena za smetnú nádobu nebola zahrnutá do miestneho poplatku za KO a drobné stavebné odpady (ďalej len „miestny poplatok za KO“). Obec vyberala príjmy z predaja zberných nádob na KO občanom mimo miestneho poplatku za KO.

Predajom smetných nádob občanom za priamu úhradu mimo miestneho poplatku za KO a neurčením takej výšky sadzby tohto poplatku, ktorá by zahŕňala i náklady na smetné nádoby, obec Oravská Polhora nedodrжала ustanovenie § 39 ods. 9¹⁰ zákona č. 223/2001 Z. z., podľa ktorého náklady na činnosti nakladania s KO a drobnými stavebnými odpadmi hradí obec z miestneho poplatku podľa osobitného predpisu okrem nákladov na systém oddeleného zberu odpadu z elektrozariadení z domácností a biologicky rozložiteľného kuchynského a reštauračného odpadu od prevádzkovateľa kuchyne. Výnos miestneho poplatku sa použije najmä na ich zber, prepravu, zhodnocovanie a zneškodňovanie, v nadväznosti na ustanovenie § 78 ods. 2 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, podľa ktorého sadzba poplatku nesmie byť vyššia ako súčet priemerných nákladov obce na zabezpečenie činností nakladania s KO a drobnými stavebnými odpadmi vrátane nákladov súvisiacich so zabezpečením zberných nádob.

Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce Oravská Polhora na roky 2007 – 2013 (ďalej len „PHSR“) obsahoval ciele a opatrenia v oblasti odpadového hospodárstva: budovanie zariadení na bezpečné uloženie a úpravu KO (zberný dvor), rozšírenie systému separovania KO a environmentálna výchova na školách a osвета obyvateľstva v tejto oblasti. Plnenie týchto opatrení však obec počas celého kontrolovaného obdobia nemonitorovala a nehodnotila. Aj programové rozpočty obce na roky 2011 – 2013 obsahovali samostatný program 6. Odpadové hospodárstvo (2011 – 2012), resp. Odpady (2013). V rokoch 2011 – 2012 nemal program žiadne ciele, len zámer čistej obce bez nelegálnych skládok s dvomi merateľnými ukazovateľmi. Pre rok 2013 už boli k rovnakému zámeru určené tri ciele a tri merateľné ukazovatele. Jeden z cieľov a merateľných ukazovateľov sa týkal i separovania odpadov. Program odpadového hospodárstva obce Oravská Polhora (ďalej len „POH“) bol prijatý v máji 2014 na obdobie do roku 2015. POH obsahoval charakteristiku vtedajšieho stavu odpadového hospodárstva, záväznú časť vychádzajúcu z cieľov programu odpadového hospodárstva Žilinského kraja a systém zberu KO.

Tabuľka č. 7 – Prehľad vybraných ukazovateľov odpadového hospodárstva obce Oravská Polhora

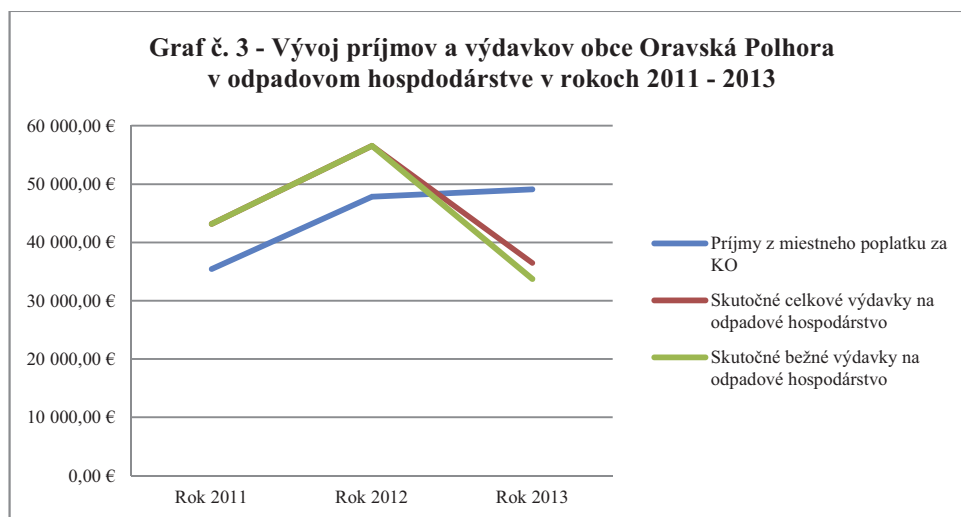
Rok	2011	2012	2013
Celkový objem komunálneho odpadu (v t)	644,51	673,13	637,97
Celkový objem vyseparovaného odpadu (v t)	101,97	122,15	139,69
Podiel separovaného odpadu na celkovom odpade (v %)	15,82	18,15	21,90
Celková suma skutočných výdavkov na odpadové hospodárstvo (v €)	43 172,97	56 569,66	36 458,25
Výdavky na obyvateľa obce na odpadové hospodárstvo (v €)	11,30	14,75	9,43
Výdavky na t odpadu (v €)	66,99	84,04	57,15
Celková suma príjmov odpadového hospodárstva (v €)	35 404,00	47 814,47	49 109,75
Suma prostriedkov z miestneho poplatku za KOaDSO (vyrubená suma v €)	36 478,84	50 455,60	49 006,98
Podiel z príjmu z poplatku za KOaDSO na obyvateľa (v €)	9,27	12,46	12,70
Pokrytie výdavkov odpadového hospodárstva príjmami (v %)	82,01	84,52	145,58

Množstvo odpadu v obci za tri roky kleslo o -1,01 % (o -6,54 t). Tento pokles bol spôsobený znížením množstva objemných odpadov o -60,40 % (-112,58 t). Množstvo separovaného odpadu (o +36,99 %, o +37,72 t) a zmesového KO naopak rástlo (o +19,18 %, o +37,72 t).

¹⁰ do 31.12.2012 ustanovenie § 39 ods. 6 zákona č. 223/2001 Z. z.

o +68,32 t). V prepočte na jedného obyvateľa obce množstvo odpadu za tri roky kleslo o -2,22 % (o -3,74 kg/1 obyv.). Najväčšiu zložku odpadov počas celého kontrolovaného obdobia tvoril zmesový KO (v priemere 59,76 %). Jeho podiel na celkovom odpade v priebehu rokov 2011 – 2013 neklesal, ale postupne rástol. Stúpaj aj podiel separovaných zložiek odpadov na celkovom odpade (v priemere o 3,04 %). Produkcia zmesového KO však bola vyššia ako jeho separovaných zložiek. Obci sa tak nedarilo zvyšovať podiel separovaných zložiek odpadov na úkor zmesového KO. Počet separovaných komodít v obci bol pomerne stabilný. V roku 2011 obec separovala sedem zložiek KO (papier s lepenkou, sklo, plasty, autobatérie a elektroodpad). V roku 2012 k nim pribudlo šatstvo. Treba však uviesť, že v rokoch 2011 a 2012 obec nevykázala zber papiera, kovových obalov a tetrapakov, ktorý zabezpečovali žiaci ZŠ s MŠ. Zber kovov obec síce nevykazovala, ale tie v obci mohli občania odovzdať do zberných surovín v areáli bývalého jednotného roľníckeho družstva.

Celkové a aj bežné výdavky obce na zber, likvidáciu a uloženie jednej tony odpadu mali kolísavý charakter. Najvyššie boli v roku 2012 a najnižšie v roku 2013. V porovnaní s rokom 2011 na konci kontrolovaného obdobia klesli o -21,06 %.



V oblasti odpadového hospodárstva mala obec v kontrolovanom období príjmy len z miestneho poplatku za KO. Tieto príjmy sa za tri roky zvýšili o 38,71 %. Napriek každoročnému rastu príjmov z miestneho poplatku za KO výdavky odpadového hospodárstva boli okrem roku 2013 vyššie. Len v roku 2013 príjmy v oblasti odpadového hospodárstva plne pokryli všetky výdavky na zber, likvidáciu a uloženie odpadov. Dokonca boli o 34,70 % vyššie. V rokoch 2011 a 2012 boli príjmy z miestneho poplatku za KO nepostačujúce a obec musela rozdiel medzi príjmami a výdavkami v odpadovom hospodárstve doplatiť z iných vlastných zdrojov.

2. Preverenie účinnosti vykonávania vybraných pôsobností obcí SR

Kontrolou bolo preverované napĺňanie predpokladov účinného výkonu pôsobností, dosahovanie cieľov a zámerov najmä z pohľadu preskúmania programového rozpočtu obce, ďalších strategických plánovacích dokumentov a zabezpečovania vybraných prvkov spätnej väzby.

2.1 Programové rozpočtovanie obce

Rozpočty obce na roky 2011 – 2012 obsahovali zámery a merateľné ukazovatele. Rozpočty na tieto dva roky boli zostavené a prijaté aj ako programové rozpočty, avšak neobsahovali žiadne ciele, ktoré obec plánovala realizovať zo svojich výdavkov. V programovom rozpočte obce na rok 2013 nemalo zadefinovaný cieľ a merateľný ukazovateľ 13 zo 62 podprogramov.

Neurčením cieľov programových rozpočtov na roky 2011 a 2012 obec Oravská Polhora nedodrжала ustanovenie § 4 ods. 5 zákona č. 583/2004 Z. z., podľa ktorého programový rozpočet obce obsahuje okrem zámerov aj ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov svojho rozpočtu.

Všetky tri programové rozpočty obce okrem výdavkov (výdavkovej časti) boli zostavené aj pre príjmovú časť rozpočtu. Príjmy však podľa ustanovenia § 4 ods. 5 zákona č. 583/2004 Z. z. nemusia byť v programovom rozpočte. Podľa tohto ustanovenia rozpočet obce obsahuje zámery a ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov rozpočtu obce. Ide o rozdelenie rozpočtových zdrojov do programov a týka sa vynakladania rozpočtových prostriedkov, teda len výdavkovej časti rozpočtu.

Na tvorbe programových rozpočtov obce sa podieľali a do OcZ ich predkladali len dvaja administratívni zamestnanci obce – rozpočtárka a účtovníčka v jednej osobe a zamestnanec odboru rozvoja obce. Poslanci OcZ sa na spracovávaní programových rozpočtov nezúčastňovali a pri ich schvaľovaní podľa zápisníc zo zasadnutí OcZ nepredložili žiadne zásadné pozmeňujúce návrhy týkajúce sa zámerov, cieľov či merateľných ukazovateľov. Bolo to spôsobené najmä tým, že zriadené komisie OcZ, v ktorých by mohli byť jednotlivé programy tvorené, prakticky nefungovali.

Programové rozpočty obce na roky 2011 a 2012 obsahovali 13 programov. V nasledujúcom roku sa zlúčením niektorých programov rozpočtu znížil ich počet na desať. Programy obce boli ďalej rozdelené na niekoľko podprogramov a prvkov. Počet podprogramov sa každoročne zvyšoval o jeden. V roku 2011 ich bolo 60, v poslednom roku kontrolovaného obdobia 62. Názvy programov, podprogramov zodpovedali aktivitám či službám, ktoré obec plánovala realizovať a poskytovať svojim občanom.

Z hľadiska zamerania programy obce Oravská Polhora pokrývali všetky jej samosprávne funkcie. Prenesený výkon štátnej správy sa v programoch obce odrazil v osobitných podprogramoch 1.5 – Spoločný obecný úrad, 2.2 – Civilná ochrana a 4.1 – Matrika. Vzdelávanie bolo rozdelené do dvoch programov s rovnakými zámermi, cieľmi (v roku 2013) a merateľnými ukazovateľmi.

Všetky ciele určené v programovom rozpočte 2013 boli výstupovo orientované (výstupové ciele), t. j. vyjadrovali konkrétne výstupy. Žiadny zo zvolených cieľov nebol výsledkovo orientovaný či už krátkodobo (výsledky dosiahnuté do, resp. okolo jedného roka ako priamy efekt pôsobenia výstupov) alebo strednodobo (výsledky dosiahnuté za obdobie dlhšie ako jeden rok).

Žiadny z cieľov podprogramov nebol konkrétne časovo ohraničený, t. j. dokedy mal byť dosiahnutý. Ciele nemali určený východiskový bod, stav, voči ktorému sa mal posudzovať dosiahnutý stav, plnenie cieľov. Nedostatkem programových rozpočtov obce Oravská Polhora na roky 2011 a 2012 bolo, že v nich nebola určená zodpovednosť za ich plnenie. Za splnenie programov v rozpočte na rok 2013 bol s výnimkou programov týkajúcich sa škôl zodpovedný starosta obce.

Merateľné ukazovatele na monitorovanie a hodnotenie plnenia určených cieľov boli zadefinované len na úrovni podprogramov. Počet merateľných ukazovateľov sa v priebehu kontrolovaného obdobia menil. Vo všetkých rokoch kontrolovaného obdobia bol ich počet primeraný (do 44). Tak ako boli všetky ciele programov výstupovo orientované, tak aj k nim zvolené ukazovatele na meranie ich dosahovania boli všetky merateľnými ukazovateľmi výstupu. Všetky merateľné ukazovatele mali kvantitatívny charakter. Žiadny z nich nebol kvalitatívne zameraný. Určené merateľné ukazovatele boli formulované v priamej logickej súvislosti s určeným cieľom, resp. zámerom. Boli jednoznačné a pomerne ľahko merateľné aj kontrolovateľné.

Obec každoročne k 30.06. príslušného rozpočtového roka kontrolovaného obdobia monitorovala plnenie svojich programových rozpočtov. K 31.12. vypracovávala hodnotiace správy plnenia programov. Tieto hodnotiace správy boli podľa ustanovenia § 16 ods. 5 písm. g) zákona č. 583/2004 Z. z. súčasťou záverečných účtov obce.

Obec počas celého kontrolovaného obdobia merala a kontrolovala (hodnotila) len tie merateľné ukazovatele, u ktorých mala určenú nejakú cieľovú hodnotu. V roku 2011 bolo z 27 hodnotených merateľných ukazovateľov splnených 19 (70,37 %) a osem nespĺnených (29,63 %). V roku 2012 obec splnila plánované hodnoty pri 30 merateľných ukazovateľoch (90,91 %) a tri (9,09 %) nespĺnila. V poslednom roku kontrolovaného obdobia bolo 34 (77,27 %) merateľných ukazovateľov splnených a 10 (22,73 %) nespĺnených. Na nespĺnenie stanovených zámerov a cieľov obec žiadnym spôsobom nereagovala, ani úpravou plánovaných hodnôt nespĺnených merateľných ukazovateľov. Štruktúra programového rozpočtu (zlúčenie programov) v roku 2013 sa zmenila nezávisle od splnenia viac ako 90 % merateľných ukazovateľov v predchádzajúcom roku.

2.2 Strategické plánovanie a vybrané prvky spätnej väzby výkonu pôsobností

Obec Oravská Polhora v roku 2007 v spolupráci s externým dodávateľom vypracovala a 01.02.2008 prijala PHSR na roky 2007 – 2013 s obidvomi povinnými časťami. Programová časť PHSR neobsahovala systém monitorovania a hodnotenia jeho plnenia. V čase spracovania a prijatia to podľa vtedy platného zákona č. 501/2003 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov nebola povinná náležitosť PHSR. Od svojho spracovania PHSR nebol obcou aktualizovaný a za celé kontrolované obdobie ho obec nemonitorovala ani nehodnotila, pričom ciele a opatrenia v ňom uvedené mali byť zrealizované do konca roka 2013. Nemonitorovaním a nehodnotením PHSR obec Oravská Polhora nedodrжала ustanovenie § 12 písm. b) zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, podľa ktorého obec vo svojej pôsobnosti na účely podpory regionálneho rozvoja okrem iného pravidelne monitoruje a každoročne vyhodnocuje plnenie programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce.

Okrem PHSR a POH mala obec vypracované aj ďalšie strategické dokumenty ako územný plán obce (z roku 2006, aktualizovaný v roku 2010), plán ochrany obyvateľstva (z 29.03.2000) a povodňový plán (bez dátumu vypracovania). Tieto plány neboli obcou v priebehu kontrolovaného obdobia aktualizované. Pritom plán ochrany obyvateľstva z roku 2000 možno považovať za zastaraný. Vypracovanie týchto dokumentov obec vnímala ako plnenie zákonnej povinnosti, zabezpečujúc základnú ochranu jej obyvateľov a ich majetku. Dňa 16.12.2011 OcZ schválilo komunitný plán sociálnych služieb obce Oravská Polhora na roky 2012 – 2017 podľa ustanovenia § 83 ods. 1 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

Obec nemala vypracovanú koncepciu rozvoja svojich informačných systémov v zmysle ustanovenia § 3 ods. 4 písm. a) zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Absencia tohto dokumentu mala na výkon činností samosprávy obce neutrálny vplyv.

Obec bola v rokoch 2011 – 2013 členom piatich združení: Združenia miest a obcí Bielej Oravy (ďalej len „ZMOBO“) ako regionálnej zložky Združenia miest a obcí Slovenska, Združenia Babia Hora, Združenia Biela Orava, Euroregiónu Beskydy a Agentúry Sever. Reálny praktický prínos malo pre obec členstvo v ZMOBO (obhajoba záujmov v spolupráci s inými obcami) a Združení Biela Orava (separovanie odpadov). Podľa vyjadrení obce účasť vo všetkých združeniach prispela k zlepšeniu výkonu originálnych kompetencií obce. Koncepciu, resp. stratégiu vo vzťahu k záujmovým združeniam, mikroregiónom alebo verejno-súkromným partnerstvám obec nemala spracovanú. Záujem o členstvo a vstup do združenia riešila ad hoc.

2.3 Systém vnútornej kontroly

Obec v rokoch 2011 – 2013 mala vypracovaný interný predpis pre uplatňovanie a vykonávanie finančnej kontroly v rámci finančného riadenia obce. Vnútny predpis finančná kontrola obce Oravská Polhora č. 2/2008 bol vypracovaný 29.12.2007 a nadobudol účinnosť 01.01.2008. Podľa ustanovení tohto vnútorného predpisu predbežnú finančnú kontrolu (ďalej len „PFK“) vykonávajú zamestnanci OcÚ zodpovední za úsek rozpočtu, verejného obstarávania, správy majetku, účtovníctva, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, cestovných náhrad, čerpanie iných ako rozpočtových prostriedkov, spracovanie a výplatu miezd, a to podľa príslušnosti finančnej operácie. PFK realizoval starosta a zamestnanci OcÚ.

Uvedená smernica v časti týkajúcej sa vykonávania PFK, ako aj reálne vykonávanie PFK v kontrolovanom období neboli v súlade s ustanovením § 9 ods. 2 zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 502/2001 Z. z.“), podľa ktorého PFK vykonáva vedúci zamestnanec poverený vedúcim orgánom verejnej správy a zamestnanci zodpovední za rozpočet, verejné obstarávanie, správu majetku alebo za iné odborné činnosti podľa charakteru finančnej operácie. Starosta obce ako volený orgán nie je vedúcim zamestnancom, a teda nemôže vykonávať predbežnú finančnú kontrolu.

Kapacitné možnosti OcÚ s prednostom a ďalšími siedmimi až ôsmimi administratívnymi zamestnancami pritom umožňovali obci plne zabezpečiť vzájomnú nezlučiteľnosť a oddelenie rozhodovacích právomocí vedúcich zamestnancov od právomocí zamestnancov zodpovedných za realizáciu finančnej operácie a od právomocí zamestnancov zodpovedných za vedenie účtovníctva podľa ustanovenia § 8 písm. c) zákona č. 502/2001 Z. z. Keďže OcÚ mal svojho prednostu, resp. z existujúceho počtu zamestnancov bolo možné určiť jedného vedúceho zamestnanca nebol dôvod, aby PFK vykonával samotný starosta obce.

Obec mala v kontrolovanom období zvolenú hlavnú kontrolórku (ďalej len „HK“) s úväzkom desať hodín mesačne. Okrem obce Oravská Polhora HK nevykonávala svoju funkciu pre iné obce.

Tabuľka č. 8 – Prehľad vybraných ukazovateľov vnútorného kontrolného systému obce Oravská Polhora

Rok	2011	2012	2013
Úväzok HK	0,07	0,07	0,07
Podiel mzdových výdavkov na HK na bežných výdavkoch rozpočtu obce (v %)	0,26	0,33	0,32
Počet následných finančných kontrol vykonaných HK	5	7	6
Podiel počtu skutočne vykonaných kontrol zo strany HK k počtu plánovaných kontrol odsúhlasených OcZ (v %)	100,00	100,00	100,00

HK v roku 2011 predložila 04.02.2011 OcZ plán kontrolnej činnosti na celý rok 2011, t. j. len raz za dvanásť mesiacov. To nebolo v súlade s ustanovením § 18f ods. 1 písm. b) zákona č. 369/1990 Zb., podľa ktorého HK predkladá obecnému zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov návrh plánu kontrolnej činnosti, ktorý musí byť najneskôr 15 dní pred prerokovaním v zastupiteľstve zverejnený spôsobom v obci obvyklým. Na tento nedostatok upozornila obec kontrola NKÚ SR z roku 2012. Od roku 2012 už HK vypracovávala a OcZ predkladala svoje plány každých šesť mesiacov.

Z prerokovania správ z kontrol vykonaných HK neboli spísané zápisnice, v ktorých by bola určená povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a v určenej lehote predložiť písomnú správu o splnení opatrení na nápravu zistených nedostatkov.

Nevypracovaním zápisníc z prerokovania správ o výsledku kontrol HK nekonala v súlade s ustanovením § 18e zákona č. 369/1990 Zb., podľa ktorého hlavný kontrolór pri výkone kontrolnej činnosti postupuje podľa pravidiel, ktoré ustanovuje osobitný zákon, v nadväznosti na ustanovenie § 22 ods. 3 zákona č. 502/2001 Z. z., podľa ktorého kontrolný orgán je povinný o prerokovaní správy vypracovať zápisnicu.

V zápisniciach zo zasadnutí OcZ v roku 2012 nebolo zaznamenané predloženie správy o kontrolnej činnosti HK za predchádzajúci rok, ktorú HK vypracovala 13.02.2012. Podľa vyjadrení zapisovateľky bola táto správa predložená na zasadnutí OcZ dňa 17.02.2012.

Vzhľadom na kontrolné zistenia uvedené v tomto protokole o výsledku kontroly a vzhľadom na počet administratívnych zamestnancov OcÚ a na výšku pracovného úväzku HK možno spoľahlivosť a účinnosť vnútorného kontrolného systému obce Oravská Polhora zhodnotiť ako primeranú¹¹.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov

Kontrolná skupina odporúča obci Oravská Polhora prijatie nasledovných opatrení na zlepšenie výkonu samosprávnych funkcií obce:

1. V zásadách hospodárenia s majetkom obce zdefinovať základné prípady hodné osobitného zreteľa pri preveze a prenájme majetku obce a vymedziť rámcové podmienky obchodnej verejnej súťaže a dobrovoľnej dražby pri preveze a prenájme majetku obce.
2. Dohodnúť so SOcÚ v Zákamennom zasielanie ročných vyúčtovaní transferov zo štátneho rozpočtu poskytnutých na úseku stavebného poriadku aj obci, nielen jeho poskytovateľovi.

¹¹ Podľa kontrolných štandardov INTOSAI sa spoľahlivosť vnútorného kontrolného systému hodnotí stupňami: výborný, dobrý, primeraný a slabý.

Protokol o výsledku kontroly vypracovali dňa: 31.10.2014

Mgr. Martin Sajdák
vedúci kontrolnej skupiny

Ing. Henrieta Jobbová
členka kontrolnej skupiny

S obsahom protokolu o výsledku kontroly bol oboznámený dňa: 13.11.2014

Ing. Peter Horváth
starosta obce

Zoznam príloh

Príloha č. 1

Prehľad o rozpočte obce za roky 2011 až 2013

Príloha č. 2

Zoznam použitých skratiek

	2011				2012				2013			
Ukazovateľ	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť	Plnenie	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť	Plnenie	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť	Plnenie
	(eur)	(eur)	(eur)	(%)	(eur)	(eur)	(eur)	(%)	(eur)	(eur)	(eur)	(%)
Príjmy spolu	1 992 974,00	2 229 092,00	2 149 006,00	96,41	2 041 925,00	1 854 007,00	1 853 995,00	100,00	1 978 828,00	2 075 228,00	2 074 413,00	99,96
V tom: bežné príjmy	1 555 795,00	1 827 719,00	1 804 297,00	98,72	1 705 119,00	1 688 638,00	1 688 627,00	100,00	1 824 149,00	1 879 783,00	1 878 968,00	99,96
kapitálové príjmy	317 681,00	267 343,00	267 545,00	100,08	253 822,00	164 369,00	164 368,00	100,00	154 679,00	193 945,00	193 945,00	100,00
príjmové finančné operácie	119 498,00	134 030,00	77 164,00	57,57	82 984,00	1 000,00	1 000,00	100,00	0,00	1 500,00	1 500,00	100,00
Výdavky spolu	1 922 071,00	2 188 965,00	2 046 271,00	93,48	2 041 925,00	1 740 064,00	1 744 054,00	100,23	1 908 560,00	1 806 549,00	1 806 706,00	100,01
V tom: bežné výdavky	1 327 225,00	1 589 389,00	1 525 578,00	95,99	1 485 607,00	1 421 379,00	1 421 375,00	100,28	1 571 560,00	1 526 758,00	1 526 915,00	100,01
kapitálové výdavky	491 945,00	496 675,00	417 792,00	84,12	556 318,00	322 685,00	322 679,00	100,00	337 000,00	279 791,00	279 791,00	100,00
výdavkové finančné operácie	102 901,00	102 901,00	102 901,00	100,00	0,00	0,00	0,00	X	0,00	0,00	0,00	X
Hospodársky výsledok (prebytok + / schodok -), vrátane finančných operácií	70 903,00	40 127,00	102 735,00	X	0,00	113 943,00	109 941,00	X	70 268,00	268 679,00	267 707,00	X
Bežný rozpočet (+, -)	228 570,00	238 330,00	278 719,00	X	219 512,00	271 259,00	267 252,00	X	252 589,00	353 025,00	352 053,00	X
Kapitálový rozpočet (+, -)	-174 264,00	-229 332,00	-150 247,00	X	-302 496,00	-158 316,00	-158 311,00	X	-182 321,00	-85 846,00	-85 846,00	X
Finančné operácie (+, -)	16 597,00	31 129,00	-25 737,00	X	82 984,00	1 000,00	1 000,00	X	0,00	1 500,00	1 500,00	X
Hospodársky výsledok (prebytok + / schodok -), po vylúčení finančných operácií	54 306,00	8 998,00	128 472,00	X	-82 984,00	112 943,00	108 941,00	X	70 268,00	267 179,00	266 207,00	X

Zoznam použitých skratiek

Príloha č. 2

EÚ	Európska únia
HK	hlavná kontrolórka
KO	komunálne odpady
miestny poplatok za KO	miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
NFP	nenávratný finančný príspevok
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
obec	obec Oravská Polhora
OcÚ	obecný úrad
OcZ	obecné zastupiteľstvo
PFK	predbežná finančná kontrola
PHSR	Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce Oravská Polhora na roky 2007 – 2013
POH	Program odpadového hospodárstva obce Oravská Polhora
SOcÚ	spoločný obecný úrad
SR	Slovenská republika
VZN	všeobecne záväzné nariadenie
zásady hospodárenia	Zásady hospodárenia s majetkom obce Oravská Polhora
ZMOBO	Zduženie miest a obcí Bielej Oravy
ZŠ s MŠ	základná škola s materskou školou
zákon č. 138/1991 Zb.	zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov
zákon č. 154/1994 Z. z.	zákon č. 154/1994 Z. z. o matrikách v znení neskorších predpisov
zákon č. 211/2000 Z. z.	zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov
zákon č. 223/2001 Z. z.	zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon č. 369/1990 Zb.	zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
zákon č. 40/1964 Zb.	Zákon č. 40/194 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov
zákon č. 431/2002 Z. z.	zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov
zákon č. 50/1976 Zb.	zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov
zákon č. 502/2001 Z. z.	zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

predpisov

zákon č. 523/2004 Z. z.	zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon č. 539/2008 Z. z.	zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov
zákon č. 583/2004 Z. z.	zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov