



MESTSKÁ ČASŤ BRATISLAVA – PODUNAJSKÉ BISKUPICE

Trojičné námestie 11, 825 61 Bratislava

Materiál určený na rokovanie:

Miestneho zastupiteľstva dňa : 14.12.2021

Správa o výsledkoch kontrol miestneho kontrolóra mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice

Predkladá:
Mgr. Ján Komara
miestny kontrolór

Materiál obsahuje:
1. vyjadrenie miestnej rady
2. návrh uznesenia
3. dôvodová správa
4. správa o výsledkoch kontrol

Zodpovedný:

Mgr. Ján Komara
miestny kontrolór

Spracoval:

Mgr. Ján Komara
miestny kontrolór

december, 2021

Vyjadrenie miestnej rady (zasadnutie dňa 06.12.2021)

UZNESENIE 185/2021/MR

Miestna rada **vzala na vedomie** predloženú Správu o výsledkoch kontrolnej činnosti miestneho kontrolóra a odporúča miestnemu zastupiteľstvu schváliť predložený návrh uznesenia.

Návrh uznesenia

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice po prerokovaní predloženého materiálu

berie na vedomie

1. Správu z kontroly aktuálnosti vybraných platných všeobecne záväzných nariadení mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice.
2. Správu z kontroly dodržiavania zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme pri výberových konaniach na miesto vedúceho zamestnanca.

Dôvodová správa

Kontroly boli vykonávané v zmysle § 18d zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a schváleným Plánom kontrolnej činnosti miestneho kontrolóra mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice na I. polrok 2021 (Uznesenie Miestneho zastupiteľstva č.240/2018-2022 zo dňa 08.12.2020 a II. polrok 2021 (Uznesenie Miestneho zastupiteľstva č. 305/2018-2022 zo dňa 22.06.2021.

Kontrola aktuálnosti vybraných platných všeobecne záväzných nariadení mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice.

Tematická kontrola aktuálnosti vybraných platných všeobecne záväzných nariadení mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice bola zameraná na preverenie aktuálnosti, zákonnosti a správnosti ustanovení vybraných nariadení s cieľom poskytnutia prípadných odporúčaní a úprav de lege ferenda v rámci vlastnej normotvorby mestskej časti tak, aby platné nariadenia jednak spĺňali požiadavky nadradených právnych predpisov a boli s nimi v súlade (Lex superior derogat legi inferiori), jednak pre efektívnu správu mestskej časti, a to najmä v oblasti hospodárenia a nakladania s majetkom.

Mestská časť pri legislatívnom procese systémovo nesprávne uplatňovala ustanovenia § 6 ods. 3 a ods. 8 zákona o obecnom zriadení, keď pri zverejňovaní návrhu nariadenia a následne publikovania schváleného nariadenia postupovala tak, že tieto dve lehoty nezmyselne spájala do jedného časového úseku, akoby ani nerozlišovala zásadný rozdiel medzi vyvesením návrhu na oboznámenie sa s návrhom a prípadné pripomienkovanie verejnosti, a publikáciou všeobecne záväzného právneho predpisu. Takéto spájanie lehôt aplikovala prinajmenšom pri legislatívnom procese k nariadeniam VZN č. 3/2016, VZN č.2/2017, VZN č.5/2018. Lehota na vyvesenie návrhu slúži na informovanie verejnosti o pripravovanej právnej úprave a ponúka možnosť pripomienkami sa zapojiť do legislatívneho procesu, kdežto lehota na publikáciu schváleného nariadenia je tzv. legisvakačnou lehotou, teda lehota medzi dňom platnosti a dňom účinnosti, ktorá slúži pre adresátov predpisu na oboznámenie sa s jeho obsahom (vacatio legis). V podmienkach mestskej časti (obecnej samosprávy všeobecne) je zapojenie verejnosti do legislatívneho procesu veľmi zriedkavé a uplatňujú sa skôr pripomienky jednotlivých odborných komisií Miestneho zastupiteľstva. Takéto pochybenie sa navonok môže javiť iba ako legislatívno-technický nedostatok, avšak de iure má vážne právne následky, keďže zo samotnej evidencie nevyplýva, či bolo schválené nariadenie publikované na úradnej tabuli v dostatočnej lehote určenej na jeho publikáciu, teda aspoň na 15 dní. Nedodržanie tejto zákonom určenej lehoty by znamenalo, že nariadenie ani nenadobudlo účinnosť. Pri VZN č. 3/2016, ktorým sa zriaďuje Materská škola Komárovská č. 58, VZN č. 4/2017, VZN č. 5/2018, VZN č.3/2018, VZN 6/2019, je z evidencie a zo zverejnených nariadení zrejmé, že aj ak odhliadneme od spájania lehôt, tieto nariadenia nemohli byť publikované v zákonom požadovanej lehote 15 dní.

Všeobecne záväzné nariadenie č. 2/1995 o prevode vlastníctva bytov a nebytových priestorov je obsoletné. Odporúčam nariadenie zrušiť, keďže už dlhodobo nemôže plniť svoju funkciu a je nadbytočné a do právnej úpravy vnáša zmätok, keďže môže evokovať dojem, že sa ním ešte stále určuje cena pozemkov zastavaného domom a príslušného pozemku.

Z dôvodu dominantného vnútroorganizačného charakteru odporúčam zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce prijímať formou jednoduchého uznesenia a nie formou nariadenia. Argumentom je skutočnosť, že zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce nemajú charakter normatívneho právneho aktu, pretože neregulujú správanie adresátov verejnej správy. Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce nestanovujú práva a povinnosti

nepodriadeným fyzickým osobám a právnickým osobám navonok, ale dovnútra konkretizujú zákonný rámec hospodárenia a nakladania s majetkom obce, ako i s majetkom štátu, ktorý obec užíva.

Odporúčam pripraviť nové koncepčne riešené Zásady hospodárenia, ktoré zjednotia doterajšiu roztrúsenú právnu úpravu nakladania s majetkom v jednotlivých nariadeniach (VZN č. 2/2020, VZN č. 6/2015, VZN č. 11/2015) a definujú jasnú deliacu čiaru medzi kompetenciami starostu a miestneho zastupiteľstva. Vytvorenie cenníkov, odporúčacích alebo aj stanovených, môže zlepšiť prehľadnosť cenovej politiky mestskej časti.

Výšku odplaty za prenájom pozemkov využívaných na záhradkárske účely, predzáhradky 0,70 €/ m² stanovenú v čl. 8 ods. 1 písm. e) VZN č. 2/2020 považujem za neprimerane nízku a to najmä vzhľadom k tomu, že táto cena je dokonca nižšia ako samotná sadzba dane z nehnuteľnosti (1,10 €/m²). Odporúčam cenu zvýšiť najmenej nad úroveň sadzby dane z nehnuteľnosti, optimálne tak, aby reflektovala trhovú cenu nájmu pozemkov.

Odporúčam vypracovať Zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami mestskej časti formou osobitného predpisu schváleného Miestnym zastupiteľstvom. Neodporúčam schvaľovanie predpisov, ktoré nestanovujú práva a povinnosti smerom voči obyvateľom, ale iba nastavujú vnútorné procesy medzi jednotlivými miestnymi orgánmi mestskej časti, formou všeobecne záväzného nariadenia.

Mestská časť Bratislava-Podunajské Biskupice má prijaté VZN č. 3/2015 o pravidlách určovania času predaja v obchodných prevádzkach a času poskytovania služieb v prevádzkach služieb na území mestskej časti. Dotknuté ustanovenie §9 VZN č.3/2015 je podľa ustálenej súdnej praxe v rozpore so zákonom. Platná právna úprava nateraz neumožňuje mestu ani jeho časti, aby rozhodovalo individuálnym právnym aktom o konkrétnom čase predaja či prevádzky služieb u konkrétného podnikateľa. Právny poriadok umožňuje obci (mestskej časti) v rámci originálnej samosprávnej kompetencie upraviť pravidlá času prevádzky služieb, avšak len vo forme všeobecne záväzného nariadenia prijatého obecným (miestnym) zastupiteľstvom, a to takým spôsobom, že určí všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov bez toho, aby zakladalo orgánom obce (mestskej časti) právomoc rozhodovať v danej súvislosti o konkrétnych právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb formou individuálneho právneho aktu. V podobnom duchu judikoval Najvyšší súd SR vo viacerých prípadoch, a preto možno konštatovať, že ide o ustálenú súdnu prax vo vzťahu k posudzovaniu súladu všeobecne záväzných nariadení obcí (mestských častí) so zákonom.

Mestská časť Bratislava-Podunajské Biskupice nemá prijaté žiadne nariadenie, ktoré by sa dalo považovať za splnenie povinnosti mať prijaté nariadenie, ktoré by stanovovalo podrobnosti o organizácii miestneho referenda a je potrebné ho pripraviť. Účelom nariadenia je na podmienky danej samosprávy konkretizovať podrobnosti o organizácii miestneho referenda. Obsahom nariadenia o organizácii miestneho referenda môžu byť najmä podrobnosti o zložení a fungovaní komisie pre miestne referendum, tvorba okrskov pre vyplňanie hlasovacích lístkov, organizačné zabezpečenie a priebeh hlasovania, vyhodnocovanie a zverejňovanie výsledkov miestneho referenda.

Mestská časť od začiatku účinnosti zákona o e-Governmente doteraz na centrálnej elektronickej úradnej tabuli nezverejnila žiadny úradný dokument. Obdobný stav je však vo väčšine obecných samospráv, obzvlášť menších, ktoré o existencii tejto povinnosti pravdepodobne ani nevedia.

Správa o kontrole dodržiavania zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme pri výberových konaniach na miesto vedúceho zamestnanca.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola na základe vlastného podnetu vyplývajúceho zo žiadosti poslanca miestneho zastupiteľstva na rokovaní miestneho zastupiteľstva dňa 10.08.2021.

Zákon ustanovuje povinnosť uskutočniť výberové konanie len na miesto vedúceho zamestnanca, ktorý vykonáva funkciu štatutárneho orgánu. Ak pracovný poriadok u zamestnávateľa určí, že miesto ďalšieho vedúceho zamestnanca sa musí obsadzovať tiež na základe výberového konania, zamestnávateľ musí miesto obsadiť len na základe výsledku výberového konania. Na aký okruh vedúcich zamestnancov zamestnávateľ rozšíri uvedenú povinnosť, určí vo svojom pracovnom poriadku. Výberové konanie pre takto určený okruh vedúcich zamestnancov je obligatórne. Ak pracovný poriadok u zamestnávateľa určí, že miesto ďalšieho vedúceho zamestnanca sa musí obsadzovať tiež na základe výberového konania, zamestnávateľ musí miesto obsadiť len na základe výsledku výberového konania. Na aký okruh vedúcich zamestnancov zamestnávateľ rozšíri uvedenú povinnosť, určí vo svojom pracovnom poriadku. Výberové konanie pre takto určený okruh vedúcich zamestnancov je obligatórne.

Ak pracovný poriadok u zamestnávateľa neurčí, že miesto ďalšieho vedúceho zamestnanca sa obsadí na základe výberového konania, zamestnávateľ obsadí uvedené miesto bez výberového konania.

Podľa článku 5 ods. 6 Pracovného poriadku z 28.03.2007 (účinnosť od 30.6.2020): „Funkcie vedúcich oddelení sa obsadzujú na základe výsledku výberového konania v súlade s §5 ZoVPVZ (Zákon č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme). Z tohto ustanovenia vyplýva, že výberové konania boli do 30.6.2020 obligatórne, čiže mestská časť pri obsadzovaní pozície vedúceho zamestnanca musela postupovať cez výberové konanie podľa zákona.

V marci 2019 boli vyhlásené výberové konania na miesta takmer všetkých vedúcich zamestnancov v zmysle v tom čase platnej organizačnej štruktúry miestneho úradu (ďalej aj ako „hromadné výberové konanie“). Do hromadného výberového konania bolo zaradených 21 uchádzačov, ktorí splnili požadované kritériá. Obsadzovaných bolo 6 miest vedúcich oddelení, teda podľa vtedajšej organizačnej štruktúry všetky miesta okrem matričného úradu. Na základe tohto hromadného výberového konania bolo obsadených 5 miest vedúcich zamestnancov. Napriek uskutočnenému výberovému konaniu, výberová komisia neodporučila žiadneho uchádzača na miesto vedúceho ekonomického oddelenia, avšak odporučila výberové konanie zopakovať.

Na uvoľnené miesto vedúceho ekonomického oddelenia bolo vyhlásené výberové konanie, ktoré sa uskutočnilo 10.06.2020, zúčastnili sa ho 4 uchádzači a vybraný uchádzač obsadil pozíciu dňa 14.07.2020, teda už po zmene pracovného poriadku, pričom na tejto pozícii zotrval do marca 2021, keď bolo miesto vedúceho ekonomického oddelenia obsadené od 1.4.2021 poverením. Mám za to, že pri tomto výbere povereného zamestnanca miestny úrad nedostatočne preskúmal odbornosť vybraného zamestnanca. Ekonomické oddelenie v priebehu dvoch rokov riadili postupne až štyria vedúci oddelenia, pričom tieto zmeny boli sprevádzané aj fluktuáciou ostatných zamestnancov oddelenia. Administratívne boli výberové konania zabezpečované referentom personalistiky a miezd, pričom som neidentifikoval žiadne nedostatky pri zabezpečení priebehu výberových konaní.

Pri pozíciách vedúcich zamestnancov, kde sa okrem riadiacich zručností vyžadujú aj osobitné odborné znalosti (napr. účtovníctvo, rozpočtovníctvo) odporúčam, aby bolo overenie týchto znalostí preverené aj odborným písomným testom, ktorý by znížil riziko obsadenia pozície zamestnancom, ktorý nedisponuje dostatočným odbornými znalosťami, a tak predísť

pochybeniam, aké sme zaznamenali v oblasti účtovníctva od októbra 2020 do júla 2021, keď boli identifikované závažné chyby vedúceho zamestnanca vo vedení účtovníctva ako aj vo vykazovaní rozpočtových položiek, ktoré neumožňovali uzatvoriť jednotlivé účtovné obdobia.

S účinnosťou od 1. júla 2020 došlo k zrušeniu pracovného poriadku z 28.03.2007 a zmene Pracovného poriadku miestneho úradu (vydaný dňa 30.6.2021) s tým, že v internej právnej úprave bolo vypustené aj ustanovenie článku 5 ods. 6 Pracovného poriadku, v ktorom bola zakotvená povinnosť obligatórnych výberových konaní na miesta vedúcich zamestnancov. Úprava tohto interného predpisu prebehla v súlade s ustanovením zákona až po súhlase zástupcu zamestnancov. Zároveň so zmenou pracovného poriadku bol k rovnakému termínu zmenený aj organizačný poriadok miestneho úradu, avšak o tejto zmene nebolo miestne zastupiteľstvo informované v súlade s § 13 ods. 4 písm. d) zákona o obecnom zriadení. Vzhľadom k tomu, že pracovný poriadok už nestanovuje povinnosť uskutočniť výberové konanie na vedúceho zamestnanca, miesto vedúceho zamestnanca sa nemusí obsadiť iba na základe výberového konania v zmysle 5§ zákona. Takéto výberové konanie je fakultatívne, a aj v prípade, že sa uskutoční, zamestnávateľ sa nemusí striktne pridržať ustanovení zákona.