



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2020

Prevody nehnuteľného majetku obcí

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	5
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	5
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	5
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	6
3.1 CHÝBAJÚCE A NEJEDNOZANČNÉ VNÚTORNÉ PRAVIDLÁ PREVODU MAJETKU OBCE	6
3.2 NEDOSTATOČNÁ PRÍPRAVA PREVODU MAJETKU OBCE	7
3.3 CHYBNÝ PROCES PREVODU MAJETKU OBCE	8
3.4 SLABÁ KONTROLA PREVODU MAJETKU OBCE	9
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	11
5 KONTAKT	11
6 PRÍLOHY	12
PRÍLOHA Č. 1: DOBRÁ PRAX PRI PREVODE NEHNUTELNÉHO MAJETKU OBCE	12

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
CUET	centrálne úradná elektronická tabuľa
katastrálny zákon	zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych práv a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov
MsZ	mestské zastupiteľstvo
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Občiansky zákonník	zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov
Obchodný zákonník	zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov
OcZ	obecné zastupiteľstvo
OVS	obchodná verejná súťaž
PÚ SR	Protimonopolný úrad Slovenskej republiky
zákon o e-Governmente	zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente)
zákon o finančnej kontrole	zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o majetku obcí	zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov
zákon o registri partnerov verejného sektora	zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o slobode informácií	zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov
zákon o štátnej pomoci	zákon č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o štátnej pomoci) v znení neskorších predpisov
zákon o účtovníctve	zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Hospodáriť a nakladať s vlastným majetkom podľa svojho uváženia je jednou z najsilnejších právomocí samosprávy miest a obcí. Toto právo slovenská legislatíva pomerne prísne reguluje. Nakladanie s majetkom obcí upravuje viacero zákonov, z nich najdôležitejší je zákon o majetku obcí z roku 1991. Jeho novely z rokov 2009 a 2010 priniesli obciam pri nakladaní s ich majetkom viacero zmien – nové povinnosti aj nové možnosti ako čo najlepšie a pre obce najvýhodnejšie hospodáriť s vlastným majetkom. **Napriek pomerne prísny právny reguláciám prevodov nehnuteľného majetku obcí dochádza k ich nerešpektovaniu a nedodržaniu.** Preto sa NKÚ SR v rámci svojej kontrolnej činnosti rozhodol na vzorke dvanástich vybraných miest a obcí Žilinského kraja preveriť a zhodnotiť postupy miestnej samosprávy pri prevodoch jej nehnuteľného majetku a vyhodnotiť používanie sprísnených pravidiel v tejto oblasti v takmer desaťročnej praxi. Kontrolovaným obdobím boli roky 2016 – 2019.

Kontrola vo všeobecnosti potvrdila viacero rizík súvisiacich s prevodom nehnuteľného majetku obcí:

- nedostatočná a nejednoznačná úprava nakladania s nehnuteľným majetkom obce v zásadách hospodárenia,
- prevod majetku, ktorý obec nevedie vo svojom účtovníctve a nepozná jeho hodnotu,
- prevod majetku obce bez analýzy jeho potreby pre rozvoj obce v budúcnosti,
- nedodržanie zákonných a vnútorných pravidiel, povinností pri prevode nehnuteľného majetku obce,
- nadmerné využívanie inštitútu osobitného zreteľa pri prevode nehnuteľnosti obce,
- prevody majetku za symbolickú cenu 1 euro (obchádzanie zákazu darovania nehnuteľného majetku obce),
- chýbajúca vnútorná kontrola a nezabezpečenie verejnej kontroly prevodu nehnuteľného majetku obce.

Obce sa pri prevode svojho nehnuteľného majetku nesprávali vždy ako dobrý hospodár.

Zákon o majetku obcí umožnil obciam prevádzať svoj majetok z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Tento spôsob prevodu obecných nehnuteľností sa stal dominantným. Medzi rokmi 2016 – 2019 ho obce na severe Slovenska využili vo viac ako 66 % prevodov. **Zákon o majetku obcí pritom nielenže neurčuje, čo to osobitný zreteľ je a ponecháva obciam v tomto smere absolútne voľnú ruku, ale aj nie celkom jasne a jednoznačne upravuje proces schvaľovania zámeru a spôsobu prevodu nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa.** Obce si znenie zákona vysvetľujú rôzne. V zásade sa delia na dve skupiny. Jedna v súlade s logikou, duchom zákona o majetku obcí a s väčšinovým názorom odbornej verejnosti schvaľuje prevod svojho nehnuteľného majetku tzv. dvojkolovým systémom. Teda najskôr OcZ schváli zámer a spôsob prevodu, potom tento zámer a spôsob zverejní najmenej na 15 dní a následne OcZ odsúhlasí samotný prevod majetku. Druhá časť obcí aj v dôsledku vyhubavých a len odporúčacích stanovísk gestora zákona a orgánov dozoru či časti odbornej verejnosti proces prevodu nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa zjednodušila. Bez predchádzajúceho rozhodnutia OcZ o spôsobe prevodu svojho nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa na základe rozhodnutia starostu alebo primátora, tieto obce zverejnili na 15 dní takýto zámer a následne OcZ na jednom zasadnutí schváli už zverejnený zámer a spôsob prevodu ako aj samotný prevod.

Jednoznačná nie je ani obsahová stránka prevodu obecného nehnuteľného majetku. Tým, že zákon o majetku obcí neurčuje, čo je to osobitný zreteľ, len povinnosť odôvodniť ho, **dochádza k rôznym a vo väčšine prípadov k nedostatočným odôvodneniam takýchto prevodov.** Obce vo svojich zdôvodneniach takmer výlučne uvádzali len záujmy kupujúceho, prečo chce od obce kúpiť jej majetok, ale záujmy obce, aký prospech z takéhoto prevodu bude mať obec, boli zdôvodnené len výnimočne.

Rovnako je to aj s cenou. Pokiaľ obce nepredávali svoj majetok súťažnými postupmi, tak pri prevode z dôvodu hodného osobitného zreteľa, ale aj pri predaji pozemkov pod stavbami kupujúceho, nebolo pravidlom, že kúpna cena zodpovedala trhovým cenám alebo znaleckému posudku. Ten pri osobitom zreteli ani nebol vždy vypracovaný. **Obce nezvykli zdôvodniť predaj svojho majetku pod trhovú či dokonca symbolickú cenu.** Väčšina obcí si pritom neuvedomuje, že predajom svojho majetku pod trhovú cenu hospodárskemu subjektu poskytujú nepriamu nepeňažnú pomoc v zmysle zákona o štátnej pomoci, z čoho im vyplývajú určité povinnosti. Nejednoznačná legislatíva prevodov z dôvodu hodného osobitného zreteľa vytvára priestor na nevýhodné prevody. Umožňuje samospráve previesť svoj nehnuteľný majetok z akéhokoľvek dôvodu a za akúkoľvek cenu.

Na základe výsledkov kontroly a vyššie uvedeného preto **NKÚ SR navrhuje** Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj odporučiť Ministerstvu financií Slovenskej republiky:

- **v zákone o majetku obcí komplexne riešiť problematiku prevodu majetku obcí z dôvodu hodného osobitného zreteľa,** najmä z procesného hľadiska tak, aby bol jednoznačný, jasný a nespochybniteľný a tiež vo vzťahu k určeniu ceny.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Jednou zo základných úloh miestnej samosprávy obcí je vykonávať úkony súvisiace s riadnym hospodárením s nehnuteľným majetkom obce a tento majetok používať na plnenie úloh obce. Hospodáriť so svojim majetkom podľa svojho uváženia je jedným z najsilnejších samosprávnych nástrojov obcí. Tento nástroj je však v podmienkach Slovenskej republiky legislatívne regulovaný, po novelách zákona o majetku obcí v rokoch 2009 a 2010 pomerne prísne. Napriek tomu sa NKÚ SR pri svojej kontrolnej činnosti takmer pravidelne stretáva s nerešpektovaním a nedodržiavaním zákonných postupov pri prevodoch nehnuteľného majetku obcí. Preto sa rozhodol komplexne zhodnotiť postupy obcí pri prevodoch svojho majetku a vyhodnotiť používanie sprísnených pravidiel v tejto oblasti v takmer desaťročnej praxi.

Účelom kontroly bolo preveriť dodržiavanie pravidiel súvisiacich s nakladaním obecného nehnuteľného majetku a zhodnotiť prevod majetku obce z hľadiska zásad dobrého hospodára. Zároveň zhodnotiť úpravu pravidiel prevodu majetku obcí v platnej legislatíve. Poukázaním na nedostatky obcí pri prevode nehnuteľného majetku a upozornením na rezervy legislatívnej úpravy prevodu majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa a potreby jej spresnenia kontrola splnila svoj účel.

Predmet kontroly:

1. **vnútorné pravidlá prevodu** majetku obce (zásady hospodárenia s majetkom obce) – Upravujú zásady hospodárenia s majetkom obce pravidlá a postupy prevodu nehnuteľného majetku obce dostatočne, jasne, zrozumiteľne a jednoznačne?
2. **príprava prevodu** majetku obce – Analyzovala obec výhodnosť prevodu svojho nehnuteľného majetku? Zvažovala všetky za a proti?
3. **proces prevodu** majetku obce – Postupovala obec pri prevode svojho nehnuteľného majetku správne?
4. **kontrola prevodu** majetku obce – Bola vykonaná vnútorná a zabezpečená verejná kontrola prevodu nehnuteľného majetku obce?

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Nakladanie obcí so svojim majetkom v prvom rade upravuje **zákon o majetku obcí**. Okrem neho však obce pri prevodoch svojich nehnuteľností musia vychádzať a dodržiavať aj ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy ako zákon o obecnom zriadení, zákon o štátnej pomoci, zákon o registri partnerov verejného sektora, zákon o slobode informácií, zákon o finančnej kontrole, zákon o účtovníctve, Občiansky či Obchodný zákonník, katastrálny zákon, zákon o e-Governmente. Dodržiavanie všetkých zákonných pravidiel a povinností pri prevode majetku obce je nevyhnutnou podmienkou platnosti prevodných zmlúv, a teda i povolenia vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností.

Okrem vyššie uvedených zákonov by sa mestá a obce pri prevodoch svojho nehnuteľného majetku mali riadiť **zásadami dobrého hospodára**, ktorý:

- koná zodpovedne a svedomito,
- je znalý problematiky (pozná hodnotu svojho majetku),
- koná tak, akoby nakladal s vlastným majetkom, v záujme a v prospech obce, nie v záujme iných osôb na úkor obce,
- stará sa nielen o to, aby nevznikla škoda na majetku jeho úbytkom, ale aj o to, aby bol majetok zhodnotený a rozmnožený v maximálnej možnej miere, aká je v danej chvíli možná.

Tieto zásady sú z hľadiska prospechu prevodov pre rozvoj obce rovnako dôležité ako platné zákonné pravidlá. No v súčasnosti spadajú do oblasti dobrej praxe, keďže v slovenskej legislatíve nie sú zásady dobrého hospodára konkrétne zakotvené a upravené. Správny postup pri prevode nehnuteľného majetku miest a obcí z pohľadu dobrej praxe identifikovanej NKÚ SR na základe výsledkov tejto kontroly je uvedený v prílohe č. 1 tejto správy.

Kontrola bola vykonaná v dvanástich obciach Žilinského kraja vybraných na základe rizikovej analýzy – mestá Liptovský Mikuláš, Trstená, Tvrdošín, Žilina a obce Liptovská Anna, Lysica, Makov, Olešná, Podbiel, Predmier, Stará Bystrica, Turček. Kontrolovaným obdobím boli roky 2016 – 2019. Kontrola potvrdila všetky NKÚ SR identifikované riziká súvisiace s nakladaním nehnuteľného obecného majetku, samozrejme nie vo všetkých kontrolovaných obciach v rovnakej miere.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 CHÝBAJÚCE A NEJEDNOZANČNÉ VNÚTORNÉ PRAVIDLÁ PREVODU MAJETKU OBCE

Pravidlá prevodu nehnuteľného majetku obce okrem zákona o majetku obcí majú v prvom rade upravovať zásady hospodárenia s majetkom obce. V oblasti nakladania s obecným majetkom ide o najvýznamnejší vnútorný predpis obce. Povinnosť ich vypracovania a schválenia OcZ vyplýva priamo zo zákona o majetku obcí.

☝ Obec je povinná prijať zásady hospodárenia so svojim majetkom, ktoré nemajú kopírovať všeobecné znenie zákona o majetku obcí. Naopak zásady majú konkretizovať zákonné ustanovenia na osobitné podmienky obce a upraviť tie úkony, ohľadom ktorých zákony „mlčia“.

Tak ako v predchádzajúcich kontrolách v miestnej samospráve aj výsledky tejto kontroly potvrdili pravidlo, že **s klesajúcou veľkosťou obce klesá aj úroveň, kvalita jej vnútorných predpisov a pravidiel**. Z kontrolovaných obcí zásady hospodárenia so svojim majetkom nemali Liptovská Anna a Podbiel.

Zásady hospodárenia obcí Lysica, Olešná, Predmier a Turček nedostatočne, nejasne a nejednoznačne upravovali pravidlá prevodu nehnuteľného majetku, najmä rozdelenie právomocí v tejto oblasti medzi OcZ a starostom obce. Pri ich tvorbe a schvaľovaní tieto obce nevenovali náležitú pozornosť obsahovým, ale ani významovým náležitostiam. Kopírovali len zákon o majetku obcí bez bližších úprav (konkretizácií) zákonných ustanovení na vlastné podmienky. Podľa zásad hospodárenia Lysice bol starosta obce nad rámec zákona o majetku obcí splnomocnený bližšie konkretizovať ich znenie svojimi pokynmi.

Zásady hospodárenia Liptovského Mikuláša presunuli výlučnú právomoc MsZ rozhodovať o spôsobe prevodu nehnuteľného majetku mesta z dôvodu hodného osobitného zreteľa na primátora mesta, t. j. zverejniť zámer prevodu nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa bez predchádzajúceho rozhodnutia MsZ o takomto spôsobe prevodu majetku mesta. **Obce Lysica, Olešná a Turček v rozpore s dobrou praxou nemali zadanú prebytočnosť a neupotrebitelnosť nehnuteľného majetku.** Kritériá neupotrebitelnosti nehnuteľného majetku nemalo určené ani mesto Žilina.

Napriek nedostatkom ako príklady dobrej praxe možno vyzdvihnúť zásady hospodárenia s majetkom Makova, Starej Bystrice a Liptovského Mikuláša. Stará Bystrica upravila kritériá a pravidlá posudzovania a zdokumentovania prebytočného a neupotrebitelného majetku a možnosti jeho ďalšieho využitia prostredníctvom komisie menovanej starostom obce. Obec vymedzila podmienky prevodu svojho majetku priamym predajom a OVS. Zásady hospodárenia Liptovského Mikuláša určili všeobecné podmienky OVS na prevod majetku mesta, vrátane povinnosti pri všeobecnej hodnote majetku nad 200 000,00 eur zverejniť takýto zámer nielen v regionálnej ale aj v celoslovenskej tlači a na medzinárodných inzertných portáloch. Stanovili tiež minimálne ceny pozemkov v jednotlivých zónach mesta a príklady, kedy je možné znížiť cenu nehnuteľnosti pod minimálne sadzby za predaj pozemkov. **Makov, Stará Bystrica aj Liptovský Mikuláš podmienili prevod svojho nehnuteľného majetku vypracovaním znaleckého posudku na náklady kupujúceho.**

Žiadne zo skontrolovaných zásad hospodárenia neurčovali náležitosti zdôvodnenia osobitného zreteľa pri prevode nehnuteľného majetku obce. **Zásady hospodárenia kontrolovaných obcí, okrem troch, neupravovali prevod majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa.**

Len zásady hospodárenia Liptovského Mikuláša, Olešnej a Tvrdošína obsahovali príklady a prípady, za ktorých je možné použiť tento spôsob prevodu nehnuteľného majetku obce – prevod pozemku s malou výmerou, prevod pozemku po splnení špecifických kritérií, podpora sociálnych, charitatívnych, zdravotníckych, vzdelávacích a kultúrnych inštitúcií, iné verejnoprospešné účely.

3.2 NEDOSTATOČNÁ PRÍPRAVA PREVODU MAJETKU OBCE

Základom úspechu akéhokoľvek procesu, prevodu nehnuteľného majetku obce nevynímajúc, je jeho dôkladná a dobrá príprava. Nie všetky a nie pri každom predaji obce tejto etape prevodu svojho nehnuteľného majetku venovali náležitú pozornosť.

Vo všeobecnosti možno konštatovať podobne ako v prípade úpravy vnútorných pravidiel prevodu majetku, že **čím menšia obec, tým sa viac zanedbávala príprava prevodu nehnuteľného majetku obce**. Menšie obce neanalyzovali (Liptovská Anna, Lysica) alebo len čiastočne (Predmier, Olešná) výhodnosť prevodov svojho nehnuteľného majetku na druhú osobu.

Ostatné kontrolované obce a mestá napriek nedodržaniu formálnych pravidiel určených v zásadách hospodárenia (Stará Bystrica) alebo chýbajúcim formalizovaným pravidlám postupu a zdokumentovania posudzovania prebytočnosti nehnuteľného majetku (Liptovský Mikuláš, Turček, Makov, Podbiel, Trstená, Tvrdošín a Žilina) sa zaoberali otázkou potrebnosti prevádzaného nehnuteľného majetku, či ho v budúcnosti nebudú potrebovať, aké je jeho využitie z hľadiska územného plánu. Dialo sa tak najčastejšie prostredníctvom komisií OcZ alebo príslušných odborov obecného úradu. Postupovali tak v súlade so zásadami dobrého hospodára, ktorý koná akoby nakladal s vlastným majetkom, v záujme a v prospech obce.

-  Pri prevode majetku je vhodné posúdiť:
- možné budúce využitie majetku,
 - súlad s legislatívou a vnútornými predpismi obce,
 - súlad s územným plánom,
 - ekonomické aspekty (výhodnosť) prevodu.

Predaný majetok nie je jednoduché získať naspäť do vlastníctva obce.

V menšej miere sa obce zaoberali výhodnosťou jednotlivých spôsobov prevodu, ktorý je pre obce najvýhodnejší a prečo. Väčšinu preverených prevodov kontrolované obce a mestá realizovali na základe žiadostí budúcich nadobúdateľov, a tým pádom aj spôsobom prevodu z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Zo zdôvodnení týchto prevodov však boli známe takmer výlučne len záujmy kupujúcich. Obcami najčastejšie uvádzané dôvody prevodov svojho nehnuteľného majetku boli majetkovoprávne vysporiadanie, susedstvo pozemkov

obce s pozemkami žiadateľa (a to bez ohľadu na ich veľkosť), scelenie pozemkov kupujúceho, dlhodobé užívanie a starostlivosť o žiadané pozemky obce, podpora bytovej výstavby v obci. **Pri prevodoch nehnuteľného majetku mesta Liptovský Mikuláš, ktorý pred predajom mali budúci nadobúdatelia v prenájme, chýbala analýza výhodnosti predaja pred dovtedajším prenájmom.**

Z dvanástich kontrolovaných obcí len Liptovská Anna (všetky pozemky) a Stará Bystrica (šesť pozemkov z 54) predali majetok, ktorý neviedli v zmysle zákona o majetku obcí vo svojom účtovníctve.

Nie všetky obce poznali všeobecnú hodnotu nimi predávaného nehnuteľného majetku. Liptovská Anna, Podbiel, Trstená (pri prevodoch z dôvodu hodného osobitného zreteľa), Olešná, Makov, Predmier a Lysica nedali k nim prevádzaným nehnuteľnostiam vypracovať znalecké posudky na určenie ich hodnoty, resp. len výnimočne.

V prípade Makova ich vypracovanie bolo vyžadované zásadami hospodárenia. Nepostupovali tak ako dobrý hospodár, ktorý koná len na základe všetkých informácií, t. j. pozná hodnotu svojho majetku, ktorý predáva. S výnimkou Makova tieto obce nemali určený ani spôsob a kritériá na určovanie cien obecných pozemkov. Odvolávali sa na obvyklé ceny na miestnom trhu, ktoré však nemali ničím podložené. Kúpne ceny boli výsledkom dohody s kupujúcimi.

Ako príklady dobrej praxe môžu slúžiť Liptovský Mikuláš a Stará Bystrica, kde pri prevodoch z dôvodov hodných osobitného zreteľa mali určené kritériá na zníženie cien pozemkov pod trhovú cenu, resp. cenu určenú znaleckým posudkom. Žilina mala na stanovenie hodnoty pozemkov do 50 m² určenú metodickú pomôcku a od roku 2019 bol súčasťou podkladov pre rozhodnutie MsZ o prevode majetku mesta aj odhad jeho trhovej ceny. Orientačné ceny pozemkov určené niektorými obcami v zásadách hospodárenia (Liptovský Mikuláš, Olešná) neboli v priebehu kontrolovaného obdobia prehodnocované, a tak nezohľadňovali a neodrážali stav na miestnom realitnom trhu. Vo všetkých kontrolovaných obciach o konečnej kúpnej cene vždy rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

3.3 CHYBNÝ PROCES PREVODU MAJETKU OBCE

Kontrolované mestá a obce nie vždy previedli vlastníctvo k svojmu majetku na druhé osoby správne. **Problémy boli zistené najmä pri prevodoch nehnuteľného majetku obcí z dôvodu hodného osobitného zreteľa.** Správne, v duchu zákona o majetku obcí, t. j. dvojkolovým systémom pri prevode nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa postupovali Makov (s výnimkou jedného prípadu), Olešná, Stará Bystrica (s výnimkou dvoch prípadov), Trstená a Turček.

Zvyšné kontrolované obce vychádzajú len z úpravy inštitútu osobitného zreteľa a neberúc do úvahy jeho súvislosť s výlučnou právomocou OcZ schvaľovať spôsob prevodu nehnuteľného majetku obce na jednom zasadnutí svojich obecných zastupiteľstiev schválili tento spôsob prevodu a súčasne aj samotný prevod. Zámer o prevode nehnuteľného majetku spolu so spôsobom prevodu z dôvodu hodného osobitného zreteľa bol zverejnený na základe rozhodnutia starostu, resp. primátora pred zasadnutím OcZ, ktoré rozhodovalo o takomto spôsobe prevodu. V Liptovskej Anne bol dokonca jeden takýto zámer zverejnený až po schválení prevodu nehnuteľného majetku obce z dôvodu hodného osobitného zreteľa.

Logika zákona o majetku obcí, aj keď treba priznať, že nie celkom úplne jasne a jednoznačnou formuláciou, pritom predpokladá nasledovný postup pri prevode nehnuteľného majetku obce z dôvodu hodného osobitného zreteľa:

- schváliť spôsob prevodu v OcZ podľa § 9 ods. 2 písm. a) zákona o majetku obcí, t. j. schváliť, že nehnuteľný majetok sa bude prevádzať z dôvodu hodného osobitného zreteľa, s upozornením, že toto schválenie spôsobu prevodu neznamena automatické schválenie samotného prevodu nehnuteľného majetku,
- zverejniť zámer previesť nehnuteľný majetok z dôvodu hodného osobitného zreteľa najmenej na 15 dní pred schvaľovaním prevodu (v zmysle § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí),
- schváliť samotné rozhodnutie o prevode nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa 3/5 väčšinou všetkých poslancov OcZ podľa § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí.

Pre rozdielnú prax pri schvaľovaní prevodov nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa a existenciu viacerých právnych výkladov tohto procesu – jednoznačných odbornej verejnosti a vyhybavých stanovisk gestora zákona o majetku obcí a orgánov dozoru, **NKÚ SR odporúča v zákone o majetku obcí jednoznačne a nespochybne stanoviť postup pri schvaľovaní prevodu nehnuteľného majetku obce z dôvodu hodného osobitného zreteľa od zámeru po samotný prevod.**

Táto požiadavka je o to naliehavejšia, že tento spôsob prevodu majetku obce využívajú najčastejšie. **Z 2303 prevodov obecného majetku realizovaného obcami Žilinského kraja v rokoch 2016 – 2019 bol inštitút osobitného zreteľa použitý až v 66 % prevodov.**

 Prevod majetku musí byť výhodný a prospešný pre obec nielen pre kupujúceho. Pri odôvodňovaní prevodu, vrátane kúpnej ceny treba pristupovať tak, aby nevznikol odôvodnený názor, že zásadné ustanovenia o nakladaní s majetkom neboli riadne rešpektované.

Väčšina prevodov z dôvodu hodného osobitného zreteľa bola nedostatočne zdôvodnená, dva prevody v Podbieli dokonca vôbec. Obce a mestá si takmer výhradne osvojili dôvody – záujmy kupujúcich. V obcami uvádzaných zdôvodneniach prevodov ich majetku chýbali dôvody, prečo boli dané prevody výhodné pre obec a prospešné pre jej rozvoj. V zdôvodnení osobitného zreteľa, ale aj iných spôsobov prevodu, by z hľadiska dobrej praxe a zásad dobrého hospodára, ale aj zákonnej povinnosti majetok obce zveľaďovať, chrániť a hospodáriť s ním v prospech rozvoja obce a jej občanov a ochrany a tvorby životného prostredia, malo byť uvedené nielen

to, čo prevod prinesie kupujúcemu, ale v prvom rade, **aký prospech bude mať takýto prevod pre obec, jej obyvateľov a životné prostredie.** V tomto smere môže ako príklad dobrej praxe slúžiť Liptovský Mikuláš.

Lysica (v dvoch prípadoch), Podbiel a Makov (v troch prípadoch) **nezverejnili zábery** prevodov svojho nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa na svojich internetových stránkach. Makov (v štyroch prípadoch) a Stará Bystrica prevody svojho nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa síce zverejnili na svojich úradných tabuliach, ale nie po celú dobu od schválenia zámeru a spôsobu prevodu až do momentu schválenia samotných prevodov OcZ. **Podmienky troch OVS** na predaj nehnuteľného majetku zverejnené Turčekom **neschválilo jeho OcZ.**

V Liptovskej Anne, Podbieli a v Trstenej boli zistené prípady prevodov pozemkov ako pozemkov zastavaných stavbou vo vlastníctve nadobúdateľa. Podľa údajov z katastrálnej mapy však na takto predaných pozemkoch nestáli žiadne stavby. V týchto prípadoch nebol naplnený základný predpoklad použitia takéhoto spôsobu prevodu vlastníctva majetku obce, t. j. existencia stavby kupujúceho na pozemkoch obce. Turček predal budovu školy obchodnej spoločnosti za účelom jej prestavby na byty **bez rozhodnutia skončenia účelového určenia majetku na výchovno-vzdelávací proces OcZ**.

Zmluva o prevode vlastníctva dvoch pozemkov obce Lysica bola podpísaná starostom bez predchádzajúceho odsúhlasenia tohto prevodu OcZ. Podobne dodatok ku kúpnej zmluve, ktorým sa čiastočne menil predmet prevodu vlastníctva, Liptovská Anna podpísala bez odsúhlasenia tejto zmeny OcZ.

Za symbolickú cenu 1,00 euro predali svoje pozemky Liptovský Mikuláš, Lysica a Predmier. Liptovský Mikuláš a Predmier na verejnoprospešné účely (rozšírenie školského areálu, vybudovanie predškolského zariadenia), Lysica miestnemu urbáskemu spoločenstvu. Liptovský Mikuláš a Predmier prevody pozemkov za 1,00 euro zabezpečili predkupným právom obce, resp. súhlasom OcZ na prevod pozemkov tretej osobe. Predmier mal síce snahu zaistiť prevádzaný pozemok a stavbu jaslí predkupným právom, avšak k budúcej stavbe jaslí kúpnu cenu nedohodol. To v budúcnosti môže byť zmarené druhou zmluvnou stranou (obchodnou spoločnosťou) s požadovaním vysokej kúpnej ceny od obce. Zákon o obecnom zriadení zakazuje darovanie nehnuteľného majetku obce, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Podľa Občianskeho zákonníka neplatným je právny úkon, ktorý svojím obsahom alebo účelom odporuje zákonu alebo ho obchádza alebo sa prieči dobrým mravom. V tomto kontexte sa **predaj obecných pozemkov za 1,00 euro môže javiť ako obchádzanie zákazu darovania nehnuteľného majetku**.

☝ Pri prevodoch nehnuteľného majetku za symbolickú cenu by sa mali zvažovať iné formy nakladania s majetkom obce, napr. nájom alebo výpožička a tým zachovať vlastníctvo k majetku obce.

☝ Predaj nehnuteľností hospodárskym subjektom pod trhovú cenu je poskytnutím pomoci podľa zákona o štátnej pomoci.

V rozpore so zásadami dobrého hospodára Liptovská Anna, Lysica, Predmier, Stará Bystrica a Turček predali niektoré svoje nehnuteľnosti za výrazne nižšiu cenu ako susedné obce, prípadne za cenu nižšiu ako určoval znalecký posudok, či bez ohodnotenia predmetu prevodu znaleckým posudkom. Stalo sa tak bez zdôvodnenia nižšej kúpnej ceny a

bez vyžiadania patričnej kompenzácie. A to ani v prípade predaja pozemkov hospodárskym subjektom (Liptovská Anna, Lysica, Predmier a Turček). Napriek predaju svojich pozemkov pod trhovú cenu hospodárskym subjektom sa tieto štyri obce nezaoberali otázkou, či im v tejto súvislosti nevznikli povinnosti voči PÚ SR v zmysle zákona o štátnej pomoci.

Žilina v rozpore so zásadou dobrého hospodára v jednom prípade **bezodplatne zamenila svoje pozemky v hodnote 20 433,00 eur za pozemky súkromnej obchodnej spoločnosti v hodnote 4 895,00 eur**, na ktorých bola postavená zastávka mestskej hromadnej dopravy. Mesto touto zámenou finančne **zvýhodnilo obchodnú spoločnosť v sume 15 537,60 eur**.

Trstená a Žilina predali svoje pozemky za cenu vyššiu ako 100 000,00 eur aj osobám nezapísaným v registri partnerov verejného sektora.

3.4 SLABÁ KONTROLA PREVODU MAJETKU OBCE

Proces prevodov majetku obce musí podliehať kontrole. Obzvlášť pri uplatnení postupu prevodu z dôvodu hodného osobitného zreteľa je kvôli transparentnosti žiaduce, aby kontrola bola prísnejšia. Kontrola prevodov obecného majetku má dve úrovne – vnútornú a vonkajšiu (verejnú).

Oblasť vnútornej kontroly v samospráve je upravená najmä zákonom o finančnej kontrole, zákonom o majetku obcí a zákonom o obecnom zriadení. Povinnosťou obcí je vykonať základnú finančnú kontrolu a overovať vždy súlad každej finančnej operácie alebo jej časti podľa zákona o finančnej kontrole. Uzatvorenie zmluvných vzťahov možno považovať za zložitejšiu finančnú operáciu, pri ktorej základná finančná kontrola zahŕňa celý súbor postupov a činností, ktoré je potrebné vykonať jednak v procese prípravy na jej realizáciu týkajúcich sa overenia súladu finančného plnenia s rozpočtom, ako aj s dodržiavaním zákonných podmienok v etape jej realizácie.

Liptovská Anna **nemala vôbec vytvorené podmienky na výkon finančnej kontroly**. Obec nemala prijatú žiadnu smernicu o vykonávaní finančnej kontroly, ani nemala hlavného kontrolóra. Systém vnútornej kontroly prakticky neexistoval, čo sa prejavilo tak, že obec ani nekontrolovala či kupujúci jej pozemkov zaplatili kúpnu cenu v stanovenom termíne. V jednom prípade kupujúci uhradil kúpnu cenu až štyri roky a osem mesiacov po lehote jej splatnosti.

Olešná **nepreverovala dodržanie podmienok prevodu** jej nehnuteľného majetku, ktorým bola výstavba rodinných domov. Výsledkom bolo, že v čase výkonu kontroly NKÚ SR noví vlastníci pozemkov ešte ani nepožiadali o stavebné povolenie, hoci už mali niekoľko rokov stavať a pozemky získali za veľmi výhodné ceny. Podbiel v celom procese prevodu nehnuteľného majetku **vôbec nevykonával základnú finančnú kontrolu**. Častým nedostatkom v obciach bolo **vykonávanie finančnej kontroly oneskorene, teda po realizácii finančnej operácie**.

Žiadny kontrolovaný subjekt neoveril pred schvaľovaním zámer prevodu nehnuteľného majetku, ktorý ako iný (v prípade prevodu majetku ako počiatočný) **úkon majetkovej povahy** povinne podliehal overovaniu základnou finančnou kontrolou. Žilina vykonávala základnú kontrolu, ale spôsob jej vykonania nebol plne v súlade so zákonom o finančnej kontrole. Na kontrolných listoch chýbalo výslovné uvedenie jedného konkrétneho vyjadrenia, či je možné finančnú operáciu vykonať, v nej pokračovať alebo vymáhať poskytnuté plnenie, ak sa finančná operácia alebo jej časť už vykonala.

Len v Trstenej vykonal hlavný kontrolór kontroly zamerané na prevody nehnuteľného majetku. Hlavný kontrolór Žiliny realizoval kontroly súvisiace s prevodmi nehnuteľného majetku len v rámci kontrol plnenia uznesení mestského zastupiteľstva. Podľa hlavného kontrolóra Makova obec nebola povinná pri prevodoch vypracovať znalecký posudok, pričom platné zásady hospodárenia jeho vypracovanie vyžadovali. Ostatné mestá a obce hlavného kontrolóra výkonom kontroly prevodu majetku buď **nepoverili, alebo ich hlavný kontrolór nezahrnul do svojich plánov kontrol**.

V Lysici hlavný kontrolór **neintervenoval** pri schvaľovaní nezákonného darovania nehnuteľného majetku obce, hoci bol v čase jeho schvaľovania osobne prítomný na OcZ. Ani v ostatných kontrolovaných obciach ich hlavní kontrolóri nevyužili svoj poradný hlas pri hlasovaniach OcZ o prevodoch nehnuteľného majetku. **Vo všeobecnosti možno konštatovať, že činnosť hlavných kontrolórov vo vzťahu k prevodom nehnuteľného majetku obcí bola nedostatočná a vzhľadom na zistenia NKÚ SR v tejto oblasti neplnila svoj účel.**



Informácie týkajúce sa prevodov majetku obcí, sa zverejňujú na úradnej tabuli obce, CUET, na webovom sídle obce a v niektorých osobitných prípadoch aj v regionálnej tlači.

Oblasť verejnej kontroly je upravená najmä zákonom o slobode informácií („čo nie je tajné, je verejné“), zákonom o majetku obcí a zákonom o obecnom zriadení. Samospráva by mala v každom kroku prevodu transparentne zverejniť pre čo najširší okruh prijímateľov informácie súvisiace s týmto prevodom. Transparentné zverejňovanie informácií zakladá **predpoklad existencie webového sídla** obce. Len **Stará Bystrica nemala oficiálne webové sídlo**, čím zúžila možnosti verejnej kontroly.

Zverejňovanie povinných informácií možno v **kontrolovaných mestách označiť za bezproblémové**. To však neplatí o kontrolovaných obciach. Liptovská Anna nezverejnila na webovom sídle zápisnice a uznesenia OcZ z rokov 2016 – 2019. Zároveň len dočasne zverejňovala uzatvorené zmluvy, čo malo za následok, že v čase výkonu kontroly NKÚ SR už neboli zverejnené. Lysica v prípade priameho predaja majetku nezverejnila informáciu v regionálnej tlači. Častým nedostatkom v obciach bolo **nezverejnenie zmlúv bezodkladne po ich uzatvorení**, resp. v prípade Makova zverejnenie zmlúv pred ich uzatvorením. **Závažným nedostatkom** bolo v ojedinelých prípadoch **nezverejnenie zmlúv** (Predmier), resp. ich zverejnenie po troch mesiacoch po ich uzatvorení (Lysica, Turček, Stará Bystrica – dva dodatky k zámennej zmluve).

Okrem webového sídla musí samospráva zverejňovať informácie vyvesením na úradnej tabuli, ktorej „dvojičkou“ v elektronickom priestore a posilnením verejnej kontroly je **CUET**. Žiadna z kontrolovaných obcí nezverejňovala informácie na CUET, hoci túto povinnosť podľa zákona o e-Governmente majú už od roku 2016.

Výsledky kontroly NKÚ SR vo všeobecnosti poukázali na potrebu zvýšenia a zlepšenia transparentnosti prevodov majetku obcí, zvlášť v dnešnej digitálnej dobe. Zvýšením otvorenosti a čitateľnosti prevodov svojho majetku obce nielen výraznou mierou uľahčia verejnú kontrolu, ale zároveň tým aj ochrania svoje oprávnené záujmy. Nikto tak potom nemôže spochybňovať ich dôvody a postup pri prevode obecného majetku.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

NKÚ SR napriek zhoršenej epidemiologickej situácie v druhej polovici roka 2020 komunikoval so všetkými kontrolovanými mestami a obcami počas celého výkonu kontroly, vrátane vysvetľovania kontrolných zistení uvedených v protokoloch o výsledku kontrol. Ku kontrolným zisteniam, uvedeným v protokoloch o výsledku kontroly, neboli zo strany žiadnej obce a mesta vznesené námietky proti ich pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti. Obce privítali odporúčania NKÚ SR na zlepšení zásad hospodárenia, prípravy, procesu a kontroly prevodu ich nehnuteľného majetku.

Plnenie opatrení prijatých kontrolovanými mestami a obcami na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov bude NKÚ SR monitorovať. V odôvodnených prípadoch bude plnenie prijatých opatrení preverené samostatnou kontrolou plnenia opatrení alebo pri ďalšej kontrole, ktorú NKÚ SR vykoná v rámci svojej kontrolnej činnosti v nasledujúcich rokoch.

5 KONTAKT

**Najvyšší kontrolný úrad
Slovenskej republiky**

Priemyselná 2, 824 73 Bratislava 26
IČO: 30844878

info@nku.gov.sk
www.nku.gov.sk

6 PRÍLOHY

PRÍLOHA Č. 1: DOBRÁ PRAX PRI PREVODE NEHNUTEĽNÉHO MAJETKU OBCE

1. Vnútročné pravidlá prevodu majetku obce – zásady hospodárenia s majetkom obce

- 1.1 jasné, zrozumiteľné, jednoznačné a verejne prístupné pravidlá a postupy prevodu nehnuteľného majetku obce
- 1.2 určiť kritériá prebytočného a neupotrebitelného nehnuteľného majetku obce a procesu posudzovania prebytočnosti a neupotrebitelnosti nehnuteľného majetku obce a náležitostí zdôvodnenia prebytočnosti a neupotrebitelnosti majetku obce
- 1.3 jasne a jednoznačne rozdeliť právomoci a úlohy orgánov obce (zastupiteľstva a starostu) pri rozhodovaní o zámere a o prevode nehnuteľného majetku obce
- 1.4 určiť prípady výnimočnosti (ojedinelosti) prevodu obecného nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa, uviesť príklady, ktoré podľa obce spĺňajú kritérium osobitného zreteľa
- 1.5 určiť náležitosti zdôvodnenia osobitného zreteľa pri prevode nehnuteľného majetku obce
- 1.6 do zásad hospodárenia zapracovať všeobecné podmienky OVS

2. Príprava prevodu majetku obce

- 2.1 určiť metodiku, kritériá na zníženie kúpnej ceny v porovnaní so znaleckým posudkom, najmä pri prevodoch z dôvodu hodného osobitného zreteľa
- 2.2 analyzovať prebytočnosť – potrebu majetku na plnenie samosprávnych a verejnoprospešných úloh obce a pre rozvoj obce v budúcnosti
- 2.3 rozhodnúť o prebytočnosti majetku na základe analýzy jeho využiteľnosti pre rozvoj obce (viď bod 2.3)
- 2.4 analyzovať, porovnať ekonomickú výhodnosť prenájmu a predaja prebytočného majetku
- 2.5 posúdiť a zdôvodniť výhodnosť jednotlivých spôsobov prevodu majetku obce

3. Proces prevodu majetku obce

- 3.1 o zámere a spôsobe prevodu nehnuteľného majetku má rozhodnúť obecné zastupiteľstvo
 - 3.1.1 v prípade osobitného zreteľa na jednom zasadnutí obecného zastupiteľstva rozhodnúť o zámere a spôsobe prevodu nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa
 - 3.1.2 zverejniť zámer prevodu vlastníctva z dôvodu hodného osobitného zreteľa najmenej na 15 dní pred schvaľovaním prevodu obecným zastupiteľstvom
 - 3.1.3 po minimálne 15 dňoch od zverejnenia zámeru na zasadnutí obecného zastupiteľstva schváliť prevod nehnuteľného majetku obce trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov
- 3.2 v uznesení o zámere a o prevode nehnuteľného majetku jasne, jednoznačne a nezameniteľne označiť prevádzaný majetok, spôsob prevodu, kúpnu cenu a osobu nadobúdateľa (v prípade uznesenia o prevode)
- 3.3 zámer predat' nehnuteľný majetok obce zverejniť na úradnej tabuli a internetovej stránke obce a v prípade OVS, dražby a priameho predaja aj v regionálnej tlači, prípadne aj iným vhodným spôsobom, napr. na sociálnej sieti, v miestnej televíznej alebo rozhlasovej stanici, obecným rozhlasom
- 3.4 prevod z dôvodu hodného osobitného zreteľa, ale aj iné spôsoby prevodu riadne, hodnoverne a nespochybniteľne zdôvodniť, pričom sa zamerať na prínos pre rozvoj obce, prínos pre jej obyvateľov obce a pre ochranu životného prostredia
- 3.5 kúpna alebo zámenná zmluva má zodpovedať uzneseniu obecného zastupiteľstva o prevode nehnuteľného majetku obce, súhlasiť má predmet prevodu, kúpna cena, osoba nadobúdateľa, prípadne obecným zastupiteľstvom schválené osobitné podmienky prevodu
- 3.6 v prípade predaja nehnuteľného majetku pod trhovú cenu žiadať od kupujúceho kompenzáciu za nižšiu cenu, čestné vyhlásenie či je alebo nie je hospodárskym subjektom a ak ide o hospodársky subjekt požiadať PÚ SR o stanovisko, či takýmto prevodom nedochádza k poskytnutiu štátnej alebo minimálnej pomoci
- 3.7 pred prevodom nehnuteľného majetku za kúpnu cenu vyššiu ako 100 000,00 eur overiť zápis kupujúceho v registri partnerov verejného sektora
- 3.8 návrh na vklad vlastníckeho práva k nehnuteľnému majetku do katastra nehnuteľností podať až po zaplatení kúpnej ceny

4. Kontrola prevodu majetku obce

- 4.1 každý krok vedúci k prevodu majetku obce a tiež samotnú kúpnu alebo zámennú zmluvu overiť základnou finančnou kontrolou, či je v súlade so zásadami hospodárenia, uznesením OcZ, zákonom o majetku obcí a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi vzťahujúcimi sa k prevodu majetku obce
- 4.2 vykonať kontroly prevodov nehnuteľného majetku obce zo strany jej hlavného kontrolóra v závislosti od počtu prevodov, ale aspoň raz za jeho funkčné obdobie a zverejniť výsledky takejto kontroly
- 4.3 kontrolovať dodržiavanie zmluvných podmienok prevodu nehnuteľného majetku obce, najmä lehotu splatnosti kúpnej ceny, správnych poplatkov, úhrady za znalecký posudok, osobitných zmluvných podmienok, ak boli určené
- 4.4 minimálne na internetovej stránke obce zverejniť každý krok prevodu nehnuteľného majetku obce, od rozhodnutia o prebytočnosti majetku, resp. žiadosti o prevod, cez stanoviská komisie OcZ k prevodu, znalecký posudok, analýzy výhodnosti predaja pred prenájmom, výhodnosti určeného spôsobu prevodu, zámer prevodu, hlasovaní OcZ o jednotlivých krokoch prevodu, po kúpnu alebo zámennú zmluvu