

Stanovisko Úradu KSK k Správe o kontrolnej činnosti

Útvary hlavného kontrolóra za rok 2018

Vážení poslanci Zastupiteľstva Košického samosprávneho kraja,

vzhľadom na prezentované závery hlavného kontrolóra KSK na jednotlivých komisiách Zastupiteľstva Košického samosprávneho kraja pri bode „*Správa o kontrolnej činnosti Útvary hlavného kontrolóra Košického samosprávneho kraja za rok 2018*“ ohľadom znemožnenia výkonu kontroly na Úrade KSK č. 36/2018 – 2/TK/N zaujíma Úrad KSK nasledujúce stanovisko:

1. Dňa 14.08.2018 bolo Úradu Košického samosprávneho kraja za účasti hlavného kontrolóra doručené *Oznámenie začatia výkonu kontroly datované z 13.08.2018*. Uvedená kontrola bola realizovaná bez opory v pláne kontrolnej činnosti schváleného Zastupiteľstvom Košického samosprávneho kraja (*d'alej len „KSK“*) podľa § 19e ods. 1 písm. b) zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v z. n. p. (*d'alej len „zákon o samosprávnych krajoch“*). Podkladom pre výkon uvedenej kontroly nebola ani žiadosť Zastupiteľstva KSK na výkon kontroly podľa § 19e ods. 1 písm. g) zákona o samosprávnych krajoch.

2. Dôvodom na vykonanie kontroly malo byť **preverenie podnetov na kontrolu za účelom preverenia dodržiavania všeobecne záväzných a iných predpisov** doručených hlavnému kontrolórovi dňa 12.07.2018 (doručený Nezávislou občianskou iniciatívou Košíc a Košického kraja, o. z.) a 05.08.2018 (anonymný podnet).

3. Obsahom podnetov, ktoré hlavný kontrolór považoval za dostatočný právny základ na vykonanie kontroly bez akejkoľvek **ingerencie oprávneného subjektu – zastupiteľstva KSK** - sú najmä výhrady k nesprístupneniu požadovaných informácií pre žiadateľa - Nezávislá občianska iniciatíva Košíc a Košického kraja, o. z. a anonymný podnet, a to najmä z oblasti verejného obstarávania.

4. Dňa 14.8.2018 bez predošlého upozornenia kontrolovaného subjektu a na základe poverenia č. 36/2018 bola otvorená kontrola na Úrade KSK a to s takto vymedzeným účelom kontroly: *vybrané oblasti hospodárenia s verejnými prostriedkami, vybrané oblasti pracovnoprávných vzťahov, vybrané oblasti verejného obstarávania, a poskytovanie informácií, v rámci kontrolovaného obdobia od 01.07.2017 do 31.07.2018 a v prípade potreby zhodnotenia kontrolovaných skutočností aj súvisiace obdobie.* Zároveň v daný deň boli najmä z oddelenia VO a oddelenia právneho a personálneho odobraté originály spisovej dokumentácie pre vytipované zákazky verejného obstarávania a personálnej agendy.

5. Vzhľadom na úplne neštandardný začiatok výkonu kontroly a po oboznámení sa s obsahom podnetov zaujal Úrad KSK negatívny postoj k zákonnosti začatej kontroly a to z týchto dôvodov:

- **absencia právneho základu pre začatie výkonu kontroly**
- **neurčitý predmet kontroly.**

6. Výkon kontroly č. 6001/2018/UHK nemá oporu ani v zákone a ani v internom predpise „Pravidlách kontrolnej činnosti Útvary hlavného kontrolóra Košického samosprávneho kraja“, ktoré boli schválené zastupiteľstvom KSK uznesením č. 336/2016 prijatým na 16. zasadnutí dňa 25. apríla 2016 (*d'alej len „Pravidlá kontrolnej činnosti Útvary HK“*). V oznámení začatia výkonu kontroly je jej realizácia odôvodnená neurčito poukazom

na ustanovenie § 19e ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch a § 6 ods. 2 Pravidiel kontrolnej činnosti Útvaru HK.

7. Z týchto ustanovení (§ 19e ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch a § 6 ods. 2 Pravidiel kontrolnej činnosti HK) nie je zrejmé, o čo Útvar HK KSK opiera svoje kontrolné oprávnenie, pretože v rámci § 19e ods. 1 ide iba o generálne na úrovni zákona vymedzené všeobecné úlohy hlavného kontrolóra.

8. Hlavný kontrolór **má prioritne vykonávať kontrolnú činnosť** na základe schváleného **plánu kontrolnej činnosti**, ktorého návrh zostavuje na obdobie kalendárneho polroka hlavný kontrolór a ktorý schvaľuje uznesením Zastupiteľstvo KSK.

9. **Pravidlá kontrolnej činnosti v rámci § 4 ods. 2 stanovujú, na základe akých skutočností sa má návrh plánu zostavovať.** Podľa uvedeného ustanovenia zákona „*Pri zostavovaní návrhu plánu kontrolnej činnosti sa vychádza najmä z*

a) vlastného podnetu kontrolného orgánu, spravidla na základe monitoringu rizík po zohľadnení ich významnosti na škodlivom následku,

b) podnetov od právnických osôb a fyzických osôb.

10. V úvode správy o výsledku predmetnej finančnej kontroly sa uvádza, že *predmet kontroly bol stanovený v súvislosti s preverením podnetov doručených dňa 12.07.2018 a 05.08.2018 (ďalej len „podnety“).* Obsahom uvedených podnetov bolo preverenie dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov. Dôvod tohto preverenia súvisel najmä so zamietnutím žiadostí o sprístupnenie informácií, ktorých iniciátorom bola Nezávislá občianska iniciatíva Košice a košického kraja o. z. (*ďalej len „NOIKER“*).

11. Podľa ustanovení Pravidiel kontrolnej činnosti uvedené podnety od NOIKER mali byť zaradené do najbližšie plánovaného návrhu plánu kontrolnej činnosti a následne na tom základe mala byť vykonaná kontrola v súlade s uznesením Zastupiteľstva KSK a v súlade so zákonom.

12. Podľa § 6 ods. 3 Pravidiel kontrolnej činnosti Útvaru HK „*Kontrolný orgán vykonáva kontrolnú činnosť prioritne na základe plánu kontrolnej činnosti schváleného zastupiteľstvom, pričom pri výbere kontrolovaných subjektov zohľadňuje najmä identifikované riziká a závažnosť podnetov; tým nie je dotknuté oprávnenie zastupiteľstva podľa osobitného predpisu (zákona o samosprávnych krajoch).*“ Uvedené ustanovenie stanovuje prioritu plánu kontrolnej činnosti, a iniciatívu zastupiteľstva, neobsahuje však žiadnu zmienku o kontrole „ex off“ resp. z vlastnej iniciatívy Útvaru hlavného kontrolóra bez vedomia zastupiteľstva (či už vo v rámci schvaľovania návrhu plánu kontrolnej činnosti alebo žiadosti zastupiteľstva).

13. V rámci Pravidiel kontrolnej činnosti je síce stanovená výnimka, ktorá určuje, kedy je možné vykonať kontrolu prednostne, pred stanoveným plánom kontrolnej činnosti, avšak uvedený prípad nie je možné pod túto výnimku subsumovať.

14. Podľa § 6 ods. 4 Pravidiel kontrolnej činnosti „*Ak oprávnený orgán alebo subjekt verejnej správy požiada o neodkladné poskytnutie súčinnosti pri plnení ich úloh, má vykonanie takejto kontroly, ako aj kontroly vykonanej za účelom preverenia podnetu fyzickej osoby o protispoločenskej činnosti podľa osobitného predpisu prednosť pred kontrolou v schválenom pláne kontrolnej činnosti.*“ Z uvedeného vyplýva, že prednosť pred kontrolou stanovenou v schválenom pláne kontrolnej činnosti má len kontrola pri neodkladnom poskytnutí súčinnosti v rámci plnenia úloh orgánu verejnej správy a kontrola za účelom preverenia podnetu fyzickej osoby o protispoločenskej činnosti.

15. V odpovedi na stanovisko Úradu KSK ako povinnej osoby ku kontrole č. 6001/2018/UHK HK KSK v súvislosti s uvedeným § 6 ods. 4 Pravidiel kontrolnej činnosti HK, (ktorý upravuje „neplánované“ kontroly) **nesprávne poukazuje na zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o**

zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o oznamovaní protispoločenskej činnosti“).

16. Ako právny základ, resp. oprávnenie na vykonanie neplánovanej kontroly, ktorá má prednosť pred schváleným plánom kontrolných činností, uvádza HK **povinnosť prijať a preveriť podnet**.

17. Uvedená povinnosť „prijať a preveriť každý podnet“ ja zakotvená v § 11 ods. 4 zákona o oznamovaní protispoločenskej činnosti v znení „Zamestnávateľ podľa odseku 1 je povinný prijať a preveriť každý podnet do 90 dní od jeho prijatia;...)

18. Podľa § 11 ods. 1 zákona o protispoločenskej činnosti „Zamestnávateľ, ktorý zamestnáva najmenej 50 zamestnancov, a zamestnávateľ, ktorý je orgánom verejnej moci, je povinný určiť osobitnú organizačnú zložku alebo osobu (ďalej len „zodpovedná osoba“), ktorá plní úlohy zamestnávateľa podľa odsekov 4 ...)

19. Podľa § 11 ods. 3 „V obci a vo vyššom územnom celku plní úlohy zodpovednej osoby podľa odsekov 4 až 7 a § 12 hlavný kontrolór.“

20. Na tomto mieste je však potrebné **poukázať na účel a význam zákona o protispoločenskej činnosti a na podstatu podnetov**, prítomnosť ktorých hlavný kontrolór **nesprávne považuje** za právny základ – **oprávnenie na vykonanie kontroly**.

21. Podľa § 1 ods. 1 zákona o oznamovaní protispoločenskej činnosti „Tento zákon upravuje podmienky poskytovania ochrany osobám pred neoprávneným postihom v pracovnoprávnom vzťahu v súvislosti s oznamovaním kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti (ďalej len "protispoločenská činnosť") a práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb pri oznamovaní protispoločenskej činnosti. Tento zákon upravuje tiež povinnosti štátu v oblasti prevencie protispoločenskej činnosti a protikorupčného vzdelávania a výchovy.“

22. Zákon o oznamovaní protispoločenskej činnosti, označovaný aj ako zákon o whistleblowingu je určený na ochranu osôb – **zamestnancov** pri oznamovaní nekalých, neetických praktík pred prípadným postihom za oznámenie závažnej protispoločenskej činnosti alebo kriminality. Rovnako tento zákon ustanovuje súbor povinností zamestnávateľov pri prijímaní a vybavovaní takýchto podnetov týchto oznámení od zamestnancov.

23. Cieľom zákona je chrániť zamestnancov a motivovať ich k oznamovaniu protispoločenskej činnosti, o ktorej sa dozvedeli v súvislosti so svojím zamestnaním, postavením alebo funkciou za účelom odhalenia protispoločenských činností na pracoviskách a postihu ich vykonávateľov.

24. Aj priamo v zákone o oznamovaní protispoločenskej činnosti a v rámci vymedzenia základných pojmov v § 2 písm. b) je uvedené „Na účely tohto zákona sa rozumie oznámením uvedenie skutočností, o ktorých sa fyzická osoba dozvedela v súvislosti s výkonom svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie a ktoré môžu významnou mierou prispieť alebo prispeli k objasneniu závažnej protispoločenskej činnosti alebo k zisteniu alebo usvedčeniu jej páchatel'a,“

25. Postup hlavného kontrolóra a jeho argumentácia dotknutými ustanoveniami právnych predpisov by bola v súlade so zákonom, a na jeho základe s internou úpravou, ak by sa jednalo o podnet zamestnanca v pracovnoprávnom vzťahu k Úradu KSK a ten by v **dobrej viere učinil oznámenie o podozrení z protispoločenskej činnosti**.

26. Na základe uvedeného nie je zrejmá súvislosť a vzájomná podmienenosť medzi vykonaním kontrolnej činnosti podľa pravidiel zákona o finančnej kontrole a podnetmi, ktoré nespádajú do rámca zákona o oznamovaní protispoločenskej činnosti, v dôsledku čoho je aplikácia UHK KSK zvolených postupov a zákonných ustanovení nesprávna. **Podnet NOIKER nie je podnetom v zmysle zákona o oznamovaní protispoločenskej činnosti, preto sa na neho nevzťahuje smernica KSK o vnútornom systéme vybavovania podnetov**

o protispoločenskej činnosti (prijatá na základe § 11 ods. 8 zákona o oznamovaní protispoločenskej činnosti), ktorá odkazuje v článku 4 ods. 1 na použitie Pravidiel kontrolnej činnosti HK, ktoré odkazujú v § 6 ods. 1 na použitie § 20 - 27 zákona o finančnej kontrole, ktorých aplikácia je teda v prípade podnetu NOIKER vylúčená.

27. Výkon kontroly realizovaný na základe oznámenia začatia výkonu kontroly sa vyznačuje závažnými procesnými nedostatkami a rozporom s viacerými ustanoveniami upravujúcimi výkon kontroly hlavného kontrolóra. Cieľ kontroly vymedzený v oznámení o začatí kontroly je vymedzený **absolútne neurčitým spôsobom** ako „...vybrané oblasti hospodárenia s verejnými prostriedkami, vybrané oblasti pracovnoprávných vzťahov, vybrané oblasti verejného obstarávania, a poskytovanie informácií, v rámci kontrolovaného obdobia od 01.07.2018 do 31.07.2018 a v prípade potreby zhodnotenia kontrolovaných skutočností aj súvisiace obdobie.“

28. Takto vymedzený predmet kontroly umožňuje vysokú mieru svojvôle pri kontrolnej činnosti oprávnenej osoby, najmä vo vzťahu ku kontrolovanej dokumentácii a operatívne ukladaniu povinností ich predloženia a sprístupnenia. Oprávnená osoba tak môže kontrolovať podľa jej svojvôle takmer čokoľvek, a za akékoľvek obdobie. Zároveň toto vymedzenie predmetu kontroly vytvára obrovský priestor na požadovanie akýchkoľvek dokladov, keďže všetky tieto doklady môžu podľa svojvôle „súvisieť s kontrolou“, alebo byť pre kontrolu „nevyhnutné“.

29. Uvedené konanie i spôsob zahájenia kontrolnej činnosti je v rozpore s § 20 ods. 5 písm. a) zákona o finančnej kontrole a audite. Kontrola vykonávaná dňa 11.09.2018 v rámci Odboru financií KSK bola oznámená kontrolnou skupinou ústnym spôsobom, pracovníkovi povereného vedením odboru financií Dipl. – Kfm. Ing. Demovi, priamo na mieste výkonu kontroly s požiadavkou „okamžitého výkonu kontroly v učtárni“. Kontrola bola realizovaná bez predošlého oznámenia, resp. informovania povinnej osoby o tomto plánovanom úkone a bez akéhokoľvek skutkového dôvodu na takýto začiatok výkonu kontroly.

30. Zamestnancovi povereného vedením odboru financií Dipl. – Kfm. Ing. Demovi - tiež nebolo predložené zo strany kontrolnej skupiny poverenie na výkon kontroly, v dôsledku čoho nebol schopný určiť, či požadovaná súčinnosť je v súlade s poverením na výkon kontroly a teda či samotná kontrola je v súlade s platnými právnymi predpismi.

Záverom Úrad Košického samosprávneho kraja uvádza, že hlavný kontrolór je pri výkone svojej kontrolnej činnosti nezávislý, ale je povinný rešpektovať a dodržiavať zákonný postup pri výkone kontroly a obzvlášť rešpektovať rozhodujúce postavenie Zastupiteľstva KSK pri určovaní jeho úloh. Na Úrade KSK boli v roku 2018 realizované 3 kontroly:

- 05/2018 – poskytnutá plná súčinnosť Úradu KSK
- 30/2018 – poskytnutá plná súčinnosť Úradu KSK
- 36/2018 – predmetná kontrola začatá na základe podnetov

Zároveň začiatkom tohto roka na Úrade KSK bola začatá ďalšia kontrola hlavným kontrolórom KSK na základe uznesenia Zastupiteľstva KSK č. 134/2018 schváleného 22.10.2018 – kontrola hospodárenia s verejnými financiami vynaloženými na mzdy a externé služby pri vykonávaní činností v právnych veciach a veciach verejného obstarávania. Ide v podstate o väčšinu kontrolných oblastí (ale ešte v širšom ponímaní), ktoré tvoria obsah správy z výkonu kontroly č. 36/2018. Lehota na predloženie vyžiadaných dokladov bola stanovená pre Úrad KSK na 18.2.2019 a v stanovenom termíne vyžiadaná súčinnosť Úrad KSK poskytol a odovzdal vyžiadanú dokumentáciu. Z vyššie uvedených skutočností jasne vyplýva, že Úrad KSK svojvoľne nezasahuje do kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra KSK a rešpektuje jeho postavenie pri výkone kontrolnej činnosti. Zároveň však odmieta uplatňovanie svojvoľného postupu bez zákonnej opory pri výkone kontrolnej činnosti a preto

je donútený sa voči postupu hlavného kontrolóra brániť súdnym prieskumom a podanou správnou žalobou na miestne a vecne príslušný súd SR.

Vypracoval: JUDr. Boris Bilčák (riaditeľ kancelárie predsedu KSK)