

2020

Správa o výsledku kontroly

Kapitálové transfery a záväzkové vzťahy zriaďovateľa a
jeho príspevkovej organizácie



Správa o výsledku kontroly

Kapitálové transfery a záväzkové vzťahy zriaďovateľa a jeho príspevkovej organizácie

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrik, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Bratislava september 2020

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	4
ZOZNAM TABULIEK.....	4
ZOZNAM GRAFOV.....	4
ZHRNUTIE	5
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	7
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	7
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA.....	7
3.1 NESYSTÉMOVÉ PLÁNOVANIE INVESTÍCIÍ.....	7
3.2 PRESUNY MAJETKU BEZ ZAVEDENÝCH POSTUPOV	8
3.3 OBCHÁDZANIE ZADLŽENOSTI	9
3.4 NEHOSPODÁRNE NAKLADANIE S MAJETKOM	10
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	12
5 TÍM KONTROLÓROV	12
ZÁVER	12
KONTAKT	13

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
GIB, príspevková organizácia, kontrolovaný subjekt	Generálny investor Bratislavy
katastrálny zákon	Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)
mesto Bratislava, kontrolovaný subjekt, HMB, zriaďovateľ	Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava
MsZ	Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Bratislava
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
PAMING	Príspevková organizácia mesta PAMING – Mestský investor pamiatkovej obnovy
VZN o zásadách hospodárenia	VZN č. 18/2011 z 15. decembra 2011 o zásadách hospodárenia s majetkom hlavného mesta Bratislavy
zákon o finančnej kontrole	Zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov 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
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o účtovníctve	Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov
ZŠON, zimný štadión	Zimný štadión Ondreja Nepelu

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1 – Poskytnuté kapitálové transfery HMB pre GIB	8
---	---

ZOZNAM GRAFOV

Graf 1 – Majetok GIB k 31. 12. 2018, v mil. eur.....	9
Graf 2 – Dlh Hlavného mesta SR Bratislava v r. 2010 až 2018	10
Graf 3 – Významné zistenia v mil. eur	11

ZHRNUTIE

Predmetom tejto kontrolnej akcie Najvyššieho kontrolného úradu SR bol majetok hlavného mesta a nakladanie s ním. Kontrolóri totiž už v minulosti, pri kontrole účtovných závierok Bratislavy, identifikovali riziká nesprávneho účtovania pri presune majetku medzi rozpočtovými a príspevkovými organizáciami mesta. V roku 2018 malo mesto Bratislava v zriaďovateľskej alebo zakladateľskej pôsobnosti 25 rozpočtových a 10 príspevkových organizácií. V štyroch obchodných spoločnostiach má stopercentné podiely, v dvoch spoločnostiach nadpolovičné a v ďalších piatich má 50-percentné, resp. menšie podiely.

Kontrola kapitálových transferov a záväzkových vzťahov mesta Bratislavy a ním zriadenej príspevkovej organizácie Generálny investor Bratislavy (GIB) sa týkala obdobia rokov 2011 až 2018. Táto organizácia plní pre hlavné mesto funkciu investora a verejného obstarávateľa pri výstavbe či rekonštrukcii nehnuteľností; počas kontrolovaného obdobia dostala od mesta kapitálové transfery vo výške takmer 40 miliónov eur. Na príklade tých najvýznamnejších investícií v nedávnej minulosti – najmä Zimného štadióna Ondreja Nepelu (ZŠON) – kontrolóri poukázali na viaceré nedostatky pri nakladaní s verejným majetkom.

Rekonštrukcia štadióna v hodnote takmer 100 miliónov eur (z toho cca 41 miliónov eur bola dotácia zo štátneho rozpočtu) prebehla v rokoch 2008 až 2011 a bola predmetom kontroly NKÚ SR už v roku 2011. Vtedy úrad poukázal na nedostatky pri príprave a výstavbe tak významného projektu. Genéza však siaha až do roku 2006, odkedy sa plánovala pre účely majstrovstiev sveta v ľadovom hokeji výstavba novej haly na petržalskej strane Dunaja. Tam už mesto investovalo nemalé prostriedky a zamieňalo pozemky. Po dvoch rokoch však prišlo rozhodnutie o „rekonštrukcii“ Zimného štadióna O. Nepelu formou zbúrania starej haly a výstavby nového štadióna. Z vtedajších zistení kontrolórov vyplynulo, že poslanci mestského zastupiteľstva nemali presné a komplexné informácie pri rozhodovaní o rekonštrukcii štadióna a jednoznačne vopred neschválili konečnú cenu rekonštrukcie. Poslanci odsúhlasili len zámer rekonštrukcie s tým, že cena tejto investície mala byť viac ako 40 miliónov eur, pričom túto sumu mala poskytnúť vláda SR formou dotácie hlavnému mestu. Všetky ďalšie kroky boli v réžii GIB. Poslanci mestského zastupiteľstva už len následne schvaľovali navýšenie rozpočtu za položky, ktoré neboli predmetom schváleného zámeru. To poukazuje na nesystémové plánovanie investícií na hlavnom meste, čo spôsobilo ďalšie nedostatky pri nakladaní s verejným majetkom.

NKÚ SR na základe tejto kontroly poukázal na kľúčový problém – GIB uzatvoril zmluvu so záväzkami, ktoré nemal kryté v rozpočtoch v roku 2009 až 2011, čo bolo porušením zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a tiež finančnej disciplíny.

Kontrolóri tiež identifikovali viacero porušení zákona o verejnom obstarávaní, na základe ktorého GIB v apríli 2009 uzavrel zmluvu na rekonštrukciu za takmer 75 mil. eur. Následne bola táto cena ôsmimi dodatkami navýšená o ďalších 12 miliónov eur. Ďalších takmer 6 miliónov eur pritom stáli prístupové komunikácie a inžinierske siete a viac ako 3 mil. eur projektová dokumentácia. Celková hodnota faktúr za rekonštrukciu zimného štadióna a súvisiace práce predstavovala nakoniec takmer 97 miliónov eur. Štátna dotácia bola poskytnutá v plnom rozsahu, ako bola vládou schválená, teda 40,6 milióna eur. Zostávajúcich 56 mil. eur bolo zaplatených z rozpočtu hlavného mesta.

Táto skutočnosť mala významný vplyv aj na budúcnosť. GIB, ako objednávateľ rekonštrukcie v mene hlavného mesta, nemal zabezpečené financie na zaplatenie všetkých faktúr. Následné sankcie za oneskorené platby a poplatky z pohľadávok, ktoré postúpili veritelia banke, predstavovali do roku 2018 **sumu 2,5 milióna eur, čo NKÚ SR hodnotí ako ne hospodárne nakladanie s finančnými prostriedkami a porušenie finančnej disciplíny.** V zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy je subjekt verejnej správy povinný voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny vyvodiť zodpovednosť, to sa však nestalo.

Neuhradené faktúry mali za následok postúpenie pohľadávok dodávateľmi banke, čo spôsobilo, že sa dlh GIBu voči veriteľom vo výške 27,1 mil. eur preklasifikoval na bankový úver. **Vysporiadanie tohto dlhu zo strany hlavného mesta a jeho organizácie hodnotí NKÚ SR ako výrazne neštandardné, vysoko rizikové a v rozpore so zákonom.** Mesto sa totiž zaviazalo, že reštrukturalizovaný dlh bude uhrádzať kapitálovými transfermi GIB-u, ktorý následne splácal tieto záväzky banke. **Kapitálové financie však majú slúžiť len na nové investície, nie na splácanie bankového úveru. Prevzatie úveru GIBom bolo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy, pretože príspevková organizácia nemôže prijať záväzok v podobe bankového úveru.** Tento

záväzok na seba mohlo prevziať mesto ako zriaďovateľ. NKÚ SR v tomto prípade poukazuje na **riziko obchádzania zákonnej hranice zadlženosti**, pretože v tom čase bolo mesto zadlžené nad prípustnú hranicu – 60 % bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Započítaním dlhov za rekonštrukciu objektov zimného štadióna (27 mil. eur) a Starej radnice (1,7 mil. eur) by došlo k prekročeniu povoleného dlhového stropu. **Poskytovaním kapitálových transferov na splácanie dlhu mestskej organizácii boli skresľované skutočné údaje o stave verejných financií hlavného mesta – uvádzali nesprávnu výšku dlhu hlavného mesta**, čo mohlo mať ďalšie dôsledky, napr. v podobe bezproblémového prístupu k úverom. **Vzhľadom na podozrenie zo spáchania trestného činu skresľovania údajov hospodárskej a obchodnej evidencie, odstúpi NKÚ SR výsledky kontroly orgánom činným v trestnom konaní.**

Pri správe a účtovaní majetku zimného štadióna mesto ani GIB nepostupovali v súlade so zákonmi, ani s vlastnými pravidlami stanovenými vo VZN o zásadách hospodárenia. Mesto napríklad nemalo dostatočne upravené postupy pri presunoch majetku medzi svojimi organizáciami. V zriaďovacej listine organizácie nebol uvedený presný rozsah a vyčíslenie majetku, ktorý jej bol zverený, čo bolo v rozpore so zákonom. Správa majetku nebola vyznačená na liste vlastníctva. Rekonštrukciu Mirbachovho paláca z roku 2012 GIB zaúčtoval až v r. 2017. Zhodnotenie tohto majetku mesto nezaúčtovalo vôbec. **O nezrovnalostiach v účtovníctve svedčí aj fakt, že GIB má v evidencii majetok v hodnote viac ako 72 miliónov eur, ku ktorému však nemá žiadne doklady a nevie ho identifikovať.** Hodnotu milión eur predstavujú zmarené investície – teda náklady na projekty, ktoré sa nereali- zovali.

Až 70 % kapitálových transferov od hlavného mesta využívala mestská organizácia GIB v období rokov 2011 až 2018 len na splácanie dlhu za zimný štadión. Ten však už bol zverený inej mestskej organizácii – STARZ. Vlastné príjmy a činnosti, na ktoré bola organizácia zriadená, boli realizované len v minimálnej miere. Je preto **na zvážení zriaďovateľa, či organizácia s približne dvadsať zamestnancami, ktorá prevažne len uhrádza staré dlhy, má opodstatnenie**, a či by obstarávanie investičnej činnosti nezvládol lepšie so svojim rozsiahlym aparátom odborníkov magistrát hlavného mesta.

Podobne, ako sa pri rekonštrukcii zimného štadióna postupovalo nesystematicky a ad hoc, ani pri ostatných projektoch **nemalo hlavné mesto plán investícií**, z ktorého by bolo dopredu dlhodobo zrejmé, čo sa ide stavať alebo rekonštruovať. Predstavitelia mesta plánovali len kapitálové výdavky na jednotlivé položky v rámci celkového rozpočtu hlavného mesta. Podľa NKÚ SR **je však nevyhnutné, aby mesto postupovalo pri plánovaní investícií systematicky.** Pretože veľké investície spravidla nie sú záležitosťou jedného roku, NKÚ SR odporúča aspoň trojročné plánovanie investícií, ktoré sa bude pravidelne vyhodnocovať a aktualizovať.

Pri kontrole sa opäť preukázala nedostatočná spolupráca hlavného mesta a jeho podriadených organizácií, preto **NKÚ SR odporúča mestu Bratislava prijať jasné pravidlá na nakladanie s majetkom medzi svojimi organizáciami.**

V súvislosti s problémom prijatia úveru rozpočtovou a príspevkovou organizáciu **upozorňuje NKÚ SR aj iné samosprávy a subjekty verejnej správy na riziko porušenia zákona**, ktoré môže byť vnímané aj ako trestný čin skresľovania údajov hospodárskej a obchodnej evidencie. Preto sa bude špeciálne tejto oblasti venovať aj pri iných nasledujúcich kontrolách samospráv a nimi zriadených organizácií.

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s majetkom a záväzkami Hlavného mesta Bratislava a jeho príspevkovej organizácie.

Predmet kontrolnej akcie

1. Systém poskytovania, prijímania a použitia kapitálových transferov.
2. Záväzkové vzťahy medzi zriaďovateľom a príspevkovou organizáciou.
3. Vnútny kontrolný systém vo vzťahu k príspevkovej organizácii.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu a finančná, a to na základe Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2020.

Kontrolná akcia bola zaradená do plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na základe analýzy účtovných závierok príspevkovej organizácie GIB. NKÚ SR identifikoval viaceré nejasnosti a nezrovnalosti pri nakladaní s majetkom a záväzkami tohto subjektu. Kontrola u zriaďovateľa bola vykonaná na objasnenie a vysvetlenie transferových a záväzkových vzťahov medzi zriaďovateľom a príspevkovou organizáciou. Kontrolovaným obdobím boli roky 2011 – 2018 a súvisiace obdobia.

Kontrola bola vykonaná v zmysle príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií. Kontrolóri v rámci kontroly využili preskúmanie dokladov, analytické postupy a prepočty, pozorovanie a rozhovory. Základným legislatívnym rámcom kontroly bol zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, zákon o účtovníctve, zákon o finančnej kontrole a katastrálny zákon.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 NESYSTÉMOVÉ PLÁNOVANIE INVESTÍCIÍ

Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava zriadilo 1. januára 1991 príspevkovú organizáciu **Generálny investor Bratislavy (GIB)**, aby preň vykonávala funkciu investora, verejného obstarávateľa investícií a verejných prác financovaných z jeho rozpočtových prostriedkov. Predmetom jej činnosti bola najmä

- príprava a realizácia pozemných a dopravných stavieb,
- záchrana a obnova nehnuteľných kultúrnych pamiatok,
- spravovanie, prevádzka, údržba, obnova a výstavba fontán, pomníkov a pamätných tabúl,
- údržba a starostlivosť o zeleň.

Kontrolou bola preverená najmä realizácia investičných činností, presuny majetku a finančné vzťahy medzi zriaďovateľom a príspevkovou organizáciou.

Hlavné mesto ako zriaďovateľ **nezostavovalo samostatný plán investícií** pre GIB. Investičné činnosti boli realizované na základe písomného poverenia primátorom, po schválení MsZ. Uvedenú skutočnosť **NKÚ SR hodnotí ako rizikovú** najmä z dôvodu, že v kontrolovanom období GIB vykonával len minimálnu investičnú činnosť. Preto NKÚ SR odporúča zostavovať plán investícií s rozpisom finančných prostriedkov najmenej na tri roky, pravidelne ho aktualizovať a zaviesť systémový prístup k realizácii investičných činností súvisiacich s predmetom činnosti GIB.

Rozpočtový proces hlavného mesta Bratislavy bol upravený v štatúte mesta a vo VZN o zásadách hospodárenia, ktoré len čiastočne upravovali jednotlivé činnosti v rámci rozpočtového procesu. Proces poskytovania transferov organizáciám v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta nebol v týchto interných predpisoch upravený, preto **NKÚ SR odporúča vypracovať internú smernicu** upravujúcu proces poskytovania transferov organizáciám v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta.

GIB ako príspevková organizácia hospodárila podľa svojho rozpočtu príjmov a výdavkov (resp. nákladov a výnosov). Každoročný rozpočet GIB-u zahŕňal príspevok od zriaďovateľa, vlastné príjmy a prostriedky prijaté od iných

subjektov. Príspevok od zriaďovateľa bol poskytovaný vo forme bežných a kapitálových transferov. Kontrolou bolo **preverené poskytovanie kapitálových transferov** príspevkovej organizácii GIB. Finančné vzťahy boli určené záväznými ukazovateľmi.

Kapitálové transfery mali v kontrolovanom období stúpajúcu tendenciu, keď v roku 2018 boli takmer trojnásobne vyššie než v roku 2011, a to napriek skutočnosti, že **úlohy vyplývajúce z predmetu činnosti v zriaďovacej listine (investičné činnosti) boli vykonávané v minimálnej miere.**

Významná časť poskytnutých finančných prostriedkov (až do 93 %) bola použitá na reštrukturalizáciu dlhu týkajúceho sa výstavby ZŠON (resp. v roku 2013 aj za rekonštrukciu objektov Starej radnice). **V šiestich rokoch** kontrolovaného obdobia tvorili výdavky na reštrukturalizáciu dlhu **viac než 70 % celkových kapitálových výdavkov.**

Príjmy GIB boli v prevažnej miere tvorené príspevkami od zriaďovateľa (takmer 99 %), menej než 1 % tvorili vlastné príjmy; z toho vyplýva, že príspevková organizácia bola finančne plne závislá od svojho zriaďovateľa.

Nasledujúca tabuľka uvádza skutočne poskytnutý kapitálový transfer GIB-u od zriaďovateľa, číselné a percentuálne vyčíslenie sumy použitej na reštrukturalizáciu dlhu z rekonštrukcie ZŠON.

Tabuľka 1 – Poskytnuté kapitálové transfery HMB pre GIB

Rok	Skutočne poskytnutý príspevok v eurách	Z toho reštrukturalizácia dlhu v eurách	podiel v %
2011	3 026 037	2 154 834	71
2012	3 401 863	2 873 112	84
2013	3 617 428	371 248*	10
2014	3 146 535	1 771 248	56
2015	1 900 336	1 771 248	93
2016	7 454 779	6 074 732	81
2017	8 696 298	6 054 732	70
2018	8 633 161	6 054 732	70
Spolu	39 876 437	27 105 884	

Zdroj: NKÚ SR, vlastné spracovanie

* V roku 2013 bola z kapitálových transferov hradená tiež reštrukturalizácia dlhu za rekonštrukciu objektov Starej radnice v sume 1 732 tis. eur, spolu so ZŠON podiel predstavoval 58 %,

Absencia plánu investícií a minimálny rozsah investičných akcií súvisiacich s predmetom činnosti vedú k otázkam **opodstatnenosti existencie príspevkovej organizácie** s 21 zamestnancami.

3.2 PRESUNY MAJETKU BEZ ZAVEDENÝCH POSTUPOV

Presuny majetku medzi mestom Bratislava ako vlastníkom majetku a príspevkovou organizáciou GIB boli realizované zverením, resp. odňatím majetku do/zo správy. Majetok vytvorený investičnou činnosťou GIB bol zriaďovateľovi odovzdávaný na základe protokolov o odovzdaní a prevzatí majetku.

Tieto postupy boli preverené na vybranej vzorke majetku a bolo zistené, že mesto Bratislava **nemalo v interných smerniciach dostatočne upravené postupy pri presunoch majetku** medzi ním a organizáciami v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti. To prinieslo viacero **pochybení pri evidencii majetku, nesprávne účtovanie aj vykazovanie stavu a pohybu majetku.**

Na základe týchto skutočností NKÚ SR **odporúča mestu Bratislava upraviť postupy pri presunoch majetku** medzi zriaďovateľom a organizáciami v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti **v interných smerniciach** a zdefinovať dokumentáciu a postupy potrebné k týmto transakciám.

Kontrolou evidencie a účtovania majetku boli zistené viaceré porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov:

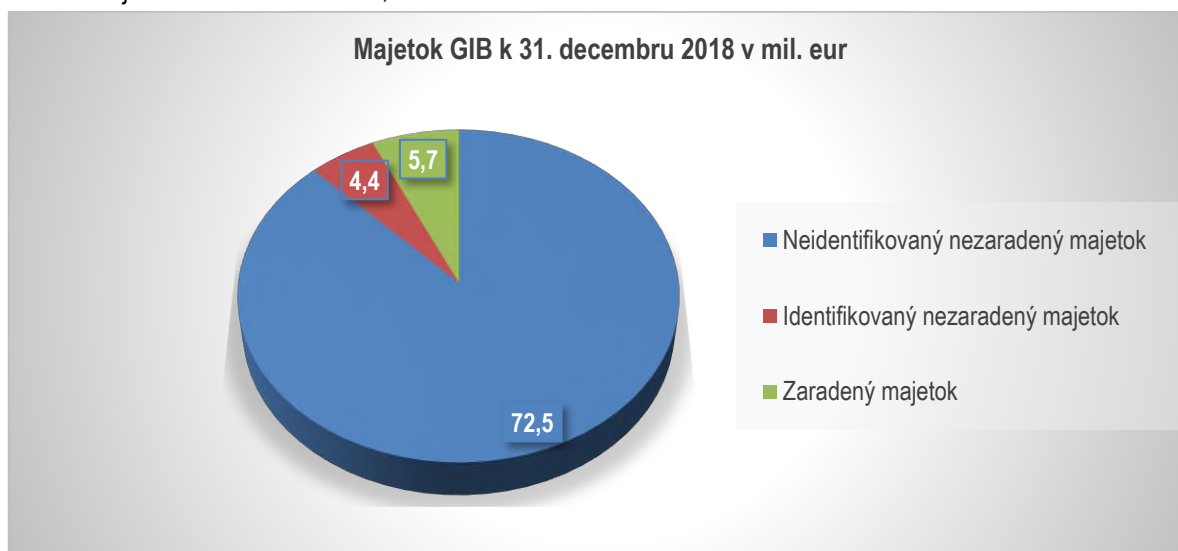
- zriaďovacia listina GIB neobsahovala vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý bol príspevkovej organizácii zverený do správy (zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy),
- správca majetku nebol vedený na liste vlastníctva (katastrálny zákon),
- o rekonštrukcii Mirbachovho paláca, realizovanej v roku 2012, účtoval GIB až v roku 2017 a mesto o nej neúčtovalo vôbec.

Najzávažnejšie porušenia zákona o účtovníctve boli zistené pri preverení neidentifikovaného majetku, vedeného v účtovníctve GIB. Z **celkovej hodnoty 82,6 mil. eur** neobežného majetku bol neidentifikovaný majetok v hodnote 72,5 mil. eur. Majetok, ktorý GIB identifikoval, bol v hodnote 10,1 mil. eur, z čoho v hodnote 5,7 mil. eur bol majetok zverený GIB do správy a zaradený na príslušné účty majetku, a majetok v hodnote 4,4 mil. eur tvorili nedokončené investície.

Tento majetok nevedela príspevková organizácia identifikovať, čo bolo v rozpore so zákonom o účtovníctve. NKÚ SR v tejto súvislosti potvrdil **riziko nesprávneho vykazovania majetku**, prípadne **duplicitného vykazovania** tohto majetku v rámci konsolidovaného celku. Negatívnu úlohu pri týchto nedostatkoch zohrávala nedostatočná komunikácia a spolupráca zriaďovateľa a jeho príspevkovej organizácie. Na základe toho NKÚ SR **odporúča GIB vysporiadať evidenciu majetku v úzkej súčinnosti so zriaďovateľom**.

Neidentifikovaný majetok tak tvoril podstatnú časť neobežného majetku (88 %).

Graf 1 – Majetok GIB k 31. 12. 2018, v mil. eur



Zdroj: NKÚ SR, vlastné spracovanie

3.3 OBCHÁDZANIE ZADLŽENOSTI

Mesto Bratislava poskytovalo GIB-u v kontrolovanom období transfery na splácanie záväzkov z dohôd o reštrukturalizácii dlhu. GIB sa stal dlžníkom banky z dôvodu postúpenia pohľadávok veriteľov na banku. **Celková suma istiny**, uhradená na základe týchto dohôd, bola vo výške **27,1 mil. eur**. Celková **suma úrokov** bola vo výške **2,3 mil. eur** za celé kontrolované obdobie.

Rovnaký charakter mali aj výdavky na splácanie záväzkov z postúpených pohľadávok vo výške 1,7 mil. eur, ktoré boli presunuté na GIB z bývalej príspevkovej organizácie PAMING¹.

Uvedené záväzky boli v zmysle postupov účtovania **bankovým úverom**. Kontrolou bolo zistené, že GIB účtoval o týchto záväzkoch v rozpore so zákonom o účtovníctve. Tým, že viedol vo svojom účtovníctve záväzky, ktoré mali charakter bankového úveru, nepostupoval v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy a s VZN o zásadách hospodárenia.

¹ Táto mestská organizácia bola mestským zastupiteľstvom zrušená a od roku 2013 bol GIB jej nástupníckou organizáciou.

Mesto malo kompetenciu prevziať záväzok z úveru podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, avšak ju nevyužilo a riešilo vzniknutú situáciu poskytovaním transferov GIB-u, čo NKÚ SR hodnotí ako **neštandardný systém úhrady záväzkov**, ktorého výsledkom bolo **nesprávne sledovanie výšky a vývoja dlhu mesta** podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Bankový úver sa podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy započítava do celkovej sumy dlhu mesta, čo v takomto modeli úhrady záväzkov nebolo dodržané.

Celkový dlh mesta Bratislava bol v rokoch 2010 – 2011 (obdobie schválenia dohôd o reštrukturalizácii dlhu v MsZ) **viac ako 60 %** a bol tak nad hranicou povolenou zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

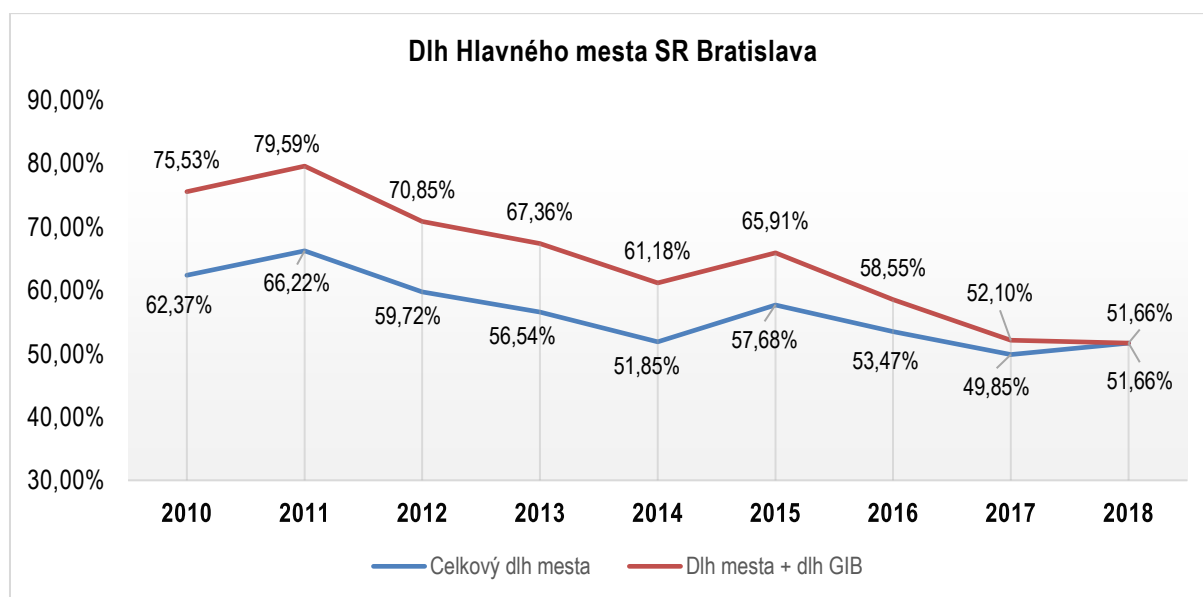
Mesto poskytovaním transferov na splácanie záväzkov z postúpených pohľadávok **obchádzalo pravidlá týkajúce sa zadĺženosti** (stanovené v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) počas celého kontrolovaného obdobia.

Výdavky súvisiace so splácaním postúpených pohľadávok v obidvoch subjektoch boli nesprávne zatriedené do kapitálových výdavkov, čo bolo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Nesprávne triedenie malo v hlavnom meste **vplyv na výsledok rozpočtového hospodárenia** a následne **tvorbu rezervného fondu**.

Porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov, súvisiace s obchádzaním zadĺženosti, postupuje NKÚ SR orgánom činným v trestnom konaní ako podozrenie zo spáchania trestného činu skresľovania údajov hospodárskej a obchodnej evidencie.

Prehľad zadĺženosti mesta Bratislava je znázornený v nasledujúcom grafe. Červenou krivkou je znázornený dlh mesta v prípade, že by mesto prevzalo na seba záväzky GIB (dlh mesta + dlh GIB).

Graf 2 – Dlh Hlavného mesta SR Bratislava v r. 2010 až 2018



Zdroj: NKÚ SR, vlastné spracovanie

3.4 NEHOSPODÁRNE NAKLADANIE S MAJETKOM

V roku 2008 primátor HMB splnomocnil GIB na prípravné a realizačné zabezpečenie stavby/rekonštrukcie ZŠON. V súvislosti s touto výstavbou GIB uzatvoril viaceré zmluvy o dielo, ktorých **záväzky neboli splatené v dohodnutom termíne**. Na základe tejto skutočnosti dodávatelia postúpili svoje pohľadávky banke a boli uzatvorené dohody o reštrukturalizácii dlhu.

Zrekonštruovaný ZŠON bol po kolaudácii v roku 2011 **odovzdaný mestu Bratislava v hodnote 96,9 mil. eur**. Mesto následne zverilo tento majetok do správy inej príspevkovej organizácii vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti. Záväzky súvisiace s financovaním rekonštrukcie ZŠON naďalej uhrádzal GIB až do roku 2018, kedy bolo bankou potvrdené celkové splatenie záväzku.

NKÚ SR preveril zmluvu o dielo, ktorej záväzky boli predmetom reštrukturalizácie dlhu medzi GIB a bankou. Zmluva bola uzatvorená na **uskutočnenie stavebných prác rekonštrukcie ZŠON** s dohodnutou cenou diela 74,8 mil. eur s DPH. Predpokladané finančné plnenie na rok 2009 bolo podľa informácie predloženej MsZ vo výške **24,7 mil. eur**.

Kontrolou bolo zistené, že GIB sa uzatvorením tejto zmluvy zaviazal na také úhrady, ktoré nemal zabezpečené v rozpočte na rok 2009, čo nebolo v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Uvedené konanie bolo zároveň v zmysle uvedeného zákona **porušením finančnej disciplíny**.

Vzhľadom na to, že GIB sa zaviazal pri rekonštrukcii ZŠON na úhradu takých zmluvných výdavkov, ktoré nemal v lehote ich splatnosti v plnej výške pokryté príjmami rozpočtu, vznikli GIB-u **neproduktívne náklady**, a to **zmluvná pokuta vyrubená veriteľom za oneskorenú platbu a poplatky z postúpených pohľadávok veriteľov banke** (úroky). Súhrnná výška neproduktívnych nákladov za obdobie rokov 2011 až 2018 bola **v sume 2,5 mil. eur**.

Úhradu týchto nákladov NKÚ SR hodnotí ako **nehospodárne vynakladanie finančných prostriedkov** podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zároveň **porušenie finančnej disciplíny**.

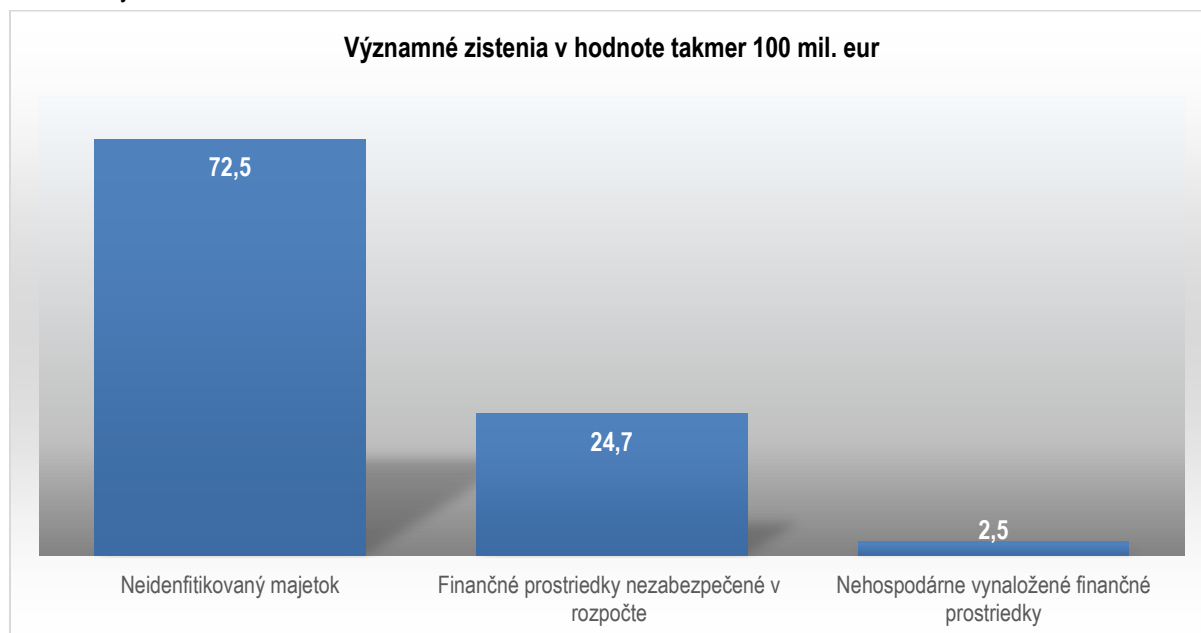
Preverení vnútorného kontrolného systému NKÚ SR zistil aj **porušenia zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite** v obidvoch kontrolovaných subjektoch, a to najmä nesprávne vykonávanie finančnej kontroly a absencia finančnej kontroly pri presunoch majetku. NKÚ SR konštatuje, že je potrebné venovať zvýšenú pozornosť overovaniu finančných operácií, najmä pri úkonoch majetkovej povahy, a zabezpečiť dodržanie cieľa finančnej kontroly.

Najzávažnejšie zistenia z kontroly vykonanej NKÚ SR sú znázornené v grafe č. 3. Vo finančnom vyjadrení možno konštatovať, že kontrolované subjekty **pochybili pri takmer 100 mil. eur**.

Kontrola poukázala na to, že **procesy prevodu majetku** medzi zriaďovateľom a organizáciami v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti boli **nesystémové a nedostatočne upravené internými predpismi**.

Systém **poskytovania kapitálových transferov** na splácanie záväzkov z reštrukturalizácie dlhu bol **neštandardný, v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi a skresľoval celkový dlh mesta**.

Graf 3 – Významné zistenia v mil. eur



Zdroj: NKÚ SR, vlastné spracovanie

ODPORÚČANIA HLAVNÉMU MESTU SR BRATISLAVA:

1. Vypracovať internú smernicu upravujúcu proces poskytovania transferov organizáciám v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta.
2. Vypracovávať plán investícií GIB s rozpisom finančných prostriedkov najmenej na tri roky, pravidelne ho aktualizovať a zaviesť systémový prístup k realizácii investičných činností. Zároveň NKÚ SR odporúča zabezpečiť, aby GIB vykonával činnosti súvisiace s predmetom činnosti.
3. Upraviť vo svojich predpisoch o zásadách hospodárenia postup zriaďovateľa a jeho organizácií pri presunoch majetku.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontrolované subjekty nevzniesli námietky voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. V zápisnici o prerokovaní protokolu sa kontrolované subjekty zaviazali prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a informovať o tom NKÚ SR v termínoch stanovených v zápisnici o prerokovaní protokolu. NKÚ SR bude plnenie týchto opatrení následne monitorovať.

Správu o splnení, resp. plnení opatrení na odstránenie zistených nedostatkov sa kontrolované subjekty zaviazali poslať NKÚ SR v termíne do konca septembra 2020.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolované subjekty vytvorili primerané podmienky pre výkon kontroly a kontrolórom poskytli maximálnu súčinnosť. Kontrolu vykonali štyri kontrolórky (v dvoch kontrolných skupinách), ktoré majú dlhoročné skúsenosti s finančnou kontrolou a kontrolou súladu, rovnako ako kontrolou v subjektoch územnej samosprávy.

ZÁVER

Kontrolná akcia zameraná na kapitálové transfery a záväzkové vzťahy zriaďovateľa a jeho príspevkovej organizácie splnila svoj účel. Kontrolóri potvrdili riziká pri usporiadaní majetkových vzťahov medzi hlavným mestom SR Bratislava a jeho príspevkovou organizáciou GIB. Nedostatky boli zistené v plánovaní investícií, pri presunoch majetku, tiež v nesprávnom účtovaní o zhodnotení majetku a vykazovaní záväzkov. Viaceré pochybenia sú, podľa názoru NKÚ, porušením finančnej disciplíny, čo v konečnom dôsledku viedlo aj k nehospodárnemu konaniu.

Vo finančnom vyjadrení možno konštatovať, že kontrolované subjekty **pochybili pri takmer 100 mil. eur**. Objem až 72 mil. eur predstavuje hodnota majetku, ktorý GIB nevedel identifikovať. Výsledky tejto kontrolnej akcie budú postúpené Úradu pre vládny audit.

Závažné porušenia predpisov súviseli so zmluvami na rekonštrukciu zimného štadióna, ktoré boli podpísané vtedajším vedením organizácie napriek tomu, že neboli kryté v rozpočte. Neboli jednoznačne vopred schválené mestským zastupiteľstvom.

Nedostatočné krytie objednaných prác v rozpočte organizácie viedlo k nesplácaniu záväzkov a následnej neštandardnej reštrukturalizácii dlhu formou poskytovania kapitálových transferov na ich splácanie. Tieto záväzky sa medzičasom v rozpore so zákonom stali úverom, avšak príspevková organizácia nemôže v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách prevziať úver. Napriek tomu mesto Bratislava tento úver nevykazovalo vo svojom účtovníctve čo skresľovalo celkový dlh mesta. Z dôvodu podozrenia zo spáchania trestného činu skresľovania údajov hospodárskej a obchodnej evidencie odstúpi NKÚ výsledky kontroly orgánom činným v trestnom konaní.

Zistenia týkajúce sa obchádzania zadlženosti **vyhodnotil NKÚ SR ako riziko** aj v iných subjektoch územnej samosprávy a na základe toho sa bude NKÚ SR pravidelne systémovo venovať tejto problematike aj pri ďalších kontrolách zameraných na preverenie zadlženosti subjektov samosprávy.

NKÚ SR na záver konštatuje, že ak by kontrolované subjekty naďalej vykonávali činnosti podľa postupov zavedených v kontrolovanom období, bude **aj v budúcnosti dochádzať ku skresľovaniu údajov hospodárskej a obchodnej evidencie** a mesto **nebude mať prehľad** o skutočnom stave svojho majetku a záväzkov. Z tohto dôvodu je potrebné zamerať sa najmä na systémové opatrenia a využiť odporúčania NKU SR.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Hlavné mesto SR Bratislava

Primaciálne námestie 1
814 99 Bratislava
☎ +421 259 356 111
✉ info@bratislava.sk

Generálny investor Bratislavy

Záporožská 5
852 92 Bratislava-Petržalka
☎ +421 259 356 700
✉ gib@gib.sk

ZÁVEREČNÚ SPRÁVU PREROKOVAL SENÁT NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR POD VEDENÍM PREDSEDU KAROLA MITRÍKA DŇA 18. SEPTEMBRA 2020.
