



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2020

VÚC – využívanie finančných prostriedkov a majetku

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	5
ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	5
RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	5
VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE	6
3.1 FORMÁLNY PROGRAMOVÝ ROZPOČET	6
3.2 NEDOSTATKY PRI POUŽITÍ VEREJNÝCH PROSTRIEDKOV A PRI NAKLADANÍ S MAJETKOM	7
3.3 ZNÍŽENÁ ÚČINNOSŤ VNÚTORNÉHO KONTROLNÉHO SYSTÉMU	9
REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	9
KONTAKT	10

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
BBSK	Banskobystrický samosprávny kraj
BSK	Bratislavský samosprávny kraj
IT	informačné technológie
KSK	Košický samosprávny kraj
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
NSK	Nitriansky samosprávny kraj
PHZ	predpokladaná hodnota zákazky
PSK	Prešovský samosprávny kraj
OVS	obchodná verejná súťaž
TNSK	Trenčiansky samosprávny kraj
TTSK	Trnavský samosprávny kraj
VÚC	vyšší územný celok
zákon o majetku VÚC	zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy	zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
ŽSK	Žilinský samosprávny kraj

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1: Výdavky VÚC na administratívu v tis. eur a ich podiel na celkových výdavkoch VÚC.....6

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Samosprávny kraj je povinný hospodáriť so svojim majetkom v prospech rozvoja VÚC, jeho obyvateľov a ochrany a tvorby životného prostredia. Majetkom VÚC sú podľa platnej legislatívy nehnuteľné a hnutelne veci vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva, ktoré sú v ich vlastníctve. VÚC patria z hľadiska objemu svojich rozpočtov a spravovaného majetku k najväčším subjektom verejnej správy v regiónoch Slovenska. Aj z tohto dôvodu sa NKÚ SR rozhodol preveriť a zhodnotiť stav dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov pri využívaní verejných prostriedkov a majetku. Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 a 2019.

Kontrola potvrdila, v každom VÚC v rôznej miere, identifikované riziká súvisiace s hospodárením s verejnými zdrojmi samosprávnych krajov. Stanoviská hlavných kontrolórov VÚC k návrhom rozpočtov boli formálne, medziročne sa opakujúce, bez toho, aby sa zaoberali identifikáciou prípadných rizík rozpočtu a ich hodnotením. Obmedzili sa na konštatovanie zhody s legislatívou.

VÚC chýbali koncepcie a stratégie rozvoja ich úradov z finančného, materiálneho a personálneho hľadiska. Nemali ani plány vzdelávania svojich zamestnancov. **Samosprávne kraje nemali v oblasti prierezových administratívnych činností svojich úradov správne zostavené programové rozpočty. Nesprávne formulovali zámery a ciele. Veľkou slabinou programov administratívy boli chýbajúce alebo so zámermi a cieľmi logicky nesúvisiace merateľné ukazovatele.** To sa následne prejavilo v nedostatočnej kontrole ich plnenia. Kontrolou a hodnotením plnenia merateľných ukazovateľov určených v programoch administratívy sa zaoberali ich vykonávatelia, teda odbory úradov VÚC zodpovedné za ich realizáciu. Zo strany orgánov VÚC a hlavných kontrolórov, ale aj riaditeľov úradov VÚC existuje veľmi slabá, takmer žiadna kontrola plnenia programov administratívy. Okrem schvaľovania monitorovacích a hodnotiacich správ programového rozpočtu orgány VÚC aktívne nekontrolovali ich plnenie. Bolo to najmä z dôvodu, že v centre ich záujmu boli iné oblasti pôsobnosti VÚC, ako napr. školstvo, zdravotníctvo a iné verejné politiky.

Aktivity súvisiace s veľkými investičnými/stavebnými projektami neboli obsiahnuté v žiadnom akčnom pláne, koncepcii alebo stratégii rozvoja VÚC. Naopak výdavky na investičné akcie obsiahnuté v investičných, resp. plánovacích programových dokumentoch neboli do programového rozpočtu premietnuté vo forme cieľov a merateľných ukazovateľov.

NKÚ SR zistil porušenia finančnej disciplíny spolu v sume 295 590,38 eur, keď VÚC použili verejné prostriedky nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k ich vyššiemu čerpaniu, neehospodárne a neúčinne vynaložili verejné prostriedky a porušili pravidlá a podmienky pri poskytovaní prostriedkov z rozpočtu verejnej správy. Keďže porušenia finančnej disciplíny sa týkali použitia vlastných zdrojov VÚC, neboli odstúpené príslušnému orgánu za účelom ďalšieho konania.

Samosprávne kraje v niektorých prípadoch nesprávne určili predpokladanú hodnotu zákazky, keď do jej výpočtu nezahrnuli všetky časti zákazky, alebo vychádzali z finančných prostriedkov schválených v rozpočte na príslušný rok a nepoužili skutočné náklady na službu z predchádzajúceho obdobia. Pri zákazkách s nízkou hodnotou VÚC nepreukázali spôsob stanovenia PHZ, resp. PHZ nebola pred vyhlásením verejného obstarávania stanovená. **Priamym zadáním niektorých zákaziek nebolo preukázané dodržanie princípu transparentnosti a hospodárnosti.** V inom prípade bol zvolený nesprávny postup verejného obstarávania zadáním zákazky s nízkou hodnotou, namiesto postupu pre zákazku podlimitnú. Najzávažnejšie prípady budú odstúpené Úradu pre verejné obstarávanie za účelom prípadného ďalšieho konania.

Napriek deklaráciám samosprávnych krajov o cenovej výhodnosti prevodu majetku cez OVS najčastejšie využívaným spôsobom prevodu bol prevod z dôvodu hodného osobitného zreteľa. V súvislosti s tým **NKÚ SR zistil systémový problém zapríčinený nie celkom jasnou a jednoznačnou legislatívnou úpravou procesu schvaľovania zámeru a spôsobu prevodu nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa** a vyhýbavými a len odporúčacími stanoviskami gestora zákona a orgánov dozoru či časti odbornej verejnosti k tejto otázke. Všetky VÚC si znenie zákona o majetku VÚC vysvetlili tak, že proces prevodu nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa zjednodušili, čím sa stratil jeho zmysel – používať ho v ojedinelých prípadoch. VÚC bez predchádzajúceho rozhodnutia ich zastupiteľstiev o spôsobe prevodu svojho nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa zverejnili na 15 dní takýto zámer a následne zastupiteľstvá na jednom zasadnutí schválili už zverejnený zámer, spôsob prevodu aj samotný prevod. Prítom väčšina odbornej verejnosti a tiež NKÚ SR zastáva názor, že logika zákona predpokladá tzv. dvojkolový systém schvaľovania prevodu nehnuteľného majetku VÚC z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Teda najskôr zastupiteľstvo schváli zámer a spôsob prevodu týmto spôsobom, potom tento zámer VÚC zverejní najmenej na 15 dní a následne zastupiteľstvo odsúhlasí samotný prevod nehnuteľného majetku.

Jednoznačná nie je ani obsahová stránka prevodu nehnuteľného majetku VÚC. Tým, že zákon o majetku VÚC neurčuje, čo je to osobitný zreteľ, len povinnosť odôvodniť ho, **dochádza k rôznym a vo väčšine prípadov k nedostatočným odôvodneniam takýchto prevodov.** VÚC vo svojich zdôvodneniach takmer výlučne uvádzali len záujmy kupujúceho,

prečo chce od VÚC kúpiť jeho majetok, ale záujmy samosprávneho kraja, aký prospech z takéhoto prevodu bude mať VÚC, boli zdôvodnené len výnimočne.

Na základe výsledkov kontroly a vyššie uvedeného preto **NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj, aby zaviazal:**

- **Ministerstvo financií SR** zhodnotiť uplatňovanie problematiky prevodu majetku VÚC z dôvodu **hodného osobitného zreteľa v praxi a komplexne ju legislatívne riešiť** (proces, podmienky realizácie, jednoznačnosť),
- **Ministerstvo vnútra SR** v spolupráci so stavovskými organizáciami územnej samosprávy a hlavnými kontrolórami **zanalyzovať doterajší systém vnútornej kontroly v územnej samospráve** a na základe tejto analýzy **pripraviť zefektívnenie a zvýšenie účinnosti tohto vnútorného kontrolného systému.**

KONTROLNÁ AKCIA

ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontroly bolo preveriť a zhodnotiť stav dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov pri využívaní verejných prostriedkov a majetku. Poukázaním na nedodržiavanie legislatívy a na systémové nedostatky, ako sú formálny programový rozpočet a aplikačná prax inštitútu osobitného zreteľa, bol účel kontrolnej akcie splnený.

Predmet kontroly:

1. zostavenie a plnenie rozpočtu VÚC,
2. využívanie verejných prostriedkov,
3. nakladanie s majetkom VÚC.

Jedným z predmetov kontroly bolo preveriť a zhodnotiť programové zabezpečenie administratívnej činnosti úradov VÚC. Pod administratívou sa rozumeli podporné prierezové činnosti vykonávané úradom VÚC. Preto aj pod programy administratívy boli zaradené nielen samotný program Administratíva, ale aj všetky programy súvisiace s chodom úradu VÚC, napr. propagácia a vzťahy s verejnosťou, prevádzka úradu VÚC, správa majetku, verejné obstarávanie, rozvoj IT a pod.

RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

VÚC majú významné miesto v sústave orgánov verejnej správy. Pri výkone samosprávy sú VÚC povinné starať sa o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. Hospodárne, efektívne a účinné použitie verejných zdrojov pri realizácii regionálnych verejných politík je základným predpokladom utvárania vyhovujúcich podmienok a následného dosahovania očakávaných výsledkov v príslúchajúcich pôsobnostiach. Rozpočty a majetok VÚC sú dôležitou súčasťou rozpočtu verejnej správy a ich hospodárenie má nezanedbateľný vplyv na celkový stav verejných financií SR.

Riadiacim, organizačným a administratívnym centrom VÚC sú ich úrady. Tie sú popri podriadených organizáciách samosprávnych krajov priamymi vykonávateľmi verejných politík formulovaných volenými predstaviteľmi VÚC. Úrady VÚC zodpovedajú za hospodárenie s verejnými zdrojmi. Hospodárenie VÚC s verejnými prostriedkami upravuje celý rad všeobecne záväzných právnych predpisov.

Kontrola čiastočne potvrdila identifikované riziká:

- nedodržanie rozpočtových pravidiel,
- nezákonné, resp. neoprávnené čerpanie verejných prostriedkov,
- nedodržanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri nakladaní s majetkom VÚC,
- nedostatočný a neúčinný vnútorný kontrolný systém.

Všetky vyššie uvedené riziká sa samozrejme nie vo všetkých samosprávnych krajoch potvrdili v rovnakej miere.

NKÚ SR skontroloval všetkých osem samosprávnych krajov. Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 a 2019.

VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 FORMÁLNY PROGRAMOVÝ ROZPOČET

Stanoviská hlavných kontrolórov VÚC k návrhom rozpočtov boli spravidla formálne, medziročne sa opakujúce, bez toho, aby sa zaoberali identifikáciou prípadných relevantných rizík rozpočtu a ich hodnotením. Obmedzili sa na konštatovanie zhody s legislatívou.

Samosprávne kraje zo svojich celkových výdavkov použili necelých 6 % na administratívne prierezové činnosti.

Tabuľka č. 1: Výdavky VÚC na administratívu v tis. eur a ich podiel na celkových výdavkoch VÚC

	BBSK	BSK	KSK	NSK	PSK	TNSK	TTSK	ŽSK	Spolu
rok 2018	5 270	14 993	8 934	8 960	7 799	11 973	9 986	10 363	78 278
	3,26 %	9,24 %	5,15 %	4,80 %	3,95 %	8,38 %	7,43 %	5,30 %	5,78 %
rok 2019	7 385	22 879	10 599	10 242	9 365	12 370	10 615	10 667	94 123
	3,85 %	12,56 %	5,28 %	4,52 %	3,96 %	7,42 %	6,83 %	5,00 %	5,98 %

Zdroj: NKÚ SR na základe údajov VÚC

Viac ako 19 mil. eur VÚC v rokoch 2018 – 2019 minuli na externé administratívne služby, najmä IT služby, právne a rôzne poradenské služby. V porovnaní s rokom 2015 výdavky VÚC na externé administratívne služby v roku 2019 stúpli o 51 % (+3 277 394,00 eur). Medzi rokmi 2019 a 2018 to bolo o +2,37 % (+225 479,00 eur). **Napriek rastu výdavkov na administratívu, vrátane externých služieb, VÚC nemali žiadnu koncepciu alebo stratégiu rozvoja svojich úradov.** Nemali ani stratégiu rozvoja ľudských zdrojov a s výnimkou BSK ani plán vzdelávania svojich zamestnancov. S prácami na koncepciách budovania svojich úradov začali v roku 2020 BBSK a PSK. Jediným strategicko-plánovacím, programovým dokumentom v oblasti rozvoja úradov VÚC tak boli programové rozpočty. No tie neboli zostavené podľa metodiky programového rozpočtovania vydanéj Ministerstvom financií SR.

Kontrola opätovne potvrdila formálne vypracovanie programových rozpočtov, pričom programy administratívy boli zostavené horšie ako v roku 2019 kontrolované programy školstva a zdravotníctva jednotlivých VÚC.

Väčšinou správne formulované zábery nie vždy bližšie konkretizovali a rozvádzali ciele a merateľné ukazovatele. VÚC prakticky žiadnym spôsobom bližšie nedefinovali v zámeroch programov želanú kvalitu, efektivitu a flexibilitu činnosti úradov VÚC. **Samosprávne kraje si stanovili aj ciele logicky nesúvisiace so zámermi, ktoré mali konkretizovať a rozvíjať.** Bez merateľných ukazovateľov sa nemohla zodpovedne plniť zákonná povinnosť monitorovať a hodnotiť plnenie rozpočtu VÚC. Z tohto pohľadu bol najhoršie zostavený programový rozpočet TTSK, ktorého ciele neboli priradené ku konkrétnym zámerom a neobsahoval žiadne zastupiteľstvom schválené merateľné ukazovatele. Programy administratívy TTSK obsahovali iba informáciu o vyčlenených financiách za program ako celok bez jasného a konkrétneho stanovenia financovania jednotlivých zámerov a cieľov.

Opätovne sa potvrdilo, že **najväčšou slabinou programov administratívy boli chýbajúce alebo so zámermi a cieľmi logicky nesúvisiace merateľné ukazovatele.** Viac ako tretina merateľných ukazovateľov bola nevhodná, pretože logicky nesúvisela s cieľmi, ktoré mali ukazovatele merať a hodnotiť. Často im chýbala východisková hodnota, voči ktorej sa malo dosahovanie cieľa porovnávať. Boli zistené aj prípady, keď účel rozpočtovaných prostriedkov nezodpovedal cieľu programu. Programy ŽSK neriešili vo forme zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov všetky podporné prierezové administratívne úlohy a činnosti vykonávané a financované úradom VÚC ako verejné obstarávanie, správa IT, účtovníctvo, ľudské zdroje. Programový rozpočet síce obsahoval podprogram vzdelávanie zamestnancov, ale bez cieľov a merateľných ukazovateľov. Spokojnosti zamestnancov úradov VÚC sa nevenoval žiadny cieľ a merateľný ukazovateľ, hoci metódika programového rozpočtovania to odporúča ako dobrú prax.

VÚC chýbali informácie o finančnej náročnosti jednotlivých administratívnych činností potrebné pre správne a čitateľné zostavenie programového rozpočtu. Pre samosprávne kraje bolo jednoduchšie sústrediť všetky mzdové a režijné výdavky do jedného programu (najčastejšie programu Administratíva) bez ohľadu na ich vecnú príslušnosť. To však skresľovalo výdavky na zabezpečenie plnenia zámerov a cieľov jednotlivých programov nielen administratívnych prierezových podporných činností, ale celého programového rozpočtu.

Nevyhnutným predpokladom úspešného naplnenia každého programu rozpočtu je monitorovanie a hodnotenie určených zámerov a cieľov. Programové rozpočty VÚC boli pravidelne monitorované a hodnotené príslušnými odbormi z hľadiska vývoja finančného plnenia rozpočtu a zároveň z pohľadu plnenia stanovených cieľov a merateľných ukazovateľov. Nie všetky merateľné ukazovatele boli hodnotené. VÚC nie vždy uvádzali dôvody neplnenia alebo nehodnotenia plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov v hodnotiacich správach. **Kontrolou realizácie a hodnotením plnenia merateľných ukazovateľov programov administratívy sa zaoberali len príslušné odbory úradov VÚC, teda ich samotní vykonávatelia.** Súčasťou vnútorného kontrolného systému VÚC sú pritom aj komisie zastupiteľstva, samotné

zastupiteľstvo a hlavný kontrolór VÚC. V prípade administratívy je to aj riaditeľ úradu VÚC ako vrcholový manažér, ktorému kontrolná činnosť vyplýva z titulu jeho funkcie. Poslanci zastupiteľstva s výnimkou pasívneho schvaľovania monitorovacích a hodnotiacich správ programového rozpočtu, aktívne nekontrolovali realizáciu a plnenie zámerov a cieľov programov týkajúcich sa chodu úradov samosprávnych krajov. Hlavní kontrolóri VÚC nevykonávali kontroly zamerané na plnenie programov administratívy. Pre chýbajúcu aktívnu kontrolu plnenia programov administratívy zo strany vedenia VÚC, riaditeľov úradov VÚC, poslancov zastupiteľstiev hrozí riziko odchýlenia sa od ich zámerov a cieľov pre pracovnú vyťaženosť jej vykonávateľov.

Aby bolo hodnotenie plnenia stanovených cieľov objektívne, dôveryhodné, založené na faktoch, nie pocitoch a spätne overiteľné (kontrolovateľné), musí byť založené na dopredu jednoznačne daných s cieľmi logicky súvisiacich merateľných ukazovateľoch. **Logický nesúlad medzi zámermi, cieľmi a merateľnými ukazovateľmi a chýbajúce ciele a merateľné ukazovatele programov v oblasti administratívy vylučovali objektívne zhodnotenie ich plnenia a účinnosť finančných prostriedkov použitých na ich realizáciu.** VÚC síce hodnotili svoje programy administratívy, ale pretože určené merateľné ukazovatele nemerali želanú kvalitu, efektívnosť, flexibilitu a funkčnosť, nebolo možné zhodnotiť ich účinnosť, resp. účinnosť 172 400 672,00 eur použitých v rokoch 2018 – 2019 na oblasť administratívy samosprávnych krajov.

3.2 NEDOSTATKY PRI POUŽITÍ VEREJNÝCH PROSTRIEDKOV A PRI NAKLADANÍ S MAJETKOM

Samosprávne kraje čerpali v roku 2019 rozpočtové prostriedky vrátane finančných operácií v súhrnnej sume 1 593 506 tis. eur. Oproti predchádzajúcemu rozpočtovému obdobiu tak došlo k celkovému nárastu použitých financií o 218 721 tis. eur. Príjmová časť ich rozpočtov bola v rozpočtovom roku 2019 naplnená v sume 1 822 790 tis. eur, čo predstavovalo medziročné navýšenie o 237 325 tis. eur.

PSK vykonal po 31. auguste rozpočtových rokov 2018 a 2019 dve zmeny rozpočtu finančných operácií, ktorými zvýšil schodok svojho rozpočtu, čím negatívne ovplyvnil rozdiel medzi jeho príjmami a výdavkami a porušil zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Zistené bolo porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v celkovej sume takmer 300 tis. eur. KSK porušil pravidlá a podmienky pri poskytnutí 114 900,00 eur z rozpočtu verejnej správy. Finančnú disciplínu porušil aj neúčinným vynaložením 150 078,06 eur, keďže vzhľadom na použité prostriedky obstaraním nehnuteľnosti nedosiahol plánované výsledky. TNSK, PSK a ŽSK porušili finančnú disciplínu spolu v sume 30 612,32 eur. Zistené porušenia finančnej disciplíny sa týkali použitia vlastných zdrojov VÚC, preto neboli oznámené príslušnému správnenému orgánu za účelom ďalšieho konania.

Nedostatky vo verejnom obstarávaní vyplývali najmä z nesprávneho určenia PHZ. PSK určil v jednom prípade nesprávne PHZ, keď do jej výpočtu nezahrnul všetky časti zákazky. V inom prípade NSK pri stanovení PHZ vychádzal z finančných prostriedkov schválených v rozpočte na príslušný rok a nepoužil skutočné náklady na službu z predchádzajúceho obdobia. Zaznamenaný bol prípad určenia PHZ, kedy nebolo zrejmé, či ide o sumu bez DPH (BBSK) a prípad nezahrnutia hodnoty opakovaných plnení do PHZ (BSK). **Priamym zadaním niektorých zákaziek zo strany ŽSK a BBSK a využitím priameho rokovacieho konania na výber poskytovateľa služby v prípade KSK nebolo preukázané dodržanie princípu transparentnosti a hospodárnosti.** Pri zákazkách s nízkou hodnotou nebol zo strany TTSK, PSK, KSK a BBSK preukázaný spôsob stanovenia PHZ, resp. PHZ nebola pred vyhlásením verejného obstarávania stanovená (ŽSK). V inom prípade bol zvolený nesprávny postup verejného obstarávania zadaním zákazky s nízkou hodnotou, a to napriek skutočnosti, že mal byť použitý postup pre zákazku podlimitnú (ŽSK). V prípade TTSK a NSK boli v rámci verejných obstarávaní identifikované konania, ktoré mohli viesť k riziku nedodržania hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri použití verejných prostriedkov. Najzávažnejšie prípady budú odstúpené Úradu pre verejné obstarávanie za účelom prípadného ďalšieho konania.

Aktivity súvisiace s veľkými investičnými/stavebnými projektami neboli vo väčšine prípadov obsiahnuté v žiadnom akčnom pláne, koncepcii alebo stratégii rozvoja VÚC. Naopak výdavky na investičné akcie obsiahnuté v investičných, resp. plánovacích programových dokumentoch neboli premietnuté do programového rozpočtu aj vo forme cieľov a merateľných ukazovateľov.

ŽSK čerpal finančné prostriedky na investičnú akciu v sume 95 824,48 eur bez predchádzajúceho rozpočtového krytia, keďže príslušnú úpravu rozpočtu schválil až dodatočne. BSK poskytol návratnú finančnú výpomoc v sume 70 000,00 eur združeniu právnických osôb, ktorého nebol zakladateľom. TTSK poskytol návratnú finančnú výpomoc v sume 688 500,00 eur (Letisko Piešťany) bez určenia konkrétneho termínu na jej splatenie, z čoho môžu z dôvodu nedostatočnej ochrany vlastných záujmov vyplývať finančné riziká vo vzťahu k rozpočtu VÚC. V prípade niektorých VÚC (PSK, NSK,

BBSK, TNSK) neboli zverejnené niektoré povinne zverejňované informácie, resp. neboli zverejnené úplné údaje súvisiace s povinne zverejňovanou informáciou alebo zmluvou.

Samosprávne kraje disponovali v roku 2019 majetkom v účtovnej hodnote 3 258 135 tis. eur, čo predstavovalo medziročné zvýšenie jeho hodnoty o 242 593 tis. eur.

V oblasti nakladania s majetkom sú najvýznamnejším vnútorným predpisom samosprávneho kraja zásady hospodárenia. Napriek formálnemu dodržaniu zo zákona povinných obsahových náležitostí neboli zásady hospodárenia VÚC dostatočné. Zvlášť pri úprave postupu prevodu a prenájmu majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa VÚC vo svojich zásadách prakticky len kopírovali znenie zákona o majetku VÚC a bližšie na svoje podmienky nekonkretizovali zákonné ustanovenia. **V rozpore s dobrou praxou žiadne zo zásad hospodárenia VÚC s výnimkou NSK neobsahovali príklady a prípady, za ktorých je možné predat' alebo prenajať majetok z dôvodu hodného osobitného zreteľa.** Neurčovali ani náležitosti zdôvodnenia osobitného zreteľa. Taktiež neobsahovali kritériá na určenie ceny pri osobitnom zreteli a príklady, kedy je možné pri prevode alebo prenájme znížiť cenu majetku oproti znaleckému posudku.

Len zásady hospodárenia NSK určovali prípady výnimočnosti prevodu a prenájmu majetku NSK z dôvodov hodných osobitného zreteľa vrátane náležitostí jeho zdôvodnenia. Na druhej strane zásady hospodárenia NSK neupravovali postupy pri určovaní cien nájomného, bližšie neupravovali spôsoby a zodpovednosť za výkon práv vyplývajúcich z vlastníctva cenných papierov a majetkových podielov a postupy a právomoci pri rozhodovaní o prebytočnosti majetku NSK. Kritériá prebytočnosti a neupotrebitelnosti majetku nemali jednoznačne stanovené ani BBSK, BSK a TTSK. Zásady hospodárenia BSK neobsahovali postupy pri odňatí majetku VÚC správcovi jeho majetku pri predaji alebo po vyhlásení OVS a postup vyhodnocovania znakov štátnej alebo minimálnej pomoci.

Kúpne ceny a nájomné VÚC vo väčšine prípadov stanovovali podľa nepísaného pravidla na základe znaleckého posudku. Pri zvýhodnených prenájmoch pod trhovú cenu alebo pod cenu určenú znaleckým posudkom bol nájomník zmluvne zaviazaný investovať do prenajatého majetku. Pri cenovo zvýhodnených prevodoch zas musel kupujúci buď zachovať účelové určenie predaného majetku, alebo na vlastné náklady zlikvidovať neupotrebitelný majetok. Kompenzačný prínos pod trhovú cenu prevodu alebo prenájmu nemali určený a vyčíslený BBSK a PSK.

Napriek chýbajúcim formalizovaným pravidlám sa väčšina samosprávnych krajov v súlade so zásadami dobrého hospodára zaoberala otázkou potrebnosti predávaného či prenajímaného majetku v budúcnosti. **Porovnanie výhodnosti prevodu a prenájmu a zdôvodnenie uprednostnenia predaja pred prenájomom majetku však nebolo pravidlom, skôr výnimkou.** Len BBSK a PSK pred prevodom alebo prenájomom svojho majetku neanalyzovali, či ho v budúcnosti nebudú potrebovať na plnenie samosprávnych úloh, či je pre nich výhodnejší prenájom alebo prevod a ktorý spôsob prevodu alebo prenájmu je najvýhodnejší.

Žiadny zo samosprávnych krajov pri prevode svojho nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa nepostupoval správne v duchu zákona o majetku VÚC, t. j. dvojkoľovým systémom. Všetky VÚC vychádzajú len z úpravy inštitútu osobitného zreteľa a neberúc do úvahy jeho súvislosť s výlučnou právomocou zastupiteľstva schvaľovať spôsob prevodu nehnuteľného majetku VÚC na jednom zasadnutí svojich 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 pred zasadnutím zastupiteľstva, ktoré rozhodovalo o takomto spôsobe prevodu. TTSK dokonca takýto zámer a spôsob prevodu ani nezverejnil najmenej na 15 dní pred schvaľovaním prevodu zastupiteľstvom na svojej úradnej tabuli a svojej internetovej stránke. Logika zákona o majetku VÚC, aj keď treba priznať, že nie celkom úplne jasnou a jednoznačnou formuláciou, pritom predpokladá nasledovný postup pri prevode nehnuteľného majetku samosprávneho kraja z dôvodu hodného osobitného zreteľa:

- schváliť spôsob prevodu v zastupiteľstve podľa § 9 ods. 3 písm. a) zákona o majetku VÚC, 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 VÚC),

👉 príklady zdôvodnenia osobitného zreteľa:

- prevod pozemku s malou výmerou, ktorého veľkosť určí zastupiteľstvo VÚC,
- prevod nehnuteľností malej hodnoty, ktorej výšku určí zastupiteľstvo VÚC
- podpora sociálnych, charitatívnych, zdravotníckych, vzdelávacích, kultúrnych inštitúcií,
- iné verejnoprospešné účely.

Z realizovaného prevodu by nemali mať benefit jednotlivci, ale pokiaľ možno celá spoločnosť.

- schváliť samotné rozhodnutie o prevode nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa 3/5 väčšinou všetkých poslancov zastupiteľstva podľa § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku VÚC.

Z dôvodu viacerých právnych výkladov procesu schvaľovania prevodov nehnuteľného majetku VÚC z dôvodu hodného osobitného zreteľa – jednoznačných odbornej verejnosti a vyhlýbavých stanovísk gestora zákona o majetku VÚC a orgánov dozoru, **NKÚ SR odporúča v zákone o majetku VÚC jednoznačne a nespochybniteľne stanoviť postup pri schvaľovaní prevodu nehnuteľného majetku VÚC z dôvodu hodného osobitného zreteľa** od zámeru po samotný prevod. Táto požiadavka je o to naliehavejšia, že napriek deklaráciám samosprávnych krajov o cenovej výhodnosti prevodu majetku cez OVS prevod majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa VÚC podobne ako mestá a obce vyžívajú najčastejšie. Zo 153 prevodov majetku realizovaného VÚC v rokoch 2018 – 2019 bol inštitút osobitného zreteľa použitý až v 70 % prevodov.

Väčšina prevodov majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa nebola dostatočne zdôvodnená, keďže samosprávne kraje si takmer výhradne osvojili dôvody – záujmy kupujúcich. Vo VÚC uvádzaných zdôvodneniach prevodov ich majetku chýbali dôvody, prečo boli dané prevody výhodné pre samosprávny kraj, prospešné pre jeho rozvoj a aký majú pre neho prínos. V zdôvodnení osobitného zreteľa, ale aj iných spôsobov prevodu, by z hľadiska dobrej praxe a zásad dobrého hospodára, ale aj zákonnej povinnosti majetok VÚC zveľaďovať, chrániť a hospodáriť s ním v prospech rozvoja VÚC 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 VÚC, jeho obyvateľov a životné prostredie.

Zistené boli ojedinelé porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov a zásad hospodárenia pri prenájme a predaji majetku VÚC, ochrane majetkových práv VÚC a v účtovnej evidencii majetku:

- prenájom školského zariadenia bez rozhodnutia o zmene jeho účelového určenia,
- predaj pozemku, na ktorom nestála žiadna stavba spôsobom prevodu pozemku zastavaného stavbou vo vlastníctve nadobúdateľa,
- nezverejnenie zámeru prenajať majetok VÚC z dôvodu hodného osobitného zreteľa na úradnej tabuli a internetovej stránke VÚC,
- uzavretie nájomných zmlúv s nájomným nad 100 000,00 eur s nájomníkmi, ktorí neboli zapísaní v registri partnerov verejného sektora,
- prenájom zdravotníckych zariadení z dôvodu hodného osobitného zreteľa a prostredníctvom OVS bez analýzy ekonomickej výhodnosti prenájmu a spôsobu stanovenia ročného nájomného,
- dohodnutie nižšieho nájomného ako určovali zásady hospodárenia VÚC,
- nevyrubenie úrokov z omeškania za neuhradenie nájomného alebo kúpnej ceny v určenej lehote splatnosti,
- viacročné evidovanie skolaudovanej stavby na účte obstarania dlhodobého hmotného majetku,
- vykazovanie vysokej hodnoty dlhodobého majetku v obstaraní bez primeranej korekcie a zameraných investícií v sume 243 tis. eur,
- neodúčtovanie zlikvidovaného majetku v hodnote 101 tis. eur.

3.3 ZNÍŽENÁ ÚČINNOSŤ VNÚTORNÉHO KONTROLNÉHO SYSTÉMU

Znížená miera účinnosti vnútorného kontrolného systému jednotlivých VÚC vyplýva z vyššie uvedených skutočností a nedostatkov. **Vnútorné kontrolné systémy samosprávnych krajov neodhalili a neriešili systémové problémy, ako sú formálny programový rozpočet a aplikačná prax v rámci inštitútu osobitného zreteľa.** Stanoviská hlavných kontrolórov VÚC boli spravidla formálne, bez identifikácie relevantných rizík. Kontrola realizácie a dosahovania výsledkov programov VÚC prostredníctvom plnenia zámerov, cieľov a príslušných merateľných ukazovateľov nebola v kontrolovanom období aktívne vykonávaná. Napriek zriedkavej chybovosti vo vykonávaní základnej finančnej kontroly nedošlo v konečnom dôsledku k eliminácii kontrolou zistených nedostatkov. To vypovedá o formálnosti v zavedených postupoch finančného riadenia VÚC.

REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

NKÚ SR napriek zhoršenej epidemiologickej situácii v druhej polovici roka 2020 komunikoval so všetkými kontrolovanými samosprávnymi kraji počas celého výkonu kontroly, vrátane vysvetľovania kontrolných zistení a odporúčaní uvedených v protokoloch o výsledku kontrol. Ku kontrolným zisteniam, uvedeným v protokoloch o výsledku kontroly, z ôsmich VÚC námietky proti ich pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti predložili BSK, NSK a TTSK. Námietky reflektovali na zistenia v oblasti porušení všeobecne záväzných právnych predpisov, a rovnako aj v prípadoch dobrej praxe. NKÚ SR upozorňuje,

že práve implementácia dobrej praxe vedie k efektívnosti a v konečnom dôsledku k progresu. V prípade dvoch samosprávnych krajov bol vzhľadom na opodstatnenosť jednej vznesenej námietky (TTSK) a čiastočnú opodstatnenosť ďalšej vznesenej námietky (BSK) vypracovaný dodatok k protokolu o výsledku kontroly.

Plnenie opatrení prijatých kontrolovanými samosprávnymi krajmi na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov bude NKÚ SR monitorovať.

KONTAKT

**Najvyšší kontrolný úrad
Slovenskej republiky**

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26

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