

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Správa: Bratislava 23. apríl 2021

Obce a VÚC pri predaji majetku často nekonajú transparentne a v záujme ich rozvoja

Samosprávy sa príliš ľahkovážne a nevýhodne zbavujú svojho majetku, neuvažujú, či ho nebudú potrebovať do budúcnosti a nesnažia sa predať či prenajať nehnuteľnosti čo najvýhodnejšie. Konštatujú to kontrolóri Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ) na základe výsledkov kontroly nakladania s majetkom v samosprávach obcí a miest aj vyšších územných celkov. V ostatných piatich rokoch viac ako dve tretiny predajov či prenájmov nehnuteľného majetku realizovali formou tzv. osobitného zreteľa, ktorý mal byť výnimočným spôsobom, použitým v odôvodnených prípadoch. Vďaka nejasnému výkladu zákona to väčšina obcí a všetky kraje robili nesprávnym spôsobom a namiesto dvojkolového schvaľovania schválili zámer, spôsob predaja i samotný predaj na jednom zasadnutí zastupiteľstva. NKÚ preto odporúča zmenu legislatívy, presnejšiu úpravu využívania inštitútu osobitného zreteľa a prijímanie sankcií pri nedodržaní správneho postupu.

V roku 2020 rozpočet územnej samosprávy dosiahol hodnotu viac ako 6,7 mld. eur, z toho rozpočet obcí viac ako 5,2 mld. eur a vyššie územné celky disponovali 1,5 mld. eur. Kontrolóri sa aj preto v minulom roku pozreli, ako niektoré obce a samosprávne kraje hospodária so svojím majetkom, zamerali sa najmä na využívanie inštitútu tzv. „osobitného zreteľa“ pri predaji či prenájme majetku v období rokov 2016 – 2019. *„Právo nakladať s vlastným majetkom podľa svojho uváženia je jednou z najsilnejších právomocí samospráv, nie je však bezbrehé a každý krok spojený s prevodom majetku obce či samosprávneho kraja na iný subjekt je potrebné zvážiť nielen z hľadiska súčasných potrieb, ale najmä s ohľadom na budúcnosť. Samosprávy sa v nedávanej minulosti príliš často a nevýhodne zbavovali majetku, ktorý im dnes chýba na udržateľný rozvoj obce“*, konštatuje Karol Mitrík predseda slovenských kontrolórov a bývalý primátor Spišskej Novej Vsi. Národná autorita pre oblasť kontroly upozorňuje, že kým štát ako vlastník nehnuteľného majetku je povinný predávať svoj majetok za primeranú cenu, tak územná samospráva takúto povinnosť nemá a určenie kúpnej ceny je výlučne na rozhodnutí orgánov samosprávy. Pri prevode z dôvodu hodného osobitného zreteľa často chýbalo zdôvodnenie nízkej či doslova symbolickej ceny, len výnimočne kúpna cena zodpovedala trhovým cenám alebo znaleckému posudku, ktorý často ani nebol vypracovaný.

AKO MÔŽE SAMOSPRÁVA REALIZOVAŤ PREVODY NEHNUTEĽNOSTÍ?


1. Obchodná verejná súťaž
2. Dobrovoľná dražba
3. Priamy predaj za stanovenú cenu


Výnimka je tzv. **inštitút osobitného zreteľa**

Zákon o majetku obcí neurčuje, čo je to **osobitný zreteľ** a necháva obciam voľné ruky

- Umožňuje akýkoľvek dôvod a aj akúkoľvek cenu
- Zdôvodnením predaja bývajú záujmy kupujúceho
- Potrebné schválenie 3/5 všetkých poslancov

Osobitný zreteľ je samosprávami využívaný aj na nevýhodné prevody





Táto (pôvodne) výnimka bola použitá až v 70% prevodov v rámci VÚC v rokoch 2018 a 2019

NKÚ zistil, že 66% prevodov obcí Žilinského kraja použilo osobitný zreteľ v rokoch 2016 - 2019

Problémom je aj obchádzanie zákazu darovania nehnuteľností:
Majetok sa jednoducho predá za symbolické **1€**

Účtovná hodnota majetku samosprávnych krajov v roku 2019

3,25 mld. €

Zvážil iné formy nakladania s majetkom, napr. nájom alebo výpožička


Predaný majetok nie je jednoduché získať naspäť

VÚC:

- Formálnosť programových rozpočtov a vnútornej kontroly
- 172 mil. € na úrady VÚC bez koncepcii (2018 + 2019)

Obce:

- Predaj pod cenu = poskytnutie nepriamej peňažnej pomoci
- Absencia vnútorných pravidiel prevodu majetku obce



Kontroly: "Prevody nehnuteľného majetku obcí / VÚC - využívanie finančných prostriedkov a majetku"

Výsledky kontroly potvrdili, že inštitút dôvodu hodného osobitného zreteľa je dominantnou formou predaja majetku obcí a miest aj vyšších územných celkov. Medzi rokmi 2016 – 2019 ho obce na severe Slovenska využili vo viac ako 66 % prevodov a vyššie územné celky na Slovensku (VÚC) realizovali až 70 % prípadov takýchto prevodov. Zároveň je však podľa NKÚ takýto spôsob najmenej transparentný a často aj finančne nevýhodný pre samotné verejné inštitúcie. Národná autorita pre externú kontrolu upozorňuje, že samosprávy predávajú majetok takpovediac za čo chcú, ako chcú a komu chcú. „Ak to takto pôjde ďalej, dá sa predpokladať, že v horizonte 20 rokov nebudú vlastniť žiadny, resp. len nezaujímavý nehnuteľný majetok. Hrozí tak, že obce si budú musieť na plnenie svojich úloh prenajímať nehnuteľnosti od súkromných spoločností, ktorým ho teraz predávajú. Zástupcovia občanov, poslanci zastupiteľstiev i samotní primátori či starostovia by mali rozmyšľať pred predajom, či by nebolo lepšie radšej prenajať alebo vypožičať nehnuteľný majetok samosprávy a tak si zachovať vlastníctvo i vlastnícke práva do budúcnosti. Predaný majetok totiž nie je jednoduché získať späť“, približuje K. Mitrík.

NKÚ v aktuálnom znení zákona o majetku obcí vidí riziká, najmä kvôli nejasným a nejednoznačne upraveným procesom schvaľovania zámeru a spôsobu prevodu nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Nejasné pravidlá tak v konečnom dôsledku poškodzujú záujmy obce a jej občanov. Zákon nielenže jednoznačne neurčuje, čo to osobitný zreteľ je, ale ponecháva samosprávam v tomto smere absolútne voľnú ruku. Prevod majetku formou osobitného zreteľa mal umožniť verejným inštitúciám riešiť špecifické situácie, ako napr. vysporiadanie majetku malých rozmerov a nízkej hodnoty či v odôvodnených prípadoch podporiť všeobecne akceptovaný verejnosprospešný účel. Hlavným cieľom má byť, aby z realizovaného prevodu nemali benefity súkromné spoločnosti či jednotlivci, ale pokiaľ možno celá spoločnosť – obyvatelia dotknutej obce, mesta či kraja. „Je to tak vážny inštitút, že na prijatie rozhodnutia treba tri pätiny poslancov zastupiteľstva. Ak chce napríklad majiteľ domu kúpiť niekoľko štvorcových metrov verejného pozemku pri dome, bolo by nelogické, aby päť štvorcových metrov pozemku predávala samospráva niekomu inému v súťaži,“ hovorí predseda národných kontrolórov.



AKO SAMOSPRÁVA VYUŽÍVA INŠTITÚT OSOBITNÉHO ZRETEĽA PRI PREVODE NEHNUTEĽNOSTÍ?



NKÚ odporúča poslancom NR SR upraviť procesy prevodov majetku na jasné, jednoznačné a nespochybniteľné



1. Dvojkolové schválenie, logické, v odbornom duchu zákona



2. Netransparentný systém, dlhodobo používaný samosprávami



Dôležité otázky pri prevode nehnuteľného majetku samospráv:

Zodpovedá predajná cena trhovej alebo znaleckému posudku?

Bol znalecký posudok vôbec vypracovaný?

Odôvodňuje samospráva nízku predajnú cenu?

Poznajú samosprávy hodnotu svojho majetku?

Aký bude mať samospráva z odpredaja úžitok?



Ak samospráva rozpredá svoj vlastný majetok, hrozí, že v budúcnosti bude za jeho využívanie platiť nájom

Kontroly: "Prevody nehnuteľného majetku obcí / VÚC - využívanie finančných prostriedkov a majetku"

Kontrola poukázala na rozdielnú prax vo výklade zákona. Niektoré samosprávy ako napr. Makov, Olešná, Stará Bystrica, Turček či Trstená správne, v súlade s logikou zákona a väčšinovým názorom odbornej verejnosti, schvaľujú prevod svojho nehnuteľného majetku tzv. dvojkolovým systémom. Teda najskôr v obecnom zastupiteľstve schvália zámer a spôsob prevodu nehnuteľnosti z dôvodu osobitného zreteľa, potom tento zámer s jasným odôvodnením výhodnosti tohto riešenia zverejnia minimálne 15 dní, a až následne obecné zastupiteľstvo odsúhlasí samotný prevod majetku. Avšak väčšina obcí a všetky samosprávne kraje si vysvetľujú zákon tak, ako keby dôvod hodný osobitného zreteľa bol zjednodušením predaja majetku a využíva sa v čo najširšom rozsahu. Vedenie samosprávy bez predchádzajúceho rozhodnutia zastupiteľstva o spôsobe prevodu majetku, len na základe rozhodnutia primátora či župana takýto zámer zverejnilo a až následne zastupiteľstvo schválilo samotný zámer, spôsob prevodu i prevod na jednom zasadnutí. Rizikom, ktoré potvrdila kontrola, je nízka transparentnosť, nedostatočné zdôvodnenie takýchto prevodov a nemožnosť vylúčiť aj možný klientelizmus. Územná samospráva vo svojich zdôvodneniach takmer výlučne uvádzala len záujmy kupujúceho. NKÚ poukazuje na rizikovosť prevodu majetku za symbolickú cenu jedno euro, čím sa obchádza zákaz darovania nehnuteľného majetku. Navyše, predajom majetku pod trhovú cenu poskytuje obec či VÚC kupujúcemu nepriamu peňažnú pomoc v zmysle zákona o štátnej pomoci, z čoho vyplývajú povinnosti, ktoré si obce zvyčajne neplnia. Príkladom dobrej praxe v tom smere, môže slúžiť samospráva Liptovského Mikuláša.

V tejto súvislosti NKÚ odporúča rezortu financií, aby úpravou zákonov o majetku obcí a o majetku VÚC komplexne riešil problematiku prevodu majetku územnej samosprávy z dôvodu hodného osobitného zreteľa, najmä z procesného hľadiska tak, aby pravidla boli jasné a nespochybniteľné. Zároveň odporúča zaviesť sankciu neplatnosti právneho úkonu pri nedodržaní procesných ustanovení zákonov o majetku obcí a o majetku VÚC. Výsledky kontroly ukazujú, že samosprávy sa pri nakladaní s majetkom stále nesprávajú ako dobrý hospodár, ktorý prioritne nakladá s majetkom v prospech rozvoja samosprávy. NKÚ preto pripravil pre samosprávy návod, tzv. dobrú prax, ako postupovať pri predaji či prenájme nehnuteľného majetku (v prílohe).

PRÍLOHA

Dobrá prax pri prevode a prenájme nehnuteľného majetku samosprávy

1. Vnútorne pravidlá prevodu majetku samosprávy - zásady hospodárenia s majetkom samosprávy

- 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 samosprávy

- 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 samosprávy

- 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 trojpätinovou 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 predať 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 samosprávy

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.