

Správa o výsledku kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom v subjektoch územnej samosprávy vykonanej v obci Žakovce

Úvod

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade s Plánom kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky na rok 2009 a jej účelom bolo overiť súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi pri hospodárení s verejnými prostriedkami a plnenie povinností pri hospodárení a nakladaní s majetkom územnej samosprávy na základe doručených informácií, poznatkov a odporúčaní od zainteresovaných a kompetentných orgánov, parlamentu, poslancov, inštitúcií verejnej správy, organizácií a občanov.

Predmetom kontrolnej akcie bola charakteristika a postavenie obce, rozpočet obce, záverečný účet obce, účtovná závierka, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, vrátane finančných prostriedkov z Európskej únie (ďalej len „EÚ“), stav správy a ochrany majetku obce a účinnosť vnútorného kontrolného systému. Kontrola bola vykonaná v čase od 20.07.2009 do 11.08.2009 v kontrolovanom subjekte obec Žakovce (ďalej len „obec“). Kontrolovaným obdobím boli roky 2007 a 2008.

Výsledky kontroly

1. Postavenie a charakteristika obce

Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci občanov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Je právnickou osobou samostatne hospodáriacou s vlastným majetkom a so svojimi finančnými zdrojmi za podmienok stanovených zákonom a všeobecne záväznými nariadeniami obce. Obec mala k 31.12.2008 celkom 786 obyvateľov.

2. Rozpočet obce, záverečný účet obce, účtovná závierka

Kontrolovaný subjekt do príjmov bežného rozpočtu nesprávne zahrnul dotáciu zo Štátneho fondu životného prostredia určenú na investičnú akciu na dokončenie kanalizácie v sume 31 567,42 eur^[1] (951 tis. Sk), ktorá mala byť zahrnutá do príjmov kapitálového rozpočtu, čím porušil **§ 10 ods. 4 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 ktorého „*Bežnými príjmami rozpočtu obce alebo rozpočtu vyššieho*

územného celku sú príjmy podľa § 5 ods. 1 alebo podľa § 6 ods. 1 v členení podľa rozpočtovej klasifikácie s výnimkou príjmov, ktoré sú podľa rozpočtovej klasifikácie kapitálovými príjmami.“

Vo výkaze Fin SAM 2-04 k 31.12.2007 bol nesprávne vykázaný schválený rozpočet kapitálových príjmov v sume 31 567,42 eur (951 tis. Sk) a jeho úprava na sumu 0 eur (0 tis. Sk) bez vykonaného rozpočtového opatrenia, čo nebolo v súlade s **§ 14 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy**, podľa ktorého „Príslušný orgán obce alebo orgán vyššieho územného celku vykonáva zmeny rozpočtu v priebehu rozpočtového roka rozpočtovými opatreniami.“

Záverečný účet

Nesprávnou citáciou schválenia záverečného účtu obce za roky 2007 a 2008, uvedenou v uzneseniach obecného zastupiteľstva, došlo k porušeniu **§ 16 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy**, podľa ktorého „Prerokovanie záverečného účtu obce sa uzatvára jedným z týchto výrokov:

- a) celoročné hospodárenie sa schvaľuje bez výhrad,
- b) celoročné hospodárenie sa schvaľuje s výhradami.“

Obec nesprávne postupovala pri výpočte výsledku hospodárenia za rok 2008, keď celoročné hospodárenie schválené obecným zastupiteľstvom predstavovalo prebytok v sume 31 335,06 eur (944 tis. Sk). Výsledok hospodárenia nebol vypočítaný ako rozdiel medzi príjmami a výdavkami, ale do výpočtu boli zahrnuté aj výdavkové finančné operácie v sume 19 916,35 eur (600 tis. Sk), čím došlo k zvýšeniu výdavkov o túto sumu.

Započítanie výdavkových finančných operácií do výdavkov rozpočtu obce pri výpočte výsledku hospodárenia za rok 2008 nebolo v súlade s **§ 2 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy**, podľa ktorého „Prebytkom rozpočtu obce alebo rozpočtu vyššieho územného celku je kladný rozdiel medzi príjmami rozpočtu obce a výdavkami rozpočtu obce“ a **§ 10 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy**, podľa ktorého „...Finančné operácie nie sú súčasťou príjmov a výdavkov rozpočtu obce...“.

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

Kontrolou účtovných dokladov bolo zistené, že kontrolovaný subjekt neúčtoval o prevádzkových preddavkoch. Kontrolou predložených účtovných dokladov za rok 2007 bolo zistené nedodržiavanie postupov účtovania v ôsmich účtovných prípadoch tým, že poskytnuté prevádzkové preddavky, neboli správne zaúčtované na účte 314 – Poskytnuté prevádzkové preddavky, ale na účte 410 – Materiálové náklady. Uvedeným postupom obec konala v rozpore s **§ 46 ods. 4 Opatrenia MF SR č. 24501/2003-92**, podľa ktorého „na účte 314 – Poskytnuté prevádzkové preddavky sa účtujú poskytnuté preddavky dodávateľom pred splnením zmluvy zo strany dodávateľa“ a zároveň porušila **§ 4 ods. 2 zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve** (ďalej len „zákon o účtovníctve“), podľa ktorého „podrobnosti o rámcových účtovných osnovách pre jednotlivé skupiny účtovných jednotiek účtujúcich v sústave podvojného účtovníctva, dni uskutočnenia účtovného prípadu, postupoch účtovania... ..ustanoví Ministerstvo financií Slovenskej republiky opatrením ... a účtovná jednotka je povinná ho dodržiavať.“

Kontrolou predložených účtovných dokladov za rok 2008 bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nesprávnym zaúčtovaním v siedmich účtovných prípadoch na účet 511 – Opravy a udržiavanie a účet 5015 – Knihy, noviny, časopisy miesto účtu 314 – Poskytnuté prevádzkové preddavky v roku 2008 postupoval v rozpore s **§ 43 ods. 4 Opatrenia MF SR č. MF 16786/2007-31**, podľa ktorého *„na účte 314 – Poskytnuté prevádzkové preddavky sa účtujú poskytnuté preddavky dodávateľom pred splnením zmluvy zo strany dodávateľa“* a zároveň porušil **§ 4 ods. 2 zákona o účtovníctve**.

V rámci kontroly mzdových nákladov obec ako zamestnávateľ uzatvorila v roku 2008 jednu dohodu o vykonaní prác s fyzickou osobou bez toho, aby v dohode uviedla odmenu za vykonanú prácu. V rokoch 2007 a 2008 uzatvorila sedem dohôd o vykonaní práce, ktoré boli podpísané v deň, keď došlo k začatiu výkonu práce, resp. v čase vykonávania práce a nie najneskôr deň pred dňom začatia práce.

Obec uzatvorením dohôd o vykonaní práce, ktoré neobsahovali zákonom stanovené náležitosti porušila **§ 226 ods. 2 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce** (ďalej len „zákoník práce“), podľa ktorého *„...V dohode o vykonaní práce musí byť vymedzená pracovná úloha, dohodnutá odmena za jej vykonanie, doba, v ktorej sa má pracovná úloha vykonať a predpokladaný rozsah práce, ak jej rozsah nevyplýva priamo z vymedzenia pracovnej úlohy. Písomná dohoda o vykonaní práce sa uzatvára najneskôr deň pred dňom začatia výkonu práce.“*

Kontrolou úplnosti, správnosti a preukázateľnosti poskytnutých cestovných náhrad bola preverená správnosť vyúčtovania pracovných ciest a náležitosti cestovných príkazov (ďalej len „CP“), pričom v štyroch prípadoch bolo zistené, že CP boli zúčtované v zmysle zákona č. 283/2002 Z. z. o cestovných náhradách v platnom znení (ďalej len „zákon o cestovných náhradách“), avšak chýbal určený dopravný prostriedok, dátum a podpis zodpovedného pracovníka pri vyúčtovaní služobnej cesty, dátum pracovníka, ktorý upravil vyúčtovanie, dátum príjemcu, dátum účtovateľa služobnej cesty, miesto nástupu služobnej cesty a v záhlaví CP označenie zamestnávateľa.

Kontrolovaný subjekt tým, že zúčtoval neúplné CP, ktoré neobsahovali predpísané náležitosti v zmysle zákona o cestovných náhradách, postupoval v rozpore s **§ 3 ods. 1 zákona o cestovných náhradách**, podľa ktorého *„Zamestnávateľ vysielajúci zamestnanca na pracovnú cestu písomne určí miesto jej nástupu, miesto výkonu práce, čas trvania, spôsob dopravy a miesto skončenia pracovnej cesty; môže určiť aj ďalšie podmienky pracovnej cesty.“*

V nadväznosti na cestovné náhrady bolo zistené, že starostka obce, ako štatutárny orgán v majetkovoprávných vzťahoch obce a v pracovnoprávných vzťahoch zamestnancov, dala súhlas na vykonanie pracovnej cesty dňa 17.04.2008 Žakovce – Martin a späť fyzickej osobe, ktorá v čase uskutočnenia pracovnej cesty nebola zamestnancom obce. Výdavok na vyplatenie CP vo výške 85,77 eur (2, 58 tis. Sk) schválila starostka obce dňa 14.05.2009. Uvedený postup bol v rozpore s **§ 1 ods. 1 zákona o cestovných náhradách**, podľa ktorého *„Tento zákon upravuje poskytnutie náhrad výdavkov a iných plnení pri pracovných cestách, pri dočasnom pridelení na výkon práce k inej právnickej osobe... a) zamestnancom v pracovnom pomere...“*.

Kontrolovaný subjekt vynaložením finančných prostriedkov na vyplatenie CP fyzickej osobe, ktorá nebola zamestnancom obce v sume 85,77 eur (2, 58 tis. Sk) nekonal hospodárne, čím porušil **§ 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene**

a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“), podľa ktorého *“verejné prostriedky sa môžu použiť na krytie nevyhnutných potrieb a opatrení vyplývajúcich z osobitných predpisov...”*.

Vyplatením verejných prostriedkov obcou nad rámec oprávnenia, t. j. nad rámec zákona o cestovných náhradách, táto porušila finančnú disciplínu podľa **§ 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy**, podľa ktorého *„je porušením finančnej disciplíny poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov.“*

Kontrolou vybraných výdavkových pokladničných dokladov bolo zistené, že opravy na pokladničných dokladoch boli vykonávané prepisovaním, preškrtaváním a zabielením. Nesprávnym vykonávaním opráv na výdavkových pokladničných dokladoch obec nepostupovala v súlade s **§ 34 zákona o účtovníctve**, podľa ktorého *„...ak účtovná jednotka zistí, že niektorý účtovný záznam je neúplný, nepreukázateľný, nesprávny alebo nezrozumiteľný je povinná vykonať bez zbytočného odkladu opravu... oprava sa musí vykonať tak, aby bolo možné určiť zodpovednú osobu, ktorá opravu vykonala, deň jej vykonania a obsah opravovaného účtovného záznamu pred opravou aj po oprave...”*.

Dodržiavanie limitu zostatku peňažných prostriedkov v hotovosti

V zmysle čl. II. internej smernice - „Zásad vedenia pokladnice“ zo dňa 10.05.2007, platnej od 01.06.2007, bol stanovený limit denného zostatku pokladničnej hotovosti vo výške 3 319,39 eura (100,00 tis. Sk), ktorý bol schválený na VII. zasadaní obecného zastupiteľstva dňa 12.12.2007. V prípade prekročenia stanoveného limitu pokladničnej hotovosti, pokladník mal zabezpečiť odvod pokladničnej hotovosti do banky. Kontrolou pokladničných kníh za roky 2007 a 2008 bolo zistené, že limit pokladničnej hotovosti bol viackrát prekročený a rozdiel nad stanovený limit nebol pokladníkom odvedený do banky. Tým, že obec v 21 prípadoch prekročila stanovené denné limity zostatkov pokladničnej hotovosti a tieto neodviedla do banky, postupovala v rozpore s **čl. II internej smernice – „Zásad vedenia pokladnice“**, podľa ktorej *„Limit pokladničnej hotovosti je stanovený vo výške 100 000,00 Sk a pokladník zaistí odvod pokladničnej hotovosti nad stanovený pokladničný limit do banky.“*

4. Stav správy a ochrany majetku obce

Inventarizácia majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov

Pri kontrole dokumentácie z vykonanej inventarizácie k 31.12.2007 bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nevyhotovil inventarizačný zápis, čo bolo v rozpore s **§ 30 ods. 3 písm. a) a písm. d) zákona o účtovníctve**, podľa ktorého *„Stav majetku, záväzkov, rozdielu majetku a záväzkov v inventúrnych súpisoch sa porovnáva so stavom majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov v účtovníctve a výsledky porovnania sa uvedú v inventarizačnom zápise. Inventarizačný zápis je účtovný záznam, ktorým sa preukazuje vecná správnosť účtovníctva a ktorý musí obsahovať: a) obchodné meno alebo názov účtovnej jednotky,...”*.

5. Účinnosť vnútorného kontrolného systému

Plán kontrolnej činnosti bol vypracovaný a predložený obecnému zastupiteľstvu hlavnou kontrolórkou obce za rok 2007 dňa 30.04.2007 a za rok 2008 dňa 21.01.2008, t.j. raz ročne. **Uvedeným konaním došlo k porušeniu § 18f ods. 1 písm. b) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení** (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), podľa ktorého „*Hlavný kontrolór predkladá obecnému zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov návrh plánu kontrolnej činnosti...*“.

V kontrolovanom období neboli hlavnou kontrolórkou vypracované a predložené obecnému zastupiteľstvu správy o výsledkoch kontroly, ktoré by nadväzovali na kontroly uvedené v pláne kontrolnej činnosti na roky 2007 a 2008.

Záver

Kontrolou hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom v subjektoch územnej samosprávy, vykonanej v obci boli zistené nedostatky poukazujúce na nesúlad so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, zákonom o účtovníctve, zákonníkom práce, zákonom o cestovných náhradách, zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy a internými predpismi.

Nesúlad s rozpočtovými pravidlami bol preukázaný pri zostavovaní rozpočtu obce, pri zmenách rozpočtu formou rozpočtových opatrení a zostavovaní záverečného účtu obce.

V rámci kontroly bolo zistené, že obec uzatvorila dohody o vykonaní prác s fyzickými osobami, ktoré neobsahovali odmenu za vykonanú prácu a neboli uzatvorené v stanovenom termíne, čím porušila Zákonník práce. Nehospodárnym vyplatením verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, obec porušila finančnú disciplínu. Nesprávnym vykonávaním opráv účtovných dokladov, nevyhotovením inventarizačného zápisu z inventarizácie a neúčtovaním o poskytnutých preddavkov, na základe zálohových faktúr, na účte poskytnuté prevádzkové preddavky, obec postupovala v rozpore so zákonom o účtovníctve.

Preverením spoľahlivosti a účinnosti vnútorného kontrolného systému bolo zistené, že kontrolovaný subjekt vykonával predbežnú a priebežnú finančnú kontrolu. Posúdením materiálov z kontrol, vykonaných hlavnou kontrolórkou obce bolo zistené, že výsledkom jej kontrolnej činnosti neboli vyhotovené záznamy z vykonaných kontrol. Vzhľadom na vyššie uvedené zistenia možno označiť vnútorný kontrolný systém obce ako dostatočne neúčinný.

Výsledky kontroly boli prerokované so starostkou obce. Na odstránenie zistených nedostatkov z vykonanej kontroly bolo prijatých 11 opatrení.

Na základe uvedených záverov NKÚ SR odporúča obecnému zastupiteľstvu v Žakovciach venovať pozornosť opatreniam za účelom zvýšenia účinnosti a skvalitnenia vnútorného kontrolného systému obce.

[1] 1 euro = 30,1260 Sk