

## **Správa o výsledku kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami poskytnutými na program zatepl'ovania bytov**

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade s plánom kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky na rok 2010.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť dodržiavanie podmienok poskytovania a hospodárneho, efektívneho a účelového použitia verejných prostriedkov poskytnutých na program zatepl'ovania bytov.

Predmetom kontroly bolo preverenie postupov Štátneho fondu rozvoja bývania (ďalej len „ŠFRB alebo fond“) pri poskytovaní podpory, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a zmluvných podmienok pri poskytovaní podpory, ako aj posúdenie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti použitia poskytnutej podpory na projekty z Vládneho programu zatepl'ovania (ďalej len „VPZ“).

Kontrola bola vykonaná na ŠFRB, Lamačská cesta 8, 833 04 Bratislava. Zároveň bolo preverené použitie podpory u nasledovných 8 žiadateľov:

- Spoločenstvo vlastníkov bytov Severná 9, 10, 036 01 Martin;
- SVBaNP SAL – K3, Saleziánov 12384/8, 071 01 Michalovce;
- Okresné stavebné bytové družstvo, SNP 1936, 017 07 Považská Bystrica;
- Spoločenstvo vlastníkov bytov Chrobákova ul. 2-12, 841 02 Bratislava;
- Okresné stavebné bytové družstvo, Dlhá 4, 950 50 Nitra;
- Stavebné bytové družstvo Sereď, Dionýza Štúra 2946, 926 01 Sereď;
- Okresné stavebné bytové družstvo v Rimavskej Sobote, Okružná 50, 979 01 Rimavská Sobota;
- BYTY s.r.o. Bardejov, Ťačevská 24, 085 01 Bardejov.

Kontrolované obdobie bolo od 01.07.2009 do 30.06.2010.

Poskytovateľom podpory podľa VPZ bolo Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR (ďalej len „MVR SR“). ŠFRB bol zriadený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 124/1996 Z. z. ako účelový fond na financovanie štátnej podpory pri rozširovaní a zveľaďovaní bytového fondu, ktorá sa realizuje v prevažnej miere formou poskytovania výhodných dlhodobých úverov. Správu fondu vykonávalo do 30.06.2010 MVR SR. Od 01.07.2010 vykonáva túto správu Ministerstvo hospodárstva a výstavby Slovenskej republiky.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

### **I Výsledky kontroly na ŠFRB**

#### **1 Charakteristika VPZ a úlohy ŠFRB pri jeho realizácii**

Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) uznesením č. 379/2009 zo dňa 20.05.2009 schválila VPZ, ktorý upravoval poskytovanie bezúročných úverov žiadateľom na uskutočnenie zateplenia vo výške 100 % oprávnených nákladov stavby. VPZ predstavoval nový nástroj podpory rozvoja bývania a bol koncipovaný tak, že jeho zavedenie do praxe bolo možné uskutočniť hneď po schválení vládou SR, novely zákona č. 607/2003 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 607/2003 Z. z.) a jeho vyhlásení na internetových stránkach Úradu vlády SR, MVR SR a ŠFRB. Vládou SR vyčlenené finančné prostriedky na program predstavovali sumu 71 000 tis. EUR.

Pre urýchlené zavedenie tohto programu do praxe bolo nevyhnutné využiť existujúce inštitúcie, ktoré mali pre poskytovanie podpory formou úveru dlhoročnú prax a odborné,

personálne, technické a informačné vybavenie. Vykonávateľom programu sa stal ŠFRB v súčinnosti s mestami v sídle okresu, ktoré pre oblasť bývania vykonávajú prenesený výkon štátnej správy.

## **2 Postup ŠFRB pri poskytovaní podpory v rámci VPZ**

Žiadatelia podávali žiadosti na mestských/miestnych úradoch, kde sa tieto overovali a následne zasielali na ŠFRB, ktorý priznal podporu vo forme úveru pre 347 žiadateľov v celkovej sume 70 887,41 tis. EUR. V jednom prípade žiadateľ nepodpísal návrh zmluvy zaslaný ŠFRB s výškou podpory 16 600 EUR. K 31.12.2009 odstúpil fond financujúcim bankám prostriedky v celkovej sume 70 870,81 tis. EUR k 346 zmluvám.

Fond viedol evidenciu žiadostí podľa účelu v poradí podľa dátumu ich doručenia. Ku každej žiadosti bol vytvorený registratúrny záznam evidovaný v informačnom systéme ŠFRB. Na základe príkazu ministra výstavby a regionálneho rozvoja SR bol v júli 2009 vytvorený zvláštny denník pre evidenciu žiadostí v rámci VPZ – „denník VPZ“. Vo vedení evidencie žiadostí neboli v kontrolovanom období zistené nedostatky.

Z ustanovení zákona č. 607/2003 Z. z. vyplýva fondu povinnosť rozhodovať o poskytnutí podpory podľa poradia doručených žiadostí až do vyčerpania sumy vyčlenenej v rozpočte fondu na príslušný účel a druh podpory. Z celkového počtu schválených žiadostí 347 nerozhodoval ŠFRB do poradového čísla 112 podľa poradia doručených žiadostí

Kontrolou vybranej vzorky schválených žiadostí o poskytnutie podpory bolo zistené, že fond postupoval v súlade so zákonom č. 607/2003 Z. z. a dodržal 30 dňovú lehotu na zaslanie návrhu zmluvy odo dňa rozhodnutia.

V prípade ak sa podpora neposkytne, oznámi to fond písomne žiadateľovi do 30 dní odo dňa rozhodnutia o neposkytnutí podpory. Dodržiavanie uvedeného ustanovenia zákona č.607/2003 Z. z. nebolo možné preveriť, nakoľko fond v elektronickej databáze neevidoval odoslania oznámení pri vrátených žiadostiach. V kontrolovanom období nebola udelená ministrom žiadna výnimka podľa zákona č. 607/2003 Z. z.

Kontrolou správnosti a úplnosti údajov na vybranej vzorke žiadostí bolo zistené, že v zmluvách o úvere uviedol ŠFRB ako dlžníkov vlastníkov bytov a nebytových priestorov bytového domu, pričom podporu na zateplenie bytov schválil žiadateľom – právnickým osobám (stavebné bytové družstvá, spoločnosť s ručením obmedzeným).

VPZ bol určený na zateplovanie bytových a rodinných domov skolaudovaných najneskôr do 31.12.1988. Podľa zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 182/1993 Z. z.“) sa na správu domu vyžaduje zriadenie spoločenstva vlastníkov bytov alebo uzatvorenie zmluvy o výkone správy so správcom, spravidla bytovým družstvom. Správa bytového domu môže byť vykonávaná buď spoločenstvom vlastníkov bytov a nebytových priestorov v dome alebo správcom, pričom v každom prípade sa jedná o právnickú osobu, ktorá vykonáva správu bytového domu. Žiadosť o podporu na zateplenie bytového domu môže podať iba právnická osoba (spoločenstvo alebo správca) a nie je možné, aby túto žiadosť podávali vlastníci bytov ako fyzické osoby, či už samostatne alebo spoločne.

Žiadateľom o podporu môže byť fyzická osoba, ktorá je občanom SR, majúca na území SR trvalý pobyt, ktorá dovŕšila vek 18 rokov a má vlastný príjem z vymedzených zdrojov, alebo právnická osoba so sídlom na území SR. V kontrolovannej vzorke v piatich prípadoch osoba dlžníka nespĺňala podmienku žiadateľa o podporu podľa uvedeného ustanovenia. V súvislosti s uvedenou problematikou pri novele zákona č. 607/2003 Z. z. týkajúcej sa zateplovania, nebola v dostatočnej miere zohľadnená skutočnosť, že podľa

zákona č. 182/1993 Z. z. sú vlastníci bytov a nebytových priestorov ako fyzické osoby povinní spravovať svoj majetok prostredníctvom spoločenstva alebo správcu ako právnickej osoby.

Vykonanou kontrolou prepočtu správnosti výšky poskytnutého úveru na zatepl'ovanie bytov neboli zistené nedostatky.

Fond nevypracoval plán následných finančných kontrol a nevykonával monitorovanie dodržiavania podmienok na poskytnutie a použitie verejných prostriedkov z VPZ.

### **3 Efektívnosť a účinnosť poskytnutej podpory na projekty z VPZ**

ŠFRB schválil na účely VPZ celkom 347 žiadostí o podporu, ktoré splnili všetky podmienky. Jednou z podmienok bolo zníženie spotreby tepla na vykurovanie minimálne o 20 %. Z počtu schválených žiadostí bola váženým priemerom vyčíslená hodnota celkovej úspory tepla vo výške 52,68 %. V databáze schválených žiadostí, ktorých úspora tepla bola nižšia ako 30 % bolo 22, pričom najnižšia projektovaná úspora tepla bola 21,31 %.

ŠFRB zamietol žiadateľom celkom 256 žiadostí z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov. Fond prijímal žiadosti o poskytnutie podpory aj v roku 2010 napriek tomu, že finančné prostriedky na program VPZ neboli na rok 2010 vyčlenené. Najvyššia preukázaná úspora tepla vrátených žiadostí bola 75,51 %. Z celkového počtu zamietnutých žiadostí 99 malo vyššiu úsporu tepla ako váženým priemerom vyčíslená percentuálna hodnota. Na základe uvedených skutočností schvaľovanie žiadosti podľa poradia ich doručenia, bez ohľadu na percentuálnu úsporu tepla, bolo vyhodnotené ako neefektívne.

Cieľom VPZ bolo, okrem dosiahnutia zníženia potreby tepla na vykurovanie stavieb minimálne 20 %, aj zmiernenie dopadu hospodárskej krízy na ekonomiku SR, a to spotrebou materiálov potrebných na realizáciu zatepl'ovania a vytvorením, resp. zachovaním pracovných príležitostí, nakoľko sa jednalo o fyzicky náročnú prácu.

Celkové dosiahnuté zníženie spotreby tepla, podľa údajov vyplývajúcich z tepelno-technických posudkov k jednotlivým žiadostiam, bolo na úrovni 52,68 %. Z uvedeného vyplynulo, že cieľ VPZ - zníženie potreby tepla na vykurovanie stavieb minimálne 20 % bol dosiahnutý. Proklamovaná úroveň zníženia potreby tepla bola dokonca dva a polkrát vyššia ako VPZ stanovených 20 %. Konečné hodnotenie dosiahnutých parametrov úspory tepla bude možné až na základe atestov z hodnotenia hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení, v ktorých bude hodnotený celý rok prevádzky po realizácii zateplenia.

## **II Výsledky kontrol u vybraných príjemcov pomoci**

Kontrola bola vykonaná u 8 vybraných príjemcov podpory, ktorí boli vybraní na základe regionálnej pôsobnosti expozitúr NKÚ SR. Kritériom pre výber preverovaných príjemcov podpory bolo ukončenie stavby a výška vyčerpaného úveru. Kontrola bola v piatich prípadoch ukončená záznamom a v troch prípadoch, kde boli zistené nedostatky, protokolom o výsledku kontroly.

### **1 Správnosť, pravdivosť, úplnosť a preukaznosť údajov uvedených v žiadosti o poskytnutie úveru z vládneho programu zatepl'ovania**

Kontrolou bolo zistené, že žiadatelia spolu so žiadosťou predložili všetky potrebné doklady k žiadosti o poskytnutie úveru a tým splnili podmienky pre poskytnutie úveru z VPZ.

### **2 Dodržiavanie podmienok zmluvy o úvere pri realizácii stavby „zateplenie bytového domu“**

Kontrolou dodržiavania podmienok zmluvy o úvere bol zistený v jednom prípade rozdiel v zmene konštrukčného riešenia z pôvodne navrhovanej celo presklenej schodiskovej steny za murované parapetné múry s osadenými oknami. Uvedená zmena presklenia schodiskovej steny s vymurovaním bola vlastníkami bytov prerokovaná a odsúhlasená na schôdzi vlastníkov bytov. Podľa stavebného denníka však práce na vymurovke schodiskovej steny začali skôr ako bola hlasovaním uvedená zmena schválená. Chronológia schvaľovacieho procesu zmien projektu bola vyhodnotená ako neštandardná a netransparentná.

O zmene projektového riešenia presklenej steny dlžník neinformoval ŠFRB a tým sa vystavil riziku znášania škody, ktorá mohla vzniknúť v súvislosti s nesplnením povinnosti vyplývajúcej zo zmluvy o úvere. Tým, že dlžník neoznámil ŠFRB zmenu súvisiacu so stavbou, nekonal v súlade s ustanovením Článku VII. ods. 7.8 zmluvy o úvere, podľa ktorého bol všetky rozhodujúce zmeny povinný bez zbytočného odkladu oznámiť veriteľovi.

Kontrolou náležitostí vecného a formálneho charakteru predložených daňových dokladov bolo zistené, že na niektorých účtovných dokladoch boli nesprávne uvedené identifikačné údaje dlžníka, bol nesprávne uvedený údaj v dátume vystavenia faktúry, bol nesprávne uvedený znak EUR pri sume, ktorá predstavovala prepočet sumy faktúry na SKK podľa konverzného kurzu. Faktúry svojim podpisom potvrdil aj stavebný dozor, pracovník mestského úradu, zástupca vlastníkov bytov, kontrolovaný subjekt a banka.

Tým, že kontrolovaný subjekt prijal do evidencie a predložil k čerpaniu úveru účtovné doklady, ktoré nespĺňali náležitosti v zmysle zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov, nekonal v súlade so zmluvou o úvere, podľa ktorého daňový doklad musí spĺňať všetky náležitosti vecného a formálneho charakteru.

Podľa ustanovenia zmluvy o úvere bol dlžník povinný doručiť na vlastné náklady a nebezpečenstvo veriteľovi a príslušnému mestskému úradu overenú kópiu protokolu o ukončení stavebných úprav do 14 pracovných dní odo dňa nadobudnutia jeho právoplatnosti. Táto povinnosť nebola zo strany kontrolovaného subjektu splnená, čím bola porušená finančná disciplína podľa ustanovenia § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého porušením finančnej disciplíny je porušenie pravidiel a podmienok, za ktorých boli verejné prostriedky poskytnuté.

### **3 Efektívnosť a účinnosť a hospodárnosť použitia poskytnutej podpory na projekty z Vládneho programu zatepľovania**

Podľa projektovej dokumentácie obnovy obalových konštrukcií bytových domov overených v stavebnom konaní, najmä technickej správy a tepelno-technického posudku budovy bolo zistené, že

- výpočet potreby tepla na vykurovanie pred a po zateplení dosahoval preukázateľnú úsporou minimálne 20 %, čím objekt spĺňal energetickú požiadavku,
- výpočet súčiniteľa prechodu tepla stavebných konštrukcií bol stanovený nižší ako bola požiadavka osobitného predpisu (STN 73 05 40-2:2002).

Z uvedeného vyplýva, že kontrolované bytové domy podľa navrhovaného riešenia rekonštrukcie v projektovej dokumentácii vyhovovali z hľadiska požiadaviek STN na maximálnu potrebu tepla na vykurovanie.

Finančné prostriedky z poskytnutého úveru na zateplenie boli použité efektívne a v súlade s účelom uvedeným v zmluve o úvere. Zateplenie kontrolovaných bytových domov bolo zrealizované za cenu, ktorá bola nižšia ako stanovený limit výšky úveru. Účinným vynaložením finančných prostriedkov boli stanovené ciele splnené.

Na základe obhliadky bytových domov a zhodnotenia súladu s projektovou dokumentáciou NKÚ SR konštatovalo, že realizované stavby dosiahli projektované parametre úspory tepla v súlade s projektovou dokumentáciou. Spotreba tepla na vykurovanie v roku 2009, podľa atestu z hodnotenia hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení za odberným miestom, bola pod stanovenou úrovňou. Konečné hodnotenie dosiahnutých parametrov úspory tepla bude možné posúdiť až na základe atestu z hodnotenia hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení za odberným miestom za rok 2010, v ktorom bude hodnotený celý rok po realizácii zateplenia.

Nedodržanie technologickej disciplíny, ktoré mohlo mať vplyv na projektované úspory tepla nebolo zistené. Do termínu ukončenia kontroly NKÚ SR niektoré stavby neboli skolaudované, preto nebolo možné zhodnotiť uplatňovanie prípadných sankcií za oneskorené odstránenie nedostatkov a nedorobkov. U skolaudovaných stavieb sankcie uplatnené neboli.

### **Zhrnutie výsledkov kontroly**

Preverením charakteristiky a cieľov VPZ a ŠFRB pri jeho realizácii, dodržiavaní lehôt na posúdenie žiadostí, zasielaní rozhodnutí o poskytnutí alebo neposkytnutí podpory a úplnosti údajov neboli zistené nedostatky.

Kontrolou zmlúv o úvere vyplynul nesúlad v osobách žiadateľa a dlžníka zo zmlúv o úvere, pretože osoba dlžníka nespĺňala podmienku žiadateľa o podporu.

Z hľadiska hodnotenia efektívnosti, ŠFRB nevykonával v kontrolovanom období monitorovanie dodržiavania podmienok poskytnutia a použitia verejných prostriedkov z VPZ.

Kritérium zníženia projektovanej potreby tepla na vykurovanie stavieb minimálne 20 % bolo dosiahnuté. Mieru účinnosti dosiahnutia cieľov s ohľadom na použité prostriedky bude možné vyhodnotiť až na základe atestov z vyhodnotenia hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení, v ktorých bude hodnotený celý rok prevádzky po realizácii zateplenia.

Žiadatelia o podporu v priebehu realizácie stavieb v prevažnej miere dodržiavali podmienky zmluvy o úvere uzatvorenej so ŠFRB. Porušenia boli zistené v prípadoch, keď kontrolovaný subjekt:

- prijal a predložil k čerpaniu faktúry, ktoré neobsahovali náležitosti v zmysle zákona o účtovníctve,
- neinformoval ŠFRB o zmene projektu zateplenia,
- nedoručil ŠFRB poistnú zmluvu v overenej kópii do 14 kalendárnych dní odo dňa jej uzavretia,
- nepredložil príslušnému mestskému úradu overenú kópiu protokolu o ukončení stavebných úprav do 14 pracovných dní odo dňa nadobudnutia jeho právoplatnosti, čím došlo k porušeniu finančnej disciplíny podľa ustanovenia § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Z hľadiska efektívnosti, účinnosti a hospodárnosti boli podmienky poskytnutého úveru na zlepšenie tepelno-technických vlastností dodržané v zmysle VPZ. Realizáciou zateplenia bytových domov bola dosiahnutá preukázateľná úspora minimálne 20 % a splnená požiadavka osobitného predpisu na súčiniteľ prechodu tepla stavebných konštrukcií.

V súvislosti s uvedenou problematikou NKÚ SR odporúča:

- iniciovať zohľadnenie skutočnosti, že vlastníci bytov a nebytových priestorov ako fyzické osoby sú povinní spravovať svoj majetok prostredníctvom spoločenstva alebo správcu ako právnickej osoby,
- prehodnotiť možnosti úpravy kritérií schvaľovania podpory z VPZ (napr. percentuálnu výšku dosahovanej úspory tepla a systém vybavovania žiadostí o podporu stanovením lehoty na prijímanie žiadostí).

Kontrolou zistené nedostatky boli prerokované so štatutárnymi zástupcami ŠFRB a žiadateľov o podporu. Kontrolované subjekty sa zaviazali prijať v stanovených termínoch opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov.