

Správa o výsledku kontroly správnosti zostavenia a súladu záverečných účtov a účtovnej závierky subjektov územnej samosprávy v obci Pliešovce

Úvod

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2009.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť správnosť zostavenia finančných výkazov predkladaných daňovým úradom s finančnými výkazmi predkladanými v rámci schvaľovania záverečného účtu, tvorba a použitie peňažných fondov, preverenie dodržiavania pravidiel používania návratných zdrojov financovania, stav a vývoj dlhu.

Predmetom kontrolnej akcie bol rozpočet obce a jeho plnenie, účtovná závierka, záverečný účet obce, kontrola zriaďovateľských listín rozpočtových a príspevkových organizácií, účasť obce v obchodných spoločnostiach a účinnosť vnútorného kontrolného systému obce.

Kontrola bola vykonaná prerušovane v čase od 16.02.2009 do 16.04.2009 v Obci Pliešovce, za obdobie rokov 2007 a 2008.

Obec Pliešovce (ďalej len „obec“) je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci osoby, ktoré majú na jeho území trvalý pobyt a subjekty, ktoré v ňom sídlia alebo tu vykonávajú predmet svojej činnosti. Obec je samostatnou právnickou osobou, ktorá hospodári s vlastným majetkom a svojimi majetkovými právami.

Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce prostredníctvom volených orgánov: obecného zastupiteľstva (ďalej len „ObZ“) a starostu.

Základnou právnou normou obce je jej štatút. Štatút obce platný v kontrolovanom období bol schválený Uznesením ObZ zo dňa 26.02.1999. Tento dokument upravuje postavenie a pôsobnosť obce, ObZ, starostu a ďalších orgánov obecnej samosprávy, v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Výsledky kontroly

1. Všeobecná časť

Obec bola v kontrolovanom období zriaďovateľom jednej rozpočtovej organizácie (ďalej aj „RO“) a jednej príspevkovej organizácie. Obec bola k 31.12.2008 zakladateľom a jediným spoločníkom troch obchodných spoločností (ďalej len „OS“), spoluzakladateľom jednej OS a mala majetkovú účasť v jednej OS.

Kontrolou zriaďovateľských a zakladateľských listín právnických osôb zriadených alebo založených obcou bolo zistené:

RO bola zriadená obcou s účinnosťou od 01.07.2008, podľa zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Uvedený zákon, na rozdiel od 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.“), nevymedzuje akou formou možno zriadiť rozpočtovú alebo príspevkovú organizáciu. Zriadením RO bez uvedenia správneho zákona **nekonala obec v súlade s ustanovením § 21 ods. 5 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z.**, podľa ktorého *„Rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu možno zriadiť rozhodnutím zriaďovateľa, ktorým je ..., obec ...“*

Zriaďovacia listina RO neobsahovala identifikačné číslo organizácie (ďalej len „IČO“), ktoré malo byť formou dodatku súčasťou zriaďovacej listiny uvedenej organizácie. Nedoplnením IČO do zriaďovacej listiny RO **nekonala obec v súlade s ustanovením § 21 ods. 9 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z.**, 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 obsahuje ..., jej sídlo a identifikačné číslo, ...“*

Zriaďovacie listiny RO a príspevkovej organizácie neobsahovali vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý im bol daný obcou do správy. Tým, že obec neuviedla do zriaďovacích listín vecné a finančné vymedzenie majetku **nekonala v súlade s ustanovením § 21 ods. 9 písm. g) zákona č. 523/2004 Z. z.**, 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 obsahuje ... vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia spravuje, ...“*

Príspevková organizácia bola zriadená ObZ, podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“), ako „malá príspevková“ organizácia. Zriadením príspevkovej organizácie podľa nesprávneho zákona, s názvom „malá príspevková“ a s uvedením ObZ ako zriaďovateľa, **nekonala obec v súlade s ustanovením § 21 ods. 5 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z.**

Obec Pliešovce ako zakladateľ a jediný spoločník navrhol ObZ na schválenie do dozornej rady dvoch OS hlavnú kontrolórku obce. Hlavná kontrolórka bola v dozornej rade OS od 22.12.2006. Dňa 30.04.2007 bola z tejto funkcie odvolaná. Podľa výpisu z obchodného registra aktualizovaného k 23.02.2009 bola hlavná kontrolórka stále vedená ako členka dozornej rady obidvoch OS. Tým, že obec navrhla a po schválení ObZ aj obsadila funkciu v dozornej rade dvoch OS založených obcou hlavnou kontrolórkou, **nekonala v súlade s ustanovením § 18 ods. 2 písm. c) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“), podľa ktorého *„Funkcia hlavného kontrolóra je nezlučiteľná s funkciou člena orgánu právnickej osoby, ktorej zriaďovateľom alebo zakladateľom je obec“*

2. Rozpočet obce a jeho plnenie

Obec Pliešovce v roku 2007 hospodárila podľa rozpočtu schváleného uznesením ObZ. Celkový rozpočet, vrátane rozpočtu rozpočtovej organizácie a príspevku príspevkovej organizácii zriadených obcou, bol zostavený ako vyrovnaný vo výške 24 382 tis. Sk.

Rozpočet v roku 2007 bol uzneseniami ObZ upravený 146 rozpočtovými opatreniami, ktorými bola zvýšená jeho príjmová a výdavková časť o 15 711 tis. Sk.

Obec Pliešovce v roku 2008 hospodárila podľa rozpočtu schváleného uznesením ObZ. Celkový rozpočet, vrátane rozpočtu rozpočtovej organizácie a príspevku príspevkovej organizácii zriadených obcou, bol zostavený ako vyrovnaný vo výške 26 510 tis. Sk (879,97 tis. EUR*).

Rozpočet v roku 2008 bol na základe uznesení ObZ upravený 132 rozpočtovými opatreniami, ktorými bola zvýšená jeho príjmová a výdavková časť o 11 528 tis. Sk (382,66 tis. EUR).

*Peňažné údaje za rok 2008 sú v celej správe uvedené v dvoch menách Sk (EUR), v konverznom kurze 1 EUR = 30,1260 Sk.

Kontrolou zostavenia, schválenia a zmien rozpočtu obce bolo zistené:

Rozpočet obce schválený ObZ na rok 2007 nebol vnútorne členený na bežný rozpočet, kapitálový rozpočet a finančné operácie, čím nebol tiež vyčíslený schodok alebo prebytok týchto čiastkových rozpočtov a celkového rozpočtu. Uvedeným postupom **nedodržel kontrolovaný subjekt ustanovenie § 10 ods. 3 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon č. 583/2004 Z. z.“), podľa ktorého „*Rozpočet obce ... sa vnútorne člení na a) bežné príjmy a bežné výdavky (ďalej len bežný rozpočet), b) kapitálové príjmy a kapitálové výdavky (ďalej len kapitálový rozpočet), c) finančné operácie.*“

Na základe zmluvy o pôžičke poskytla obec obchodnej spoločnosti vo svojej zakladateľskej pôsobnosti celkovú sumu 1 200 tis. Sk. Uvedený výdavok bol až dodatočne schválený ObZ a tým aj dodatočne zahrnutý do rozpočtu obce. Poskytnutím pôžičky skôr ako bola zahrnutá do rozpočtu a schválená ObZ **nekonala obec v súlade s ustanovením § 12 ods. 2 zákona č. 583/2004 Z. z.**, podľa ktorého „*Obce ... hospodária s rozpočtovými prostriedkami podľa schváleného rozpočtu ...*“

Obec rozpočtovým opatrením dvakrát znížila príjmy v schválenom rozpočte na rok 2007. Obec vykonávala rozpočtové opatrenia výlučne povoleným prekročením výdavkov pri dosiahnutí vyšších príjmov, aj keď išlo v niektorých prípadoch o presun rozpočtovaných prostriedkov. Vykonaním zmeny rozpočtu znížením príjmov rozpočtu a vykonávaním zmien výlučne prostredníctvom povoleného prekročenia výdavkov pri dosiahnutí vyšších príjmov **nekonala obec v súlade s ustanovením § 14 ods. 2 písm. a) až c) zákona č. 583/2004 Z. z.**, podľa ktorého „*Príslušný orgán obce ... vykonáva zmeny rozpočtu v priebehu rozpočtového roka rozpočtovými opatreniami, ktorými sú: a) presun rozpočtovaných prostriedkov v rámci schváleného rozpočtu, pričom sa nemenia celkové príjmy a celkové výdavky, b) povolené prekročenie výdavkov pri dosiahnutí vyšších príjmov, c) viazanie rozpočtovaných výdavkov, ak ich krytie je ohrozené neplnením rozpočtovaných príjmov ...*“

Obec nevedela samostatnú operatívnu evidenciu všetkých vykonaných rozpočtových opatrení. Nevedením operatívnej evidencie o všetkých rozpočtových opatreniach vykonaných v priebehu rozpočtového roka **nekonala obec v súlade s ustanovením § 14 ods. 3 zákona č. 583/2004 Z. z.**, podľa ktorého „*Obec a vyšší územný celok vedú operatívnu evidenciu o všetkých rozpočtových opatreniach vykonaných v priebehu rozpočtového roka.*“

Kontrolou čerpania rozpočtových výdavkov v kontrolovanom období bolo zistené:

Kontrolovaný subjekt čerpal v roku 2007 v rámci oddielu 01- Všeobecné verejné služby, v triede 01.3.3. Iné všeobecné služby – matrika bežné výdavky na 118,92 %. V rámci finančných operácií výdavkových bolo čerpanie na podpoložke splácanie tuzemskej istiny z bankových úverov dlhodobých na 107,34 %. Prekročením čerpania rozpočtových výdavkov nevykonaním príslušných rozpočtových opatrení **nedodržel kontrolovaný subjekt ustanovenie § 14 ods. 2 zákona č. 583/2004 Z. z.**, podľa ktorého „*Príslušný orgán obce ... vykonáva zmeny rozpočtu v priebehu rozpočtového roka rozpočtovými opatreniami, ...*“

3. Účtovná závierka

V kontrolovanom období obec viedla účtovníctvo podľa zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 431/2002 Z. z.“), opatrenia MF SR č. MF/24501/2003-92, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, štátne fondy, príspevkové organizácie, obce a vyššie územné celky v znení neskorších opatrení (v roku 2007) a opatrenia MF SR č. MF/16786/2007-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky (v roku 2008).

Účtovná závierka obce za rok 2007 bola zostavená ako riadna dňa 28.01.2008 k 31.12.2007. Jej súčasťou bola súvaha, výkaz ziskov a strát a poznámky. Uvedené výkazy boli spolu s finančným výkazom o plnení rozpočtu subjektu verejnej správy predložené daňovému úradu v stanovenej lehote.

Účtovná závierka obce za rok 2008 bola zostavená ako riadna dňa 26.01.2009 k 31.12.2008. Jej súčasťou bola súvaha, výkaz ziskov a strát a poznámky. Uvedené výkazy boli spolu s finančným výkazom o plnení rozpočtu subjektu verejnej správy predložené daňovému úradu v stanovenej lehote.

Kontrolou zostavenia a náležitostí účtovnej závierky bolo zistené:

Poznámky ako súčasť účtovnej závierky za rok 2008, na rozdiel od roku 2007, obsahovali aj informácie, ktoré sa obce v uvedenom roku netýkali, resp. pre ktoré obec nemala v uvedenom roku obsahovú náplň (napr. informácie o spôsobe oceňovania majetku obstaraného formou finančného a operatívneho leasingu, informácie o účtovaní majetku vyjadreného v cudzej mene). Tým, že obec uviedla do poznámok k účtovnej závierke za rok 2008 aj neužitočné a nevýznamné informácie **konala v rozpore s ustanovením § 3 ods. 1 Opatrenia č. MF/25755/2007-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o usporiadaní, označovaní a obsahovom vymedzení položiek účtovnej závierky, termíny a miesto predkladania účtovnej závierky pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky**, podľa ktorého „Poznámky sa zostavujú tak, aby informácie v nich boli užitočné, významné, zrozumiteľné, porovnateľné a spoľahlivé.“ a tiež **v rozpore s ustanovením § 3 ods. 4 citovaného opatrenia**, podľa ktorého „Ak pre niektoré časti poznámok účtovná jednotka nemá obsahovú náplň, príslušné informácie sa neuvádzajú.“, **ktorými sa vykonáva ustanovenie § 4 ods. 2 zákona č. 431/2002 Z. z.**, podľa ktorého „Podrobnosti o rámcových účtovných osnovách ..., ...postupoch účtovania, ... ustanoví ministerstvo opatrením ...“

Kontrolou zabezpečenia auditu riadnej účtovnej závierky a vypracovania výročnej správy za rok 2007, ako aj kontrolou účtovného rozvrhu za roky 2007 a 2008 bolo zistené:

Kontrolovaný subjekt nevypracoval za rok 2007 výročnú správu v zmysle ustanovenia § 20 ods. 1 zákona č. 431/2002 Z. z. s nadväznosťou na ustanovenie § 16 ods. 3 zákona č. 583/2004 Z. z. Nevypracovaním výročnej správy **konal kontrolovaný subjekt v rozpore s ustanovením § 20 ods. 1 zákona č. 431/2002 Z. z.**, podľa ktorého „Účtovná jednotka, ktorá musí mať účtovnú závierku overenú audítorom podľa § 19, je povinná vyhotovovať výročnú správu, ktorej súlad s účtovnou závierkou zostavenou za to isté účtovné obdobie musí byť overený audítorom, ...“

Účtový rozvrh obce v roku 2007 obsahoval aj 58 účtov, na ktorých účtovná jednotka neúčtovala v účtovných knihách a ani neboli potrebné k zostaveniu účtovnej závierky k 31.12.2007. Tým, že kontrolovaný subjekt viedol v účtovom rozvrhu aj účty ktoré nepoužíval, **nekonal v súlade s ustanovením § 13 ods. 2 zákona č. 431/2002 Z. z.**, podľa ktorého „V súlade s rámcovou účtovnou osnovou ... je účtovná jednotka povinná zostaviť účtový rozvrh, v ktorom uvedie syntetické účty, analytické účty potrebné na zaúčtovanie všetkých účtovných prípadov účtovného obdobia a na zostavenie účtovnej závierky a podsúvahové účty. V priebehu účtovného obdobia možno účtový rozvrh dopĺňať podľa potrieb účtovnej jednotky.“

4. Záverečný účet obce

Záverečný účet obce za rok 2007 obsahoval požadované informácie podľa ustanovenia § 16 ods. 5 zákona č. 583/2004 Z. z. Uznesením ObZ bolo schválené celoročné hospodárenie obce za rok 2007

„bez vyhrad“.

Kontrolou usporiadania prebytku rozpočtu obce za rok 2007 bolo zistené:

Výsledok rozpočtového hospodárenia za rok 2007 obec vyčíslila ako prebytok rozpočtu v sume 368 tis. Sk (12,21 tis. EUR), čo bol prebytok vyšší o 116 tis. Sk (o 3,85 tis. EUR), ako prebytok zistený kontrolnou skupinou. Obec zaradila do prebytku rozpočtu za rok 2007 aj zostatok nevyčerpaných finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu z roku 2006, ktoré zostali evidované na účte 933-Prevod zúčtovania príjmov a výdavkov, pretože pri usporiadaní prebytku rozpočtu za rok 2006 boli na účely tvorby peňažných fondov z tohto prebytku vylúčené. Tým, že obec vyčíslila výsledok rozpočtového hospodárenia za rok 2007 vrátane nevyčerpaných finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu z roku 2006, ktoré vstupovali do rozpočtu roku 2007 už ako príjmové finančné operácie, **nepostupovala v súlade s ustanovením § 16 ods. 6 zákona č. 583/2004 Z. z.**, podľa ktorého *„Ak možno použiť v rozpočtovom roku... nevyčerpané účelovo určené prostriedky poskytnuté v predchádzajúcom rozpočtovom roku... tieto nevyčerpané prostriedky sa na účely tvorby peňažných fondov pri usporiadaní prebytku rozpočtu... podľa § 10 ods. 3 písm. a) a b) z tohto prebytku vylučujú ...“*

5. Účinnosť vnútorného kontrolného systému

Kontrolný systém obce v kontrolovanom období upravoval zákon č. 369/1990 Zb., zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite v znení neskorších predpisov a smernica na zabezpečenie vykonávania finančnej kontroly v pôsobnosti obce.

Obec mala zriadenú funkciu hlavného kontrolóra (ďalej len „HK“) v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona č. 369/1990 Zb. HK vykonával kontroly na základe ObZ schválených plánov kontrolnej činnosti.

Cieľom kontrolnej skupiny bolo preveriť či kontrolovaný subjekt vytvoril spoľahlivý, efektívny a účinný vnútorný kontrolný systém v rámci obce a právnických osôb ním zriadených a založených, s dôrazom na zameranie kontrol, počet opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov zistených vnútornou kontrolou, z toho na počet splnených a nesplnených opatrení.

V roku 2007 vykonal HK v zmysle schváleného plánu celkom 14 kontrol, z toho kontroly finančného hospodárenia obce sa týkalo 5 kontrol, ostatné boli kontroly právnických osôb ním zriadených a založených alebo právnických osôb, ktorým obec poskytla dotácie zo svojho rozpočtu. Na základe uvedených kontrol HK prijala obec 14 opatrení, ktoré boli všetky splnené.

V roku 2008 vykonal HK 16 kontrol, z toho kontroly obce sa týkalo 6 kontrol, ostatné boli kontroly právnických osôb ním zriadených a založených alebo právnických osôb, ktorým obec poskytla dotácie zo svojho rozpočtu. Na základe uvedených kontrol HK prijala obec 19 opatrení, ktoré boli všetky splnené.

Opatrenia z vykonaných vnútorných kontrol pôsobia preventívne, tie čo majú trvalý charakter sa priebežne kontrolujú HK, čím sa zabraňuje vzniku obdobných nedostatkov.

Vykonávanie predbežnej finančnej kontroly, zameranie a počet kontrol vykonaných hlavným kontrolórom, počet prijatých opatrení a ich plnenie, ale aj počet nedostatkov zistených kontrolou NKÚ SR, prispelo k dosiahnutiu dobrej účinnosti vnútorného kontrolného systému.

Záver

Kontrola poukázala na viaceré problémy a nedostatky, ktoré sa vyskytli v oblasti hospodárenia obce v rokoch 2007 a 2008. Išlo predovšetkým o nasledovné skutočnosti, resp. nedostatky:

v oblasti kontroly zriaďovateľských listín právnických osôb mestom zriadených

- neuvedenie vecného a finančného vymedzenia majetku do zriaďovacích listín,
- absencia identifikačného čísla organizácie (IČO) v zriaďovacej listine rozpočtovej organizácie zriadenej obcou,

v oblasti rozpočtu a jeho plnenia

- nečlenenie rozpočtu na bežný rozpočet, kapitálový rozpočet a finančné operácie,
- poskytnutie pôžičky skôr ako bola schválená ObZ a zahrnutá do rozpočtu,
- vykonanie zmeny rozpočtu znížením príjmov rozpočtu,
- nevedenie operatívnej evidencie o všetkých rozpočtových opatreniach,
- prekročenie čerpania rozpočtových výdavkov bez vykonania príslušného rozpočtového opatrenia,

v oblasti účtovnej závierky

- vypracovanie poznámok k účtovnej závierke za rok 2008, ktoré obsahovali aj informácie netýkajúce sa obce, resp. pre ktoré nemala obec obsahovú náplň,
- nevypracovanie výročnej správy za rok 2007,

v oblasti záverečného účtu

- nesprávne vyčíslenie výsledku hospodárenia za rok 2007.

Protokol o výsledku kontroly bol prerokovaný so štatutárnym orgánom obce. Na základe výsledkov kontroly prijala obec 14 opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov, plnenie ktorých bude NKÚ SR v rámci svojich kompetencií sledovať a kontrolovať.