

Správa o výsledku kontroly hospodárenia s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami, pohľadávkami a kontrola plnenia opatrení z predchádzajúcej kontroly v meste, ktoré je sídlom okresu v meste Michalovce

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2011.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi pri nakladaní s verejnými prostriedkami a s majetkom mesta, ako aj hospodárenie vybraného mesta, ktoré je sídlom okresu.

Predmetom kontroly bola pôsobnosť kontrolovaného subjektu, analýza rozpočtového hospodárenia, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladanie s majetkom a záväzkami, plnenie opatrení z predchádzajúcej kontroly, úroveň a využívanie výsledkov kontrolnej činnosti.

Kontrola bola vykonaná v meste Michalovce (ďalej len „mesto“, resp. „kontrolovaný subjekt“), so sídlom Nám. Osloboditeľov 30, Michalovce za kontrolované obdobie roka 2010.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. Pôsobnosť kontrolovaného subjektu

Mesto je samostatným samosprávnym územným celkom Slovenskej republiky, združuje občanov, ktorí majú na jeho území trvalý pobyt. Je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom a svojím štatútom samostatne hospodári s vlastným majetkom, vlastnými príjmami a s majetkom vo vlastníctve štátu, ktorý mu bol zverený. K 31.12.2010 evidovalo mesto 39 546 obyvateľov. Územie mesta tvorili katastrálne územia Michalovce, Strážany, Topoľany, Močarany a Vrbovec.

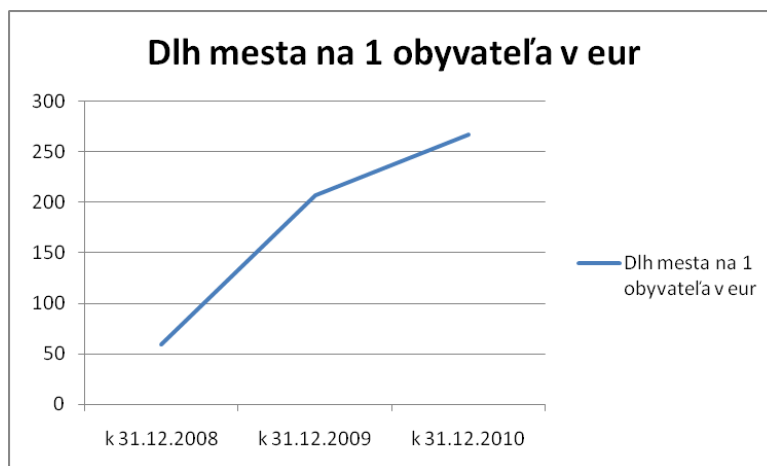
Kontrolou zakladacích listín obchodných spoločností mesta, majetkových podielov v obchodných spoločnostiach a kontrolou zriaďovacích listín rozpočtových a príspevkových organizácií mesta neboli zistené nedostatky.

2. Analýza rozpočtového hospodárenia

Rozpočet mesta na rok 2010 bol zostavený ako vyrovnaný. V priebehu roka bol upravený šiestimi rozpočtovými opatreniami, ktoré v prípade rozpočtového opatrenia č. 2 schválila mestská rada na základe oprávnení stanovených v pravidlách rozpočtového hospodárenia mesta Michalovce, schválených uznesením mestského zastupiteľstva v Michalovciach (ďalej len „MsZ“). Schválenie rozpočtového opatrenia mestskou radou bolo v rozpore s ustanoveniami zákona o obecnom zriadení a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorých je rozhodovanie o schvaľovaní zmien rozpočtu vyhradené mestskému zastupiteľstvu a primátorovi v rozsahu určenom zastupiteľstvom.

Rozpočtové hospodárenie mesta za rok 2010 skončilo so schodkom vo výške 1 745 967,00 eur, ktorý bol vysporiadaný z príjmových finančných operácií v rámci zostaveného záverečného účtu mesta za rok 2010.

Dlh mesta na jedného obyvateľa dosiahol v roku 2010 sumu 266,68 eur a oproti roku 2009 vzrástol o 28,82 %. Mesto v kontrolovanom období plnilo podmienky na prijatie návratných zdrojov financovania v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Vývoj dlhu za obdobie rokov 2008 – 2010 zobrazuje nasledujúci graf:



Tvorba rezervného fondu v roku 2010 v sume 2 317 938,00 eur realizovaná z prebytku bežného rozpočtu za rok 2009 nebola uskutočnená v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy z dôvodu, že nešlo o prebytok zistený vo forme kladného rozdielu medzi príjmami a výdavkami bežného a kapitálového rozpočtu mesta. Výsledkom rozpočtového hospodárenia za rok 2009 bol pritom schodok 2 496 833,00 eur v zmysle záverečného účtu za rok 2009 schváleného uznesením MsZ.

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

Mesto nevykonávalo správu poplatku za komunálny odpad, ktorý na svojom území zaviedlo, ale správou poverilo svoju príspevkovú organizáciu, čím nepostupovalo v súlade so zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. V rozpore s citovaným zákonom mesto nevyrubilo poplatok za komunálny odpad právnickým osobám pôsobiacim na území mesta, ktoré si uplatňovali množstvový zber odpadu. Pôvodcovia odpadu uzatvorili s príspevkovou organizáciou mesta individuálne zmluvy o množstvom zbere odpadu. Výnos z poplatku vo výške 319 064,66 eur za rok 2010 sa nestal výnosom mesta, čím došlo k skresleniu vykázaných výsledkov hospodárenia v jeho účtovnej závierke k 31.12.2010, čo bolo v rozpore so zákonom o účtovníctve. Zároveň došlo k nesprávne vykázanému plneniu príjmov vo finančných výkazoch za sledované obdobie.

Porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy bolo zistené v prípadoch:

- použitia verejných prostriedkov nad rámec fakturovaného plnenia v sume 4 783,07 eur za geodetické práce súvisiace s vytýčením podzemných vedení pre rekonštrukciu chodníkov; nesprávne vyplatené prostriedky boli vysporiadané v rozpočte roku 2011 do času kontroly NKÚ SR,
- nehospodárneho a neefektívneho použitia verejných prostriedkov na nákup tovarov reprezentačného charakteru z výdavkov na stravovanie a konkurzy a súťaže spolu v hodnote 1 638,90 eur,
- nedodržania lehoty na odvod výnosov z poskytnutej dotácie z rozpočtovej rezervy predsedu vlády SR na kapitálové výdavky na výstavbu detského dopravného ihriska v sume 3,06 eur,
- financovania činnosti pobočiek vysokých škôl formou kompenzovania nákladov za energie spojené s užívaním nebytových priestorov mesta v sume 15 314,12 eur, ktoré nebolo vykonávané podľa osobitného predpisu – zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy formou poskytnutia dotácie.

Formálne a nesprávne vykonanie predbežnej finančnej kontroly v rozpore so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite bolo zistené v prípadoch:

- nesprávne vykonaného vecného a číselného preskúmania fakturácie geodetických prác, ktoré viedlo k vyššej úhrade ako zodpovedalo fakturovanému plneniu o 4 783,07 eur,
- overovania vykonaných prác a dodávok súvisiacich s opravou vojenského pamätníka, financovanej z dotácie štátneho rozpočtu SR v sume 14 100,00 eur z dôvodu nedoloženia zmluvy o dielo oceneným výkazom výmer, ktorý by umožnil porovnať kvalitu, množstvo a cenu jednotlivých položiek realizovaných prác a dodávok,
- overovania dokladov na zúčtovanie dotácií na mládežnícky šport,
- overovania zmluvne nedohodnutých stavebných prác a dodávok, týkajúcich sa rekonštrukcie zimného štadióna v sume 8 806,00 eur.

Pri kontrole dotácií poskytnutých z rozpočtu mesta bolo zistené v dvoch zo siedmich kontrolovaných prípadov preukázanie vyúčtovania dotácie na činnosť športových organizácií dokladmi, ktoré sa týkali predchádzajúceho obdobia roka 2009 spolu v sume 1 516,56 eur. V jednom prípade nebolo vyúčtovanie spracované spôsobom, ktorý preukázateľne dokladoval splnenie účelu dotácie podľa zmluvy o poskytnutí finančnej dotácie na podporu mládežníckeho športu a podmienok stanovených vo všeobecne záväznom nariadení (ďalej len „VZN“) o poskytovaní dotácií z rozpočtu mesta Michalovce. Výška výdavkov, pri ktorej príjemca dotácie nepreukázal priamu súvislosť s účelom použitia pridelených prostriedkov, predstavovala 78 204,60 eur.

Nesprávne uplatnenie ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie bolo zistené pri triedení výdavkov na bežné transfery pre právnické osoby a na opravy dlhodobého hmotného majetku, čo bolo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy a so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Nedodržanie záväzných postupov účtovania, ktoré malo za následok porušenie zákona o účtovníctve bolo zistené v prípadoch:

- účtovania stavebných prác, ktoré sa týkali opravy fasády objektu športovej haly na majetkových účtoch v sume 106 826,03 eur,
- nevytvorenia analytickej evidencie záväzkov umožňujúcej ich rozčlenenie podľa zostatkovej doby splatnosti,
- nedodržania zásad pre tvorbu rezerv nevytvorením rezervy na overenie účtovnej závierky a výročnej správy za účtovné obdobie roka 2010,
- nedodržania zásad pre tvorbu a účtovanie opravných položiek k pohľadávkam za prenájom nebytových priestorov a pozemkov, bytov, komunálny odpad, miestnych poplatkov z dôvodu nepreukázania opodstatnenosti, existencie a výšky opravných položiek, dôvodov na ich rozpúšťanie, resp. tvorbu,
- nevytvorenie opravnej položky k dlhodobému majetku – nehnuteľnosti vo výške zostatkovej ceny 4 973,35 eur, ktorá z dôvodu dlhobodej nevyužitelnosti neprinášala mestu žiadne ekonomické úžitky a jej hodnota bola pre mesto v sledovanom období nulová.

Pri zostavovaní riadnej účtovnej závierky k 31.12.2010 boli zistené nedostatky:

- v súvahe boli vykázané krátkodobé záväzky v sume nižšej o 1 326 517,00 eur z dôvodu nerozčlenenia záväzkov podľa doby splatnosti ku dňu, ku ktorému sa zostavuje účtovná závierka,
- údaje o nákladoch voči audítorovi za účtovné obdobie boli v poznámkach uvedené v sume o 3 400,00 eur nižšej z dôvodu nevytvorenia krátkodobých rezerv na tento účel,
- poznámky neobsahovali údaje o peňažných príjmoch a hodnote nepeňažných príjmov orgánov mesta v bežnom účtovnom období,
- účtovné výkazy obsahovali nesprávny názov účtovnej jednotky.

Kontrolovaný subjekt nedodržel stavebný zákon z dôvodu realizovania stavby cestnej infraštruktúry bez stavebného povolenia a z dôvodu nevedenia stavebného denníka v prípade rekonštrukcie zimného štadióna.

4. Nakladanie s majetkom a záväzkami

Oneskorené zaradenie dlhodobého hmotného majetku do účtovnej a analytickej evidencie bolo zistené v prípade rekonštrukcie futbalového štadióna a jeho jednotlivých súčastí spolu v sume 2 760 654,00 eur, kde preberacie a kolaudačné konanie prebehlo v októbri 2009, ale zaúčtovanie až v decembri 2010. Kontrolovaný subjekt tým nedodržel postupy účtovania a vecnú a časovú súvislosť účtovných prípadov s účtovným obdobím podľa zákona o účtovníctve. Oneskoreným účtovaním zároveň kontrolovaný subjekt postupoval v rozpore so smernicou prednostu o zaraďovaní a spôsobe evidencie majetku mesta.

Nedodržanie vecnej a časovej súvislosti účtovných prípadov s účtovným obdobím bolo zistené aj v prípade predaja pozemku v účtovnej hodnote 90,00 eur, ktorý nebol odúčtovaný z účtovnej evidencie v roku predaja 2010, ale až v priebehu výkonu kontroly NKÚ SR v apríli 2011.

Pri vyradovaní majetku likvidáciou nepostupoval kontrolovaný subjekt podľa zásad hospodárenia a nakladania s majetkom mesta tým, že v štyroch prípadoch nedoložil vyradovacie protokoly požadovanými dokladmi o nakladaní s vyradovaným majetkom.

Mesto nevykazovalo k 31.12.2010 žiadne záväzky po lehote splatnosti. Jeho záväzky celkom vzrástli oproti roku 2009 o 22,38 %.

Pri inventarizácii majetku a záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov nepostupoval kontrolovaný subjekt podľa zákona o účtovníctve, napr.:

- vyhotovenie inventúrnych súpisov finančného majetku a účtov pohľadávok, ktoré neobsahovali zákonom stanovené náležitosti,
- formálne vykonaná inventarizácia záväzkových a pohľadávkových účtov bez porovnania na doklady overujúce ich stav,
- nevyhotovenie inventarizačného zápisu z dokladovej inventarizácie účtov s uvedením výsledku porovnania stavu zisteného inventúrou s účtovným stavom,
- neposúdenie výšky a odôvodnenosti ostatných rezerv na súdne spory.

V prípade prebytočného a nevyužívaného objektu bývalej ubytovne, ktorý vlastnilo mesto, bolo zistené neefektívne použitie verejných prostriedkov, ktoré boli vynaložené na jeho správu a udržiavanie v sume 95 581,84 eur za rok 2010 (prenájom pozemkov, strážna služba, dodávka elektrickej energie, poistenie budovy). Uvedený majetok mesto nedokázalo dlhodobo prenajať ani odpredať z dôvodu rozdielného vlastníctva majetku a pozemkov, čoho dôkazom boli aj tri neúspešné verejné obchodné súťaže na jeho predaj v roku 2009. Mesto nevyužilo iné efektívnejšie spôsoby nakladania s nepotrebným, žiadne ekonomické úžitky neprinášajúcim nehnuteľným majetkom.

Kontrolou nájmu majetku mesta bolo zistené konanie v rozpore so zákonom o majetku obcí, keď mesto nehospodárillo s majetkom v prospech rozvoja mesta a jeho občanov a neuplatňovalo všetky právne prostriedky na ochranu svojho majetku, resp. nevedlo správne evidenciu majetku, čo dokumentovali nasledujúce kontrolné zistenia:

- neuloženie penále za oneskorenú úhradu nájomného v troch prípadoch,
- neukončenie nájomného vzťahu podľa podmienok nájomnej zmluvy pri nedodržovaní splátkového kalendára a pri vysokom stave pohľadávok za nájomné k 31.12.2010 vo výške 7 861,84 eur v prípade nájmu fyzickou osobou a vo výške 9 129,25 eur v prípade nájmu obchodnou spoločnosťou,
- nevykonanie úpravy nájomného pre obchodnú spoločnosť podľa sadzieb uvedených vo VZN o určení sadzieb a stanovení podmienok za prenájom nebytových priestorov, pozemkov a hnutel'ného majetku vo vlastníctve mesta Michalovce, kde rozdiel na nájomnom v neprospech mesta predstavoval za obdobie od 01.01.2008 do 31.12.2010 sumu 35 348,91 eur,
- neuzavretie zmluvnej podmienky umožňujúcej uložiť penále v prípade neuhradenia nájomného v správnej výške a v termíne splatnosti s nájomcom poskytujúcim verejnú dopravu v meste,
- prenájom hnutel'ných vecí pre športové kluby v obstarávacej hodnote 35 980,76 eur v rozpore so zásadami hospodárenia a nakladania s majetkom mesta bez dohodnutej výšky nájomného,

- nevykonávanie fyzických kontrol dodržiavania podmienok nájomných zmlúv, keď v jednom prípade bol zistený podnájom nebytových priestorov v prospech tretích osôb bez súhlasu mesta,
- užívanie majetku mesta nadáciou na základe právneho vzťahu uzavretého v rozpore s citovaným zákonom, ktorý sa týkal prevodu správy majetku mesta v obstarávacej hodnote 8 345,92 eur,
- bezodplatné užívanie majetku mesta pobočkou vysokej školy bez nájomnej zmluvy, resp. zmluvy o výpožičke v rozpore s postupmi prenechávania majetku do užívania stanovenými v zásadách hospodárenia a nakladania s majetkom mesta a VZN o určení sadziieb a stanovení podmienok za prenájom nebytových priestorov, pozemkov a hnutel'ného majetku vo vlastníctve mesta Michalovce,
- neevidovanie oplotenia viacúčelového ihriska v hodnote 3 303,79 eur,
- neprihlásenie pohľadávky dlžníkov, ktorí boli v konkurze, likvidácii alebo s vysokým stavom daňových nedoplatkov, do konkurzného konania v dvoch prípadoch spolu v sume 58 494,95 eur,
- evidovanie pohľadávky na dani z nehnuteľnosti v sume o 33 774,80 eur vyššej ako zodpovedalo skutočnosti v prípade dlžníka – obchodnej spoločnosti.

Kontrolou vymáhania daňových nedoplatkov dlžníka v konkurze bolo zistené, že mesto ako správca miestnych daní nevymáhal pohľadávky v sume 47 297,45 eur, ktoré vznikli v rokoch 1997 – 1999 v prípade obchodnej spoločnosti zo sektora poľnohospodárstva, čím nepostupoval podľa zákona o správe daní a poplatkov a zapríčinil ich premlčanie, keď nevykonal zákonom stanovený úkon na výber daňového nedoplatku.

V prípade vymáhania nedoplatkov za komunálny odpad bolo v desiatich prípadoch zistené oneskorené zasielanie výziev na úhradu nedoplatkov až v roku 2007, pričom nedoplatky vznikali od roku 2002. Kontrolovaný subjekt nepostupoval v uvedených prípadoch v súlade so zákonom o správe daní a poplatkov, keď nezačal daňové exekučné konanie, resp. nezabezpečil vymáhanie daňových nedoplatkov súdnym exekútorom.

5. Plnenie opatrení z predchádzajúcej kontroly

NKÚ SR vykonalo v roku 2009 kontrolu plnenia opatrení z predchádzajúcej kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom miest a obcí v Košickom samosprávnom kraji v meste Michalovce, vykonanej v roku 2006. Opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov v počte 27 boli splnené v počte 24, z toho tri opatrenia po termíne, dve opatrenia boli splnené čiastočne a jedno opatrenie nebolo splnené.

Na základe uvedenej kontroly opatrení na odstránenie zistených nedostatkov, vykonanej NKÚ SR v roku 2009, boli prijaté ďalšie tri opatrenia so stálym termínom plnenia. Kontrolou bolo zistené, že lehota určená na predloženie prijatých opatrení nebola dodržaná. Správa o plnení opatrení bola predložená v určenom termíne. Prijaté opatrenia boli splnené.

6. Úroveň a využívanie výsledkov kontrolnej činnosti

Mesto malo vhodným spôsobom navrhnutý vnútorný kontrolný systém, ktorý bol podporený vnútroorganizačnými predpismi, príkazmi primátora mesta a prednostu mestského úradu, certifikátom kvality ISO 9001 ako aj ďalšími internými aktmi a VZN schválenými príslušnými orgánmi mesta.

Napriek tomu tento systém nefungoval vo všetkých prípadoch účinne, čoho dôkazom boli nedostatky zistené kontrolou NKÚ SR pri vykonávaní predbežnej finančnej kontroly v oblasti stavebných prác a dodávok, služieb a dotácií poskytnutých z rozpočtu mesta, pri triedení a účtovaní výdavkov a príjmov, pri evidovaní majetku a pri nakladaní s týmto majetkom, ako aj pri správe pohľadávok.

V sledovanom období kontrolnú činnosť v zmysle zákona o obecnom zriadení vykonávala hlavná kontrolórka mesta, ktorá si plnila všetky zákonom stanovené povinnosti a ktorá vykonala spolu 23 kontrol v roku 2010, na základe ktorých bolo prijatých 65 opatrení na odstránenie zistených nedostatkov.

Externé kontroly boli vykonané piatimi štátnymi kontrolnými orgánmi so zameraním na projekty spolufinancované z prostriedkov Európskej únie a zo zahraničia, ako aj na účelové dotácie zo štátneho rozpočtu SR. Na základe týchto kontrol boli prijaté štyri opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov.

Zhrnutie

Kontrola NKÚ SR preukázala nedodržanie viacerých všeobecne záväzných právnych predpisov, vnútorných predpisov, VZN mesta, ako aj podmienok uzatvorených zmlúv.

Porušený bol zákon o obecnom zriadení pri schvaľovaní zmien rozpočtu, zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy pri tvorbe rezervného fondu a použití prostriedkov rozpočtu na účely neschválené v rozpočte mesta, triedení výdavkov. Kontrola zistila porušenie finančnej disciplíny spolu v sume 21 739,15 eur a viacnásobné porušenie zákona o majetku obcí v oblasti správy pohľadávok, evidencie majetku, prenájmu majetku a jeho výpožičke. Mesto nedodržiavalo zákonné postupy pri správe a vymáhaní miestneho poplatku za komunálny odpad. Nedostatky boli zistené aj vo vymáhaní miestnych daní. Porušenie zákona o účtovníctve bolo zistené v oblasti dodržiavania postupov účtovania a vecnej a časovej súvislosti účtovných prípadov s účtovným obdobím, pri vykonávaní inventarizácie majetku a záväzkov, ako aj pri zostavovaní účtovnej závierky. Zistené bolo porušenie stavebného zákona a zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite.

Kontrolou NKÚ SR boli zistené aj porušenia platných vnútorných predpisov ako boli smernica o evidencii, obehu a vybavovaní písomností, obeh účtovných dokladov, smernica o tvorbe opravných položiek, smernica na reprezentačné výdavky, smernica o zaradovaní a spôsobe evidencie majetku mesta, zásady hospodárenia a nakladania s majetkom mesta a VZN o určení sadzieb a stanovenia podmienok za prenájom majetku.

Kontrolou bolo zistené splnenie opatrení na odstránenie zistených nedostatkov prijatých na základe kontroly NKÚ SR v roku 2009.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov

1. Zabezpečiť vykonanie kontroly vyúčtovania dotácií poskytnutých z rozpočtu mesta za rok 2010 u príjemcov dotácií, najmä v oblasti telovýchovy a športu a fyzickú kontrolu plnenia podmienok nájomných zmlúv na nebytové priestory u nájomcov.
2. Upraviť systém správy miestneho poplatku za komunálny odpad v podmienkach mesta v súlade so zákonom.

3. Prehodnotiť efektívnosť vysokých nákladov na správu a údržbu nevyužitého objektu bývalej ubytovne a využiť iné spôsoby nakladania s prebytočným majetkom, napr. likvidáciu.
4. Pravidelne hodnotiť riziká dlhovej služby s cieľom eliminovať uplatnenie sankčných ustanovení zmlúv pri splácaní dlhodobých záväzkov.
5. Prehodnotiť výhodnosť zmlúv o spolupráci s pobočkami vysokých škôl.
6. Zabezpečiť personálne posilnenie odborného útvaru mesta, ktorý vykonáva správu miestnych daní za účelom zistenia skutočného stavu pohľadávok, včasného uplatňovania nárokov mesta a predchádzaniu premlčania práv.