

Správa o výsledku kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom vo vybraných mestách Trenčianskeho samosprávneho kraja v meste Považská Bystrica

Úvod

Kontrola bola vykonaná v zmysle plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2008.

Účelom bolo preveriť hospodárenie a dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri nakladaní s verejnými prostriedkami a majetkom vo vybraných mestách Trenčianskeho samosprávneho kraja.

Predmetom kontrolnej akcie bolo:

- charakteristika a postavenie mesta a organizácií v zriaďovateľskej, zakladateľskej pôsobnosti mesta, rozpočet a záverečný účet mesta,
- dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s finančnými prostriedkami,
- nakladanie a hospodárenie s majetkom mesta,
- úroveň a využívanie výsledkov kontrolnej činnosti.

Kontrola bola vykonaná v čase od 21.10.2008 do 21.11.2008 v okresnom meste Považská Bystrica (ďalej len „mesto“) za obdobie roka 2007.

Výsledky kontroly

1. Zriaďovateľská pôsobnosť mesta, rozpočet a záverečný účet mesta

- Mesto a dve obce zriadili na základe zmluvy spoločný obecný úrad v znení dodatku, ktorý neobsahoval dátum podpisu ani jednej zo zúčastnených strán a tým nebol účinný, nakoľko dodatok k zmluve o zriadení spoločného obecného úradu nadobudol účinnosť dňom podpisu všetkými účastníkmi zmluvy, čím mesto porušilo ustanovenie § 43 zákona č. 40/1964 Zb. **Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov** (ďalej len „občiansky zákonník“),

podľa ktorého „účastníci sú povinní dbať, aby sa pri úprave zmluvných vzťahov odstránilo všetko, čo by mohlo viesť k vzniku rozporov“.

- Kontrolou zriaďovacích listín a dodatkov k zriaďovacím listinám pri 10 základných školách, 17 materských školách, 2 základných umeleckých školách a centre voľného času bolo zistené, že neobsahovali dátum a číslo rozhodnutia Ministerstva školstva SR o zaradení do siete. Tým bolo porušené ustanovenie § 22 ods. 2 písm. k) zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej správe v školstve a školskej samospráve“), podľa ktorého „zriaďovacia listina školy, školského zariadenia, strediska praktického vyučovania alebo pracoviska praktického vyučovania obsahuje...,k) dátum a číslo rozhodnutia ministerstva o zaradení do siete“.
- Mesto malo v roku 2007 zriadenú rozpočtovú organizáciu domov dôchodcov a príspevkovú organizáciu PX Centrum. Kontrolou zriaďovacích listín bolo zistené, že neobsahovali vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý rozpočtová a príspevková organizácia spravuje, čím bolo porušené ustanovenie § 21 ods. 9 písm. g) 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 o rozpočtových pravidlách verejnej správy“), podľa ktorého „zriaďovateľ podľa odseku 5 písm. b) vydá o zriadení rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriaďovaciu listinu. Zriaďovacia listina rozpočtovej organizácie a príspevkovej organizácie o. i. obsahuje, g) vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia spravuje, ...“.
- Kontrolou rozpočtu a záverečného účtu bolo zistené, že mesto nepreukázalo zverejnenie návrhu rozpočtu a záverečného účtu pred schválením v zastupiteľstve spôsobom v meste obvyklým, čím porušilo ustanovenie § 9 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), podľa ktorého „pred schválením je rozpočet obce zverejnený najmenej na 15 dní spôsobom v obci obvyklým, aby sa k nemu mohli obyvatelia obce vyjadriť, ...“.
- Mesto v priebehu rozpočtového roka 2007 nepremietlo zmeny rozpočtu schvaľované uzneseniami mestského zastupiteľstva do rozpočtových opatrení a nevedlo operatívnu evidenciu o rozpočtových opatreniach, čím porušilo ustanovenia § 14 ods. 2 a 3 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 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“), podľa ktorých „príslušný orgán obce alebo orgán vyššieho územného celku vykonáva zmeny rozpočtu v priebehu rozpočtového roka rozpočtovými opatreniami, ktorými sú: a) presun rozpočtovaných prostriedkov..., b) povolené prekročenie výdavkov..., c) viazanie rozpočtovaných výdavkov...“ a zároveň „obec a vyšší územný celok vedú operatívnu evidenciu o všetkých rozpočtových opatreniach vykonaných v priebehu rozpočtového roka“.
- Kontrolou príjmových pokladničných dokladov bolo zistené, že účtovné doklady neboli vyhotovované bez zbytočného odkladu a v pokladničnej knihe neboli vedené priebežne zápisy o príjmoch v takom poradí ako vznikali, čím boli porušené ustanovenia § 10 ods. 2 a § 11 ods. 2 zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len

„zákon o účtovníctve“), podľa ktorých „účtovná jednotka je povinná vyhotoviť účtovný doklad bez zbytočného odkladu po zistení skutočnosti, ktorá sa ním preukazuje...“ a zároveň „účtovná jednotka je povinná podľa tohto zákona zaznamenávať účtovné zápisy v účtovnom období priebežne“.

- Ďalej bolo preukázané, že na niektorých listoch pokladničnej knihy opravy neboli vykonávané tak, aby bolo možné určiť zodpovednú osobu, ktorá ju vykonala, čím mesto porušilo ustanovenie § 34 ods. 2 zákona o účtovníctve, podľa ktorého „oprava sa musí vykonať tak, aby bolo možné určiť zodpovednú osobu, ktorá vykonala príslušnú opravu...“.
- Mesto nevedlo zoznam účtovných kníh a zoznam číselných znakov alebo iných symbolov a skratiek použitých v účtovných knihách a v ostatných účtovných záznamoch s uvedením ich významu, čím bolo porušené ustanovenie § 14 ods. 3 zákona o účtovníctve, podľa ktorého „účtovná jednotka je povinná viesť zoznam účtovných kníh a zoznam číselných znakov alebo iných symbolov a skratiek použitých v účtovných knihách a v ostatných účtovných záznamoch s uvedením ich významu.“.

2. Dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s finančnými prostriedkami

- Mesto poskytlo dodávateľom finančné prostriedky vo forme preddavkov v celkovej výške 1 792 803,- Sk, ktoré neboli vopred zmluvne dohodnuté a tým porušilo ustanovenie § 19 ods. 8 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorého „subjekt verejnej správy môže poskytovať preddavky, ak boli vopred v zmluve o dodávke výkonov a tovarov písomne dohodnuté, a to najviac na obdobie troch mesiacov, v závislosti od vecného plnenia dodávok výkonov a tovarov...“ a zároveň porušilo finančnú disciplínu v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 písm. l) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorého „porušením finančnej disciplíny je... l) úhrada preddavku z verejných prostriedkov v rozpore s týmto zákonom alebo v rozpore s podmienkami určenými pri poskytnutí verejných prostriedkov.“.
- Obstarávateľ pri podprahovej zákazke na zimnú údržbu komunikácií v meste a jeho integrovaných častiach neoznámil informáciu o uzatvorení zmluvy najneskôr do 14 dní Úradu pre verejné obstarávanie. Mesto neposlalo informáciu o uzatvorení zmluvy v stanovenom termíne a tým porušilo ustanovenie § 101 ods. 1 zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“), podľa ktorého „verejný obstarávateľ pošle úradu informáciu o uzavretí zmluvy najneskôr do 14 dní po jej uzavretí.“.
- Kontrolou vyúčtovania cestovných príkazov bolo zistené, že písomné doklady potrebné na vyúčtovanie pracovných ciest neboli predložené zamestnávateľovi do 10 pracovných dní a tým bolo porušené ustanovenie § 36 ods. 3 zákona č. 283/2002 Z. z. o cestovných náhradách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o cestovných náhradách“), podľa ktorého „zamestnanec je povinný do desiatich pracovných dní po dni skončenia pracovnej cesty predložiť zamestnávateľovi písomné doklady potrebné na vyúčtovanie

pracovnej cesty...“ a zároveň vyúčtovanie pracovných ciest zamestnávateľom nebolo vykonané do 10 pracovných dní a tým bolo porušené ustanovenie § 36 ods. 4 zákona o cestovných náhradách, podľa ktorého „zamestnávateľ je povinný do desiatich pracovných dní odo dňa predloženia písomných dokladov vykonať vyúčtovanie pracovnej cesty zamestnanca a uspokojiť jeho nároky...“.

- Mesto neuzatvorilo písomnú dohodu o vykonaní práce pred dňom začatia výkonu práce, a tým bolo porušené ustanovenie § 226 ods. 2 zákona č. 311/2001 Z. z. **Zákonníka práce v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákoník práce“), podľa ktorého „...*písomná dohoda o vykonaní práce sa uzatvára najneskôr deň pred dňom začatia výkonu práce*“. Ďalej bolo kontrolou zistené, že na dohodu o vykonaní práce boli vyplatené finančné prostriedky v sume o 3 600,- Sk viac ako bolo písomne dohodnuté. Mesto tým použilo verejné prostriedky nehospodárne a nad rámec oprávnenia a zároveň došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov, čím bolo porušené ustanovenie § 19 ods. 6 **zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy**, podľa ktorého „...*subjekt verejnej správy je povinný pri používaní verejných prostriedkov zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia...*“ a zároveň bola porušená finančná disciplína v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 písm. b) **zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy**, podľa ktorého „*porušením finančnej disciplíny je... b) poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov.*“.
- V roku 2007 mesto vyplátilo zamestnancom odmeny a mimoriadne odmeny, pričom ani v jednom prípade nebolo v návrhu odmien písomne uvedené, za čo bola odmena poskytnutá. Mesto nevypracovalo písomné odôvodnenia na vyplatenie odmien pre každého zamestnanca, čím porušilo ustanovenie § 20 ods. 2 **zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon o odmeňovaní niektorých zamestnancov“) podľa ktorého „*návrh na poskytnutie odmeny zamestnancovi podľa odseku 1 vrátane jej výšky písomne odôvodní príslušný vedúci zamestnanec*“.

3. Nakladanie a hospodárenie s majetkom mesta

- Kontrolou prevodového mostíka ku dňu 01.01.2008 bolo zistené, že mesto nemalo rozdelené zdroje financovania majetku, nemalo zriadený účet č. 384 – výnosy budúcich období, a tým nevedlo účtovníctvo správne, čím porušilo ustanovenie § 8 ods. 1 **zákona o účtovníctve**, podľa ktorého „*účtovná jednotka je povinná viesť účtovníctvo správne, úplne, preukázateľne, zrozumiteľne...*“ a zároveň tým, že nebol majetok vedený v účtovníctve ku dňu 01.01.2008 správne, nebol dodržaný postup v zmysle ustanovenia § 7 ods. 2 písm. d) **zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon o majetku obcí“), podľa ktorého „*orgány obce a organizácie sú povinné majetok obce zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať. Sú povinné najmä... d) viesť majetok v účtovníctve podľa osobitného predpisu.*“.

- Mesto nepredložilo doklady o vykonaní inventarizácie majetku, ktorý bol predmetom prevzatia a uzatvorenia dohôd o hmotných zodpovednostiach, čím boli porušené ustanovenia **§ 184 ods. 1 a 2 zákonníka práce**, podľa ktorých „*inventarizácia sa musí vykonať pri uzatvorení dohody o hmotnej zodpovednosti, pri jej zániku,...*“ a „*na pracoviskách, kde pracujú zamestnanci so spoločnou hmotnou zodpovednosťou, musí sa inventarizácia vykonať pri uzatvorení dohôd o hmotnej zodpovednosti so všetkými spoločne zodpovednými zamestnancami...*“.

• **Kontrolou inventarizácie majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov mesta bolo zistené, že mesto nevykonalo inventarizáciu rozdielu majetku a záväzkov, čím porušilo ustanovenie § 6 ods. 3 zákona o účtovníctve, podľa ktorého „účtovná jednotka je povinná inventarizovať majetok, záväzky a rozdiel majetku a záväzkov podľa § 29 a 30.“. Ďalej bolo zistené, že inventarizácia peňažných prostriedkov v hotovosti bola vykonaná len trikrát za účtovné obdobie, čím mesto porušilo ustanovenie § 29 ods.3 zákona o účtovníctve, podľa ktorého „...peňažné prostriedky v hotovosti musí účtovná jednotka inventarizovať najmenej štyrikrát za účtovné obdobie“.**

- Mesto ako vlastník skládky uzatvorilo v roku 2007 viaceré zmluvy o uložení odpadu na skládku komunálneho odpadu na dobu neurčitú, pričom nebol uvedený dátum podpisu zmlúv. Neuvedením dátumu podpisu zmlúv mesto porušilo ustanovenie **§ 43 občianskeho zákonníka**, podľa ktorého „*účastníci sú povinní dbať, aby sa pri úprave zmluvných vzťahov odstránilo všetko, čo by mohlo viesť k vzniku rozporov*“.

4. Úroveň a využívanie výsledkov kontrolnej činnosti

- Vedúci zamestnanci mesta pri vykonaní predbežnej finančnej kontroly neuviedli pri niektorých účtovných dokladoch dátum jej vykonania, čím porušili ustanovenie **§ 9 ods. 3 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 o finančnej kontrole“), podľa ktorého „*vykonanie predbežnej finančnej kontroly potvrdzujú osoby podľa odseku 2 podpisom a uvedením dátumu jej vykonania na doklade súvisiacom s pripravovanou finančnou operáciou.*“.
- Ďalej bolo zistené, že vedúci zamestnanci mesta v roku 2007 nevykonávali priebežnú finančnú kontrolu, čím porušili ustanovenia **§ 5 a 6 ods. 2 zákona o finančnej kontrole**, podľa ktorých „*finančná kontrola sa vykonáva ako predbežná finančná kontrola, priebežná finančná kontrola a následná finančná kontrola*“ a „*priebežnou finančnou kontrolou orgán verejnej správy overuje finančné operácie vybrané jeho vedúcim zamestnancom*“.
- Kontrolou vykonávania následnej finančnej kontroly bolo zistené, že vo viacerých prípadoch zápisniceo prerokovaní správ o výsledkoch následných finančných kontrol neobsahovali potvrdenia kontrolovaných subjektov o vrátení zapožičaných dokladov a písomností poskytnutých na vykonanie následnej finančnej kontroly, čím bolo porušené ustanovenie **§ 22 ods. 3 písm. e) zákona o finančnej kontrole**, podľa ktorého „*kontrolný orgán je povinný o prerokovaní správy vypracovať zápisnicu, ktorá obsahuje najmä... e) potvrdenie kontrolovaného subjektu o vrátení dokladov a písomností poskytnutých na vykonanie následnej finančnej kontroly.*“.

- Hlavný kontrolór mesta nepreukázal zverejnenie návrhov plánov kontrolnej činnosti na I. a II. polrok 2007 najneskôr 15 dní pred prerokovaním v zastupiteľstve spôsobom v meste obvyklým, čím porušil ustanovenie **§ 18f ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení**, podľa ktorého „*hlavný kontrolór 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,...*“.

Záver

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

Kontrola preukázala porušenie zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, keď mesto v zriaďovacích listinách základných škôl, materských škôl a umeleckých škôl nemalo uvedené dátumy a čísla rozhodnutia Ministerstva školstva SR o zaradení do siete.

Ďalej bolo v zriaďovacích listinách rozpočtovej organizácie a príspevkovej organizácie zistené, že mesto neuviedlo vecné a finančné vymedzenie majetku, ktoré organizácie spravujú, podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Nepreukázaním zverejnenia návrhu rozpočtu, záverečného účtu a návrhov plánov kontrolnej činnosti mesto porušilo zákon o obecnom zriadení.

Kontrolou boli zistené porušenia zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, keď mesto nevykonávalo zmeny rozpočtu rozpočtovými opatreniami a nevedlo operatívnu evidenciu o rozpočtových opatreniach.

Poskytnutím finančných prostriedkov vo forme preddavkov len na základe objednávky bez zmluvného dohodnutia bol porušený zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zároveň bola porušená aj finančná disciplína, keď mesto uhradilo preddavky z verejných prostriedkov v rozpore so zákonom.

Porušenie finančnej disciplíny bolo zistené aj pri vyplatení finančných prostriedkov na základe dohody o vykonaní práce, keď mesto použilo finančné prostriedky nehospodárne a nad rámec oprávnenia.

Majetok mesta nebol vedený v účtovníctve správne a neboli rozdelené zdroje financovania majetku, tým bol porušený zákon o majetku obcí.

Kontrola preukázala nedostatky pri dodržiavaní zákona o účtovníctve, keď mesto nevedlo zoznam účtovných kníh a zoznam číselných znakov, v pokladničnej knihe priebežne nevedlo zápisy o príjmoch v takom poradí ako vznikali, opravy nevykonávalo zodpovednou osobou, keď nevykonalo inventarizáciu rozdielu majetku a záväzkov a inventarizáciu peňažných prostriedkov v hotovosti štyrikrát za účtovné obdobie.

Mesto neposlalo Úradu pre verejné obstarávanie informáciu o uzavretí zmluvy v stanovenom termíne a tým bol porušený zákon o verejnom obstarávaní.

Kontrolou boli zistené porušenia zákona o cestovných náhradách, keď mesto nevyúčtovalo pracovnú cestu v stanovenej lehote a doklady na vyúčtovanie pracovnej cesty neboli predložené v stanovenej lehote.

Ďalšie nedostatky boli zistené pri porušení občianskeho zákonníka, keď na zmluvách neboli uvedené dátumy podpisu, pri porušení zákonníka práce, keď dohoda o vykonaní práce nebola uzatvorená najneskôr deň pred dňom začatia výkonu práce a nebola vykonaná inventarizácia majetku, ktorý bol predmetom prevzatia hmotných zodpovedností, pri porušení zákona

o odmeňovaní niektorých zamestnancov, keď mesto nevypracovalo písomné odôvodnenie na vyplácanie odmien.

Porušenia zákona o finančnej kontrole boli zistené, keď vedúci zamestnanci mesta neuvádzali dátumy vykonania predbežnej finančnej kontroly, nevykonávali priebežnú finančnú kontrolu a zápisnice o prerokovaní správ o výsledku následných finančných kontrol neobsahovali zákonom stanovenú náležitosť.

Na základe kontrolou zistených nedostatkov NKÚ SR odporúča mestu dôslednejšie dodržiavať a dopracovať interné smernice, ktoré by bližšie špecifikovali postupy mesta pri plnení úloh a zamedzili tak porušovaniu všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj trvale venovať pozornosť vnútornému kontrolnému systému.

Protokol o výsledku kontroly bol prerokovaný so štatutárnym orgánom mesta, ktorý prijal 19 opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov.