

Správa pre OcZ z ukončenej kontroly

Názov kontroly:

Kontrola tvorby a použitia fondu prevádzky, údržby a opráv u nájomných bytov obce Zemianske Kostolany.

Cieľ kontroly:

- overiť objektívny stav kontrolovaných skutočností a ich súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi a vnútornými aktmi riadenia, so zameraním hlavne na dodržanie zákonnosti pri tvorbe a použití fondu prevádzky, údržby a opráv (ďalej len „FPÚO“) u nájomných bytov obce Zemianske Kostolany

Kontrolované obdobie: **rok 2017**, v prípade potreby objektívneho zhodnotenia preverovaných skutočností aj iné súvisiace obdobie.

Kontrolovanú oblasť upravujú hlavne nasledovné právne predpisy:

- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „zákon o kontrole“, alebo „zákon o finančnej kontrole“)
- Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“)
- Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 583/2004 Z. z.“)
- Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o účtovníctve“)
- Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 443/2010 Z. z.“)
- Výnos Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky z 23. decembra 2004 číslo V-1/2004, o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania („ďalej len „výnos V-1/2004“), vrátane Výnosu MVaRR SR č. V-1/2006, V-1/2008 a V- 2/2008
- Zákon č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov
- Opatrenie ministerstva financií Slovenskej republiky č. R-1/2001
- Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 23. apríla 2008 č. 01/R/2008 o regulácii cien nájmu bytov (ďalej len „Opatrenie MF SR č. 01/R/2008“)
- Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. augusta 2007 č. MF/16786/2007-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovnej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce, vyššie územné celky v znení neskorších zmien (ďalej len „Opatrenie č. MF/16786/2007-31“)
- Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník
- Nariadenia Vlády SR z 18. apríla 1995 č. 87/1995 Z. z., ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia Občianskeho zákonníka
- Štatút obce Zemianske Kostolany, ktorý bol schválený OZ dňa 9.9.2015 uznesením číslo 83/15 a nadobudol účinnosť 9.9.2015
- okrajovo aj zákon č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov

- Metodické usmernenie MF SR číslo MF/017392/2015-422 poskytnuté MDVaRR SR zo dňa 05.08.2015
- VZN obce Zemianske Kostolany č. 11/2011 o podmienkach prideľovania bytov určených na nájom v bytových domoch postavených s podporou štátu s účinnosťou od 01.01.2011
- VZN obce Zemianske Kostolany č. 2/2012 Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce Zemianske Kostolany schválené OcZ dňa 16.05.2012 uznesením číslo 46/12 s účinnosťou od 1.6.2012
- VZN obce Zemianske Kostolany č. 5/2016 ktorým sa mení VZN č. 2/2012, ktoré bolo schválené OcZ dňa 14.12.2016 uznesením číslo 107/2016 s účinnosťou od 30.12.2016

Na začiatku kontroly som sa zamerlal na zákony ktoré upravujú čo je majetkom obce a nakladanie s ním, tak aj na ostatné normy obce upravujúce fondy všeobecne, ale aj s dôrazom na tvorbu a použitie fondu prevádzky, údržby a opráv v bytových domoch s nájomnými bytmi vo vlastníctve obce.

Už z úvodu tejto správy, kde sú uvedené použité právne normy, vidno, že sa vôbec nejednalo o jednoduchú kontrolu, obzvlášť preto, že niektoré ustanovenia predmetných zákonov nie sú jednoznačné a odpoveď na niektoré otázky je potrebné hľadať v ďalších súvisiacich zákonoch a predpisoch.

V súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi je štatút obce základným normatívno-právnym a organizačným predpisom obce. Upravuje postavenie a pôsobnosť obce, práva a povinnosti obyvateľov obce, základné zásady hospodárenia a financovania, nakladanie s majetkom obce, postavenie a pôsobnosť obecného zastupiteľstva, starostu a ďalších orgánov obecnej samosprávy. Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starostka obce.

Čo sa týka samotnej kontroly, ako už z predchádzajúceho vidieť, jej záber je rozsiahly naprieč viacerými zákonmi. Z toho dôvodu sa pokúsim len zhrnúť a zjednodušiť moje zdôvodnenie kontrolných zistení. V úvode však musím spomenúť niektoré ustanovenia použitých právnych predpisov, na základe ktorých ďalej odôvodňujem moje ďalšie zistenia.

V prvej časti zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení, ktorý pojednáva o Postavení obcí, je v § 1, kde sa hovorí o Základných ustanoveniach, v ods. 1) uvedené:

„Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom **samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami.**“

V § 7, pojednávajúcom o Financovaní obce je uvedené:

„1) **Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov**, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov.

2) **Obec môže na plnenie svojich úloh** použiť návratné zdroje financovania a **prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov.**

6) **Obec si môže na plnenie svojich úloh zriadiť mimorozpočtové peňažné fondy.....“**

V § 8, ktorý pojednáva o Majetku obce je okrem iného uvedené:

„1) Majetkom obce sú veci vo vlastníctve obce a majetkové práva obce.

2) Majetok obce slúži na plnenie úloh obce.

6) **Majetok obce a nakladanie s ním upravuje osobitný zákon.**“

Týmto osobitným zákonom je Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov. V zákone č. 138/1991 Zb. o majetku obcí je v § 1 ods. 1) uvedené: „Účelom tohto zákona je ustanoviť, ktoré veci z majetku Slovenskej republiky prechádzajú do vlastníctva obcí a **upraviť majetkové postavenie a hospodárenie obcí s ich majetkom.**“

V § 1, ods. 2) je ďalej upravené, čo je majetkom obce nasledovne: „**Majetok obce tvoria nehnuteľné veci a hnutel'né veci vrátane finančných prostriedkov**, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva, ktoré sú vo vlastníctve obce podľa tohto zákona alebo ktoré nadobudne obec do vlastníctva prechodom z majetku Slovenskej republiky na základe tohto zákona alebo osobitného predpisu, alebo vlastnou činnosťou.“

Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že majetkom obce sú aj peňažné prostriedky, a teda aj peňažné fondy obce.

Pri možnosti nakladať s majetkom obce sa opäť musím vrátiť k zákonu o obecnom zriadení, kde je v § 11, ktorý pojednáva o Obecnom zastupiteľstve v ods. 4) okrem iného uvedené: „**Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä mu je vyhradené**

- a) **určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce** a s majetkom štátu, ktorý užíva, **schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním**
- k) **schvaľovať štatút obce,**

Tu spomeniem ešte niektoré ustanovenia zo Štatútu obce Zemianske Kostol'any týkajúce sa majetku obce a nakladania s ním súvisiace s predmetom kontroly. Čo sa týka majetku obce v § 1 ods. 1) Štatútu je okrem iného uvedené, že upravuje základné zásady hospodárenia a financovania, nakladania s majetkom obce, ďalej postavenie a pôsobnosť obecného zastupiteľstva, starostu a ďalších orgánov obecnej samosprávy atď.

V § 2 je uvedené: „**Obec je právnickou osobou samostatne hospodáriacou s vlastným majetkom a so svojimi finančnými zdrojmi za podmienok stanovených zákonom a všeobecne záväznými nariadeniami obce.**“

V § 9 Štatútu obce je v ods. 1) uvedené: „Podrobnosti o hospodárení s majetkom obce upravujú „Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce Zemianske Kostol'any“, ktoré schvaľuje obecné zastupiteľstvo.“

V týchto „Zásadách...“ je v § 2 pojednávajúcom o majetku obce v ods. 2) uvedené: „**Majetkom obce sú aj finančné prostriedky** na príslušných finančných účtoch, finančná hotovosť a cenné listiny prípadne obligácie.“

Tu sa musím opäť vrátiť k samotnému Zákonu Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, hlavne k jeho ustanoveniam týkajúcim sa hospodárenia a nakladania s majetkom obce.

V § 9 je uvedené, že **obecné zastupiteľstvo určí „Zásady hospodárenia s majetkom obce“,**

Obecné zastupiteľstvo obce Zemianske Kostol'any sa v súlade s § 6 a § 11 ods. 4, písm. a) a g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov, ako aj v súlade s § 9 ods. 1 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí uznieslo na „**Všeobecne záväznom nariadení obce Zemianske Kostol'any č. 2/2012 „Zásady hospodárenia**

a nakladania s majetkom obce Zemianske Kostol'any“, ktoré bolo schválené OcZ dňa 16.05.2012 uznesením číslo 46/12 a nadobudlo účinnosť dňa 1.6.2012.

Tieto zásady hospodárenia s majetkom obce boli doplnené VZN obce Zemianske Kostol'any č. 5/2016 ktorým sa mení VZN č. 2/2012, ktoré bolo schválené OcZ dňa 14.12.2016 uznesením číslo 107/2016 s účinnosťou od 30.12.2016.

V § 3 týchto zásad hospodárenia s majetkom obce, ktorý pojednáva o „Nakladaní s majetkom obce“ je v ods. 1) uvedené:

„S majetkom Obce Zemianske Kostol'any sú oprávnení nakladať a hospodáriť :

obecné zastupiteľstvo – v zmysle platných zákonov a tohto VZN

štatutárny orgán obce /starosta/ - v zmysle platných zákonov a tohto VZN

zamestnanci obce – v rozsahu výkonu svojej funkcie v súlade s organizačným

poriadkom obecného úradu a uzavretej pracovnej zmluvy

rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené obcou - v súlade so zriaďovacou

listinou a rozsahu vydaných oprávnení /napr.

živnostenského, koncesie a pod. /

Iné subjekty sú oprávnené nakladať s majetkom obce len pokiaľ to vyplýva z osobitných rozhodnutí alebo postupov oprávnených orgánov obce, alebo v dôsledku odvrátenia vzniku a odstránenie následkov živelnjej pohromy.“

V ods. 10) je zas uvedené:

„Obec Zemianske Kostol'any vystupuje v majetkových vzťahoch vo svojom mene a má majetkovú zodpovednosť z týchto vzťahov vyplývajúcu, pokiaľ osobitné predpisy neustanovujú inak. **Za majetok obce a nakladanie s ním zodpovedajú orgány obce /obecné zastupiteľstvo a starosta obce/ v rozsahu svojich právomocí daných zákonom číslo 138/91 a 369/91 Zb.** Zamestnanci obecného úradu zodpovedajú za zverený majetok obce v zmysle pracovnoprávných predpisov v rozsahu svojich povinností vyplývajúcich z pracovnej náplne a popisu vykonávanej funkcie.“

Aj keď to možno úplne jednoznačne nevyplýva z vyššie uvedených predpisov, ale vo vzťahu k tvorbe a použitiu fondu prevádzky, údržby a opráv je rozhodovacia právomoc starostu zúžená. Keďže v Štatúte obce ani v Zásadách hospodárenia s majetkom obce nie je upravené nakladanie s FPÚO, je potrebné pristúpiť k extenzívnemu výkladu ustanovenia § 11 ods. 4, písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. o majetku obcí, ktoré priznáva obecnému zastupiteľstvu právo schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa majetku obce.

V zákone č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v platnom znení, ktorý sa však nevzťahuje na kontrolované sociálne byty, je v zákone presne stanovená tvorba ako aj nakladanie s prostriedkami vo fonde prevádzky, údržby a opráv, čo však v zákone č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v platnom znení chýba. Z toho dôvodu je potrebné stanoviť to v predpise obce, najlepšie vo VZN schválenom OcZ (viď § 2 Štatútu obce, ako aj v stanovisko MF/017392/2015-422 zo dňa 05.08.2015). Obec síce má prijaté VZN o podmienkach prideľovania bytov.... (viď nižšie), kde to však tiež chýba.

Vo VZN obce Zemianske Kostol'any č. 11/2011 o podmienkach prideľovania bytov určených na nájom v bytových domoch postavených s podporou štátu je v Článku 7 s názvom: „Nájom a platby súvisiace s nájomom“ uvedené ohľadom výšky nájomného a výšky tvorby fondu prevádzky, údržby a opráv len nasledovné:

1) **Výška čistého ročného nájomného** za byt sa stanovuje v zmysle platných právnych predpisov pre nájomné obecné byty vo výške **max. 5 % z obstarávacej ceny bytu**. Výška čistého nájomného pre jednotlivé byty **bude určená uznesením OZ**.

3) **Splatnosť nájomného a úhrad za plnenia poskytované s užívaním bytu je mesačne vopred vždy do 15. dňa predchádzajúceho mesiaca.**

4) **Výška „Fondu údržby a opráv“ je stanovená zákonom minimálne 0,5 % nákladov na obstaranie nájomného bytu. Jej výška bude pre jednotlivé byty určená uznesením OZ.**

5) Finančná zábezpeka za užívanie bytu nepresiahne šesťmesačné nájomné, pričom lehota na zloženie finančnej zábezpeky nájomcom nebude dlhšia ako 30 kalendárnych dní pred odpísaním nájomnej zmluvy. **Finančná zábezpeka bude pre jednotlivé byty určená uznesením OZ.**

Aj z vyššie uvedeného vidieť, **pri všetkých dôležitých otázkach týkajúcich sa úhrad v obecných nájomných bytoch má rozhodujúce slovo Obecné zastupiteľstvo obce Zemianske Kostolany. Preto je legitímne požadovať, aby toto rozhodovalo nie len o výške tvorby FPÚO ale aj o použití týchto prostriedkov**, napr. na základe predloženého plánu na použitie prostriedkov tohto fondu, na základe ktorého by sa naň v rozpočte obce vyčlenili finančné prostriedky. Pri nutnosti nepredvídaných investícií (okrem havarijných situácií), by o nich taktiež malo rozhodnúť obecné zastupiteľstvo.

Nakoľko obec Zemianske Kostolany nemá schválené obecným zastupiteľstvom žiadne usmernenie o tvorbe a použití fondu prevádzky, údržby a opráv, nie je jednoznačne jasné ako sa tento má tvoriť, ako často a kedy má doňho obec prispievať a ako sa tento má a môže používať, čo môžu byť výdavky fondu a tiež na aké práce a služby sa tento môže použiť a kompetencie pri jeho použití, odporúčam Obecnému úradu vypracovať a dať schváliť v obecnom zastupiteľstve presné pravidlá tvorby a použitia fondu prevádzky, údržby a opráv bytových budov s nájomnými bytmi, ktoré sú vo výlučnom vlastníctve obce Zemianske Kostolany, alebo takto doplniť jestvujúce VZN (viď vyššie).

Najdôležitejšie ustanovenie ohľadom tvorby FPÚO sa nachádza v § 18, ods. 2) zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní, kde je uvedené, citujem: **„Vlastník z dohodnutého nájomného tvorí fond prevádzky, údržby a opráv ročne minimálne vo výške 0,5 % nákladov na obstaranie nájomného bytu,“** pričom v tomto predpise nie je stanovená maximálna výška jeho tvorby.

Obec Zemianske Kostolany je výlučným vlastníkom troch bytových domov s nájomnými bytmi financovaných z vlastných zdrojov a s podporou Štátneho fondu rozvoja bývania a prostredníctvom dotácií z Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky.

Ako z predchádzajúceho vidieť, obec má ako vlastník nájomných bytov povinnosť tvoriť fond prevádzky, opráv a údržby. O výške príspevku do fondu nad zákonom stanovené percento, má právo rozhodnúť jedine vlastník, v tomto prípade obec prostredníctvom obecného zastupiteľstva.

Na správny výpočet výšky nájomného ako aj výšky príspevku do fondu prevádzky, je potrebné správne stanoviť výšku nákladov na obstaranie nájomných bytov v zmysle platných zákonov, Opatrení MF SR, ako aj Výnosov MVarR SR, platných v čase výstavby a kolaudácie bytových budov. Tieto neboli zo strany obecného úradu správne určené.

Aj keď tým nebol porušený § 18, ods. 2, zákona č. 443/2010 Z. z., keďže príspevok do FPÚO bol stanovený vo výške väčšej, ako je minimálne určená výška 0,5 %, došlo k nesúladu medzi obecným zastupiteľstvom schválenou výškou v percentuálnom vyjadrení oproti nominálnej hodnote príspevku. Z uvedeného dôvodu **odporúčam zosúladiť pri výške nájomného a výške príspevku do FPÚO ich percentuálnu, ako aj menovitú hodnotu s uzneseniami obecného zastupiteľstva a s VZN č. 11/2011.**

Podľa podkladov, ktoré mi predložil ku kontrole Obecný úrad Zemianske Kostol'any, jednoznačne nevyplýva, že sa fond údržby, prevádzky a opráv vedie analyticky podľa jednotlivých bytových domov s nájomnými bytmi. Odporúčam **analyticky viesť evidenciu tvorby a použitia FPÚO podľa jednotlivých bytových budov, a túto nasledovať len na pomocných dokladoch.**

V rámci záverečného účtu obce Zemianske Kostol'any je potrebné rozhodnúť o prebytku na týchto fondoch prevádzky, údržby a opráv, ako aj o hospodárení s fondmi podľa jednotlivých bytových domov za rok, za ktorý sa záverečný účet zostavuje.

Na základe kontrolných zistení boli navrhnuté dve odporúčenia a štyri opatrenia na zlepšenie jestvujúceho stavu a na odstránenie príčin ich vzniku, o plnení ktorých mi má kontrolovaný subjekt predložiť písomný zoznamu splnených opatrení najneskôr do 29.06.2018.

V Prievidzi dňa 11.04.2018

Ing. Jozef Krett
Hlavný kontrolór obce Zemianske Kostol'any