



## PREDBEŽNÁ ŠTÚDIA

ku kontrolnej akcii  
Kontrola procesu samointegrácie menších obcí SR

Banská Bystrica december 2013

OBSAH

|  |  |
|--|--|
| Zoznam používaných skratiek .....  | 3  |
| Zhrnutie .....   | 4  |
| 1 Základné údaje o kontrole.....   | 7  |
| 2 Popis prostredia kontrolovanej oblasti.....  | 8  |
| 2.1 Komunálna reforma ako integrálna súčasť reformy verejnej správy na Slovensku ..... | 8  |
| 2.1.1 Systém verejnej správy na Slovensku.....   | 8  |
| 2.1.2 Pribeh reformy verejnej správy v SR.....   | 13                                       |
| 2.1.3 Vývoj finančnej politiky v procese reformy verejnej správy .....                 | 17                                       |
| 2.1.4 Pôsobnosť územnej samosprávy.....  | 18                                       |
| 2.2 Medziobecná spolupráca .....   | 21                                       |
| 2.2.1 Najčastejšie formy medziobecnej spolupráce v SR.....                             | 23                                       |
| 2.3 Finančný systém a finančné hospodárenie územnej samosprávy .....                   | 27                                       |
| 2.3.1 Analýza vybraných ukazovateľov rozpočtu obcí v SR.....                           | 29                                       |
| 2.3.3 Programové rozpočtovanie .....   | 44                                       |
| 3 Zahraničné príklady medziobecnej spolupráce a komunálnej reformy .....               | 46                                       |
| 4 Vyhodnotenie odborných vedomostí a skúseností potrebných k výkonu kontroly .....     | 49                                       |
| 5 Predbežné zistenia.....  | 49                                       |
| 6 Návrh kontrolnej akcie v roku 2014 .....   | 50                                       |
| 7 Výber kontrolovaných subjektov pre kontrolnú akciu v roku 2014                       | <b>Chyba! Záložka nie je definovaná.</b> |
| Zoznam príloh .....  | <b>Chyba! Záložka nie je definovaná.</b> |
| Použitá literatúra a zdroje.....   | <b>Chyba! Záložka nie je definovaná.</b> |

**Zoznam používaných skratiek**

|        |  |
|--------|--|
| ESO    | efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa     |
| EÚ     | Európska únia                                      |
| FEŠRR  | Fakulta ekonómie a štúdia regionálneho rozvoja     |
| FR SR  | Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky         |
| FO     | fyzická osoba                                      |
| MF SR  | Ministerstvo financií Slovenskej republiky         |
| MV SR  | Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky           |
| NKÚ SR | Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky       |
| NR SR  | Národná rada Slovenskej republiky                  |
| OR SR  | Obchodný register Slovenskej republiky             |
| PHSR   | Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja         |
| PO     | príspevková organizácia                            |
| PŠ     | predbežná štúdia                                   |
| PVŠS   | prenesený výkon štátnej správy                     |
| RO     | rozpočtová organizácie                             |
| SAŽP   | Slovenská agentúra životného prostredia            |
| SOÚ    | spoločný obecný úrad                               |
| SR     | Slovenská republika                                |
| SPÚ    | Slovenská poľnohospodárska univerzita              |
| ŠFRB   | Štátny fond rozvoja bývania                        |
| ŠR SR  | štátny rozpočet Slovenskej republiky               |
| ŠÚ SR  | Štatistický úrad Slovenskej republiky              |
| ŠZÚ SR | štátny záverečný účet                              |
| VŠEMVS | Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy |
| VÚC    | vyšší územný celok                                 |
| ZMOS   | Združenie miest a obcí Slovenska                   |
| ZOHT   | Združenie obcí hornej Torusy                       |

## Zhrnutie

Jednou zo zásadných spoločensko-ekonomických reforiem, ktorými prešlo Slovensko od roku 1989 doteraz, bola zmena charakteru štátu a s ňou spojená organizácia a spôsob zabezpečovania jeho výkonnej funkcie prostredníctvom novo koncipovaných organizačných štruktúr a verejnej správy.

V kontexte komunálnej reformy, ktorej zámerom bolo a je zmodernizovať verejnú správu tak, aby dokázala efektívnejšie plniť zákonom uložené úlohy, hovoríme predovšetkým o jej decentralizácii. A síce vo všetkých jej úrovniach – v politickej decentralizácii, v decentralizácii kompetencií a v decentralizácii financií.

Naším cieľom je poukázať na niektoré ekonomické, právne a iné súvislosti komunálnej reformy v SR, keďže ide vlastne o reformu územnej samosprávy na obecnej úrovni, ktorá má svoj základ v riešení problému malých obcí a ich výkonu verejnej správy.

Zjednodušené rozdelenie reformy verejnej správy do troch základných etáp:[11]

I. etapa - počiatok reformy v r. 1990 – 1991;

II. etapa - reforma územnej štátnej správy v r. 1995 - 1996 ;

III. etapa – systémová reforma verejnej správy v SR 1999 – trvá.

Prijatím zákona o obecnom zriadení sa v rámci verejnej správy oddelila štátna správa od volenej samosprávy a začal sa používať tzv. duálny model usporiadania verejnej správy s jednotnou úrovňou územnej samosprávy – miestna samospráva. Až do roku 2001 sa ďalší vývoj vo verejnej správe zaoberal len štátnou správou.[11]

Výsledky druhej etapy reformy, dokumentujú zásadnú zmenu stratégie bezprostredne pred jej realizáciou v neprospech samosprávy. Horizontálna integrácia štátnej správy, bez súčasného rozvoja samosprávy prehĺbila nerovnováhu v organizačnej štruktúre verejnej správy v neprospech samosprávy, ktorá sa stala ešte závislejšou na rozhodovaní centrálnej štátnej moci, čo možno potvrdiť faktom, že až 94 % daňových príjmov v tomto období spravoval štát.[11]

Smerovanie tretej etapy reformy verejnej správy vymedzilo programové vyhlásenie Vlády SR a jej uznesenie, v ktorom sa zaviazala upevniť demokratický právny štát, modernizovať jeho fungovanie aj cestou ďalšej decentralizácie kompetencií z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu a decentralizácie verejných financií ako aj ratifikáciou Európskej charty miestnej samosprávy.[11]

Základným nastoleným problémom územnej samosprávy je v SR neschopnosť niektorých (malých) obcí vykonávať v štandardnej kvalite zverené kompetencie. V procese postupu reformy verejnej správy, keď bol na miestnu úroveň presunutý veľký rozsah kompetencií, sa obce s touto záťažou vysporiadali rozdielne v závislosti od ich veľkosti, ekonomickej sily a v neposlednom rade aj od manažérskych zručností svojich volených predstaviteľov.[13]

Vzťah medzi veľkosťou miestnych samosprávnych orgánov a účinnosťou ich aktivít je dlhotrvajúcim otvoreným problémom pri formovaní vývoja verejnej správy nielen u nás.[40]

Zásadným predpokladom racionálnej decentralizácie a modernizácie komunálnej úrovne verejnej správy v SR je riešenie problému optimálnej sídelnej štruktúry. Z odborných diskusií vyplynuli návrhy na tri možné formy konsolidácie:[11]

- dobrovoľná spolupráca obcí prostredníctvom spoločných obecných úradov,
- administratívny prístup k spolupráci obcí, kedy je združovanie uložené obciam zákonom,
- municipalizácia patrí medzi najrozšírenejšie formy konsolidácie malých obcí. Spája malé, nedostatočne funkčné obce do väčších miestnych územných samosprávnych celkov.

Obce zabezpečujú dva typy kompetencií, a to: [9]

- **Originálne**, ktorých podstatnú časť tvoria kompetencie obligatórne, ktoré musia povinne zo zákona (napr. o obecnom zriadení, o prechode pôsobností a i.) vykonávať a štát by mal vytvárať podmienky, aby si ich obce mohli financovať z vlastných príjmov, ale nemal by zasahovať do spôsobu ich vykonávania.
- **Prenesené**, ktorých vykonávanie štát síce zveruje obciam, ale prenecháva si dohľad na ich výkonom a zabezpečuje aj ich financovanie. Ide spravidla o úlohy, ktoré by mali byť celoplošne dostupné všetkým občanom (zdravie, vzdelávanie, stavebná kontrola a i.).

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Samosprávnú pôsobnosť územnej samosprávy a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy nie je možné napriek existencii interpretačného pravidla jednoznačne rozlíšiť.

Štruktúra kompetencií prenesených na územnú samosprávu ukazuje na nejednotnosť prístupu jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy a nedodržanie princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti. To sa prejavuje v neprehľadnosti plnenia úloh, narastaní deleného výkonu medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale aj delenými úlohami medzi obidvomi úrovňami územnej samosprávy, na nižšej efektívite a vyššej finančnej náročnosti plnenia úloh, ale aj na negatívnom dopade na užívateľa verejných služieb – občana. Spôsob súčasného prenesenia výkonu štátnej správy na samosprávu spôsobuje v oblasti legislatívneho vyjadrenia niektorých princípov niekoľko problémov.

Prvým je prenesenie výkonu štátnej správy na všetky obce ako právnické osoby. Pri výkone pôsobností, ktoré sú náročnejšie na špecifické odborné znalosti, personálnu, priestorovú, technickú vybavenosť, atď., nie je možné, aby každá obec takéto pôsobnosti dokázala efektívne vykonávať tak, ako jej to prikazuje zákon. Pri výkone štátnej správy totiž orgán obce nevystupuje ako samosprávny orgán, ale ako orgán vykonávajúci štátnu správu v mene štátu.

Výkon štátnej správy v mene štátu však v žiadnom prípade nemôže byť ponechaný na dobrovoľnosť obcí pri jej zabezpečovaní. Prenesený výkon štátnej správy na samosprávu by preto mal byť v legislatíve upravený omnoho precíznejšie.

Ďalším problémom je rozsah preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. Veľa prenesených pôsobností spôsobuje narušenie princípov efektívneho rozdelenia politickej moci. Pri prenesenom výkone štátnej správy konajú orgány samosprávy v mene štátu, pričom volené zastupiteľstvo, ale aj volený starosta, nemajú dostatočný vplyv na plnenie týchto úloh a dochádza k deleniu zodpovednosti medzi štátnou správou a územnou samosprávou, s negatívnym dopadom na volené orgány územnej samosprávy.[32]

Ďalšou z podmienok pre plnenie prenesenej pôsobnosti samosprávou, uvedených v Ústave SR, je úhrada nákladov preneseného výkonu pôsobností štátnej správy štátom.

Zákon o obecnom zriadení upresňuje štruktúru nákladov, ktoré má štát uhrádzať. Ide o finančné a iné materiálne prostriedky ako aj povinnosť obce poskytovať súčinnosť pri zabezpečovaní kancelárskych priestorov a iných nebytových priestorov pre štátny orgán, ktorý má na jej území sídlo, alebo pracovisko.

Obec má podľa zákona o obecnom zriadení financovať svoje potreby a nie potreby štátnej správy. Územná samospráva musí zveľaďovať a zhodnocovať svoj majetok a rešpektovať rozpočet. Preto je povinnosťou územnej samosprávy žiadať štát o úhradu nákladov spojených so zabezpečením preneseného výkonu štátnej správy.

Z analýzy financovania prenesených pôsobností štátnej správy na obce vyplynulo, že príjmy obcí zo štátneho rozpočtu, definované zákonmi na úhradu preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, nepostačujú na pokrytie s tým spojených výdavkov.

Nie je ojedinelým javom, že sa zákonné podmienky pri prenesených pôsobnostiach nedodržiavajú. Na jednej strane štát presúva úlohy zákonom na obce bez dostatočných zdrojov financovania, ale na druhej strane, najmä malé obce, nevykonávajú niektoré zákonom stanovené a vo finančných mechanizmoch zahrnuté úlohy.

Obce sú v súvislosti so svojou činnosťou povinné podľa Programu štátnych štatistických zisťovaní spracovávať množstvo rôznych štatistických zisťovaní, realizovaných Štatistickým úradom SR, príslušnými ministerstvami ako aj druhy výkazov spracovávaných obcou, ktoré neskôr slúžia ako administratívne zdroje údajov.

Podľa výsledkov niektorých výskumných štúdií je dobre fungujúci finančný mechanizmus základným predpokladom zvyšovania kvality a efektívnosti výkonu kompetencií miestnych samospráv.

Jedným z nástrojov podporujúcim efektívnosť, zodpovednosť a účinnosť verejnej správy je programové rozpočtovanie, princípom ktorého je zvyšovanie efektívnosti využívania verejných zdrojov, zvyšovanie kvality poskytovaných služieb obyvateľom a skvalitňovanie komunikácie s verejnosťou. Aj napriek tomu, že programové rozpočtovanie ponúka veľa možností pre manažérske rozhodovanie týkajúce sa výdavkov, pretože zahŕňa strategické plány, výsledky realizovaných prieskumov preukázali, že programové rozpočtovanie v súčasnosti neplní svoje pôvodné poslanie a zo strany samospráv je vnímané ako zvýšenie administratívnej záťaže.[41]

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Jednou z foriem zabezpečovania a usmerňovania rozvoja obce je medziobecná spolupráca, ktorá je prostriedkom na riešenie tých problémov ďalšieho rozvoja obce, ktoré nie je možné alebo finančne únosné, prípadne z hľadiska efektívnosti účelne realizovať len vo vlastnej obci a je prípadne možné získať úspory.

Z niektorých uskutočnených výskumov vyplýva, že medziobecná spolupráca nenarúša samostatnosť obcí, ich samosprávny charakter, ale rešpektuje identitu obcí. Horizontálna kooperácia obcí má nesporný vplyv na presadzovanie solidarity medzi základnými subjektmi miestnej samosprávy, na zmenu štýlu, činnosti miestnej samosprávy a na utváranie novej kultúry verejnej správy. Riešenie komplexu otázok spojených so spoluprácou obcí je však naďalej naliehavé aj z toho dôvodu, že súčasná „verejno-správna spôsobilosť“ malých obcí nesporne brzdí nielen proces decentralizácie a náležitého uplatňovania princípu subsidiarity, ale aj celkovú demokratizáciu a revitalizáciu občianskej spoločnosti.[12]

V súčasnosti nie je na Slovensku vybudovaný žiadny komplexný systém a súbor indikátorov, prostredníctvom ktorého by bolo možné objektívne merať, porovnať a hodnotiť efektívnosť a kvalitu činností a služieb, prípadne finančnej a majetkovej vybavenosti na miestnej úrovni. Zahraničné skúsenosti v tejto oblasti ukazujú práve na možnosť aplikácie nových metód riadenia vo verejnej správe, medzi ktoré patrí aj meranie výkonu prostredníctvom indikátorov benchmarkingu.[31]

Vzhľadom na doteraz získané poznatky je predpoklad, že výsledky kontroly by mohli viesť k odporúčaniam prijatia opatrení v oblastiach[10]:

- možného stanovenia nevyhnutného rozsahu kompetencií, tzv. kompetenčného minima, ktorého obsah by sa mal odvíjať od zabezpečenia základných potrieb obyvateľov v oblasti verejných služieb a ktoré by mala byť každá samosprávna jednotka schopná zabezpečiť,
- vytvorenia siete integrovaných spoločných obecných úradov, s uzákonením povinnosti obcí, aby zabezpečovali kompetencie prostredníctvom tejto siete, pokiaľ nie sú schopné tieto kompetencie zabezpečiť samostatne,
- využitia formy konsolidácie obcí, ktorou je municipalizácia, t. j. spájanie malých obcí do väčších samosprávnych jednotiek, ktorá priniesla pozitívne výsledky vo viacerých krajinách Európy,
- prehodnotenia aktuálneho rozsahu originálnych a prenesených kompetencií obcí.

## 1 Základné údaje o kontrole

Názov kontrolnej akcie: Kontrola procesu samo integrácie obcí SR

Účel kontrolnej akcie: Preveriť procesy v koncepte komunálnej reformy a programu modernizácie územnej samosprávy smerujúce k samointegrácii menších obcí. Formou kontroly výkonnosti preveriť procesy vytvárania a fungovania spoločných stavebných úradov a spoločných úradovní z hľadiska ich hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a úrovne spokojnosti dotknutých občanov.

Typ kontroly: kontrola výkonnosti

Expozitúra: Banská Bystrica

Časový harmonogram kontrolnej akcie:

Predbežná príprava 20.05.2013 - 16.06.2013

Príprava 17.06.2013 - 31.10.2013

Výkon 01.11.2013 - 22.11.2013

Realizácia do 06.12.2013

Predmet a pôsobnosť kontrolnej akcie sú v súlade s § 2 zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov. Tematika kontrolnej akcie vychádza z Koncepcie NKÚ SR na roky 2012 – 2014 a zo stanovených nosných tém na toto obdobie. Tou je efektívna verejná správa so zameraním na efektívne vykonávanie pôsobností obcami SR a kvality poskytovaných služieb občanovi.

Organizačné zabezpečenie kontrolnej akcie:

vedúca kontrolnej akcie: Ing. Mária Cimbalistová

členka kontrolnej akcie: Ing. Katarína Šmondrková

Výstupným materiálom z kontrolnej akcie je predbežná štúdia vypracovaná v spolupráci s VŠEMVS v Bratislave. Kontrolná skupina počas oboznamovania sa s problematikou komunálnej reformy, ktorá je súčasťou reformy verejnej správy zistila, že ide o dlhodobý proces s dopadom na efektívnosť využívania verejných zdrojov a kvalitu poskytovaných služieb. Už v procese vypracovania tejto predbežnej štúdie sa ukázalo, že účel kontrolnej akcie tak ako bol zadaný v plánovacom liste, neobsahuje všetky aspekty skúmanej problematiky resp. vyzdvihuje len niektoré. Problematiku komunálnej reformy a osobitne zlučovania obcí je nutné chápať v širších súvislostiach procesov reformy verejnej správy, v ktorej sa obce najmä decentralizáciou kompetencií a verejných financií stali plnohodnotnou štruktúrou orgánov verejnej správy a tiež predmetom kontroly NKÚ SR. Vytváranie a fungovanie spoločných obecných úradov je len časťou reformy. MV SR má v evidencii k 15.12.2011 celkom 235 spoločných úradov, ktoré vykonávajú činnosti na rôznych úsekoch. Na základe zistených skutočností a odporúčaní kompetentných inštitúcií v oblasti komunálnej reformy gestor kontrolnej akcie rozšíril predmet kontrolnej akcie aj na ďalšie oblasti, s poukazaním na skutočný stav reformy, množstva prenesených pôsobností na samosprávu, financovanie samosprávy, formy medziobecnej spolupráce, zahraničné skúsenosti a pod. Takáto zmena sa premietla aj do štruktúry predbežnej štúdie.

Na základe poznatkov a skúseností uvedených v predbežnej štúdii budú identifikované rizikové, resp. problémové oblasti fungovania samospráv, z ktorých budú vybrané konkrétne oblasti ku kontrole výkonnosti v roku 2014.

Predbežná štúdia má charakter štúdie uskutočniteľnosti a je nástrojom fázy predbežnej prípravy pripravovanej výkonnostnej kontroly. Jej vypracovanie je dôležité k posúdeniu a vyhodnoteniu navrhovanej výkonnostnej kontroly.

## 2 Popis prostredia kontrolovanej oblasti

### 2.1 Komunálna reforma ako integrálna súčasť reformy verejnej správy na Slovensku

Verejná správa na Slovensku, bezprostredne po zásadnej zmene v politickom a ekonomickom systéme štátu v r. 1989 nastúpila cestu modernizácie, smerujúcu k vytvoreniu štandardnej a kompatibilnej verejnej správy s ostatnými krajinami Európy. Stala sa objektom záujmu spoločenských vedných disciplín aj štátnej politiky.

Jednou zo zásadných spoločensko-ekonomických reforiem, ktorými prešlo Slovensko od roku 1989 doteraz, bola zmena charakteru štátu a s ňou spojená organizácia a spôsob zabezpečovania jeho výkonnej funkcie prostredníctvom novo koncipovaných organizačných štruktúr a verejnej správy.

V kontexte komunálnej reformy, ktorej zámerom bolo a je zmodernizovať verejnú správu tak, aby dokázala efektívnejšie plniť zákonom uložené úlohy, hovoríme predovšetkým o jej decentralizácii. A síce vo všetkých jej úrovniach – v politickej decentralizácii, v decentralizácii kompetencií a v decentralizácii financií.

Naším cieľom je poukázať na niektoré ekonomické, právne a iné súvislosti komunálnej reformy v SR, keďže ide vlastne o reformu územnej samosprávy na obecnej úrovni, ktorá má svoj základ v riešení problému malých obcí a ich výkonu verejnej správy. Základným nastoleným problémom územnej samosprávy je v SR neschopnosť niektorých (malých) obcí vykonávať v štandardnej kvalite zverené kompetencie.[13] V procese postupu reformy verejnej správy, keď bol na miestnu úroveň presunutý veľký rozsah kompetencií, sa obce s touto záťažou vysporiadali rozdielne v závislosti od ich veľkosti, ekonomickej sily a v neposlednom rade aj od manažérskych zručností svojich volených predstaviteľov.

#### 2.1.1 Systém verejnej správy na Slovensku

*Základné definície, predpoklady a princípy*

**Verejná správa** je činnosť vykonávaná orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnymi inštitúciami pri zabezpečovaní verejných úloh. Jej hlavným cieľom je zabezpečiť výkon verejných funkcií štátu prostredníctvom posilnenia občianskej spoločnosti a sociálnej spravodlivosti.

Na Slovensku sa od r. 1990 v organizačnej štruktúre verejnej správy uplatňuje duálny (oddelený) model, v ktorom vo vzájomnej symbióze pôsobia vedľa seba dva organizačne, funkčne a finančne oddelené subsystemy - štátnej správy a samosprávy. V iných štátoch môže byť takzvaný integrovaný model verejnej správy, pri ktorom sú niektoré orgány verejnej správy súčasne orgánom štátnej správy aj orgánom samosprávy.

**Územnosprávne členenie** Slovenskej republiky z pohľadu organizácie výkonu verejnej správy je asymetrické. Samosprávu reprezentuje 8 krajov a 2 890 obcí. Regionálna samospráva (vyššie územné celky) vznikla v rámci decentralizácie verejnej správy 1. januára 2002.

Štátna správa je organizovaná na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni: štát – obvod (od 01.10.2013 - 72 okresov) – obec.

Všetky úrovne v systéme majú zákonom vymedzené úlohy a zodpovednosť. Niektoré úlohy sú delené medzi štátnu správu a samosprávu.

**Samospráva** predstavuje oprávnenie obcí a regiónov samostatne rozhodovať a uskutočňovať právom vymedzený okruh záležitostí, ktoré sú priamo späté so záujmami obyvateľstva žijúceho v území mesta, obce, regiónu.

Samospráva zahŕňa takú oblasť verejnej správy, ktorá je zákonom zverená subjektom, ktorých sa bezprostredne dotýka. V tomto zmysle je samospráva časťou správy štátu decentralizovanou na subjekty neštátneho charakteru.

Právo na miestnu samosprávu je zakotvené aj v základnom európskom štandarde územnej samosprávy – Európskej charte miestnej samosprávy (1985). V Európskej charte miestnej samosprávy miestna samospráva znamená právo a spôsobilosť miestnych orgánov spravovať a riadiť v medziach zákona podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestnych obyvateľov.



## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

SR ratifikovala Európsku chartu miestnej samosprávy v roku 2000, mnohé jej ustanovenia súvisiace s garantovaním práva na miestnu samosprávu však boli premietnuté už do zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) a do Ústavy SR v roku 1992.

Ústava SR garantuje postavenie obcí ako subjektov miestnej samosprávy na Slovensku.

Samospráva je charakterizovaná demokratickým výkonom moci, územnou autonómiou výkonu moci, samosprávnou zodpovednosťou, kombináciou výkonu samosprávnych a štátoprávnych funkcií.[5]

Komunálna úroveň verejnej správy reprezentovaná samosprávou obcí je:

- elementárnou úrovňou verejnej správy a dotýka sa jej podstatná časť zmien, ku ktorým dochádza v celom systéme verejnej správy,
- prirodzenou úrovňou pre identifikáciu občianskych potrieb a záujmov a ich realizáciu prostredníctvom volených orgánov miestnych samospráv,
- územnou úrovňou, od ktorej sa začína odvíjať usporiadanie spravovania verejných vecí na báze princípu subsidiarity.

V takomto kontexte je možné vnímať aj komunálnu správu ako jednu z ťažiskových úrovní systému verejnej správy, kvalita jej usporiadania v zásadnej miere determinuje efektívnosť reformy celého systému.[11]

**Komunálna reforma** je integrálnou súčasťou reformy verejnej správy. Je to projekt reformy štruktúr výkonnej moci štátu na miestnej úrovni, týkajúci sa v podmienkach SR modernizácie územnej samosprávy prostredníctvom rôznych koncepcií schválených viacerými vládami SR v rôznych podobách.

V kontexte komunálnej reformy, ktorej zámerom bolo a je zmodernizovať verejnú správu tak, aby dokázala efektívnejšie plniť zákonom uložené úlohy, hovoríme predovšetkým o jej decentralizácii.

**Decentralizácia** predstavuje presun kompetencií z ústredných orgánov na nižšie stupne verejnej správy. Charakterizujeme ju ako proces, ktorý napomáha zlepšovať kvalitu vládnutia v štáte tak, že zaisťuje, aby rozhodovanie bolo bližšie k tým, ktorí sú ním dotknutí. Ide o zásadnú zmenu inštitucionálneho rámca, v ktorom sa robia politické, sociálne a ekonomické rozhodnutia.[22]

Decentralizácia nepozná jediný existujúci model, ide o množstvo riešení, ako pristúpiť k riešeniu základných problémov usporiadania štátu. Decentralizáciu treba posudzovať v troch dimenziách: kompetencie, dostupnosť finančných zdrojov a politická zodpovednosť, pričom je možné rozlíšiť rôznu stupeň charakterizujúci mieru decentralizácie. Stupne a formy decentralizácie uvádzame v prílohe č.1.[25]

Orgány územnej samosprávy preberajú v rámci procesu decentralizácie od štátu zodpovednosť nielen za zabezpečovanie zákonom vymedzených úloh, ale aj za hospodársky rozvoj nimi spravovaného územia. Preto je dôležité uplatniť a dodržať princípy reformy verejnej správy. Tieto sú uvedené v prílohe č. 2.[23]

### *Optimálna veľkosť samosprávnej jednotky*

**Sídelná štruktúra** na Slovensku sa vyznačuje výraznou rozdrobenosťou a veľkým podielom malých obcí (obce do 1000 obyvateľov tvoria 69 % všetkých obcí, ale žije v nich iba 16 % populácie).

Súčasnú podobu sídelnej štruktúry Slovenska ovplyvňuje viacero faktorov, ako napríklad členitý reliéf Slovenska, história osídľovania Slovenska, rozvoj ekonomických aktivít a ich sústreďovanie do vybraných lokalít, ale najmä procesy dezintegrácie začiatkom 90. rokov 20. storočia.[36]

Počet obcí v SR k 31. 12. 2012 predstavoval 2890. Podrobnejší pohľad na celkovú štruktúru osídlenia (počty obcí a obyvateľov) z hľadiska veľkostnej štruktúry obcí v SR k 31. 12. 2012 vidíme v tabuľke č. 1.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Tabuľka č. 1 Štruktúra osídlenia obcí

| Veľkostná kategória | Počet obcí   |            |               | Počet obyvateľov |            |               |
|---------------------|--------------|------------|---------------|------------------|------------|---------------|
|                     | počet        | %          | % kumulatívne | počet            | %          | % kumulatívne |
| 0 - 199             | 385          | 13,32      | 13,32         | 47 772           | 0,88       | 0,88          |
| 200 - 499           | 761          | 26,33      | 39,65         | 262 845          | 4,84       | 5,74          |
| 500 - 999           | 765          | 26,47      | 66,12         | 544 024          | 10,05      | 15,79         |
| 1 000 - 1 999       | 563          | 19,48      | 85,61         | 790 457          | 14,61      | 30,40         |
| 2 000 - 4 999       | 282          | 9,76       | 95,36         | 814 233          | 15,05      | 45,45         |
| 5000 a viac         | 134          | 4,64       | 100           | 2 951 505        | 54,55      | 100           |
| <b>SPOLU</b>        | <b>2 890</b> | <b>100</b> | <b>100</b>    | <b>5 410 836</b> | <b>100</b> | <b>100</b>    |

Zdroj: ŠR SR, vlastné spracovanie

Neoddeliteľnou súčasťou reformy verejnej správy vrátane komunálnej reformy a procesu decentralizácie sú úvahy o zmenách územnosprávneho usporiadania či otázka optimálnej veľkosti miestnych samospráv. Tieto boli súčasťou doteraz všetkých koncepčných a strategických materiálov prerokovaných vládami po roku 1990. Okrem toho je optimálna veľkosť najnižšej jednotky územnej samosprávy predmetom teoretických aj empirických výskumov viacerých autorov.

Pri hodnotení veľkosti najnižšej samosprávnej jednotky v rôznych krajinách Európy je nutné poukázať na značné rozdiely. Na jednej strane Anglicko, severské krajiny, Holandsko, Bulharsko či Poľsko sú štátmi s relatívne veľkými obcami. Na druhej strane Francúzsko je rozdelené na takmer 40 000 veľmi malých samosprávnych jednotiek. Rozdiely medzi krajinami možno vysvetliť históriou (tradíciou) a do určitej miery zotrvačnosťou priestorovej organizácie, i nedostatkom iniciatívy vlád k zmene v tejto oblasti. Územná organizácia obecných samospráv v niektorých štátoch má hlboké historické korene a akákoľvek zmena by sa pravdepodobne stretla s odporom. Napriek tomu môžeme nájsť krajiny kde boli samosprávne jednotky pretvarované relatívne nedávno, pričom štrukturálne zmeny viedli zvyčajne k zväčšeniu samosprávnych jednotiek.[37]

Tabuľka č. 2 Priemerná veľkosť miestnych samospráv vo vybraných európskych štátoch

| Štát                | % obcí pod 1000 obyvateľov | Priemerný počet obyvateľov | Priemerná rozloha obce v km <sup>2</sup> |
|---------------------|----------------------------|----------------------------|--|
| Anglicko            | 0                          | 123 000                    | 533                                      |
| Litva               | 0                          | 66 000                     | 1 166                                    |
| Bulharsko           | 0                          | 35 000                     | 432                                      |
| Švédsko             | 0                          | 29 500                     | 1 595                                    |
| Holandsko           | 0,2                        | 20 500                     | 60                                       |
| Dánsko              | 0                          | 18 000                     | 150                                      |
| Poľsko              | 0                          | 16 000                     | 130                                      |
| Macedónsko          | 3                          | 15 800                     | 209                                      |
| Slovinsko           | 3                          | 10 300                     | 106                                      |
| Albánsko            | 0                          | 10 000                     | 77                                       |
| Fínsko              | 5                          | 10 500                     | 730                                      |
| Nórsko              | 4                          | 9 000                      | 710                                      |
| Chorvátsko          | 3                          | 8 800                      | 104                                      |
| Rumunsko            | 2                          | 7 600                      | 81                                       |
| Taliansko           | 24                         | 6 500                      | 38                                       |
| Estónsko            | 9                          | 5 700                      | 178                                      |
| Španielsko          | 61                         | 5 000                      | 60                                       |
| Lotyšsko            | 32                         | 4 300                      | 115                                      |
| Maďarsko            | 54                         | 3 300                      | 32                                       |
| Slovenská republika | 68                         | 1 900                      | 17                                       |
| Česká republika     | 80                         | 1 700                      | 13                                       |
| Francúzsko          | 77                         | 1 300                      | 15                                       |

Zdroj: [14]

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Podiel obcí v rôznych veľkostných kategóriách podľa počtu obyvateľov vo vybraných krajinách strednej a východnej Európy uvádza tabuľka č. 3.

Tabuľka č. 3 Podiel obcí v rôznej veľkostnej štruktúre v %

| Štát/veľkostná kategória obcí | do 1 000 | od 1 000 do 2 000 | od 2 000 do 5 000 | od 5 000 do 10 000 | od 10 000 do 50 000 | od 50 000 do 100 000 | nad 100 000 |
|-------------------------------|----------|-------------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|-------------|
| Bulharsko                     | 0,0      | 1,5               | 9,2               | 24,4               | 52,3                | 7,6                  | 5,0         |
| Poľsko                        | 0,0      | 0,0               | 23,4              | 42,6               | 30,0                | 2,2                  | 1,8         |
| Litva                         | 0,0      | 0,0               | 0,0               | 3,3                | 63,3                | 25,0                 | 8,4         |
| Rumunsko                      | 1,8      | 13,5              | 56,1              | 20,9               | 5,1                 | 0,8                  | 0,8         |
| Slovinsko                     | 3,1      | 9,4               | 37,0              | 22,4               | 26,5                | 0,6                  | 1,0         |
| Estónsko                      | 10,0     | 39,0              | 36,0              | 9,0                | 4,0                 | 1,9                  | 0,1         |
| Lotyšsko                      | 32,3     | 39,1              | 19,7              | 4,4                | 3,6                 | 0,5                  | 0,4         |
| Maďarsko                      | 53,7     | 21,0              | 16,3              | 4,5                | 3,8                 | 0,4                  | 0,3         |
| Slovenská republika           | 68,4     | 18,6              | 8,7               | 1,8                | 2,1                 | 0,3                  | 0,1         |
| Česká republika               | 79,6     | 10,4              | 5,8               | 2,1                | 1,8                 | 0,2                  | 0,1         |

Zdroj: [24]

Pri teoretickej analýze optimálnej veľkosti miestnych samospráv vo vzťahu k efektívnosti poskytovania miestnych služieb (výkonu pôsobnosti) sa táto problematika najčastejšie zameriava na otázky typu „aká je optimálna veľkosť územnej jednotky, ktorá by poskytovala čo najviac služieb za čo najnižšie náklady, zabezpečovala primeranú zodpovednosť a zabezpečila čo najrovnomernejšie rozloženie služieb a daňového zaťaženia“.[20]

Za najzákladnejšie argumenty v prospech územnej konsolidácie (municipalizácie, spájania) obcí sú v teórii považované nasledovné[36]:

- V mnohých miestnych službách platí teória ekonomiky z rozsahu. Marginálne náklady poskytovania služieb sú nižšie, ak je celkové množstvo poskytnutých služieb väčšie.
- Malé samosprávy spôsobujú negatívne externality pre väčšie sídelné jednotky, správajú sa ako „free-rideri“, tí čo využívajú služby v jednej obci, ale žijú a platia dane inde, resp. aj malé obce dostávajú podiel na poskytovanie týchto služieb. Tento efekt „používateľov bez platenia“ nemôže byť nikdy eliminovaný (redukcia jeho negatívnych dôsledkov býva obyčajne jedným z dôvodov pre systém štátnych transferov), avšak môže byť znížený, ak je systém miestnej samosprávy územne kompaktný.
- Územná konsolidácia poskytuje viac miesta pre záujmové skupiny. V tejto teórii záujmové skupiny ako aj rozvinutejší systém strán sú vnímané ako pozitívny produkt pluralitnej spoločnosti, vo väčších spoločenstvách je jednoduchšie vyhnúť sa politickému klientelizmu.
- Veľké samosprávy môžu poskytovať viac funkcií, čo môže viesť k väčšiemu záujmu verejnosti a participácii v miestnej politike. Teória tvrdí, že viac funkcií stimuluje záujem verejnosti a ich participáciu ako aj napomáha motivovať „kvalitnejších“ kandidátov do miestnych zastupiteľstiev.
- Vo veľkých samosprávach je väčšia možnosť silnej občianskej spoločnosti, väčšia šanca rozvinutia sa hustej siete dobrovoľníckych organizácií.
- Veľké samosprávy umožňujú podporu miestneho ekonomického rozvoja. Toto je podstatné, pretože väčšie jednotky umožňujú komplexné a kompaktné plánovanie a aj uľahčujú financovanie drahých infraštruktúrnych projektov, rozhodujúcich pre podporu ekonomického rozvoja.

Existuje veľa empirických analýz, ktoré sa snažia nájsť odpoveď na otázku ako ovplyvňuje veľkosť miestnej samosprávy náklady poskytovania miestnych služieb a rozvojovú kapacitu. Niektoré poukazujú na fakt, že pre rôzne služby sa môže optimálna veľkosť líšiť a optimálna veľkosť komunity z hľadiska poskytovania jedného statku nemusí byť optimálna z hľadiska poskytovania iného. Kritériá optimálnej veľkosti obce sa môžu v čase meniť v závislosti od zmien štruktúry potrieb a ich preferencií spotrebiteľmi.

Základný metodologický problém takýchto analýz je v tom, že je veľmi náročné merať výstup určitých služieb a absencia objektívnych metód merania benefitov výstupov. Mnohé analýzy využívajú zjednodušenú metódu merajúcu iba stranu nákladov s tým, že predpokladajú nemennosť úrovne poskytovania služieb.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Vzťah medzi veľkosťou miestnych samosprávnych orgánov a účinnosťou ich aktivít je dlhotrvajúcim otvoreným problémom pri formovaní vývoja verejnej správy nielen u nás.[39] Vždy existovali odborníci, ktorí podporovali argumenty v prospech spájania sa malých obcí do väčších jednotiek, a na druhej strane boli zástancovia fragmentovanej mapy obcí pozostávajúcej z malých jednotiek. Podľa tých, ktorí uprednostňujú väčšie útvary miestnej správy, je potrebné pri hodnotení jestvujúcej sídelnej štruktúry uplatniť štyri optimalizačné kritériá[4]:

- a) účinnosť (väčšie útvary môžu zabezpečovať viac služieb a lepšie služby za nižšie náklady);
- b) demokracia (aký typ veľkostnej štruktúry môže zabezpečiť optimálnu kontrolu občanov nad správou a zodpovednosťou volených predstaviteľov);
- c) rozvoj (aké typy územnej organizácie obcí sú najlepšie pripravené na iniciovanie ekonomického rozvoja na svojom území);
- d) distribúcia (aká veľkosť obce bude zabezpečovať lepšiu a spravodlivejšiu distribúciu služieb, úloh a daňových zaťažení).

Uvádzame niekoľko príkladov analýz z Výskumu Rady Európy v tejto oblasti[36]:

V Holandsku sa zistilo, že veľkosť samosprávy má značný význam vo vzťahu k administratívnym schopnostiam v určitých službách ako sociálna starostlivosť, verejný poriadok a bezpečnosť. Avšak má malý význam v iných oblastiach ako verejnoprospešné práce. V pomerne málo krajinách (Taliansko, Nórsko, Dánsko) bol v inej analýze stanovený záver o minimálnej veľkosti pre efektívnu samosprávu v počte 5 000 obyvateľov. Analýza uskutočnená v Holandsku a Švédsku viedla ešte k vyššej hranici – asi 8 000 obyvateľov. Väčšina výskumov sa zhoduje v tom, že väčšia veľkosť zvyšuje kapacitu miestnej administratívy podporovať ekonomický rozvoj. Avšak zdá sa, že aj tento záver je spochybňovaný, napr. v ďalšej štúdii pri analyzovaní 30 holandských obcí s menej ako 30 000 obyvateľmi nebol nájdený dôkaz, že väčšie samosprávy sú úspešnejšie pri dosahovaní svojich plánovaných cieľov, čo viedlo k záveru, že veľkosť miestnej samosprávy je oveľa menej dôležitá pre rôzne dimenzie kvality samosprávy než sa vo všeobecnosti predpokladá.

Uvedený stručný prehľad poukazuje na to, že hoci väčšina empirických zistení potvrdzuje vyššie uvedené argumenty, existujú značné rozdiely v teoretických prístupoch a veľká rôznorodosť empirických zistení, ktoré vedú ďaleko od jednoznačných záverov.

Nie je možné odvodiť optimálnu veľkosť obcí len od princípu hospodárnosti – od veľkosti priamych nákladov na zabezpečovanie verejných služieb, ktorý je síce významný, ale nie rozhodujúci. Možné vyššie náklady môžu byť vyvážené inými prínosmi a je vecou občana, čo preferuje. Zároveň každý druh verejnej služby má iný atraktívny okruh užívateľov, inú organizáciu a iný manažment a preto nie je možné ho administratívne jednoznačne zaradiť. Mnohokrát deklarovaný argument, že s veľkosťou obce sa znižujú výdavky nie je vždy preukázaný, najmä ak zohľadníme ďalšie, vyvolané náklady, napríklad v prípade alokácie školy sú to náklady spojené s dochádzkou žiakov do školy, stratou času, dopravné riziká, straty spôsobené likvidáciou malotriedky v obci a pod.

### *Formy konsolidácie sídelnej štruktúry [11]*

Pod konsolidáciou rozumieme také organizačné usporiadanie sídelnej štruktúry, ktoré vytvára stabilné predpoklady pre naplnenie základných samosprávnych funkcií obcí a ich ďalší rozvoj.

Problém veľkosti obcí bol v procesoch reforiem v európskych krajinách riešený rôznymi formami konsolidácie:

- presunom diferencovaného rozsahu kompetencií v súlade s veľkostnou a funkčnou kategorizáciou obcí (tri kategórie poverených obcí v ČR),
- uplatnením zákonnej formy dobrovoľnej spolupráce obcí pri zabezpečovaní kompetencií (spoločné obecné úrady v SR)
- uplatnením zákonom uloženou povinnosťou spolupráce obcí (zväzy obcí vo Francúzsku),
- spájaním – municipalizáciou malých nevykonných obcí do nových kompetentných samosprávnych jednotiek (Poľsko, Škandinávské štáty).

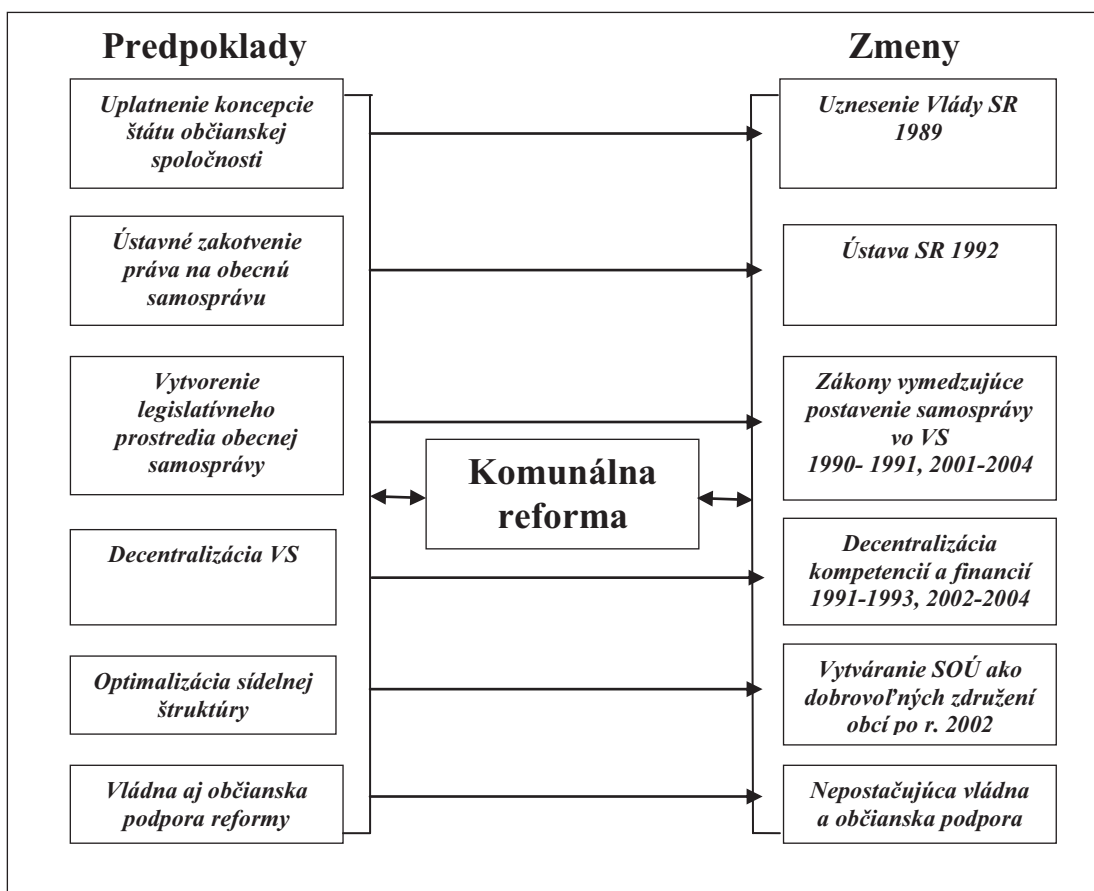
Z aktuálnych analýz hodnotenia úspešnosti doterajšieho priebehu decentralizácie na Slovensku vyplýva poznanie, že zásadným predpokladom racionálnej decentralizácie a modernizácie komunálnej úrovne verejnej správy v SR je riešenie problému optimálnej sídelnej štruktúry. Z odborných diskusií vyplynuli návrhy na tri možné formy konsolidácie:

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- Dobrovoľná spolupráca obcí prostredníctvom spoločných obecných úradov (ďalej aj „SOÚ“), ktorá od r. 2002 predstavuje jedinú alternatívu zabezpečovania rastúceho rozsahu obecných kompetencií. SOÚ nie sú právnickými osobami, ich zriadením nedochádza k obmedzeniu práv zmluvných obcí. Nie sú oprávnené vydávať, ale len pripravovať podklady pre rozhodnutia samospráv obcí. Uplatňovaná zásada dobrovoľnosti zmluvných vzťahov pri ich vzniku a pôsobení negarantuje v dostatočnej miere ich územnú, finančnú a personálnu stabilitu. Mnohé nedostatky by mohli byť eliminované zákonom uloženou povinnosťou obcí využívať SOÚ v prípadoch, ak nedisponujú dostatočnými kapacitami na samostatné zabezpečovanie prenesených, ale aj originálnych kompetencií. Podrobnejšie sú SOÚ rozpracované v časti 2.2.1 predbežnej štúdie.
- Administratívny prístup k spolupráci obcí, kedy je združovanie uložené obciam zákonom, ktorý stanoví lokalitu výkonného centra, obcí, ktoré budú jeho služby využívať a povinne vykonávané kompetencie. Takto sa tvoria napr. Spoločenstvá obcí vo Francúzsku. Takýto návrh spolupráce bol prijatý aj Vládou SR v r. 2009, avšak jeho zákonná úprava bola odsunutá na nastávajúce roky.
- Municipalizácia patrí medzi najrozšírenejšie formy konsolidácie malých obcí. Spája malé, nedostatočne funkčné obce do väčších miestnych územných samosprávnych celkov. Pre túto formu existuje celý rad empirických argumentov. Mnohé výskumy potvrdili, že má pozitívny dopad tak na ekonomickú výkonnosť ako aj na kvalitu a rozmanitosť poskytovaných služieb, posilňuje miestnu samosprávu, vytvára ekonomickú základňu pre rast vlastných príjmov a tým znižuje mieru jej závislosti na štáte. Jej domicilom boli v šesťdesiatych rokoch škandinávske štáty, neskôr sa udomácnila aj v krajinách strednej a východnej Európy - Bulharsku a Poľsku.

### 2.1.2 Priebek reformy verejnej správy v SR

Stručne možno doterajší priebek komunálnej reformy vyjadriť nasledovnou schémou[11]:



Reforma verejnej správy prebieha na Slovensku od roku 1990. V tejto časti predstavíme doterajšie koncepcie reformy a jednotlivé kroky realizácie reformy.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Keďže určujúcim prvkom v procese postupu reformy verejnej správy a súvisiacej decentralizácie kompetencií je politická vôľa, v tejto časti uvádzame postupnosť krokov jednotlivých koncepcií reformy aj v kontexte politických rozhodnutí.

Detailnejšie sú predpoklady, princípy a zásady jednotlivých koncepcií spracované v prílohe č. 3.

S určitým zjednodušením možno rozdeliť reformu verejnej správy do troch základných etáp[11]:

I. etapa - počiatok reformy v r. 1990 – 1991;

II. etapa - reforma územnej štátnej správy v r. 1995 - 1996;

III. etapa – systémová reforma verejnej správy v SR r. 1999 – trvá.

Dominantné postavenie štátu a územných orgánov štátnej správy malo byť postupne eliminované vytváraním inštitúcií územnej samosprávy a zvyšovaním ich podielu na spravovaní verejných vecí. Prijatím zákona o obecnom zriadení sa v rámci verejnej správy oddelila štátna správa od volenej samosprávy a začal sa používať tzv. duálny model usporiadania verejnej správy s jednotnou úrovňou územnej samosprávy – miestna samospráva. Až do roku 2001 sa ďalší vývoj vo verejnej správe zaoberal len štátnou správou. Charakteristiku zmien prvej etapy reformy verejnej správy v prehľadnej forme uvádza príloha č. 4.

Po obnovení existencie miestnej samosprávy a po prijatí potrebnej legislatívy (1990 – 1991) sa ustálilo postavenie miest a obcí v rámci verejnej správy, čo do rozsahu kompetencií a verejných financií. Mestá a obce mali malý rozsah kompetencií a väčšina služieb bola poskytovaná štátnou správou. I keď legislatívne podmienky od roku 1995 umožňovali medziobecnú spoluprácu, obce neboli nútené túto možnosť využívať v plnom rozsahu. Spolupracovali najmä v oblasti hospodárskych úloh (odpadové hospodárstvo, cestovný ruch, technická infraštruktúra a i.), menej v ostatných verejných službách a prakticky vôbec v rámci administratívnych úloh. Tento stav trval až do 1. januára 2002.

Výsledky *druhej etapy reformy*, dokumentujú zásadnú zmenu stratégie bezprostredne pred jej realizáciou v neprospech samosprávy. Horizontálna integrácia štátnej správy, bez súčasného rozvoja samosprávy prehĺbila nerovnováhu v organizačnej štruktúre verejnej správy v neprospech samosprávy, ktorá sa stala ešte závislejšou na rozhodovaní centrálnej štátnej moci, čo možno potvrdiť faktom, že až 94 % daňových príjmov v tomto období spravoval štát. Stručnú charakteristiku zmien druhej etapy reformy verejnej správy v prehľadnej forme uvádza príloha č. 4.

Smerovanie *tretej etapy reformy verejnej správy* vymedzilo programové vyhlásenie Vlády SR a jej Uznesenie č. 788 z 18.11.1998, v ktorom sa zaviazala upevniť demokratický právny štát, modernizovať jeho fungovanie aj cestou ďalšej decentralizácie kompetencií z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu a decentralizácie verejných financií ako aj ratifikáciou Európskej charty miestnej samosprávy.

V auguste 1999 Vláda SR prerokovala a vzala na vedomie Stratégiu reformy verejnej správy, ktorá obsahovala zásady usporiadania verejnej správy, ale aj zásady súvisiacich koncepcií (reforma verejných financií, kontrola, informatizácia, vzdelávanie). Vláda SR Uznesením č. 695/1999 schválila[35]:

- pokračovanie v realizácii oddeleného, alebo tzv. duálneho modelu usporiadania verejnej správy, t. j., že verejnú správu bude zabezpečovať oddelene štátna správa a územná samospráva, dve nezávislé, ale spolupracujúce zložky verejnej správy;
- výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a uplatnenie princípu subsidiarity pri novom rozdelení kompetencií;
- zníženie miery pôsobnosti štátnej správy v území (okrem úloh, ktoré sú výlučnou kompetenciou štátu);
- potrebu znížovania výdavkov na verejnú správu;
- vypracovanie súvisiacich koncepcií príslušnými orgánmi verejnej správy.

V roku 1999 bol vymenovaný splnomocnenec Vlády SR pre projekt decentralizácie verejnej správy a bola vypracovaná Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (ďalej len „koncepcia decentralizácie“), prijatá Vládou SR Uznesením č. 230 z 11.04.2000.[25]

### *Vyhodnotenie naplnenia zámerov koncepcie decentralizácie [25]*

V roku 2001 bola zo zákona zriadená regionálna samospráva, ktorej územné obvody boli identické s územnými obvody štátnej správy - 8 vyšších územných celkov. Navrhovaný model 12 celkov (aj pre

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

štátnu správu) zodpovedajúci podľa autorov Koncepcie viac prirodzeným tradičným regiónom nebol schválený. V roku 2001 nastal posun aj v ďalších sférach verejnej správy.

Podmienky pre pokračovanie procesu decentralizácie sa vznikom druhej úrovne samosprávy zásadne zmenili. Vytvorili sa predpoklady pre presun kompetencií z orgánov štátu na obidve samosprávne úrovne a pre realizáciu decentralizácie verejných financií.

V súlade so zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností zo štátnej správy bolo na obce a VÚC (ďalej len „zákon o prechode pôsobností“) postupne presunutých viac ako 400 kompetencií (originálnych ako aj prenesených), prakticky na všetkých úsekoch verejnej správy. Presun sa uskutočnil v piatich etapách: k 01.01.2002, k 01.04.2002, k 01.07.2002, k 01.1.2003 a k 01.01.2004. Od 01.01.2005 bola zrealizovaná fiškálna decentralizácia (podrobnejšie ju uvádzame v časti 2.1.3 predbežnej štúdie).

Pri tomto procese bola problémom vtedy len formujúca sa sieť spoločných obecných úradov (formujúca sa demokraticky zdola). Mnohé reformné kroky vyplývajúce z koncepcie decentralizácie verejnej správy doposiaľ neboli uskutočnené. Patrí k nim: reforma systému vzdelávania pracovníkov verejnej správy, informatizácia, optimalizácia územného členenia krajiny, najmä na úrovni obcí a regiónov, prehodnotenie delby kompetencií medzi orgány štátnej správy a samosprávy a ďalšie.

Prechod kompetencií sprevádzali viaceré nedostatky: nedostatočne spracované delimitačné protokoly, chýbajúce doklady, podklady, nedostatočné ocenenie presúvaných kompetencií, v mnohých prípadoch nedostatočná spolupráca predstaviteľov štátnej správy a územnej samosprávy, majetkovoprávne nevysporiadané majetky vo vysokej hodnote, ktoré musela samospráva v zmysle zákonov o majetku obcí (a VÚC) prevziať, nepresunutie zodpovedajúceho počtu funkčných miest zo štátnej správy na územnú samosprávu a i.[27]

Ako vyplýva z predchádzajúcej charakteristiky etáp reforiem verejnej správy na Slovensku, len v dvoch z nich sa zmeny zásadne dotkli komunálnej úrovne. Z uvedeného dôvodu sa v odbornej literatúre uvádzajú len dve etapy komunálnej reformy.

V nadväznosti na Vládou SR schválený návrh ďalšieho postupu (26. februára 2003), Vláda SR 14.05.2003 schválila *Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006* [32] (Uznesenie č. 370/2003) a *Koncepciu nového usporiadania miestnej štátnej správy* (Uznesenie č. 371/2003), predloženú MV SR.

V oblasti miestnej samosprávy návrh nadviazal na zásadu schválenú v predchádzajúcej koncepcii decentralizácie týkajúcu sa nezasahovania do územnej organizácie obcí v SR a ďalší postup smeroval do oblasti medziobecnej spolupráce obcí pri zabezpečovaní samosprávnych pôsobností. Vláda SR v projekte decentralizácie odporučila v termíne do najbližších komunálnych volieb posúdiť vhodnosť zlučovania obcí, alebo inej formy konsolidácie rozdrobenej sídelnej štruktúry. Uznesenie Vlády SR sa však neuviedlo do života, nakoľko nezískalo významnejšiu politickú a občiansku podporu.[11]

Ďalšou koncepciou v procese reformy verejnej správy (vrátane komunálnej reformy) sa stal materiál, ktorý Vláda SR Uznesením č. 972 zo 14.11.2007 uložila vypracovať splnomocnencovi Vlády SR pre územnú samosprávu pod názvom *Koncepcia komunálnej reformy modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike*. [40] Táto úloha nadväzovala na Uznesenie vlády SR č. 165 z 28.02.2007 k *Správe o analýze vývoja a súčasného stavu verejnej správy*. Navrhovaná koncepcia mala byť súčasťou celkovej modernizácie verejnej správy, ku ktorej sa vtedajšia Vláda SR zaviazala v programovom vyhlásení.

Podľa predkladacej správy, ktorou bola *Koncepcia komunálnej reformy modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike* predložená na rokovanie Vlády SR k jej schváleniu, vyplynula na základe rokovaní so zainteresovanými subjektmi požiadavka na nahradenie názvu úlohy v znení „Koncepcia komunálnej reformy modernizácie územnej samosprávy“ slovami v znení „Koncepcia modernizácie územnej samosprávy“ (ďalej len „koncepcia modernizácie“). Základnou myšlienkou koncepcie modernizácie bol fakt, že nemala za cieľ redukciu počtu obcí a ich kompetencií, ale modernizáciu činnosti územnej samosprávy prostredníctvom nahradenia (na základe dobrovoľných zmluvných vzťahov zriadených) spoločných obecných úradov, sústavou spoločných obecných úradovní (resp. tzv. centrami efektívneho výkonu kompetencií a agend) zriadených zákonom s určením ich sídla a územnej pôsobnosti (názov spoločná obecná úradovňa bol len pracovný, a konečný názov mal byť ustanovený zákonom).

Deklarovaným cieľom modernizácie územnej samosprávy bolo naplnenie jej základných pilierov - ekonomizácie, informatizácie a rozvoja ľudských zdrojov, ktoré boli rozpracované v šiestich cieľových

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

oblastiach. Informatizácia územnej samosprávy bola považovaná za hlavný pilier jej modernizácie, nakoľko predstavovala významný prostriedok realizácie cieľov obsiahnutých v iných častiach koncepcie.

Spomenutý proces informatizácie verejnej správy v SR (vrátane územnej samosprávy) ako jeden z pilierov jej modernizácie vychádzal zo zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ISVS“) a zo základných dokumentov schválených Vládou SR.

Stratégia informatizácie verejnej správy (ďalej len „SIVS“)[34] bola prijatá Vládou SR dňa 27. februára 2008. Definovala základné strategické ciele informatizácie verejnej správy, približný časový plán a postup krokov nutných na úspešné zavedenie eGovernmentu na Slovensku.[42] Medzi strategické ciele SIVS zaradila zvýšenie spokojnosti občanov, podnikateľov a ostatnej verejnosti s verejnou správou, elektronizáciu procesov verejnej správy, efektívnejšiu a výkonnú verejnú správu a zvýšenie kompetentnosti verejnej správy.

Národná koncepcia informatizácie verejnej správy (ďalej len „NKIVS“) vychádzala zo SIVS ako následný dokument. Bola pripravená MF SR a následne schválená prijatím Uznesenia Vlády SR č. 331 z 21. mája 2008. Popisovala technologickú a logistickú architektúru plánovanej informatizovanej verejnej správy a zároveň použité technológie a tiež architektúru integrovaného informačného systému verejnej správy ako logického celku pozostávajúceho zo vzájomne prepojených autonómnych informačných systémov jednotlivých úsekov správy.

Podľa strategických dokumentov informatizácie by medzi oblasti, ktoré by mali mať samosprávy pre svoje riadne a efektívne fungovanie pokryté informačnými systémami patria[42]:

- ekonomika obce a úradu (rozpočtovanie, dane a poplatky, správa majetku, fakturácie a mzdy, atď.),
- elektronický úrad (podpora procesov, správa dokumentov, internetový portál, zverejňovanie informácií, atď.),
- správa priestorových informácií (kataster nehnuteľností, technický kataster, cestné komunikácie, podpora činnosti stavebného úradu, územné plány a štúdie, prepojenie na centrálny register, životné prostredie, vodné hospodárstvo, atď.),
- základné evidencie (matrika, evidencia obyvateľov a podpora volieb, podnikatelia, uznesenia, rozhodnutia, všeobecne záväzné nariadenia),
- bezpečnosť (IT bezpečnosť, fyzická bezpečnosť, používatelia, atď.).

Uznesením Vlády SR č. 331 z 21. mája 2008, bola ministrom financií SR uložená povinnosť vydať metodický pokyn na tvorbu koncepcií rozvoja informačných systémov povinných osôb.

Zákon o ISVS upravuje o. i. práva a povinnosti povinných osôb v oblasti vytvárania, prevádzkovania, využívania a rozvoja informačných systémov verejnej správy. Medzi povinné osoby podľa § 3 ods. 3 písm. c) zákona o ISVS patria aj obce. Každá povinná osoba je povinná vypracovať koncepciu rozvoja informačných systémov a predložiť ju na schválenie MF SR, avšak povinnosť predložiť koncepciu MF SR s účinnosťou od 1. februára 2010 sa nevzťahuje na obce a na povinné osoby podľa § 3 ods. 3 písm. e) zákona o ISVS (t.j. právnické osoby v zriaďovateľskej alebo zakladateľskej pôsobnosti obcí). Koncepciu rozvoja informačných systémov obce schvaľuje zastupiteľstvo obce.[43]

V SR sťažuje implementáciu veľkých informačných projektov vysoký počet malých samospráv. V súčasnosti je gestorom procesu informatizácie verejnej správy MF SR, ktoré na svojej internetovej stránke uvádza zoznam aktuálnej ako aj pripravovanej legislatívy pre danú oblasť[44]. Súčasná úroveň elektronizácie samospráv odráža aktuálnu legislatívu. Praktické skúsenosti poukazujú na to, že väčšina samospráv vykonáva najnutnejšie úkony týkajúce sa napr. zverejňovania zmlúv, faktúr a objednávok. Hlavným nástrojom na informatizáciu spoločnosti je Operačný program Informatizácia spoločnosti OPIS, v rámci ktorého boli implementované len niektoré čiastočné projekty informatizácie.

Uznesením č. 497 z 08.07.2009 Vláda SR uložila splnomocnencovi Vlády SR pre územnú samosprávu úlohu vypracovať návrh postupu realizácie úloh, vyplývajúcich z koncepcie modernizácie a predložiť ho na rokovanie Vlády SR do 31. decembra 2009. Tento návrh bol vypracovaný s termínmi plnenia úloh v rokoch 2010 až 2015. Na základe Uznesenia Vlády SR č. 52 z 19.01.2010 bola splnomocnencovi Vlády SR pre územnú samosprávu uložená povinnosť každoročne, od roku 2011 až do ukončenia termínov všetkých úloh, predkladať informáciu o ich plnení vyplývajúcom z koncepcie modernizácie.

Vláda SR v auguste roku 2010 odvolala z funkcie splnomocnenca Vlády SR pre územnú samosprávu, zároveň bol zrušený aj jeho post, pričom bola vytvorená nová funkcia splnomocnenca vlády pre verejnú správu, integrovaný manažment povodí a krajiny.

NR SR prijala 08.12.2011 Uznesenie č. 748, v ktorom požiadala Vládu SR vykonať komplexný audit výkonu kompetencií podľa jednotlivých úrovní verejnej správy (ďalej len „audit kompetencií“) a zabezpečenie ich financovania a predložiť ho NR SR.



## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Na zabezpečenie plnenia auditu kompetencií prijala Vláda SR 22.02.2012 Uznesenie č. 48 novelizované prijatým Uznesením č. 465 z 19.09.2012, v ktorom ustanovila vecné zameranie auditu kompetencií, zodpovedné subjekty, časový harmonogram jeho vykonania a sumarizovania výsledkov. Audit kompetencií mal byť spracovaný na základe jednotnej metodiky[17], ktorá bola vypracovaná podpredsedom vlády a ministrom vnútra a podpredsedom vlády a ministrom financií. Zároveň Vláda SR v tomto uznesení v bode B.4 uložila podpredsedovi vlády a ministrovi vnútra a podpredsedovi vlády a ministrovi financií predložiť na rokovanie Vlády SR súhrnný audit výkonu kompetencií verejnej správy a návrh na zabezpečenie financovania kompetencií verejnej správy na základe výsledkov auditu výkonu kompetencií verejnej správy v termíne do 01.10.2013.

Z webovej stránky Vlády SR [www.vlada.gov.sk](http://www.vlada.gov.sk) ako aj z webovej stránky [www.rokovania.sk](http://www.rokovania.sk) sme zistili, že do vypracovania predbežnej štúdie nebol predmetom rokovaní Vlády SR v mesiacoch október a november súhrnný audit kompetencií a nebolo prijaté ďalšie uznesenie týkajúce sa predmetného materiálu.

V roku 2012 boli schválené zákony na realizáciu vládneho projektu ESO [18] týkajúceho sa *reformy štátnej správy* - ústredných orgánov štátnej správy a úradov miestnej štátnej správy (v počte 433 inštitúcií) a preneseného výkonu štátnej správy v obciach (2 890). Projekt ESO (efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa) zrušil k 01.01.2013 zákonom č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe krajský stupeň miestnej štátnej správy. Pôsobnosť zrušených krajských úradov prešla na obvodné úrady v sídle kraja. Od 01.10.2013 boli zákonom č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy opätovne vytvorené okresné úrady (v počte 72) riadené MV SR.

Projekt predpokladá tiež centralizáciu agend a koncentráciu súčasných úloh miestnej štátnej správy do menšieho počtu úradov, s ponukou služieb aj pre samosprávu. Agendu bude môcť občan riešiť prostredníctvom kontaktných bodov osobne alebo elektronicky bez ohľadu na miesto pobytu. Koordinátorom projektu ESO je MV SR. Hlavným cieľom je vytvorenie jednotnej a prehľadnej štruktúry miestnych orgánov štátnej správy sústredením pôsobností vybraných orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného štátneho úradu na miestnej úrovni, ktorý bude vykonávať pôsobnosť na prevažnej väčšine úsekov štátnej správy.

### 2.1.3 Vývoj finančnej politiky v procese reformy verejnej správy

Financovanie obcí sa riadi platnou legislatívou a je upravené najmä zákonmi, ktoré priamo vymedzujú jednotlivé kategórie, ich vzájomné vzťahy a finančné vzťahy medzi obcou, štátom, obyvateľmi, fyzickými a právnickými osobami.[6]

Vývoj finančnej politiky obcí na Slovensku sa spravidla rozdeľuje na tri etapy. Prvá etapa (1991 - 2001) nastolila základ financovania územnej samosprávy najmä prijatím podstatných legislatívnych noriem akými boli zákon o obecnom zriadení a zákon č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch (nadobudol účinnosť od 01.01.1993) či príslušné zákony o štátnom rozpočte, ktoré určovali aké podielové dane, v akom objeme, podľa akých kritérií budú prevedené do rozpočtov obcí.

Druhá etapa (2002 – 2004) bola súčasťou procesu decentralizácie verejnej správy, v rámci ktorej prešli kompetencie z miestnej štátnej správy na územnú samosprávu. Zákony prijaté v tomto období boli účinné od 01.01.2002. Fiškálna decentralizácia bola prijatá až v roku 2004. Bol zachovaný podiel troch podielových daní (daň z príjmu FO, daň z príjmu právnických osôb a výnos cestnej dane). Postupný prechod kompetencií od roku 2002, vo viacerých prípadoch uprostred rozpočtového roku, neumožnil zvoliť iný mechanizmus ako účelovú dotáciu, tzv. decentralizačnú dotáciu, ktorou sa po presune úlohy z miestnej štátnej správy na územnú samosprávu presunuli príslušné finančné prostriedky z rozpočtovej kapitoly príslušného ústredného orgánu, alebo z rozpočtovej kapitoly krajských úradov. V roku 2002 tvorili vlastné daňové príjmy obcí (daň z nehnuteľností, miestne poplatky) cca 40 % ich celkových daňových príjmov a 11,7 % ich celkových príjmov. Celkové transfery (podielové dane, dotácie a transfery) zo ŠR SR tvorili až 58 % celkových príjmov obcí.[30] Tento systém bol považovaný za prechodné riešenie na roky 2002 a 2003.

Tretia etapa (2005 – súčasnosť) - **fiškálna decentralizácia** - nadväzovala na daňovú reformu a na prenos kompetencií zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky, predstavovala nový systém financovania samosprávnej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov. Cieľom bolo posilnenie daňových príjmov obcí, stanovenie vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov a zavedenie nového spôsobu finančného vyrovnávania bežných príjmov a výdavkov územnej samosprávy.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Jej realizáciou získala územná samospráva dôležitý nástroj, rozhodovanie o vlastných príjmoch, výrazne posilňujúci autonómnosť samosprávy.

Podstatou zmeny bol prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom daňových príjmov. Tento systém mal výrazne posilniť samostatnosť, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy v procese rozhodovania o použití verejných zdrojov pri poskytovaní služieb občanom, prispieť k stabilizácii príjmov samosprávy na dlhšie obdobie a vytvoriť podmienky pre plánovanie financií na niekoľko rokov dopredu.

Fiškálna decentralizácia umožnila obciam určovať nielen sadzby miestnych daní, ale aj rozhodnúť o ich zavedení, oslobodení a úľavách na dani. Od 01.01.2005 zákon stanovil osem druhov miestnych daní a jeden miestny poplatok.

Do roku 2004 obciam plynuli príjmy z dvoch podielových daní v správe štátu, a to dane z príjmu právnických a fyzických osôb. Od 1. januára 2005 sa ako jediná podielová daň v rozpočtoch obcí uplatňovala daň z príjmu FO, ktorá má predpoklad byť stabilnejšou.

Kritériá a váhy rozdeľovania výnosu dane z príjmu FO obciam boli stanovené nasledovne:

- 23 % podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom v obci k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z čoho 44 % je prepočítaných koeficientom nadmorskej výšky stredu obce,
- 32 % podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaných koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie,
- 40 % podľa počtu žiakov základných umeleckých škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom základnej umeleckej školy a školského zariadenia,
- 5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

V sledovanom období rokov 2010 až 2012 bol po novelizáciách zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy (ďalej len „zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov“) vývoj určeného výnosu dane z príjmov fyzických osôb a jeho prerozdelenie medzi štát a jednotlivé úrovne samosprávy nasledovné:

Tabuľka č. 4 Rozdelenie výnosu dane z príjmov FO v %

|      | Obce | VÚC  | Štát |
|------|------|------|------|
| 2010 | 70,3 | 23,5 | 6,2  |
| 2011 | 70,3 | 23,5 | 6,2  |
| 2012 | 65,4 | 21,9 | 12,7 |

Zdroj: vlastné spracovanie

Prijatím nového systému sa zrušila kapitola súhrnného finančného vzťahu územnej samosprávy k štátnemu rozpočtu. Miestne dane a podiel obcí a VÚC na dani z príjmu FO prestali byť príjmom ŠR SR. Nová legislatíva zaviedla zostavovanie viacročného (trojročného) rozpočtu. Týmto spôsobom sa vytvorilo účinnejšie časové prepojenie najmä s dlhodobými záväzkami obcí. Právna úprava vytvorila aj bariéry neodôvodnenému zvyšovaniu zadlžovania územných samospráv. Podmienky pre prijímanie návratných zdrojov financovania boli sprísnené. Maximálne zadlženie samosprávy nesmie presiahnuť úroveň 60 % z bežných príjmov predchádzajúceho roka, pričom obce môžu ročne vynaložiť na dlhovú službu maximálne 25 % bežných príjmov predchádzajúceho roka.

Predmetom kontroly NKÚ SR v roku 2013 bola okrem iného aj dlhová služba obcí, vybrané závery uvádza predbežná štúdia v časti 2.3.1 za účelom podpory predbežných zistení týkajúcich sa výkazníctva obcí a spracovávanía údajov kompetentnými inštitúciami.

### 2.1.4 Pôsobnosť územnej samosprávy

Základom územnej samosprávy v SR je obec. Územnú samosprávu podľa čl. 64 štvrtej hlavy Ústavy SR tvorí obec a vyšší územný celok.

Ústava SR definuje základnú charakteristiku územnej samosprávy vo vzťahu k plneniu jej úloh (Hl. IV, čl. 64 - 71). Zasahovanie štátu (t.j. aj štátnej správy) do činnosti orgánov územnej samosprávy je možné iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Článok 67 Ústavy

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

SR definuje, že povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno tejto ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR.

Ústava SR tiež definuje obec ako samostatný územný samosprávny a správny celok SR združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

Samosprávna zodpovednosť predstavuje povinnosť obce zabezpečovať všetky úlohy súvisiace s napĺňaním základných potrieb obyvateľstva žijúceho v príslušnom území, ktoré sú vymedzené zákonom. Obce ako samostatné ekonomické a právne subjekty majú možnosť plniť úlohy aj nad rámec kompetencií, pokiaľ na to majú prostriedky a potrebnú úroveň odborného a aktívneho ľudského potenciálu.

Obce zabezpečujú dva typy kompetencií [9]:

- **Originálne**, ktorých podstatnú časť tvoria kompetencie obligatórne, ktoré musia povinne zo zákona (napr. o obecnom zriadení, o prechode pôsobností a i.) vykonávať a štát by mal vytvárať podmienky, aby si ich obce mohli financovať z vlastných príjmov, ale nemal by zasahovať do spôsobu ich vykonávania.
- **Prenesené**, ktorých vykonávanie štát síce zveruje obciam, ale prenecháva si dohľad na ich výkonom a zabezpečuje aj ich financovanie. Ide spravidla o úlohy, ktoré by mali byť celoplošne dostupné všetkým občanom (zdravie, vzdelávanie, stavebná kontrola a i.).

V rámci originálnej (samosprávnej) pôsobnosti obcí rozlišujeme okrem povinných (obligatórných) úloh aj dobrovoľné (fakultatívne) úlohy, ktorých plnenie je výlučne v právomoci územnej samosprávy (druh, rozsah, financovanie úlohy), štát nemá záujem vstupovať do takejto kompetencie a je na rozhodnutí obce ju dobrovoľne a v rôznom rozsahu zabezpečovať. Príkladmi môžu byť umelecká škola, kúpalisko, športová hala, múzeum, divadlo atď. vrátane súvisiacich a pri dostatku finančných prostriedkov ničím neobmedzených aktivít a činností.

Pri obligatórných úlohách v samosprávnej pôsobnosti obcí je pre štát dôležité, aby bola takáto úloha zabezpečovaná a požaduje od obcí jej plnenie, ale zároveň neupravuje zákonom spôsob a formu jej zabezpečovania. Tento druh kompetencií môže mať na úrovni obcí rôzne podoby.

Prenesením výkonu niektorých pôsobností štátnej správy na územnú samosprávu sa táto zúčastňuje, spolu s orgánmi štátnej správy, na výkone štátnej správy (delená pôsobnosť).

V rámci prenesenej pôsobnosti štátnej správy je územná samospráva viazaná nielen ústavou a zákonmi, ale aj ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. V zmysle čl. 71 ods. 2 Ústavy SR, prenesený výkon štátnej správy zákonom na obec alebo na vyšší územný celok riadi a kontroluje Vláda SR.

Zásady výkonu prenesenej pôsobnosti štátnej správy na územnú samosprávu sa odvíjajú od čl. 71 Ústavy SR. Definovanie, čo môže byť samosprávnou pôsobnosťou územnej samosprávy a čo preneseným výkonom pôsobnosti štátnej správy, je ponechané na jednotlivé zákony.[28]

Zákonom o prechode pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky, prípadne podľa ďalších osobitných predpisov, s účinnosťou od roku 2002 prechádzali na obec ďalšie kompetencie, a to tak vo vlastnej ako aj prenesenej pôsobnosti. Tento zákon, ako aj zákon o obecnom zriadení určujú **interpretačné pravidlo**, na základe ktorého sa rozlišuje, či ide o originálnu (samosprávnou) pôsobnosť, alebo o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy. Podľa ustanovenia § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Citované ustanovenie zákona o obecnom zriadení, ktorým sa zjednodušilo definovanie konkrétnej pôsobnosti obce ako pôsobnosti samosprávnej alebo prenesenej, však bolo novelizované s účinnosťou od 01.01.2002 a jeho aplikáciu je možné nájsť iba v zákonoch, ktoré boli prijaté, prípadne novelizované po účinnosti tejto zmeny. Ostatné zákony neboli zosúladené s predmetným ustanovením § 4 ods. 4, i keď je z ustanovení niektorých z nich zrejme, že upravujú výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy a malo by to teda byť v danom zákone výslovne uvedené. Z uvedených dôvodov nemožno v niektorých prípadoch s určitosťou povedať, o výkon akej pôsobnosti ide.

Táto problematika bola už viackrát riešená v konaní pred Ústavným súdom SR, ktorý však napríklad vo svojom náleze sp. zn. I.ÚS 55/2000 z 19.12.2000 uvádza, že je zložité posúdiť, čo možno považovať za

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

„vec územnej samosprávy obce“ a čo za „vec pri výkone štátnej správy“. Hlavný problém podľa Ústavného súdu SR spočíva v tom, že ide o pojmy, ktoré nie sú v Ústave SR dostatočne definované a pri ich definovaní nie je možné spoľahlivo sa oprieť ani o súčasnú zákonnú úpravu. I keď tento nálezh Ústavného súdu SR pochádza z obdobia pred účinnosťou súčasného znenia § 4 ods. 4, ktoré definovanie uvedených pojmov uľahčuje, v mnohých zákonoch ostáva táto problematika napriek tomu nedoriešená.[1]

Samosprávnu pôsobnosť územnej samosprávy a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy nie je teda možné napriek existencii interpretačného pravidla jednoznačne rozlíšiť.

### Právny rámec výkonu pôsobnosti

Zámerom tejto časti predbežnej štúdie bolo zosumarizovať kompetencie obcí, ako miestnej úrovne územnej samosprávy, v nadväznosti na platnú legislatívu SR.

Pri zbere údajov sme zistili, že napriek existencii výskumov a štúdií v uvedenej oblasti, v súčasnosti neexistuje všeobecne aplikovateľná metodika umožňujúca vyčerpávajúcim spôsobom zosumarizovať, roztriediť a identifikovať všetky kompetencie a povinnosti obce ukotvené v právnom poriadku SR.

Zohľadňujúc predchádzajúce fakty možno povedať, že prehľad kompetencií obcí v členení podľa jednotlivých oblastí, ktorý uvádzame v prílohe č. 5 pre ilustráciu ich množstva, neposkytuje úplný výpočet všetkých povinností každej obce v SR.

V prílohe č. 6 je uvedený prehľad právnych predpisov viazucich sa k jednotlivým druhom kompetencií obcí. Vzhľadom na vysoký počet úloh vyplývajúcich z jednotlivých právnych foriem, neuvádzame jednotlivé ustanovenia zákonov, ktoré danú pôsobnosť bližšie upravujú.

Vývoj počtu kompetencií v období rokov 2005 až 2011 v členení podľa vybraných oblastí je uvedený v tabuľke č. 5.

Tabuľka č. 5 Vývoj počtu kompetencií

| Úsek  | Stav k<br>30.4.2005 | Stav k<br>31.3.2011 | nárast 2011/2005 |             |
|---|---------------------|---------------------|------------------|-------------|
|   |                     |                     | počet            | %           |
| Civilná ochrana                                 | 98                  | 101                 | 3                | 3,1         |
| Doprava   | 84                  | 171                 | 87               | 103,6       |
| Financie, správa majetku                        | 727                 | 1282                | 555              | 76,3        |
| Kultúra   | 82                  | 104                 | 22               | 26,8        |
| Obrana  | 20                  | 22                  | 2                | 10,0        |
| Požiarňa ochrana                                | 50                  | 60                  | 10               | 20,0        |
| Podnikanie, cestovný ruch, ochrana spotrebiteľa | 104                 | 103                 | -1               | -1,0        |
| Poľnohospodárstvo                               | 102                 | 145                 | 43               | 42,2        |
| Regionálny rozvoj                               | 6                   | 24                  | 18               | 300,0       |
| Sociálne veci                                   | 151                 | 233                 | 82               | 54,3        |
| Sťažnosti                                       | 65                  | 96                  | 31               | 47,7        |
| Školstvo  | 116                 | 224                 | 108              | 93,1        |
| Verejné obstarávanie                            | 136                 | 319                 | 183              | 134,6       |
| Vnútro  | 931                 | 1150                | 219              | 23,5        |
| Zdravotníctvo                                   | 50                  | 65                  | 15               | 30,0        |
| Životné prostredie                              | 345                 | 454                 | 109              | 31,6        |
| <b>Spolu</b>                                    | <b>3 067</b>        | <b>4 553</b>        | <b>1 486</b>     | <b>48,5</b> |

Zdroj : kancelária ZMOS

Obce sú v súvislosti so svojou činnosťou povinné podľa Programu štátnych štatistických zisťovaní spracovávať množstvo rôznych štatistických zisťovaní, realizovaných Štatistickým úradom SR, príslušnými ministerstvami ako aj druhy výkazov spracovávaných obcou, ktoré neskôr slúžia ako administratívne zdroje údajov. Prehľad formulárov o štatistických zisťovaniach je v prílohe č.7.

## 2.2 Medziobecná spolupráca

Jedným z možných riešení zameraných na zvýšenie odbornosti a zároveň aj efektívnosti výkonu originálnych aj prenesených kompetencií v miestnej samospráve je medziobecná spolupráca.[5]

V súčasnosti môžeme medzi obcami v zahraničí, ale taktiež už aj na Slovensku pozorovať trend vzájomnej spolupráce. Malé obce majú prirodzene väčší sklon k tejto spolupráci než väčšie obce, ktoré sú schopné samostatne poskytovať väčší rozsah služieb. Medziobecná spolupráca je klasickou kompenzáciou tzv. malosti obcí a taktiež ich neschopnosti samostatného poskytovania verejných služieb.[12]

V tabuľke č. 6 sú uvedené možnosti spolupráce obcí na Slovensku.

Tabuľka č. 6 Možnosti spolupráce obcí

| TYP   | HLADISKO   | PRÍKLADY FORIEM SPOLUPRÁCE  |
|---|--|---|
| Medziobecná spolupráca                                      | legislatívnej formy<br>(zákon o obecnom zriadení)  | - na základe zmluvy uzavretej za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy, činnosti,<br>- na základe zmluvy o zriadení združenia obcí,<br>- zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona.   |
|   | geografické  | - spolupráca obcí,<br>- spolupráca mesta a okolitých obcí,<br>- spolupráca mestských častí v rámci veľkých miest,<br>- spolupráca na regionálnej úrovni (napr. mikroregión /združenie obcí mikroregionálneho charakteru/, zmluvy ma spoločné regionálne projekty a pod.),<br>- spolupráca s partnerskými obcami zo zahraničia, euroregióny a pod. |
|   | organizačné  | - bez založenia právnickej osoby (napr. SOÚ, združovanie finančných prostriedkov, spoločné projekty a pod.),<br>- so založením novej právnickej osoby (združenia obcí, komunitné nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, obchodné spoločnosti napr. s. r. o a pod.)  |
|   | charakteru spolupráce  | - spolupráca pri výkone kompetencií prenesených a originálnych  |
|   | časové   | - dlhodobá spolupráca (napr. združenie obcí s neohraničenou dĺžkou trvania a pod.),<br>- jednorazové aktivity (spoločný projekt na splnenie určitej úlohy a pod.)   |
| Spolupráca obce s ostatnými subjektmi v území               | - spolupráca s inými subjektmi verejného sektora okrem obcí (štátna správa, regionálna samospráva a pod.), so subjektmi súkromného a tretieho sektora napr. partnerstvá, spoločné projekty, dohody, zmluvy, záujmové združenia, rôzne obchodné spoločnosti – a. s, s.r.o., neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby a pod. |   |
| Spolupráca obcí v rámci národných a medzinárodných štruktúr | - napr. členstvo obce v ZMOS (Združenie miest a obcí Slovenska a pod.), v ÚMS (Únia miest Slovenska)<br>- participácia obcí v nadnárodných organizáciách napr. v rámci EÚ a Rady EÚ  |   |

Zdroj: vlastné spracovanie podľa [37]

### Právna úprava spolupráce obcí na Slovensku

Platný právny poriadok ako aj súčasná prax pozná viacero foriem interkomunálnej spolupráce. Medzi ne možno zaradiť najmä:

- spoločný fond (§ 7 ods. 6 druhá veta zákona o obecnom zriadení),
- združovanie prostriedkov (§ 7 ods. 5 zákona o obecnom zriadení),

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti (§ 20a zákona o obecnom zriadení), napr. zmluva o zriadení spoločného obecného úradu (§ 20a ods. 3 zákona o obecnom zriadení), zmluva o hlavnom kontrolórovi viacerých obcí (§ 18b zákona o obecnom zriadení),
- združenie obcí (§ 20b zákona o obecnom zriadení),
- dohoda o spolupráci s obcou/obcami iných štátov (§ 21 zákona o obecnom zriadení),
- členstvo v medzinárodnom združení obcí (§ 21 zákona o obecnom zriadení),
- dohoda (zmluva) verejnoprávneho charakteru, napr. dohoda o zlúčení obce (§ 2a ods. 2 zákona o obecnom zriadení), dohoda o rozdelení obce (§ 2a ods. 6 zákona o obecnom zriadení), písomná dohoda o spoločnom hasičskom zbore (§ 33 zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi v znení neskorších predpisov),
- združenie obcí poskytujúce všeobecne prospešné služby (zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúce verejnoprospešné služby v znení zákona č. 35/2002 Z. z.),
- obchodná spoločnosť (§ 56 a nasl. Obchodného zákonníka), spravidla spoločnosť s ručením obmedzeným (§ 105 až 153 Obchodného zákonníka) alebo akciová spoločnosť (§ 154 až 220a Obchodného zákonníka),
- družstvo (§ 221 až 260 Obchodného zákonníka),
- zmluva o združení (§ 829 až 841 Občianskeho zákonníka),
- záujmové združenia obcí (čl. 66 Ústavy SR, § 20f až 20j Občianskeho zákonníka).[24]

Základné princípy pre vzájomnú spoluprácu obcí, ktoré by mali byť pri každej forme spolupráce dodržané sú[12]:

- princíp dobrovoľnosti,
- princíp zákonnosti,
- princíp vzájomnej výhodnosti,
- princíp súladu s potrebami obyvateľov obcí,
- princíp rovnocenného postavenia bez ohľadu na veľkosť obce.

Medziobecná spolupráca je v súčasnosti v mnohých prípadoch jedinou životaschopnou možnosťou na vytvorenie úsporného modelu poskytovania verejných služieb, ak obce nechcú, aby služby tohto druhu boli poskytované výkonnou mocou tej - ktorej krajiny, alebo ak sa obce nerozhodli zlúčiť s inými obcami.

### *Dôvody vzniku medziobecnej spolupráce*

Napriek skutočnosti, že najmä v ponovembrovom vývoji našej spoločnosti je vlastná identita obce, jej samostatnosť, autonómia a zodpovednosť za spravovanie miestnych záležitostí považovaná za základný zmysel a ideál miestneho spoločenstva tohto druhu, existuje viacero dôvodov pre spoluprácu obcí, napr.[12]:

- problémy rovnorodého charakteru sa dajú riešiť menej nákladne a bez straty autonómie,
- prostriedky potrebné na riešenie existujúcich problémov výrazne presahujú odborné a materiálne možnosti jednotlivých obcí,
- charakter poskytovanej služby (dodávka pitnej vody, čistiareň odpadových vôd a pod.) kultúrne, spoločenské alebo hospodárske zameranie viacerých obcí vyvoláva potrebu artikulácie spoločného prejavu a spoločného postupu,
- vzájomná komunikácia a brainstorming podporujú tvorivé myšlienky, atmosféru solidárnosti a spolupatričnosti, čo nesporne utvára vhodný základ pre politickú a sociálnu stabilitu v príslušnom priestore.

Prirodzene, že treba zohľadniť aj isté negatíva medziobecnej spolupráce. Medzi ne možno zaradiť napr. problém so zabezpečením demokratickej kontroly; stratu autonómie; záujmové konflikty; rast byrokracie; nedostatok transparentnosti finančných operácií a činnosti personálneho manažmentu; fakt, že novoutvorené subjekty medziobecnej spolupráce nie sú priamo zodpovedné miestnemu voličstvu na tej istej úrovni ako orgány obce. Existencia vyššie uvedeného „prehlasovania“ v spoločných orgánoch subjektov medziobecnej kooperácie má sklon k narúšaniu slobodného rozhodovania participujúcej obce. Napriek uvedenému, ekonomické a sociálne okolnosti „prinútili“ obce k zintenzívneniu medziobecnej spolupráce a tento proces bude nesporne pokračovať.[12]

Motívom miestnej samosprávy na vstup do spolupráce je predovšetkým zabezpečenie potrieb komunity a jej prosperita. Medziobecná spolupráca patrí k formám zabezpečovania a usmerňovania rozvoja obce ako prostriedkov na riešenie tých problémov ďalšieho rozvoja obce, ktoré nie je možné alebo finančne únosné, prípadne z hľadiska efektívnosti účelne realizovať len vo vlastnej obci a je prípadne možné získať

úspory z rozsahu. Vtedy sa združí obec s inou obcou s cieľom realizovať určitú aktivitu. Najčastejšie to realizujú obce združovaním finančných prostriedkov na budovanie občianskej vybavenosti, malých ekologických stavieb a podobne.[12]

Predpokladom úspešnej spolupráce na území je vytvorenie stabilného jadra inštitúcií na území, vytvorenie spoločnej vízie a priame zapojenie vrcholných inštitúcií s príslušnými rozhodovacími právomocami.

Ďalšou možnosťou je vytvorenie si spoločného úradu pre výkon niektorých kompetencií, vytvorenie spoločného podniku (likvidácia komunálneho odpadu) alebo realizovanie spoločného marketingu územia, koncepcie rozvoja cestovného ruchu a pod. Pre realizáciu cieľov musia byť samosprávne orgány vybavené dostatočným množstvom a rozmanitosťou nástrojov komunálnej politiky. Tie sú základom úspešnosti a reálnosti dosahovania cieľov a tiež účinnosti komunálnej politiky ako celku.

Spolupráca obcí môže byť jednoúčelová alebo viacúčelová. Naproti tomu musia byť definované výhody, ktoré môže spolupráca ponúknuť vo vzťahu k lepším službám, nižším nákladom, schopnosti spoločne využívať odborníkov a úradníkov a pod.[12]

Dobrovoľný charakter medziobecnej spolupráce na Slovensku by mal byť v najbližšom období naďalej zachovaný. V zmysle čl. 66 Ústavy SR totiž obce majú právo, nie povinnosť, združovať sa s inými obcami na zabezpečovanie vecí spoločného záujmu. Vzhľadom na roztrieštenosť sídelnej štruktúry, ako jednej z výrazných príčin nízkej úrovne „verejno-správnej spôsobilosti“ obcí, je potrebné dôkladne premyslieť systém ekonomickej motivácie obcí vedúcej k zintenzívnieniu medziobecnej spolupráce.

Zachovaný by mal byť v tomto období aj prevažne monofunkčný model medziobecnej spolupráce, orientovaný na zabezpečenie konkrétnych cieľov. Existuje hrozba, že združenia všeobecného (polyfunkčného) charakteru by mohli narúšať samotnú podstatu (zmysel) samosprávy.[21]

Získané poznatky nabádajú k presadzovaniu jednoduchej, nekomplikovanej štruktúry medziobecnej spolupráce, v ktorej sú riadiace, finančné a kontrolné (a teda i zodpovednostné) väzby výrazne transparentné, a v ktorej by novovznikajúci správny aparát hospodárne spotrebúval finančné prostriedky. Osobitne dôležité je, v tomto štádiu vývoja spoločnosti, rešpektovať základné demokratické princípy medziobecnej spolupráce, t. j. zachovať identitu obcí (pokiaľ samotní občania nesúhlasia so zlúčením obcí) a zachovať zodpovednosť orgánov obcí, ktoré sú priamo volené obyvateľmi.[21]

Organickou súčasťou prác na zefektívnení medziobecnej spolupráce je aj utvorenie katalógu foriem spolupráce obcí. Tento katalóg by mal z hľadiska predmetu spolupráce obsahovať nasledovné spôsoby spolupráce:

- zabezpečujúce sociálno-ekonomický rozvoj,
- zabezpečujúce výkon verejnej správy,
- za účelom možnosti (spoločného) čerpania fondov EÚ,
- iné.

### 2.2.1 Najčastejšie formy medziobecnej spolupráce v SR

Medzi najčastejšie formy medziobecnej spolupráce v SR patria spoločné obecné úrady a združenia obcí.

#### *Spoločné obecné úrady*

Medziobecná spolupráca formou SOÚ je príkladom spolupráce, kedy nevzniká na rozdiel od združenia obcí nová právnická osoba. Ide skôr o výkonný orgán bez právnej subjektivity. Organizačne môže pôsobiť v rámci obecného úradu obce, ktorá je sídlom SOÚ, môže byť samostatným útvarom na obecnom úrade, alebo môže byť nezávislým pracoviskom mimo príslušného obecného úradu obce.

Základné princípy vytvárania SOÚ[12]:

- princíp dobrovoľnosti,
- princíp vzájomnej výhodnosti,
- rovnocennosť postavenia obce,
- zachovanie autonómnosti rozhodovania každej obce.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Zriadením SOÚ nedochádza k obmedzeniu alebo narušeniu identity príslušných obcí, ktorých právne postavenie sa nemení. SOÚ nie je právnickou osobou, zriaďuje sa predovšetkým s cieľom zabezpečiť výkon individuálnej rozhodovacej činnosti starostov obcí a vedenia evidencie, ktoré nie je účelné a racionálne vykonávať na úrovni jednotlivých obcí.[12]

SOÚ môže plniť všetky úlohy pre jednotlivé obce, ktoré zákon zveruje obciam, alebo môže plniť len časť zákonom zverených úloh po dohode obce. Hlavnou úlohou SOÚ je najmä odborná príprava podkladov na rokovaciu činnosť, príslušných stanov obcí a návrhov na normotvornú právomoc obcí. SOÚ nie je oprávnený vydávať rozhodnutia. Úlohu SOÚ v praxi možno vymedziť ako „servis“ pre vyššiu profesionalitu výkonu správy, napr. prípravu rozhodovacej činnosti starostov zmluvných obcí, ktoré nie je ekonomicky a odborne účelné, racionálne a vecne správne vykonávať samostatne. Zaujímavým aspektom SOÚ je to, že môžu združovať obce, ktoré spolu územne vôbec nesúvisia.[12]

Môže však plniť aj funkcie spoločnej podateľne a odosielateľa písomností pre jednotlivé obce.

Podľa § 16 zákona o obecnom zriadení je obecný úrad výkonným orgánom obecného zastupiteľstva a starostu, zabezpečuje organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva a starostu, ako aj orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom. Inštitút SOÚ ako forma vnútroštátnej dobrovoľnej spolupráce obcí sa zriaďuje zmluvou o zriadení spoločného úradu. Účastníkmi zmluvy sú najmenej dve obce. Zmluvu musia schváliť obecné zastupiteľstvá všetkých obcí, ktoré pristupujú k zriadeniu spoločného úradu. Zmluva sa uzatvára na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti na určitý alebo na neurčitý čas.

Zmluva o zriadení SOU musí obsahovať najmä:

- označenie účastníkov zmluvy,
- vymedzenie predmetu zmluvy,
- vymedzenie času, na ktorý sa uzatvára,
- práva a povinnosti účastníkov zmluvy,
- podiel každej obce na majetku získanom spoločnou činnosťou, spôsob odstúpenia od zmluvy a vysporiadania majetkových a finančných záväzkov,
- určenie sídla SOÚ; ak SOÚ zabezpečuje prenesený výkon štátnej správy pre obec, ktorá ho uskutočňuje podľa osobitného predpisu aj pre iné obce, je jeho sídlom táto obec,
- určenie počtu zamestnancov, spôsobu financovania jeho nákladov a jeho organizáciu,
- určenie starostu, ktorý bude štatutárnym orgánom v majetkovoprávných veciach týkajúcich sa SOÚ a v pracovnoprávných veciach týkajúcich sa zamestnancov v SOÚ a pod.

K 15.12.2011 evidovalo MV SR spolu 235 SOÚ. Veľkosť obvodov, ktoré pokrývajú je značne variabilný, odlišujú sa aj rozsahom kompetencií, ktoré pre jednotlivé obce vykonávajú. Počty SOÚ v evidencii MV SR v členení podľa krajov uvádza tabuľka č. 7 a v členení podľa úsekov činností tabuľka č. 8.

Tabuľka č. 7 Prehľad SOÚ v evidencii MV SR

| Kraj            | Počet SOÚ  |
|-----------------|------------|
| Bratislavský    | 16         |
| Trnavský        | 23         |
| Trenčiansky     | 24         |
| Nitriansky      | 34         |
| Žilinský        | 35         |
| Banskobystrický | 37         |
| Prešovský       | 32         |
| Košický         | 34         |
| <b>Spolu</b>    | <b>235</b> |

Zdroj: [19]



## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Tabuľka č. 8 Prehľad úsekov, na ktorých vykonávajú SOÚ činnosti

| Úsek   | Počet SOÚ |
|--|-----------|
| Stavebného poriadku  | 202       |
| Špeciálneho stavebného úradu pre miestne a účelové komunikácie | 106       |
| Školstva výkon štátnej správy                                  | 93        |
| Ochranu prírody a krajiny                                      | 64        |
| Opatrovateľská služby(sociálne služby, sociálna činnosť)       | 54        |
| Štátnej vodnej správy  | 52        |
| Územné plánovanie  | 45        |
| Ochranu ovzdušia   | 23        |
| Práca a mzdy škôl a školských zariadení                        | 14        |
| Ochranu pred povodňami   | 12        |
| Odpadového hospodárstva  | 11        |
| Regionálny rozvoj  | 9         |
| Priestupkové konanie   | 3         |
| účetníctvo   | 2         |
| Investičná činnosť   | 1         |
| Verejné obstarávanie   | 1         |
| Civilná ochrana  | 1         |
| Telesná kultúra  | 1         |
| Prevádzkovanie pohrebiska                                      | 1         |

Zdroj: [19]

*Príklad: Projekt „Partnerstvá – významný faktor rozvoja regiónov a obcí v podmienkach trhovej ekonomiky“, v rámci ktorého VŠEMVS vykonala prieskum v oblasti hlavných príčin nedostatočnej kvality a efektívnosti zabezpečovania prenesených kompetencií. [8]*

Výber: 92 respondentov (obcí), rozdelenie podľa veľkostných kategórií s uvedením percentuálneho podielu:

| Počet obyvateľov     | % podiel |
|----------------------|----------|
| - do 500             | 16       |
| - od 501 do 1 000    | 14       |
| - od 1001 do 5 000   | 45       |
| - od 5 001 do 25 000 | 15       |
| - nad 25 001         | 10       |

Z analýzy vyplynulo, že výkon prenesených úloh, ale aj časť originálnych úloh si obce zabezpečujú prostredníctvom SOÚ. Prostredníctvom SOÚ vykonáva úlohy 60 % obcí a 40 % nevykonáva žiadnu úlohu. Prevažná väčšina skúmaných obcí je členom SOÚ. 7 % uviedlo, že je členom niekoľkých SOÚ. Z oslovených respondentov 84 % uviedlo, že SOÚ považuje za efektívnu formu spolupráce, no poukázali aj na určité nedostatky v činnosti. Len 25 % nepovažuje SOÚ za efektívnu spoluprácu.

Ako hlavný nedostatok vidia respondenti v spôsobe financovania (63 %), v nesystémovosti ich vytvárania (32 %) a v nedostatkoch v riadení (23 %).

K riešeniu problému vyplývajúceho z veľkého rozsahu kompetencií a rozdrobenosti sídelnej štruktúry sa respondované obce vyjadrovali málo ( 7 – 8 %). Za najpriateľnejšiu alternatívu spájania obcí do väčších samosprávnych jednotiek bez zániku pôvodných obcí (71 %) a diferencovaný rozsah kompetencií v závislosti od veľkostnej kategórie (15 %).

Počas prípravy predbežnej štúdie NKÚ SR oslovil šesť obcí, v ktorých bola vykonávaná kontrola, o poskytnutie vybraných informácií týkajúcich sa medziobecnej spolupráce formou spoločných obecných úradov a členstva v združeniach.

Všetkých šesť oslovených obcí malo uzatvorenú zmluvu o spoločnom obecnom úrade a štyri obce prispievali na ich činnosť z vlastných prostriedkov sumou odsúhlasenou obecným zastupiteľstvom.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Najčastejšie objavujúce sa oblasti výkonu pôsobností bol stavebný úrad, územné plánovanie a stavebný poriadok, špeciálny stavebný úrad pre miestne komunikácie a účelové komunikácie, sociálne služby, školstvo, životné prostredia a doprava.

Hlavné pozitíva vyplývajúce z medziobecnej spolupráce formou spoločného úradu videli obce v tom, že v SOÚ pracujú špecialisti s potrebnou kvalifikáciou, presadzuje sa spoločný záujem obcí, potrebné znížené náklady na odborne spôsobilé osoby.

Oslovené obce boli členmi aj niekoľkých združení a mikroregiónov. Hlavné pozitíva vyplývajúce z členstva: výmena skúseností, realizácia spoločných projektov, odborné poradenstvo, zabezpečovanie spoločného koordinovaného postupu pri rozvoji regiónu a pod.

V procese prípravy predbežnej štúdie sme na základe predchádzajúcich skúseností z činnosti NKÚ SR vybrali z databázy SOÚ evidovaných MV SR v Banskobystrickom kraji ako príklad dobrej praxe Spoločný obecný úrad Krupina. Predmet činnosti, organizačné zabezpečenie a spôsob financovania SOÚ Krupina je rozpracované v prílohe č. 8.

### *Združenie obcí*

Združenie obcí ako forma spolupráce obcí je vzorom na systematickú prácu a súdržnosť regiónu.

Možnosť zriaďovať združenia obcí je upravená v § 20b až 20f zákon o obecnom zriadení. Združenie obcí je právnickou osobou. Registrovým úradom združení obcí je príslušný obvodný úrad v sídle kraja. Na platnú registráciu sú potrebné:

- zmluva o založení združení obcí podpísaná starostami všetkých obcí, ktoré sa stávajú členmi združení obcí, pričom na jej platnosť je zároveň potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva každej obce, ktorá je účastníkom zmluvy,
- stanovky združení ako súčasť zmluvy.

Predmetom činnosti združení obcí je podľa zákona o obecnom zriadení najmä oblasť sociálnych vecí, starostlivosti o životné prostredie (predovšetkým zhromažďovanie, odvoz a spracúvanie komunálneho odpadu, odvádzanie a čistenie odpadových vôd), miestna doprava, oblasť školstva, kultúry a miestny cestovný ruch. Svojou činnosťou združenie obcí napomáha vytvárať podmienky na plnenie úloh obcí, ako aj úloh vyššieho územného celku.

Práve skutočnosť, že prostredníctvom združení obcí zabezpečujú obce úlohy, ktoré sú často skôr regionálneho charakteru, mnoho združení obcí v SR využíva vo svojom názve pojem „mikroregión“. Použitím tohto názvu chcú združené obce zvýrazniť svoju príslušnosť k určitému geograficky vymedzenému územiu, ktoré má nejaké spoločné charakteristiky (prírodné, demografické, historické, kultúrne a pod.).

Pojem mikroregionálne združenie obcí definuje aj zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja (§ 2, písm. f): „mikroregionálne združenie je právnická osoba založená na účely dosiahnutia spoločných riešení pri zvyšovaní úrovne hospodárskeho rozvoja, sociálneho rozvoja a územného rozvoja regiónu“. Tým sa jednoznačne mikroregionálne združenia obcí v praxi vymedzujú ako dobrovoľné združenia obcí a miest za účelom riešenia spoločných problémov a za účelom hľadania spoločných ciest rozvoja príslušného územia, zväčša prirodzeného regiónu (Zemplín, Spiš, Horehronie a pod.).

Význam mikroregionálnych združení obcí:

- spoločnými silami podnecujú rozvoj v obciach mikroregiónu, pripravujú rozvojové programy a dokumenty – územné plány, programy hospodársko – sociálneho rozvoja, stratégie trvalo udržateľného rozvoja a pod.,
- môžu byť príjemcami finančných podpôr z národných (Program obnovy dediny), ale aj európskych zdrojov (predvstupové, či štrukturálne fondy EÚ),
- začiatok cieľenej spolupráce obyvateľov vidieka, záujem o spájanie, delenie si kompetencií a zdieľanie spoločných problémov i ziskov. Táto spolupráca môže byť zárodkom budúcej municipalizácie, ktorá je v západnej Európe základným princípom verejnej správy na komunálnej úrovni.

Prehľad mikroregiónov vedených v evidencii SAŽP v členení podľa krajov uvádza tabuľka č. 9.

Tabuľka č. 9 Prehľad mikroregiónov v evidencii SAŽP

| Kraj            | Počet mikroregiónov | Počet obcí v mikroregiónoch | Počet obcí  | %         |
|-----------------|---------------------|-----------------------------|-------------|-----------|
| Bratislavský    | 6                   | 50                          | 73          | 68        |
| Trnavský        | 11                  | 121                         | 251         | 48        |
| Trenčiansky     | 25                  | 203                         | 276         | 73        |
| Nitriansky      | 26                  | 233                         | 354         | 74        |
| Žilinský        | 23                  | 263                         | 315         | 83        |
| Banskobystrický | 55                  | 543*                        | 516         | 105       |
| Prešovský       | 34                  | 371                         | 665         | 56        |
| Košický         | 35                  | 237                         | 440         | 54        |
| <b>Spolu</b>    | <b>221</b>          | <b>2021</b>                 | <b>2890</b> | <b>70</b> |

Zdroj: vlastné spracovanie podľa SAŽP

\*Poznámka: Niektoré obce Banskobystrického kraja sú členmi vo viacerých mikroregiónoch

V prílohe č. 9 uvádzame príklad a výsledky výskumnej úlohy, ktorou sa zaoberala VŠEMVS na tému „Model komunálnej reformy na Slovensku“. Výskumná úloha sa týkala mikroregiónu „Združenie obcí hornej Torysy“ ako jednej z foriem medziobecnej spolupráce vykazujúcej výrazné pozitívne efekty v prospech rozvoja územia.[37]

#### Regionálne združenia univerzálneho charakteru

Na Slovensku existuje záujmové združenie „**Združenie miest a obcí Slovenska**“ – **ZMOS**, ktoré združuje viac ako 90 % všetkých miest a obcí s cieľom presadzovať spoločné záujmy miestnych samospráv. V rámci tohto združenia pracujú regionálne združenia (60 regionálnych združení). Rozsah činností takýchto združení je veľmi univerzálny. Zameriavajú sa na utváranie predpokladov rôznych foriem nadobecných vzťahov, formulovanie spoločných stanovísk a organizovanie jednotného postupu v otázkach miestnych samospráv. ZMOS zabezpečuje prenos informácií v rámci miestnych samospráv, rokuje s ministrami a poslancami NR SR o potrebných zákonoch, je pripomienkovacím orgánom v rámci predkladania zákonov, organizuje vzdelávanie volených predstaviteľov a pracovníkov miestnych samospráv.

Podobné zameranie ako ZMOS má aj **Únia miest Slovenska**, záujmové združenie miest Slovenska. Členskú základňu únie tvoria prakticky všetky veľké a stredné mestá, celkom 78 riadnych členov, deväť obcí a päť osobitných členov – mestské časti Bratislavy a Košíc. Únia v súčasnosti zastupuje sídla s viac ako 2,5 mil. obyvateľmi. Združenie vzniklo z dôvodu špecifickosti problémov miest v štruktúre miestnych samospráv.

**Účelové združenia obcí** zakladajú mestá a obce s cieľom výkonu kompetencií v oblasti hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Vo veľkej väčšine prípadov ide o jednoúčelovú spoluprácu miest a obcí.[12]

### 2.3 Finančný systém a finančné hospodárenie územnej samosprávy

V procese decentralizácie verejnej správy sa preniesla veľká časť zodpovednosti za zabezpečenie verejných služieb a rozvoj územia na samosprávy, formou originálnych kompetencií a prenesených kompetencií. To si nutne vyžiadalo, aby obce mali k dispozícii okrem majetku aj vlastné finančné prostriedky na zabezpečenie originálnych kompetencií. Prenesené kompetencie financujú obce z transferov plynúcich zo štátneho rozpočtu. Tieto prostriedky sú súčasťou rozpočtu obce, ale sú určené na výkon prenesených kompetencií.

Finančné prostriedky, ktorými disponujú obce predstavujú verejné zdroje, ktoré získali v procese prerozdelenia verejných zdrojov štátu, alebo si ich vytvorili samy.

Systém a objem finančných prostriedkov, ktoré získavajú miestne samosprávy, je závislý od fiškálnej politiky štátu. Fiškálna politika sa dotýka procesov tvorby verejných prostriedkov, ich rozdeľovania a ich použitia.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Finančný systém územnej samosprávy tvorí sústava finančných zdrojov a vzťahov, prostredníctvom ktorej môže územná samospráva zabezpečiť vo svojom autonómnom území kompetencie vyplývajúce jej zo zákona a dosiahnuť ciele, ktoré má v územnom, sociálnom a ekonomickom rozvoji.[9]

Rozpočtované prostriedky sú súčasťou rozpočtovej sústavy štátu. Teória uvádza, že neexistuje univerzálny systém financovania územnej samosprávy. Štáty majú svoje špecifiká súvisiace s rozdelením kompetencií medzi jednotlivé úrovne verejnej správy, ako aj rozdielne spôsoby vytvárania finančných prostriedkov potrebných na výkon týchto kompetencií.

Pre podmienky miestnej samosprávy sú podľa teórie dôležité najmä nasledovné princípy stanovené pre funkčnosť finančného systému [9]:

- hospodárenie podľa ročného rozpočtu je základným princípom, pretože rozpočet je finančným plánom a bilanciou príjmov a výdavkov zároveň,
- určitý stupeň rozhodovacej právomoci miestnej samosprávy v tvorbe a použití finančných prostriedkov, spojený s určitou mierou finančnej samostatnosti,
- princíp solidarity pri rozdeľovaní verejných zdrojov medzi bohatšie a chudobnejšie obce (finančné vyrovnávanie),
- prehľadnosť finančného systému, aby bola možná účinná finančná a občianska kontrola,
- stabilita finančného systému nielen v objeme, ale aj v druhovej skladbe, spojené so stabilitou pravidiel hospodárenia s finančnými prostriedkami,
- administratívna nenáročnosť finančného systému,
- určitý stupeň kontroly zo strany centrálnej moci.

Miera decentralizácie verejnej správy sa najčastejšie vyjadruje podielom výdavkov centrálnej, regionálnej a miestnej samosprávy na celkových výdavkoch verejnej správy a na HDP.[9]

Finančné prostriedky umožňujú obciam najmä zabezpečiť výkon originálnych a prenesených kompetencií, zabezpečovať ďalšie rozvojové programy investičného a neinvestičného charakteru, podnikateľ príp. spolupracovať s inými subjektmi a so samosprávami doma i v zahraničí.

Legislatívne normy týkajúce sa finančného hospodárenia obcí:

- Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“);
- Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“);
- Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon o miestnych daniach“);
- Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve;
- Nariadenie vlády SR č. 668/2004 o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve;
- Zákon č. 497/2009 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2010;
- Zákon č. 498/2010 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2011;
- Zákon č. 511/2011 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2012.

Podľa Ústavy SR ako aj § 7 zákona o obecnom zriadení obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií a z ďalších zdrojov. Zákon ustanovuje, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce (§ 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy – príjmy rozpočtu obce).

Finančné hospodárenie obce sa riadi:

- rozpočtom obce,
- mimorozpočtovými prostriedkami (peňažnými fondmi obce),
- rozpočtami príspevkových a rozpočtových organizácií, pokiaľ si ich obec zriadila.

Tabuľka č.10 Prostriedky obce

| Finančné prostriedky obce   |         |                     |         |                  |                   |  |
|-----------------------------|---------|---------------------|---------|------------------|-------------------|--|
| Rozpočtové prostriedky obce |         |                     |         |                  | Finančné operácie | Mimorozpočtové prostriedky (peňažné fondy) |
| Bežný rozpočet              |         | Kapitálový rozpočet |         | +                |                   |  |
| prijmy                      | výdavky | prijmy              | výdavky | Rozpočet RO<br>+ |                   |  |
|                             |         |                     |         | Rozpočet PO      |                   |  |

Zdroj: [9]

Základom finančného hospodárenia obce je rozpočet obce. Rozpočet obce vyjadruje samostatnosť hospodárenia obce. Zostavuje sa na obdobie jedného kalendárneho roka. Od roku 2005 obce zostavujú viacročný rozpočet. Ide o strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky obce, v ktorom sú v rámci ich pôsobnosti vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov vrátane programov obce najmenej na tri rozpočtové roky. Rozpočet obce vychádza z viacročného rozpočtu.

Obec môže na plnenie svojich úloh použiť návratné zdroje financovania, zisk z podnikateľskej činnosti a prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov. Na plnenie rozvojového programu obce alebo na plnenie inej úlohy, na ktorej má štát záujem, možno obci poskytnúť štátnu dotáciu. Obec môže svoje úlohy financovať aj z prostriedkov združených s inými obcami, so samosprávnymi krajmi a s inými právnickými osobami alebo fyzickými osobami.

Obec si môže na plnenie svojich úloh zriadiť mimorozpočtové peňažné fondy. Tieto sú zriadené na základe rozhodnutia zastupiteľstva buď ako účelové (investičný, sociálny fond a i.) alebo ako neúčelové (rezervný fond) na základe zákona.

Na plnenie úloh spoločných pre viac obcí alebo z iného dôvodu môžu obce zriadiť spoločný fond; správu fondu vykonáva rada fondu ustanovená obcami, ktoré fond zriadili, a to podľa dohodnutých pravidiel.

Na plnenie úloh obce ako aj na výkon samosprávy môže obec v súlade s § 8 zákona o obecnom zriadení použiť majetok obce. Vymedzenie majetku obce, povinnosti súvisiace s jeho správou a nakladaním, sú upravené v ďalších ustanoveniach § 8 ako aj v osobitnom zákone č. 138/1991 Zb. o majetku obcí.

### 2.3.1 Analýza vybraných ukazovateľov rozpočtu obcí v SR

V tejto časti predbežnej štúdie analyzujeme vývoj príjmov a výdavkov územnej samosprávy v sledovanom období rokov 2010 až 2012. Analýza zahŕňa členenie na jednotlivé kraje SR a rôzne zdroje zberu vybraných údajov.

#### *Príjmy rozpočtov obcí*

Za vlastné príjmy obce sa považujú:

- výnosy miestnych daní (daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie) a výnosy miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady,
- nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií,
- výnosy z finančných prostriedkov obce,
- sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,
- dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,
- podiely na daniach v správe štátu.

O použití vlastných príjmov rozpočtu obce rozhoduje obec samostatne (to neplatí pri dare, ak darca určí účel, na ktorý sa majú darované prostriedky použiť).

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

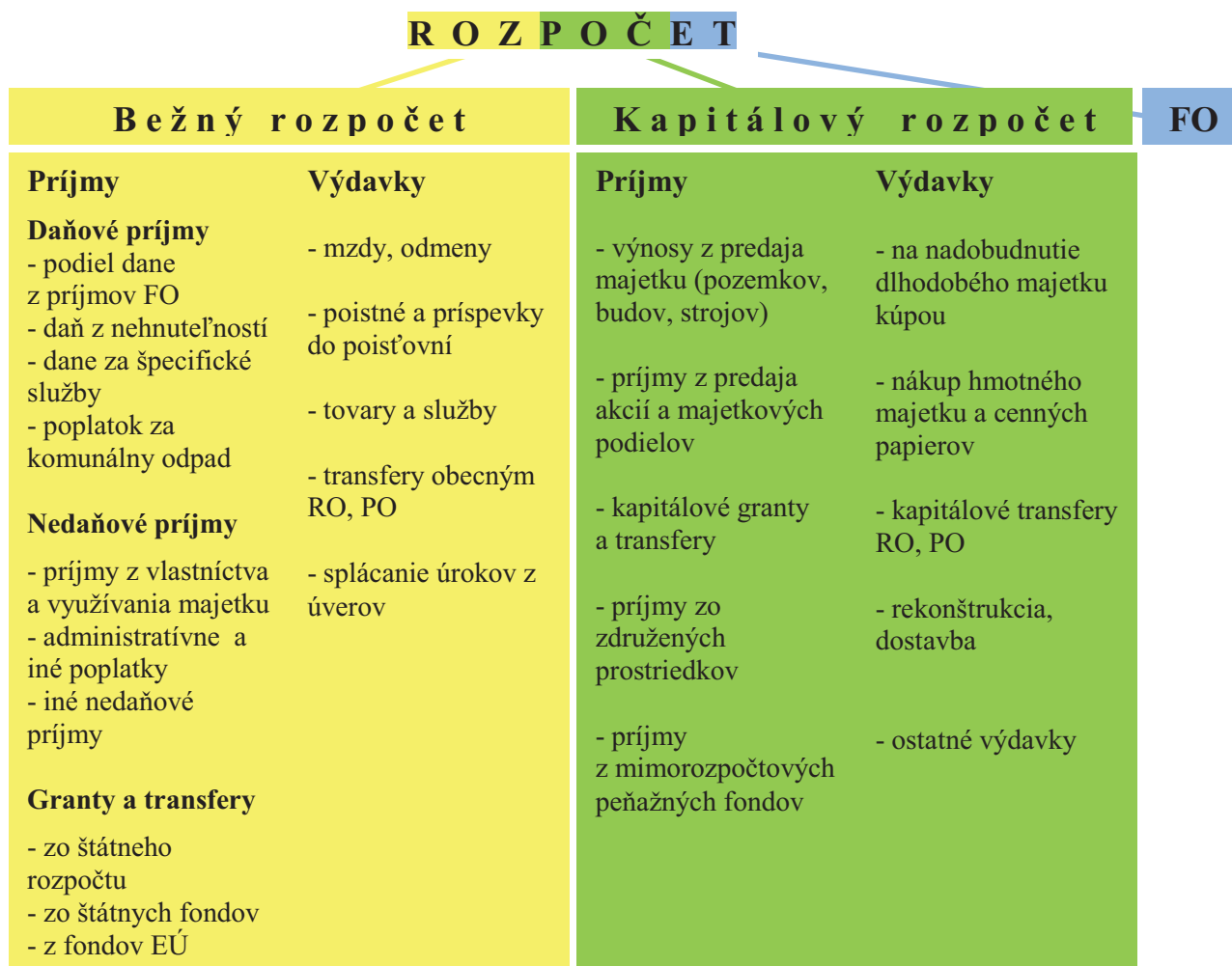
Ďalšími príjmami sú dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a dotácie zo štátnych fondov, ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov, prostriedky z EÚ a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel. Tieto príjmy rozpočtu môže obec použiť len v súlade s účelom, na ktorý sa prostriedky poskytli. Iné príjmy rozpočtu obce môžu byť ustanovené osobitnými predpismi.

Štruktúru príjmov a výdavkov rozpočtov obcí záväzne určuje ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie podľa § 4 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy Opatrením Ministerstva financií SR z 8. decembra 2004 č. MF/01075/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v znení neskorších predpisov.

Rozpočtovú klasifikáciu sú obce ako subjekty verejnej správy povinné používať na zostavenie návrhu svojho rozpočtu ako aj pri realizácii rozpočtov a vykazovaní údajov v systéme štátnej pokladnice. Realizácia rozpočtu verejnej správy, ktorého súčasťou je rozpočet územnej samosprávy v systéme štátnej pokladnice je upravená zákonom č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov a nadväzujúcimi predpismi.

Štruktúru príjmov a výdavkov bežného a kapitálového rozpočtu obce podľa ekonomickej klasifikácie znázorňuje schéma č. 1.

Schéma č. 1: Rozpočet obce



Príjmy bežného rozpočtu sú tvorené daňovými príjmami, nedaňovými príjmami, grantmi a transfermi. Vývoj príjmovej a výdavkovej časti rozpočtu obcí za roky 2010 až 2012 uvádza tabuľka č. 11.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Tabuľka č. 11 Vývoj príjmov a výdavkov obcí

v tis. eur

| Ukazovateľ/rok   | 2010             | 2011             | 2012             |
|--|------------------|------------------|------------------|
| <b>Príjmy obcí spolu</b>   | <b>4 015 663</b> | <b>3 998 577</b> | <b>3 784 563</b> |
| <i>z toho:</i>   |                  |                  |                  |
| • daňové príjmy  | 1 421 927        | 1 618 979        | 1 674 254        |
| • nedaňové príjmy  | 439 305          | 411 852          | 501 053          |
| • granty a transfery   | 1 425 801        | 1 453 242        | 1 310 702        |
| • zo splátok tuzemských úverov, pôžičiek a z predaja majetkových účastí (FO)                             | 10 757           | 29 757           | 5 600            |
| • zostatok prostriedkov z predchádzajúcich rokov a prevod prostriedkov z peňažných fondov a ostatné (FO) | 281 613          | 150 680          | 114 135          |
| • prijaté úvery (FO)   | 436 260          | 334 067          | 178 819          |
| <b>Výdavky obcí spolu</b>  | <b>3 892 655</b> | <b>3 848 533</b> | <b>3 627 095</b> |
| <i>z toho:</i>   |                  |                  |                  |
| • mzdy a odvody  | 1 247 587        | 1 278 602        | 1 309 136        |
| • tovary a služby  | 946 539          | 940 607          | 1 026 594        |
| • bežné transfery  | 361 199          | 354 451          | 371 983          |
| • splácanie úrokov   | 22 653           | 29 655           | 29 577           |
| • kapitálové výdavky   | 1 105 384        | 861 541          | 667 453          |
| • úvery a účasť na majetku (FO)  | 18 611           | 12 136           | 11 394           |
| • splácanie istiny (FO)  | 190 682          | 371 541          | 210 958          |
| <b>Celkový prebytok obcí</b>   | <b>123 008</b>   | <b>150 044</b>   | <b>157 468</b>   |
| <i>Vylúčenie finančných operácií</i>   | <i>-519 337</i>  | <i>-130 827</i>  | <i>- 76 202</i>  |
| <i>z toho</i>  |                  |                  |                  |
| • vylúčenie príjmových FO  | -728 630         | -514 504         | - 298 554        |
| • vylúčenie výdavkových FO   | 209 293          | 383 677          | 222 352          |
| <i>zahŕnutie časového rozlíšenia a ostatné úpravy</i>  | <i>-145 625</i>  | <i>-88 310</i>   | <i>1 016</i>     |
| <b>Schodok obcí (ESA 95)</b>   | <b>-541 954</b>  | <b>-69 093</b>   | <b>82 282</b>    |

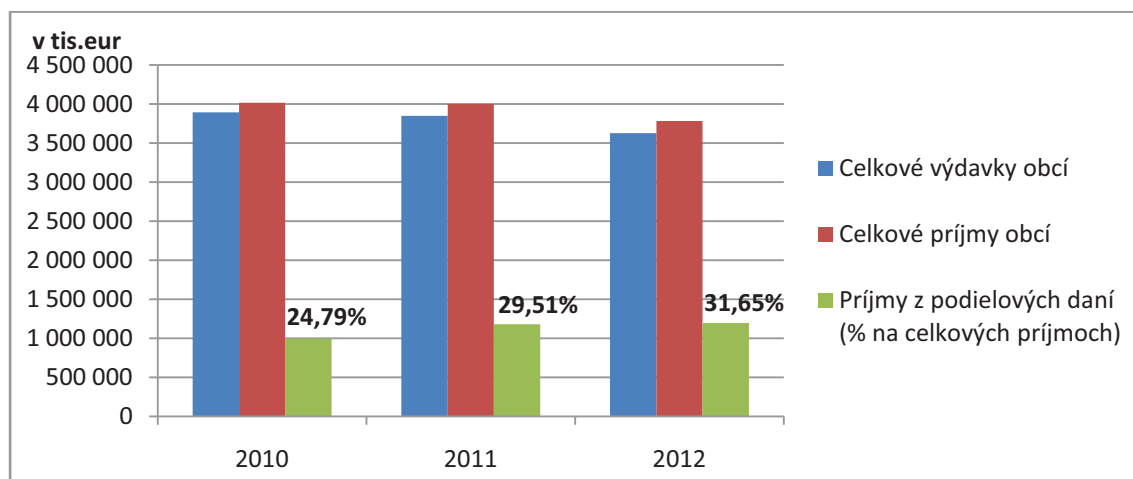
Zdroj: MF SR, ŠZÚ za roky 2010, 2011, 2012 a materiály Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015 a na roky 2014 až 2016

Daňové príjmy

Daňové príjmy tvoria podiely na daniach v správe štátu a miestne dane a poplatky. Podiely na daniach v správe štátu sú určené zákonom o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov. Predstavujú najvýznamnejšiu časť príjmov rozpočtov obcí, z ktorých obce zabezpečujú financovanie najmä svojich originálnych funkcií.

Porovnanie podielu dane z príjmov poukázaného obciam a celkových príjmov a výdavkov obcí v rokoch 2010 až 2012 znázorňuje graf č.1.

Graf č. 1:



## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Pre účely spracovania PŠ boli zhromaždené údaje týkajúce sa vývoja výnosu dane z príjmov poukázaného územnej samosprávy v období rokov 2010 až 2012. Zdrojom zberu údajov bolo DataCentrum, FR SR a MF SR.

DataCentrum je zriadené ako účelová rozpočtová organizácia MF SR, ktorá v zmysle štatútu o. i. spravuje a prevádzkuje informačný systém Štátnej pokladnice, informačný systém rozpočtu, ktorých užívateľmi a účastníkmi je niekoľko tisíc klientov z inštitúcií verejného sektora. Informácie, ktoré sú výstupom z rôznych spracovaní, sú poskytované rezortom, inštitúciám verejnej správy i komerčným organizáciám.

Povinnými na predkladanie údajov vo finančnom výkaze o plnení rozpočtu subjektu verejnej správy FIN 1-04, ktorými sú obce, je 2 927 subjektov, t.j. obce v počte 2 887, mestské časti hlavného mesta SR Bratislavy v počte 17 a mestské časti mesta Košice v počte 23. Údajová základňa počtu obcí akceptovaná predbežnou štúdiou a vykazovaná ŠÚ SR k 31.12.2012 v celkovom počte 2 890 obcí zahŕňa tri vojenské obvody (Lešť, Valaškovce, Záhorie), na ktoré sa povinnosť predkladania údajov nevzťahuje.

Ďalším analyzovaným údajom bol objem podielovej dane tvorenej daňou z príjmov fyzických osôb, ktorý bol v období rokov 2010 - 2012 rozdelený obciam SR. Pri zbere údajov z rôznych zdrojov boli zistené rozdiely vo vykazovaní tohto údaju, tabuľka č. 12 uvádza vývoj výnosu dane z príjmov poukázaného územnej samosprávy v rokoch 2010 až 2012 podľa údajov z DataCentra.

Tabuľka č. 12 Vývoj výnosu dane z príjmov FO poukázaného obciam v eur

| Kraj            | 2010         |                    | 2011         |                      | 2012         |                      |
|-----------------|--------------|--------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|
|                 | Počet obcí   | Suma               | Počet obcí   | Suma                 | Počet obcí   | Suma                 |
| Bratislavský    | 89           | 138 270 042        | 87           | 166 520 840          | 89           | 170 623 949          |
| Trnavský        | 249          | 91 094 979         | 250          | 105 650 638          | 251          | 112 661 908          |
| Trenčiansky     | 275          | 101 017 258        | 275          | 122 059 670          | 275          | 122 428 260          |
| Nitriansky      | 351          | 112 444 542        | 351          | 134 079 044          | 351          | 134 638 508          |
| Žilinský        | 314          | 140 762 828        | 315          | 162 689 680          | 314          | 166 983 762          |
| Banskobystrický | 510          | 113 015 153        | 510          | 133 981 705          | 513          | 136 318 518          |
| Prešovský       | 658          | 150 197 417        | 660          | 179 235 121          | 662          | 183 748 629          |
| Košický         | 460          | 141 926 951        | 460          | 167 499 221          | 461          | 168 303 954          |
| <b>spolu</b>    | <b>2 906</b> | <b>988 729 170</b> | <b>2 908</b> | <b>1 171 715 919</b> | <b>2 916</b> | <b>1 195 707 488</b> |

Zdroj: DataCentrum, vlastné spracovanie

Vývoj výnosu dane z príjmov bol kontrolnou skupinou vyžiadaný tiež z FR SR, pričom poskytnuté údaje boli v porovnaní s údajmi z DataCentra odlišné. Tabuľka č. 13 uvádza vývoj finančných prostriedkov z dane z príjmov FO prevedených prostredníctvom daňových úradov obciam v ich pôsobnosti.

Tabuľka č.13 Vývoj zrealizovaného prevodu dane z príjmov FO obciam v SR v eur

| Kraj            | 2010         |                    | 2011         |                   | 2012         |                      |
|-----------------|--------------|--------------------|--------------|-------------------|--------------|----------------------|
|                 | Počet obcí   | Suma               | Počet obcí   | Suma              | Počet obcí   | Suma                 |
| Bratislavský    | 72           | 137 981 824        | 72           | 167 519 040       | 72           | 170 835 692          |
| Trnavský        | 251          | 95 498 534         | 251          | 111 108 164       | 251          | 112 658 319          |
| Trenčiansky     | 276          | 102 039 751        | 276          | 122 184 582       | 276          | 122 541 614          |
| Nitriansky      | 354          | 113 151 805        | 354          | 134 957 532       | 354          | 135 798 732          |
| Žilinský        | 315          | 140 875 471        | 315          | 162 689 673       | 315          | 167 048 817          |
| Banskobystrický | 515          | 113 315 161        | 515          | 134 409 109       | 515          | 136 383 920          |
| Prešovský       | 664          | 150 663 681        | 664          | 179 664 740       | 664          | 184 087 767          |
| Košický         | 440          | 142 114 841        | 440          | 167 655 129       | 440          | 168 473 367          |
| <b>spolu</b>    | <b>2 887</b> | <b>995 641 070</b> | <b>2 887</b> | <b>1180187969</b> | <b>2 887</b> | <b>1 197 828 226</b> |

Zdroj: FR SR, vlastné spracovanie



## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

V sledovanom období rokov 2010 – 2012 mal výnos dane z príjmov FO poukázaný obciam zákonom o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov vzostupný charakter aj napriek poklesu percentuálneho podielu zo 70,3 % na 65,4 %.

Údaje o počte obcí, kde zdrojom zberu údajov bolo FR SR, zahŕňajú obce, ktoré sú v územnej pôsobnosti daňových úradov a ktorým príslušné daňové úrady zrealizovali prevod finančných prostriedkov z výnosu dane z príjmov FO podľa § 2 zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov podľa kritérií uvedených v Nariadení Vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov.

Podľa vyjadrenia DataCentra, toto zbiera údaje z predkladaných výkazov obcami bez overovania ich korektnosti, resp. relevantnosti. Pred predložením výkazov DataCentru výkazy obcí preverujú metodici daňových úradov. V prípade vyskytujúcich sa chýb, vrátia výkazy obciam na dopracovanie resp. opravu. Predkladané výkazy DataCentru podpisuje štatutárny orgán obce, čím potvrdzuje ich správnosť a úplnosť.

Tabuľka č. 14 uvádza porovnanie výnosu dane z príjmov FO okrem údajov z DataCentra a FR SR aj s údajmi získanými z MF SR. Zdrojom údajov výnosu dane z príjmov FO za roky 2010 a 2011 bol štátny záverečný účet za príslušný rok zverejnený na webovej stránke MF SR, údaj za rok 2012 bol získaný z materiálu Odboru rozpočtovej regulácie MF SR „Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a VÚC za rok 2012“.

Tabuľka č. 14 Porovnanie vykazovaného výnosu dane z príjmov podľa zdroja zberu údajov v eur

|             | FR SR      |                     | DataCentrum |                     | MF SR      |                     |
|-------------|------------|---------------------|-------------|---------------------|------------|---------------------|
|             | počet obcí | finančné vyjadrenie | počet obcí  | finančné vyjadrenie | počet obcí | finančné vyjadrenie |
| <b>2010</b> | 2 887      | 995 641 070         | 2 906       | 988 729 170         | 2 917      | 995 163 000         |
| <b>2011</b> | 2 887      | 1 180 187 969       | 2 908       | 1 171 715 919       | 2 917      | 1 180 188 001       |
| <b>2012</b> | 2 887      | 1 197 828 226       | 2 916       | 1 195 707 488       | 2 921      | 1 196 863 800       |

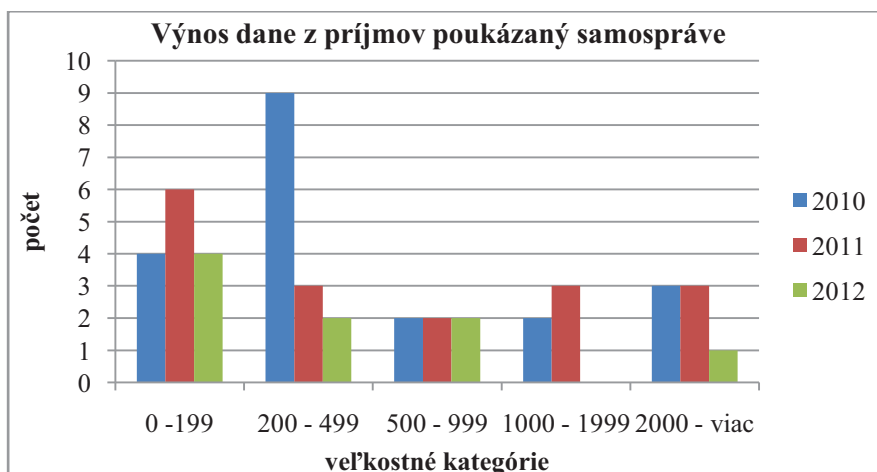
Zdroj: DataCentrum, FR SR, MF SR, vlastné spracovanie

Z uvedeného porovnania vyplýva nejednotnosť vykazovaného údaju aj medzi FR SR, MF SR a DataCentrom, de facto spracovateľom a poskytovateľom údajov na ďalšie spracovanie v rozpočtovom procese subjektov verejnej správy.

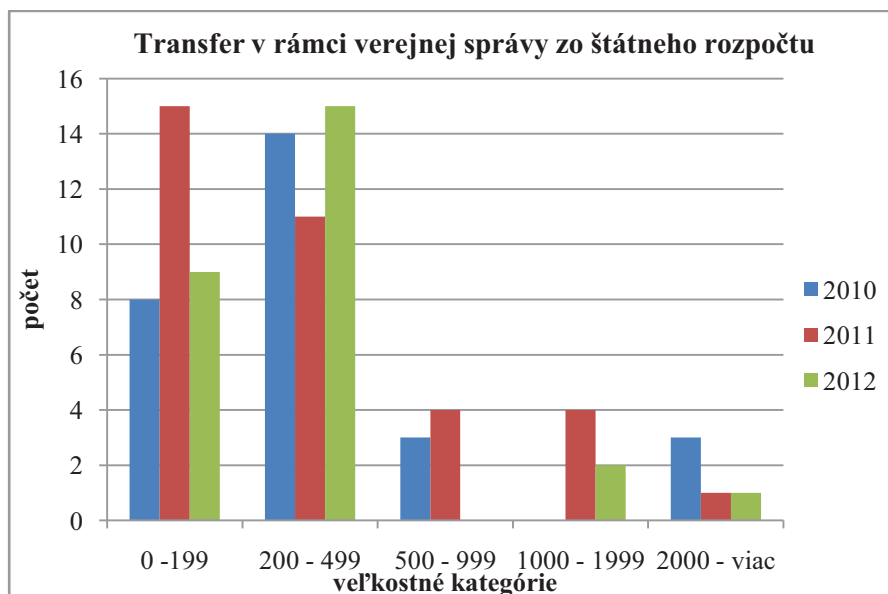
Pri spracovávaní údajov „Výnos dane z príjmov poukázaný samospráve“ a „Transfer v rámci verejnej správy zo štátneho rozpočtu“ (dotácie poskytnuté na prenesený výkon štátnej správy) poskytnutých z DataCentra podľa obcí, boli metódou porovnávania s údajmi o celkovom počte obcí s povinnosťou predkladať výkazy zo ŠÚ SR zistené nezrovnalosti. Po podrobnej analýze bolo zistené, že skúmané údaje niektoré obce neuviedli vo výkaze pre DataCentrum ani raz za tri roky alebo dva roky po sebe, resp. raz za tri roky.

Grafy č. 2 a č. 3 znázorňujú analýzu veľkostných kategórií obcí podľa rokov, ktoré skúmané údaje neuviedli vo výkaze pre DataCentrum.

Graf č. 2



Graf č. 3



Pre potvrdenie predkladania nesprávnych údajov DataCentru, ktoré ich spracúva pre ďalšie účely, uvádzame skúsenosti z kontroly dlhovej politiky obcí z roku 2013. V tabuľke č. 15 sú údaje získané z DataCentra a údaje po správnom výpočte celkového dlhu a dlhovej služby kontrolórmi NKÚ SR.

Tabuľka č. 15 Dlhová politika vybraných obcí

v %

| Obec           | Údaj          | DataCentrum |        |        | NKÚ SR |       |        |
|----------------|---------------|-------------|--------|--------|--------|-------|--------|
|                |               | 2010        | 2011   | 2012   | 2010   | 2011  | 2012   |
| Panické Dravce | Celkový dlh   | 20,24       | 206,84 | 342,22 | 0,00   | 0,00  | 0,00   |
|                | Dlhová služba | 131,09      | 8,85   | 19,73  | 131,08 | 8,15  | 666,52 |
| Tomášovce      | Celkový dlh   | 89,98       | 76,46  | 81,81  | 70,85  | 67,45 | 48,39  |
|                | Dlhová služba | 26,57       | 38,11  | 19,62  | 26,57  | 38,11 | 19,62  |
| Blhovce        | Celkový dlh   | 36,95       | 35,38  | 91,78  | 36,61  | 35,38 | 30,71  |
|                | Dlhová služba | 4,53        | 4,79   | 5,14   | 4,49   | 4,89  | 5,14   |
| Dolinka        | Celkový dlh   | 51,90       | 60,25  | 92,46  | 51,84  | 51,17 | 61,02  |
|                | Dlhová služba | 10,04       | 10,20  | 22,92  | 10,03  | 10,20 | 12,08  |
| Kosihy n/Ipľom | Celkový dlh   | 139,71      | 182,10 | 163,12 | 0,00   | 0,00  | 0,00   |
|                | Dlhová služba | 0,17        | 1,67   | 0,85   | 0,18   | 7,21  | 166,41 |

Zdroj: vlastné spracovanie

Poznámky:

Celkový dlh - § 17 ods. 6 písmeno a) zákona č. 583/2004 Z. z.

Dlhová služba - § 17 ods. 6 písmeno b) zákona č. 583/2004 Z. z.

Príčinou rozdielu boli nesprávne údaje vykázané obcou vo finančných výkazoch (riadky 7 a 8 Výkazu FIN 7 - 04). Problémom bolo aj pomerne zložité vykazovanie výšky ukazovateľov celkového dlhu obce v percentách podľa § 17 ods. 6 písm. a) a b) zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý sa vykazuje inak ako dlh obce spolu, čo je často obcou nesprávne pochopené. V prípade úveru zo ŠFRB finančné výkazy nešpecifikujú, či je tento úver krytý splátkami nájomného za obecné nájomné byty. Ak je krytý, tak nepatrí do celkového dlhu obce. Dôsledkom vyššie uvedeného je nízka vypovedacia hodnota finančných výkazov obce týkajúcich sa dlhu a dlhovej služby obce a tým aj prehľadov spracovaných DataCentrom na základe týchto výkazov.

Pre informáciu uvádzame aj ďalšie daňové príjmy obcí na základe zákona o miestnych daniach, ktorých výnos smeruje do rozpočtu obcí a miest. Uvedené dane teória nazýva aj miestnymi daňami, pretože

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

občania, ako aj podnikatelia platia tieto dane priamo obci, pričom výnosy z nich zostávajú v plnej výške k dispozícii obci. Prehľad výnosu týchto daní v rokoch 2010 až 2012 uvádzame v tabuľke č. 16.

Tabuľka č. 16 Prehľad vývoja miestnych daní v rozpočtoch obcí v tis. eur

| Ukazovateľ/rok                 | 2010      | 2011      | 2012      |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Príjmy z miestnych daní</b> | 426 764,0 | 439 882,3 | 477 305,7 |

Zdroj: MF SR; ŠZÚ SR, vlastné spracovanie

Objem finančných prostriedkov z miestnych daní a poplatkov sa v sledovanom období zvyšoval. Výnosy z dane z nehnuteľností sú v obciach značne diferencované, pretože ich ovplyvňuje viac faktorov. Je to predovšetkým veľkosť obce, vyjadrená veľkosťou katastrálneho územia a prírodnými podmienkami, ktoré vplývajú na výšku daní z pôdy. Koncentrácia bytov, domov, stavieb v obci ovplyvňuje ďalšiu časť dane z nehnuteľností. V konečnom dôsledku i rozdielny prístup samospráv k zvyšovaniu, či znižovaniu sadzieb miestnych daní vplýva na celkový objem vybranej dane.

### *Nedaňové príjmy*

Nedaňové príjmy si vytvárajú obce najmä z vlastníctva a podnikania s majetkom obcí, z administratívnych poplatkov za vydávanie rozhodnutí, poplatkov za služby, pokút, penále a i. Vývoj nedaňových príjmov obcí v sledovanom období rokov uvádza tabuľka č. 17.

Tabuľka č. 17 Vývoj nedaňových príjmov obcí v SR v tis. eur

| Ukazovateľ/rok         | 2010    | 2011    | 2012    |
|------------------------|---------|---------|---------|
| <b>Nedaňové príjmy</b> | 327 185 | 411 852 | 501 053 |

Zdroj: MF SR, ŠZÚ SR za roky 2010 až 2012, vlastné spracovanie

Príjmy z vlastníctva a podnikania s majetkom obcí sa zvýšili z dôvodu využívania väčšieho rozsahu majetku, ktorý prešiel na obce vo väzbe na presun kompetencií súvisiacich najmä so zabezpečovaním úloh v školstve, zdravotníctve a sociálnych službách.

Granty a transfery ako príjmy bežného rozpočtu obcí tvorili transfery (dotácie) zo ŠR SR, zo štátnych účelových fondov, zo zahraničných fondov (EÚ a i.).

Rozhodujúci objem transferov obciam plynul na krytie výdavkov súvisiacich s prenesenými kompetenciami v jednotlivých úsekoch štátnej správy. Ďalšie transfery mohli obce získať na základe žiadostí z rozpočtových kapitol ministerstiev v rámci grantového programu alebo prostredníctvom projektov z fondov EÚ alebo iných zahraničných fondov a grantov, tzv. nenárokovateľné dotácie. Získanie finančných prostriedkov z fondov EÚ si vyžadovalo minimálne 5 % - né spolufinancovanie celkových nákladov projektu z obecného rozpočtu.

Okrem dotácií na prenesený výkon štátnej správy, boli transfery určené na ostatné činnosti zabezpečované obcami v rámci ich samosprávnej pôsobnosti, napr. na podporu regionálneho rozvoja, cestovného ruchu, rozvoja bývania, obnovy infraštruktúry a pod., z kapitoly Všeobecná pokladničná správa boli dotácie poskytnuté na financovanie zariadení sociálnych služieb, na individuálne potreby obcí, na záchranu a obnovu kultúrnych pamiatok, na projekty z rezervy vlády, na účel vyplývajúci z monitoringu implementácie zákona č. 488/2008 Z. z. o sociálnych službách.

Vývoj príjmov obcí z dotácií (grantov a transferov) v sledovanom období rokov 2010 až 2012 v členení podľa jednotlivých kapitol ŠR je uvedený v tabuľkách č. 18 až 20.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Tabuľka č. 18 Poskytnuté dotácie obciam v roku 2010

v tis. eur

| Kapitola štátneho rozpočtu                         | Bežné transfer y obci (a) | z toho PVŠS (b) | Rozdiel (a) – (b) (c) | Kapitálové transfery obci (d) | SPOLU (a) + (d) (e) |
|--|---------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|---------------------|
| Úrad vlády SR                                      | 2 075                     | 0               | 2 075                 | 9 080                         | 11 155              |
| Ministerstvo vnútra SR                             | 34 862                    | 7404            | 27 458                | 1 476                         | 36 338              |
| Ministerstvo životného prostredia SR               | 15 916                    | 601             | 15 315                | 45 065                        | 60 981              |
| Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR   | 616 013                   | 607 328         | 8 685                 | 49 898                        | 665 911             |
| Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR    | 20 562                    | 0               | 20 562                | 635                           | 21 197              |
| Ministerstvo kultúry SR                            | 2 223                     | 0               | 2 223                 | 155                           | 2 378               |
| Ministerstvo hospodárstva SR                       | 6 971                     | 0               | 6 971                 | 42 027                        | 48 998              |
| Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR | 5 928                     | 0               | 5 928                 | 168 928                       | 174 856             |
| Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR    | 5 922                     | 2818            | 3 104                 | 98 838                        | 104 760             |
| Ministerstvo dopravy, výstavby a reg. rozvoja SR   | 1 452                     | 1289            | 163                   | 0                             | 1 452               |
| Úrad geodézie, kartografie a katastra SR           | 378                       | 0               | 378                   | 0                             | 378                 |
| Všeobecná pokladničná správa                       | 107 858                   | 0               | 107 858               | 9 078                         | 116 936             |
| <b>S P O L U</b>                                   | <b>820 160</b>            | <b>619 440</b>  | <b>200 720</b>        | <b>425 180</b>                | <b>1 245 340</b>    |

Zdroj: MF SR, ŠZÚ SR za rok 2010, vlastné spracovanie

Granty a transfery zo ŠR SR (s kódom zdroja 111) boli v roku 2010 poskytnuté obciam v sume 866 888 tis. eur, z toho bežné v sume 764 409 tis. eur a kapitálové v sume 104 479 tis. eur.

Tabuľka č. 19 Poskytnuté dotácie obciam v roku 2011

v tis. eur

| Kapitola štátneho rozpočtu                         | Bežné transfery obci (a) | z toho PVŠS (b) | Rozdiel (a) – (b) (c) | Kapitálové transfery obci (d) | SPOLU (a) + (d)  |
|--|--------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|------------------|
| Úrad vlády SR                                      | 25 426                   | 0               | 25 426                | 1 207                         | 26 633           |
| Ministerstvo vnútra SR                             | 18 054                   | 7 639           | 10 415                | 1 064                         | 19 118           |
| Ministerstvo životného prostredia SR               | 5 253                    | 602             | 4 651                 | 137 164                       | 142 417          |
| Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR   | 618 148                  | 611 658         | 6 490                 | 3 949                         | 622 097          |
| Ministerstvo zdravotníctva SR                      | 0                        | 0               | 0                     | 196                           | 196              |
| Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR    | 21 820                   | 0               | 21 820                | 285                           | 22 105           |
| Ministerstvo kultúry SR                            | 1 900                    | 0               | 1 900                 | 224                           | 2 124            |
| Ministerstvo hospodárstva SR                       | 983                      | 0               | 983                   | 22 374                        | 23 357           |
| Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR | 12 133                   | 0               | 12 133                | 273 862                       | 285 995          |
| Ministerstvo dopravy, výstavby a reg. rozvoja SR   | 6 855                    | 6 491           | 364                   | 20 172                        | 27 027           |
| Úrad geodézie, kartografie a katastra SR           | 241                      | 0               | 241                   | 0                             | 241              |
| Všeobecná pokladničná správa                       | 36 088                   | 0               | 36 088                | 4 206                         | 40 294           |
| <b>S P O L U</b>                                   | <b>746 901</b>           | <b>626 390</b>  | <b>120 511</b>        | <b>464 703</b>                | <b>1 211 604</b> |

Zdroj: MF SR, ŠZÚ SR za rok 2011, vlastné spracovanie

V roku 2011 poskytnuté granty a transfery zo ŠR SR (s kódom zdroja 111) v sume 748 366 tis. eur, v členení na bežné v sume 717 615 tis. eur a kapitálové v sume 30 751 tis. eur, zaznamenali oproti roku 2010 pokles o 118 522 tis. eur, pričom bežné dotácie boli nižšie o 46 794 tis. eur a kapitálové boli nižšie o 73 728 tis. eur.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Tabuľka č. 20 Poskytnuté dotácie obciam v roku 2012

v tis. eur

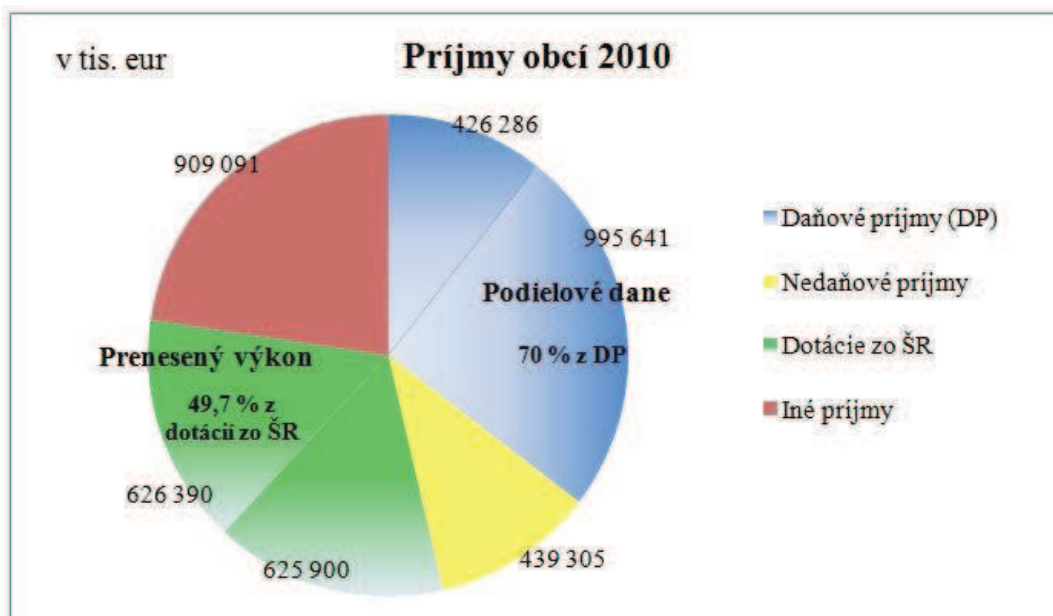
| Kapitola štátneho rozpočtu                         | Bežné transfery obci (a) | z toho PVŠS (b) | Rozdiel (a) – (b) (c) | Kapitálové transfery obci (d) | SPOLU (a) + (d)  |
|--|--------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|------------------|
| Úrad vlády SR                                      | 670                      | 0               | 670                   | 2 674                         | 3 344            |
| Ministerstvo vnútra SR                             | 15 409                   | 7 586           | 7 823                 | 1 117                         | 16 526           |
| Ministerstvo životného prostredia SR               | 4 822                    | 4 822           | 0                     | 110 639                       | 115 461          |
| Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR   | 651 856                  | 640 746         | 11 110                | 6 862                         | 658 718          |
| Ministerstvo zdravotníctva SR                      | 5                        | 0               | 5                     | 3 000                         | 3 005            |
| Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR    | 57 791                   | 0               | 57 791                | 227                           | 58 018           |
| Ministerstvo kultúry SR                            | 2 441                    | 0               | 2 441                 | 340                           | 2 781            |
| Ministerstvo hospodárstva SR                       | 0                        | 0               | 0                     | 23 460                        | 23 460           |
| Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR | 15 544                   | 0               | 15 544                | 205 218                       | 220 762          |
| Ministerstvo dopravy, výstavby a reg. rozvoja SR   | 6 913                    | 6 503           | 410                   | 17 089                        | 24 002           |
| Úrad geodézie, kartografie a katastra SR           | 288                      | 0               | 288                   | 0                             | 288              |
| Všeobecná pokladničná správa                       | 9 187                    | 0               | 9 187                 | 6 196                         | 15 383           |
| <b>S P O L U</b>                                   | <b>764 926</b>           | <b>659 657</b>  | <b>105 269</b>        | <b>376 822</b>                | <b>1 141 748</b> |

Zdroj: MF SR, ŠZÚ SR za rok 2012, vlastné spracovanie

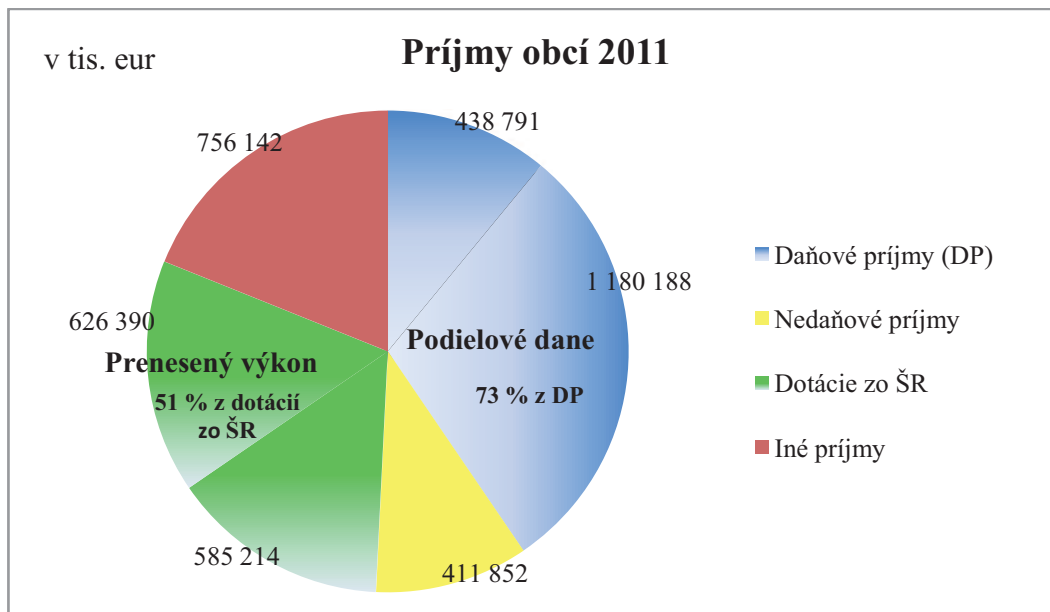
V porovnaní s rokom 2011 boli obciam v roku 2012 poskytnuté granty a transfery zo ŠR SR (s kódom zdroja 111) v sume 770 244 tis. eur vyššie o 21 878 tis. eur, pričom bežné transfery boli v sume 734 379 tis. eur vyššie o 16 764 tis. eur a kapitálové v sume 35 865 tis. eur boli vyššie o 5 114 tis. eur.

Podiely jednotlivých druhov príjmov z celkového objemu príjmov obcí v rokoch 2010 – 2012 znázorňujú grafy č. 4, 5 a 6.

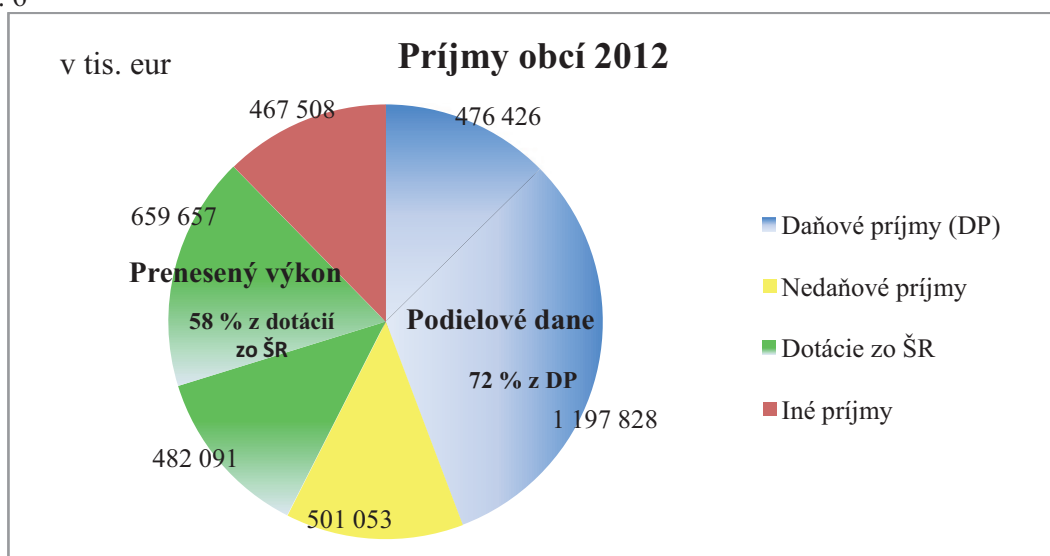
Graf č. 4



Graf č. 5



Graf č. 6



#### Financovanie preneseného výkonu pôsobností štátnej správy

Na obec podľa § 5 zákona o obecnom zriadení (vzťah štátu a obce) možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky.

Výkon štátnej správy prenesený na obec zákonom riadi a kontroluje vláda. Obec pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vo veciach preneseného výkonu štátnej správy koná podľa zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov; v ostatných prípadoch sa riadi aj uzneseniami vlády a internými normatívnymi aktmi ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy.

Prenešený výkon pôsobností štátnej správy je financovaný viaczdrojovo. Podstatnú časť tvorí dotácia poskytovaná príslušným ústredným orgánom štátnej správy (ministerstvom), ďalšími zdrojmi sú správne poplatky a pokuty. Dotácie tvoria rôzny podiel na príjmoch obcí z uvedených troch zdrojov. Najviac v oblasti

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

školy - takmer 100 %, najmenej v oblasti stavebného úradu (61 %), kde významnú položku tvoria správne poplatky (cca 29 %), ale aj pokuty (cca 10 %).

Štát pre zabezpečenie úloh preneseného výkonu štátnej správy poskytuje prostredníctvom príslušných ministerstiev dotáciu zo štátneho rozpočtu. Dotácie sú poskytované všetkým obciam na základe výnosu príslušného ministerstva, ktorý vymedzuje účel dotácie, objem, normatív podľa kritérií uvedených v tabuľke č. 21.

Tabuľka č. 21 Prehľad financovania preneseného výkonu pôsobností štátnej správy na obce

| Úsek štátnej správy (účel dotácie)  | Zdroj financovania (kapitola ŠR)                         | Legislatívna norma  | Normatív (kritérium prerozdelenia)  |
|---|--|---|---|
| - úsek škôl a školských zariadení   | Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR         | Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve<br>Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení  | podľa počtu žiakov tým obciam, ktoré sú školským úradom alebo sídlom spoločného obecného úradu      |
| - úsek stavebného poriadku (pôsobnosť stavebného úradu)                                 | Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR | Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku<br>Zákon č. 608/2003 Z. z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie<br>Výnos MDVRV SR č. 20786/2010-SRVS/z.54145-M o poskytovaní dotácií zo ŠR obciam na úhradu nákladov preneseného výkonu ŠS | podľa počtu obyvateľov tým obciam, ktoré sú stavebným úradom alebo sídlom spoločného obecného úradu |
| - úsek cestnej dopravy a pozemných komunikácií (pôsobnosť špeciálneho stavebného úradu) | Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR | Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon)  | podľa počtu obyvateľov  |
| - úsek matrik   | Ministerstvo vnútra SR                                   | Zákon č. 154/1994 Z. z. o matrikách   | podľa počtu obyvateľov a podľa počtu vykonaných úkonov  |
| - úsek hlásenia a evidencie pobytu občanov a registra                                   | Ministerstvo vnútra SR                                   | Zákon č. 154/1994 Z. z. o matrikách   | podľa počtu obyvateľov  |
| - úsek bývania  | Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR | Zákon č. 608/2003 Z. z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie<br>zákon č. 607/2003 Z. z. o ŠFRB   | podľa počtu obyvateľov  |
| - úsek starostlivosti o životné prostredie  | Ministerstvo životného prostredia SR                     | Zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie  | podľa počtu obyvateľov  |

Zdroj: vlastné spracovanie podľa [6]

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Vývoj prostriedkov na prenesený výkon štátnej správy poukázaný obciam z príslušných ústredných orgánov v rokoch 2010 až 2012 ukazuje tabuľka č. 22 spracovaná zo záverečných účtov štátneho rozpočtu v príslušných rokoch.

Tabuľka č. 22 Vývoj financovania preneseného výkonu štátnej správy podľa kapitol ŠR v eur

| Kapitola štátneho rozpočtu                               | 2010              | 2011              | 2012              |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| Úrad vlády SR  | 0,00              | 0,00              | 0,00              |
| Ministerstvo vnútra SR                                   | 7 404,00          | 7 639,00          | 7 586,00          |
| Ministerstvo životného prostredia SR                     | 601,00            | 602,00            | 4 822,00          |
| Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR         | 607 328,00        | 611 658,00        | 640 746,00        |
| Ministerstvo zdravotníctva SR                            | 0,00              | 0,00              | 0,00              |
| Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR          | 0,00              | 0,00              | 0,00              |
| Ministerstvo kultúry SR                                  | 0,00              | 0,00              | 0,00              |
| Ministerstvo hospodárstva SR                             | 0,00              | 0,00              | 0,00              |
| Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR       | 0,00              | 0,00              | 0,00              |
| Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR          | 2 818,00          | *                 | *                 |
| Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR | 1 289,00          | 6 491,00          | 6 503,00          |
| Úrad geodézie, kartografie a katastra SR                 | 0,00              | 0,00              | 0,00              |
| Všeobecná pokladničná správa                             | 0,00              | 0,00              | 0,00              |
| <b>SPOLU</b>   | <b>619 440,00</b> | <b>626 390,00</b> | <b>659 657,00</b> |

Zdroj: MF SR, ŠZÚ SR za roky 2010 – 2012,

\*Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja bolo k 1. júlu 2010 zrušené zákonom č. 37/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

Z analýzy financovania preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy vyplýva, že najväčší objem finančných prostriedkov sa vynakladá na činnosť regionálneho školstva a stavebného úradu, pričom pôsobnosť v oblasti špeciálneho stavebného úradu alebo na úseku životného prostredia je diskutabilná z hľadiska efektívnosti.

Napriek tomu, že nižšie uvedený príklad potvrdzujúci nedostatočné pokrytie výdavkov prenesenej pôsobnosti štátnej správy prostriedkami zo ŠR SR na ich zabezpečenie, bol vykonaný na vzorke miest, uvádzame ho aj s ohľadom na skutočnosť, že menšie obce sú v porovnaní s mestami vo výkone týchto pôsobností limitované najmä v súvislosti so zabezpečením finančných a personálnych zdrojov.

*Príklad: projekt Benchmarking slovenských miest vykonaný v rokoch 2009 a 2010 Komunálnym a výskumným a poradenským centrom, n. o.[26]*

Z analýzy 25 skúmaných miest všetkých veľkostných kategórií a podkladov poskytnutých mestami vyplynulo, že v rokoch 2009 a 2010 príjmy miest nepokrývali výdavky spojené so zabezpečovaním výkonu činnosti prenesenej pôsobnosti štátnej správy na mestá.

Rozdiel medzi výdavkami a príjmami miest bol nasledovný :

|                                     | 2009   | 2010   |
|-------------------------------------|--------|--------|
| • evidencia a register obyvateľstva | 40,9 % | 38,6 % |
| • špeciálny stavebný úrad           | 31,5 % | 32,5 % |
| • stavebný úrad                     | 30,1 % | 30,8 % |
| • životné prostredie                | 46,2 % | 56,2 % |
| • regionálne školstvo               | 8,3 %  | 10,0 % |

Mestá vykázali prebytok len v prípade matričnej činnosti vo výške cca 6,7 %.

Štátna dotácia pokryla výdavky v prípade matrik na cca 82 – 83 %, v prípade evidencie a registra 52 – 56 %, v prípade špeciálneho stavebného úradu 55 – 59 %, v prípade stavebného úradu 42 – 43 %, v prípade životného prostredia 34 – 39 % a v prípade regionálneho školstva 90 – 92 %.



Správne poplatky pokrývali výdavky v oblasti matrík cca 24 %, v oblasti evidencie a registra 5 %, špeciálneho stavebného úradu cca 13 %, stavebného úradu 16 – 20 %, v agende životného prostredia 9 – 14 %. Výška správnych poplatkov bola v jednotlivých mestách veľmi rozdielna.

Pokuty tvorili minimálny objem príjmov miest s výnimkou činnosti stavebného úradu, kde tvorili 6 – 10 %. Ich uloženie a výber bol veľmi nerovnomerný.

Rozdiel výdavkov a príjmov 25 sledovaných obcí bol v roku 2009 v sume 803 346 eur resp. v roku 2010 v sume 824 237 eur. Pri celkovom počte obyvateľov (588 358) to znamená 1,37 eur / rok na 1 obyvateľa. Pri zjednodušenom prepočte na počet obyvateľov SR to predstavuje čiastku cca 7,3 mil. eur ročne. Ide o sumu, ktorú mestá uhradili nad rámec uvedených troch zdrojov financovania preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

*Pojem benchmarking je odvodený od anglického slova „benchmark“ ktorý možno preložiť ako: štandard, komparatívny bod alebo porovnávací ukazovateľ.*

*Benchmarking je proces systematického a kontinuálneho porovnávania a merania produktov, služieb, procesov a metód organizácií s tými, ktorí boli uznaní ako vhodní pre toto meranie (vzoroví konkurenti), za účelom definovať ciele pre zlepšenie vlastných aktivít.*

Podstatou benchmarkingu je dosahovanie lepších výkonov učením sa od druhých. Obec sa uplatnením benchmarkingu snaží nájsť odpoveď na nasledovné otázky:

- Prečo sú najlepšie obce najlepšími, ktoré faktory ovplyvnili vysokú kvalitu a zároveň nízku nákladovosť služieb?
- Aké je jej postavenie v dosahovaní kvality a výkonnosti v porovnaní s inými, porovnateľnými obcami?
- Ako sa priblížiť k úrovni najlepších obcí, kde sú príčiny nízkej kvality a efektívnosti?

Vzhľadom na to, že pri súčasnom systéme využívania účtovných a rozpočtových nástrojov a metód obce v SR nerealizujú komplexnú analýzu, nezohľadňujú všetky výnosy spoločenského charakteru, ani priame a nepriame náklady vynakladané obcou na jednotlivé služby, nevedú nákladové účtovníctvo. Pri tvorbe indikátorov benchmarkingu preto nie je možné vychádzať z celkových nákladov na jednotlivé služby, vhodnejšie je použiť ukazovatele celkových bežných výdavkov rozpočtu obce a výdavky rozpočtu viazané na tieto služby.[2]

Členenie výdavkov rozpočtov obcí podľa funkcií prostredníctvom rozpočtovej klasifikácie, umožňuje sprehľadniť štruktúru výdavkov rozpočtu tak, aby bolo možné zaznamenať koľko z rozpočtu odišlo, na čo (aký účel) boli finančné prostriedky minuté. Pri výdavkoch má rozpočtová položka navyše ešte funkciu teda funkčnú klasifikáciu, program z programovej štruktúry, prípadne investičnú akciu.

Pre informáciu uvádzame v tabuľke č. 23 súhrnný prehľad výdavkov obcí podľa jednotlivých oddielov funkčnej klasifikácie, vrátane výdavkových finančných operácií.

Tabuľka č.23 Výdavky obcí podľa funkčnej klasifikácie

| Názov oddielu                    | 2010       |                  | 2011        |                  | 2012       |                  |
|----------------------------------|------------|------------------|-------------|------------------|------------|------------------|
|                                  | v tis. eur | Podiel z CV* v % | v tis. eur  | Podiel z CV* v % | v tis. eur | Podiel z CV* v % |
| 01 Všeobecné verejné služby      | 904 492,1  | 23,2             | 1 033 518,9 | 26,9             | 871 973,5  | 24,6             |
| 02 Obrana                        | 1 632,7    | 0,0              | 1 339,3     | 0,0              | 928,2      | 0,0              |
| 03 Verejný poriadok a bezpečnosť | 61 365,6   | 1,6              | 60 914,6    | 1,6              | 58 659,9   | 1,7              |
| 04 Ekonomická oblasť             | 417 074,2  | 10,7             | 388 607,6   | 10,1             | 325 528,0  | 9,2              |
| 05 Ochrana životného prostredia  | 299 663,1  | 7,7              | 350 524,4   | 9,1              | 343 582,5  | 9,7              |

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

|           |                                  |                    |              |                    |              |                    |              |
|-----------|----------------------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| <b>06</b> | Bývanie a občianska vybavenosť   | 455 134,7          | 11,7         | 450 882,8          | 11,7         | 368 768,5          | 10,4         |
| <b>07</b> | Zdravotníctvo                    | 8 085,5            | 0,2          | 6 354,9            | 0,2          | 6 672,6            | 0,2          |
| <b>08</b> | Rekreácia, kultúra a náboženstvo | 285 452,9          | 7,3          | 194 247,4          | 5,1          | 198 305,7          | 5,6          |
| <b>09</b> | Vzdelávanie                      | 1 325 186,3        | 34,0         | 1 224 640,6        | 31,8         | 1 218 584,7        | 34,4         |
| <b>10</b> | Sociálne zabezpečenie            | 134 568,5          | 3,5          | 137 502,7          | 3,5          | 149 937,8          | 4,2          |
|           | <b>SPOLU</b>                     | <b>3 892 655,6</b> | <b>100,0</b> | <b>3 848 533,2</b> | <b>100,0</b> | <b>3 542 941,3</b> | <b>100,0</b> |

Zdroj: MF SR

Poznámky: \*z celkových výdavkov

Prevažná časť výdavkov v oddiele Všeobecné verejné služby bola vynaložená na činnosť obecných a mestských úradov, výdavky súvisiace s finančnými transakciami verejného dlhu, transfery všeobecnej povahy medzi rôznymi úrovňami verejnej správy a na ostatné výdavky v rámci všeobecnej verejnej služby.

Ďalšie výdavky smerovali do financovania civilnej ochrany, policajných služieb (obecnej alebo mestskej polície), požiarnej ochrany (mestské a dobrovoľné požiarne zbory), do oblasti dopravy (cestná doprava - mestská doprava, vodná doprava a ostatné druhy dopravy), na činnosti na úseku poľnohospodárstva, lesníctva, cestovného ruchu.

V oddiele Ochrana životného prostredia boli financované najmä činnosti na úseku zberu, prepravy a zneškodňovania komunálneho odpadu, úsek prevádzky kanalizačných sústav vrátane čistenia odpadových vôd, v súvislosti so znižovaním znečisťovania ovzdušia, ochrany prírody a krajiny a ochrany životného prostredia.

Z výdavkov oddielu Bývanie a občianska vybavenosť boli financované predovšetkým potreby súvisiace s rozvojom bývania, s rozvojom obcí – skvalitnenie vybavenosti obcí, so zásobovaním pitnou vodou, verejným osvetlením obcí a v súvislosti s výskumom, vývojom, bývaním a občianskou vybavenosťou.

Z oddielu Zdravotníctvo smerovali finančné prostriedky na obstaranie farmaceutických, zdravotníckych výrobkov, terapeutických pomôcok a vybavenia, na všeobecnú a na primárnu lekársku zdravotnú starostlivosť a záchranú zdravotnú službu a iné zdravotné služby, na ústavnú zdravotnú starostlivosť a na verejné zdravotné služby v pôsobnosti obcí.

Z výdavkov oddielu Rekreácia, kultúra a náboženstvo obce boli financované rekreačné a športové služby, kultúrne služby (divadlá, umelecké súbory, klubové a špeciálne kultúrne zariadenia, odborné-metodické zariadenia, knižnice, múzeá, galérie, pamiatková starostlivosť, národnostná kultúra) náboženské a iné spoločenské služby a ostatné kultúrne aktivity realizované obcami.

V rámci výdavkov na Vzdelávanie obce financovali predškolskú výchovu, základné vzdelanie, zariadenia pre záujmové vzdelávanie, centrá voľného času, jazykové školy, zariadenie pre celoživotné vzdelávanie, služby pridružené ku školám (služby v školstve, školské stravovanie, domovy mládeže, strediská služieb škole, zariadenia výchovného poradenstva) a ostatné výdavky súvisiace so vzdelávaním.

V oddiele Sociálne zabezpečenie obce vynaložili finančné prostriedky na nocľahárne, nízkoprahové denné centrá, nízkoprahové denné centrá pre deti a rodinu, zariadenia pre seniorov, zariadenia opatrovateľskej služby, denný stacionár, prepravnú službu, odľahčovaciu službu, sociálne poradenstvo, poskytovanie finančného príspevku pri odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej fyzickej osoby pri úkonoch sebaobsluhy, poskytovanie finančného príspevku na prevádzku poskytovanej sociálnej služby neverejným poskytovateľovi sociálnej služby a ďalšie sociálne služby spadajúce do pôsobnosti obcí.

### *Majetok obcí*

Obecné vlastníctvo predstavuje špecifickú formu verejného vlastníctva viažucu sa na územné spoločenstvo obce. Obecný (komunálny, municipálny) majetok umožňuje obciam[9]:

- zabezpečiť výkon samosprávy,
- zabezpečiť produkciu miestnych verejných statkov, za ktoré nesie obecná samospráva zodpovednosť (kompetencie),
- podnikat' v záujme získavania finančných prostriedkov,
- získať investičné úvery pre naplnenie rozvojových zámerov,
- zabezpečiť pôsobenie obcí na kapitálovom trhu.

Vysoká finančná náročnosť viazaná na rozšírenie majetku obcí formou investičnej činnosti obmedzuje rozvoj obecného majetku najmä v malých obciach z dôvodu, že malé obce disponujú malým objemom

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

finančných prostriedkov v kapitálovom rozpočte, ako aj menším rozsahom majetku, ktorým by ručili za úvery. Problémom je aj schopnosť splácania úveru a úrokov z bežného rozpočtu malej obce.

Majetok obce sa člení z rôznych hľadísk. Účel, pre ktorý sa majetok sleduje, je rozhodujúcim pri jeho členení. Podľa účelu, na ktorý majetok obce môžu využívať, sa v súlade so zákonom o obecnom zriadení majetok môže rozdeliť:

- na výkon samosprávy,
- na verejné účely,
- na podnikateľskú činnosť.

Oficiálne prehľady o hodnote disponibilného obecného majetku vo väzbe na jeho vecnú štruktúru alebo na veľkostné skupiny obce nie sú bežne dostupné. Hodnotu majetku obcí SR na základe súvah eviduje a spracováva DataCentrum.[9]

### *Efektívnosť využívania majetku obcí v podmienkach SR [31]*

Obce nevenujú pozornosť analýzam a hodnoteniu využívania majetku a efektom, na základe ktorých sa vytvárajú. Dôvodom môže byť aj skutočnosť, že v teórii rovnako ako v praxi absentujú ukazovatele, na základe ktorých by manažment obcí mohol uskutočniť určitú analýzu majetkovej vybavenosti alebo reprodukčnej schopnosti, či výkonnosti majetku, ktorým disponujú.

V ekonomickej literatúre rovnako i v samotnej praxi sa len zriedka vyskytujú výsledky a informácie, ktoré hodnotia komplexne alebo parciálne efektívnosť využitia obecného majetku.

Odborná ekonomická literatúra skúmajúca oblasť efektívneho využívania majetku obcí ponúka návrhy možných ukazovateľov, prostredníctvom ktorých by bolo možné posúdiť majetkovú silu obcí a reprodukčnú schopnosť obcí a ktoré by sa dali využiť v procese strategického rozhodovania o využití obecného majetku i hodnotenia efektov z využívania majetku.

Spomínané navrhované ukazovatele využívajú možnosť vyjadriť účinnosť využívania majetku obcí prostredníctvom:

- jednoduchej komparácie medzi príjmami z podnikania a vlastníctva majetku obcí,
- navrhnutých ukazovateľov benchmarkingu.

Tabuľka č. 24 poukazuje na niektoré z ukazovateľov, ktoré by bolo možné aplikovať aj pri kontrole NKÚ SR pri skúmaní efektívnosti využívania majetku obcí v SR.

Tabuľka č. 24 Prehľad ukazovateľov benchmarkingu obecného majetku

| <b>Ukazovateľ</b>  | <b>Vzorec výpočtu</b>  |
|--|--|
| <b>Hrubá majetková sila obce</b><br>- vyjadruje hodnotu majetku obce na obyvateľa, umožňuje posúdiť súčasný rozvojový potenciál obce | $MS_H = \frac{\text{celková hodnota majetku obce}}{\text{počet obyvateľov obce}}$                  |
| <b>Čistá majetková sila obce</b><br>- vyjadruje celkovú hodnotu majetku obce po odpočítaní záväzkov na obyvateľa obce                | $MS_Č = \frac{\text{celková hodnota majetku obce} - \text{záväzky}}{\text{počet obyvateľov obce}}$ |
| <b>Čistý príjmový efekt majetku</b><br>- vyjadruje vplyv majetku na tvorbu príjmov   | $ČPE = \frac{\text{celkové príjmy z majetku obce}}{\text{celková hodnota majetku obce}}$           |
| <b>Hrubý príjmový efekt majetku</b><br>- vyjadruje tvorbu vlastných príjmov z celkového majetku obce                                 | $HPE = \frac{\text{vlastné príjmy celkom}}{\text{celková hodnota majetku obce}}$                   |
| <b>Reprodukčná schopnosť obce</b><br>- vyjadruje schopnosť obce zabezpečiť prostriedky na reprodukciu majetku                        | $RS_o = \frac{\text{kapitálové príjmy celkom}}{\text{celková hodnota majetku obce}}$               |
| <b>Reprodukčná sila obce</b><br>- vyjadruje úroveň reprodukcie obecného majetku v určitom období                                     | $RS_i = \frac{\text{kapitálové výdavky celkom}}{\text{celková hodnota majetku obce}}$              |

Zdroj: vlastné spracovanie podľa [31]

### 2.3.3 Programové rozpočtovanie

*Programové rozpočtovanie ako manažérsky nástroj, podporujúci efektívnosť, zodpovednosť a účinnosť verejnej správy*

Súčasťou rozsiahlej reformy verejnej správy, prenosom pôsobností na samosprávu je prechod na programové rozpočtovanie podľa zákona č. 347/2007 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Novela nadobudla účinnosť 01.09.2007, ale programové rozpočtovanie v obciach a VÚC sa zaviedlo od roku 2009.[16]

Princípom programového rozpočtovania je približovanie vecí verejných k občanovi, čo má za následok ľahší prístup občana k informáciám. Súvisí s tým zvyšovanie efektívnosti využívania verejných zdrojov a zvyšovanie kvality služieb verejnej správy poskytovaných obyvateľom a skvalitňovanie komunikácie s verejnosťou.

Programové rozpočtovanie je systém hľadajúci súvislosť medzi rozpočtovými zdrojmi a dosiahnutými výstupmi a výsledkami, čím umožňuje identifikovať zmysel používania verejných zdrojov a merať úspešnosť samosprávy pri napĺňaní vytýčených cieľov a zámerov.

Programové rozpočtovanie predstavuje systém založený na plánovaní úloh a aktivít subjektov samosprávy, ako reakciu na ich priority a pridelovanie dostupných zdrojov v programoch s dôrazom na výsledky a efektívnosť. Taktiež ponúka veľa možností pre manažérske rozhodovanie týkajúce sa výdavkov, pretože zahŕňa strategické plány a výdavky.[41]

Porovnanie programového rozpočtovania s procesom klasického rozpočtovania uvádza tabuľka č. 25.

Tabuľka č. 25 Porovnanie klasického rozpočtovania a programového rozpočtovania

| <b>Klasický rozpočet</b>  | <b>Programové rozpočtovanie</b>  |
|---|--|
| <p>poskytuje všeobecne informáciu o výdavkoch územnej samosprávy, ktoré budú alebo boli použité v súlade so schváleným rozpočtom (informáciu o vstupoch), ale nie informáciu o tom, čo sa za danú sumu dosiahne, resp. dosiahlo. Klasické rozpočtovanie môže vyústiť do neefektívnych a neekonomických činností, pretože nedovoľuje manažérom – správcom rozpočtových prostriedkov - flexibilne reagovať na zmeny prostredia (podmienky, v ktorých samospráva pôsobí.</p> | <p>poskytuje celý rad možností pre manažérske rozhodovanie o výdavkoch, pretože:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integruje strategické plány a výdavky;</li> <li>- „Núti“ zamestnancov samosprávy, ale aj volených zástupcov rozmyšľať strategicky, napríklad o zmysle, výsledkoch a dopadoch ich rozhodnutí;</li> <li>- Poskytuje omnoho viac informácií o výsledkoch a dopadoch realizovaných výdavkov na obyvateľov alebo prostredie;</li> <li>- Dáva útvarom v rámci úradov väčšiu voľnosť pri nakladaní s rozpočtom;</li> <li>- Zavádza stimuly, napríklad osobné odmeny pre manažérov, ak sa im podarí vytvoriť úspory v rámci prideleného rozpočtu pri naplnení cieľov;</li> <li>- Implementuje monitorovanie pre zabezpečenie priebežnej kontroly plnenia rozpočtu a stanovených cieľov ,tzv. programové plnenie rozpočtu;</li> <li>- Skvalitňuje informácie potrebné pre rozhodovanie o výdavkoch a pomáha získavať istý nadhľad;</li> <li>- Posilňuje zodpovednosť za nakladanie s verejnými zdrojmi a tým podporuje aj manažovanie rozpočtových výdavkov.</li> </ul> |

Zdroj:[16]

Zavedením programového rozpočtovania na úrovni územnej samosprávy môže získať:

- samospráva: bude môcť jasne a zrozumiteľne deklarovať svoju činnosť, ale aj svoje úspechy,
- verejnosť: získa informácie o aktivitách, ktoré samospráva realizuje za verejné zdroje (čo sa deje s ich daňami),
- kontrolné orgány: (napr. hlavný kontrolór) budú môcť posúdiť efektívnosť pri výkone určitých druhov činností (služieb).

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Základom programového rozpočtu je jeho programová štruktúra, tvorená v prípade samospráv programami, vyjadrujúcimi hlavné kompetenčné oblasti a skupiny aktivít, vykonávaných v rámci danej kompetencie, ako napríklad vzdelávanie, verejné osvetlenie, doprava, odpadové hospodárstvo, sociálne služby, zdravotníctvo a pod. Programy zväčša obsahujú podprogramy, prvky a projekty, za účelom bližšej špecifikácie ich obsahu. Podstatnou a neoddeliteľnou súčasťou tvorby programovej štruktúry je stanovenie zámerov, krátkodobých a strednodobých cieľov a merateľných ukazovateľov. Príprava rozpočtu, alokácia jednotlivých výdavkov by mala podliehať plneniu cieľov a v prípade, že samospráva disponuje Programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja (ďalej aj „PHSR“), jeho priority, zámery a strednodobé výsledkové ciele vo forme aktivít premietne do jednotlivých programov, podprogramov a prvkov programového rozpočtu.[3]

Vypracovanie PHSR vychádza z § 12 písm. b) zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, podľa ktorého obec vo svojej pôsobnosti na účely podpory regionálneho rozvoja zabezpečuje a koordinuje vypracovanie a realizáciu programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce, pravidelne ho monitoruje a každoročne vyhodnocuje jeho plnenie, zabezpečuje súlad programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce s územnoplánovacou dokumentáciou, ak jej spracovanie vyžaduje osobitný predpis.

PHSR obce je strednodobý rozvojový dokument, ktorý je vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii a zohľadňuje ciele a priority ustanovené v PHSR vyššieho územného celku, na území ktorého sa obec nachádza, a je vypracovaný podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie obce.

Významnou úlohou pri implementácii programového rozpočtovania je príprava strategického plánu, ktorý bude obsahovať víziu, poslanie, zámery a strednodobé výsledkové ciele v strednodobom časovom horizonte, pokrývajúce zásadné oblasti/kompetencie, ktoré sa môžu stať základom pre tvorbu programovej štruktúry (de facto programy).

Vypracovanie, alebo úprava strategického plánu nie je nevyhnutnou podmienkou pre zavedenie programového rozpočtovania, najmä v prípade malých obcí, pretože programový rozpočet môže svojou podstatou čiastočne nahradiť strategický plán.

Implementácia programového rozpočtovania nie je z hľadiska času úlohou, ktorá by sa dala zrealizovať počas jedného roka. Úplná zmena systému a myslenia zvyčajne trvá niekoľko rokov a prirodzene neznamena len výhody. Transformácia môže spôsobiť aj vážnejšie, či menej vážne problémy, ktoré sú však len dočasné a súvisia len so samotnou zmenou systému, teda nie s jeho uplatňovaním. Ide najmä o prechodné rozšírenie agendy ekonomických útvarov, viac práce pre odborné útvary, potreba vzdelávania sa, potenciálne nedorozumenia, ktoré vzniknú pri definovaní programovej štruktúry a formulovaní cieľov a pod.

Súčasťou programového rozpočtovania, je monitorovanie tzv. programového plnenia rozpočtu a aj jeho koncoročné hodnotenie. Monitorovanie a hodnotenie môžeme súčasne považovať za kľúčový nástroj pre komunikáciu medzi samosprávou a obyvateľmi a nástroj pre verejnú kontrolu samosprávy. Pri monitorovaní a hodnotení zohráva dôležitú úlohu aj tzv. benchmarking.[16]

Stratégie rozvoja obce a na ne nadväzujúce programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja, programové rozpočtovanie a benchmarking, tvoria trojuholník, ktorý by mal orgánom obce umožniť efektívne a kvalitatívne spravovať a rozvíjať vlastné imanie.

Schéma č. 2



*Príklad: SPÚ v Nitre, FEŠRR, Katedra verejnej správy vykonala prieskum, cieľom ktorého bolo zhodnotiť úlohu a postavenie programového rozpočtovania v manažmente obcí prostredníctvom názorov a postojov výkonných manažérov obcí.[3]*

Prieskumu sa zúčastnilo celkom 16 respondentov, z čoho bolo 15 miest a jedna obec.

Výsledky:

K otázke podpory orientácie na výsledky a výstupy prostredníctvom implementácie programového rozpočtovania sa 47 % respondentov vyjadrilo negatívne, teda nedošlo k podpore, 46 % považuje podporu len za čiastočnú a len 7 % sa vyjadrilo pozitívne.

K otázke zvýšenia informovanosti občanov o správe vecí verejných sa 27 % respondentov vyjadrilo pozitívne, 33 % považuje vplyv implementácie programového rozpočtovania len za čiastočný a 7 % sa nevedelo vyjadriť.

K otázke porovnávania výkonnosti medzi samosprávami 31 % respondentov sa vyjadrilo pozitívne, 56 % sa vyjadrilo negatívne, z nasledovných dôvodov – rozličný prístup samospráv k programovému rozpočtovaniu, rozdielne zadané ukazovatele a nejednotná štruktúra programového rozpočtu.

NKÚ SR vykonal v rokoch 2010 a 2011 kontroly implementácie programového rozpočtovania v rozpočtovom procese miest a obcí. Z uvedených kontrol, ako aj z ďalších, ktoré neboli zamerané len na uvedený proces môžeme identifikovať problémy, resp. riziká pri implementácii programového rozpočtovania:

- od začiatku málo skúseností,
- nevypracovanie časového harmonogramu implementácie,
- nevykonávanie pravidelného monitorovania plnenia programového rozpočtu, a jeho koncoročného hodnotenia, nevypracovanie monitorovacích správ,
- nesprávne a nejasne formulované merateľné ukazovatele, aj bez číselného vyjadrenia, slabá angažovanosť poslancov obecného zastupiteľstva, nezáujem alebo nízky záujem obecného zastupiteľstva,
- príliš rozsiahla štruktúra programov, je na zváženie zúžiť počet programov podľa veľkosti obce,
- doterajší prechod obcí na programové rozpočtovanie nenaplnil očakávania.

### 3 Zahraníčné príklady medziobecnej spolupráce a komunálnej reformy

Z hľadiska jednotlivých európskych krajín je situácia v oblasti medziobecnej spolupráce prirodzene rozdielna. Napriek tomu je možné uviesť niektoré črty, ktoré charakterizujú medziobecnú spoluprácu v krajinách západnej Európy. V drvivej väčšine prípadov sa spolupráca obcí uskutočňuje na dobrovoľnej báze. Existujú však prípady, kedy sa na základe zákona vyžaduje povinná spolupráca napr. v Nemecku, v Rakúsku, vo Francúzsku, Dánsku, Taliansku, Holandsku, Nórsku, Španielsku a vo Veľkej Británii.[21]

Získané údaje nedovoľujú dopracovať sa k žiadnemu špecifickému záveru, týkajúceho sa vzťahu medzi veľkosťou obcí a frekvenciou foriem medziobecnej spolupráce. Jedine poznatky zo Španielska vypovedajú o tom, že veľkosť obcí nie je najdôležitejším diskriminujúcim faktorom, nakoľko v takmer všetkých veľkostných kategóriách je približne polovica obcí spojená do spoločných orgánov. Existujúce údaje však neposkytujú detaily o rozsahu týchto spoločných orgánov a ich charaktere (monofunkčné alebo viacúčelové), ktoré môžu značne kolísť v súvislosti s veľkosťou obcí.

Rozdielny je aj rozsah a detailnosť právnej úpravy interkomunálnej spolupráce, a to aj v rámci jednej krajiny (ako príklad možno uviesť „detailný“ zákon o spolupráci obcí krajiny Severné Porýnie - Westfálsko a „stručný“ poriadok správnych spoločenstiev pre Slobodný štát Bavorsko). Rovnako je rozdielna aj „komplikovanosť“ medziobecnej spolupráce v jednotlivých západoeurópskych krajinách. V tejto súvislosti sa uvádza, že „pravdepodobne najkomplikovanejší systém spolupráce medzi obcami je vytvorený vo Francúzsku“.

Je zjavné, že väčšina krajín má vytvorený rozmanitý systém interkomunálnej spolupráce, najmä prostredníctvom spoločných orgánov utvorených na základe verejného práva. Len málo krajín svojou legislatívou obmedzuje tieto orgány na monofunkčné, väčšina z nich je orientovaná viacúčelovo. Popri spoločných orgánoch obce môžu združovať zdroje a spoločne poskytovať služby na zmluvnom základe bez

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

utvorenia spoločenstva alebo spoločných orgánov s právnou subjektivitou na základe verejného práva, ale aj súkromného práva.

Rozsah poskytovaných služieb je veľmi široký. Environmentálne služby (zber a likvidácia tuhého odpadu, kanalizácia), ekonomické služby (plyn, elektrická energia, voda, verejná doprava), odborné vzdelávanie, zdravotné a kultúrne služby (knížnice, múzeá) sú najčastejšie spoločne poskytované služby. Kontrola činnosti subjektov medziobecnej spolupráce sa spravidla vykonáva zástupcami participujúcich obcí; v niektorých krajinách existujúcimi dozornými úradmi na provinčnej alebo ústrednej úrovni štátnej správy.

„Tienistou“ stránkou spolupráce napr. nórskeho obcí je jej demokratická kontrola, strata autonómie, záujmové konflikty a rast byrokracie. V Holandsku existuje určitá obava o stratu autonómie obcí, ako aj nedostatku transparentnosti finančných operácií a inej činnosti personálneho manažmentu. Vo Veľkej Británii je predmetom kritiky najmä skutočnosť, že novoutvorené subjekty medziobecnej spolupráce nie sú priamo zodpovedné miestnemu voličstvu na rovnakej úrovni ako miestne úrady.[21]

Aj v iných krajinách je požiadavka autonómie obcí v rámci interkomunálnej spolupráce limitovaná rastúcim vplyvom zriadených spoločných orgánov. Nedostatok transparentnosti a demokratickej kontroly a existencia „prehlasovania“ v spoločných orgánoch majú sklon k podryvaniu slobodného rozhodovania každej obce, ktorá participuje na niektorej z foriem medziobecnej spolupráce. Rozhodnutia vo finančnej oblasti a ich implementácia na kooperujúce obce a občanov sa - so znásobovaním počtu spoločných orgánov - stávajú vo zvýšenej miere nejasnými.

Tabuľka č. 26 Územnosprávne usporiadanie niektorých krajín Európy v porovnaní so SR

| Krajina                    | Počet obyv. v mil. | Rozloha v tis. km <sup>2</sup> | Územnosprávne usporiadanie                               |
|----------------------------|--------------------|--------------------------------|--|
| <b>Slovenská republika</b> | <b>5,4</b>         | <b>49,0</b>                    | 8 krajov, 79 okresov, 2 890 obcí                         |
| Česká republika            | 10,5               | 78,9                           | 14 krajov, 77 okresov, 6 254 obcí                        |
| Maďarsko                   | 10,0               | 93,0                           | 19 žúp, 3 175 obcí                                       |
| Poľská republika           | 38,5               | 312,7                          | 16 vojvodstiev, 379 okresov, 2 478 obcí                  |
| Belgicko                   | 10,1               | 30,5                           | 3 regióny, 3 komunity, 9 provincií, 597 obcí             |
| Dánsko                     | 5,3                | 43,0                           | 14 regiónov, 275 obcí                                    |
| Fínsko                     | 5,1                | 338,0                          | 1 autonómny región, 19 regiónov, 455 obcí                |
| Francúzsko                 | 59,9               | 547,0                          | 26 regiónov, 100 provincií, 36 433 obcí                  |
| Grécko                     | 10,5               | 132,0                          | 359 regiónov, 5 562 obcí                                 |
| Holandsko                  | 15,5               | 42,0                           | 12 provincií, 633 obcí                                   |
| Írsko                      | 3,5                | 70,0                           | 29 krajov, 54 obcí, 5 mestských združení                 |
| Luxembursko                | 0,4                | 2,6                            | 118 obcí   |
| Nemecko                    | 81,9               | 357,0                          | 16 krajov, 9426 okresov, 16 086 obcí, 11 okresných miest |
| Portugalsko                | 10,5               | 92,0                           | 2 autonómne regióny, 305 obcí                            |
| Rakúsko                    | 8,1                | 83,8                           | 9 krajov, 2 347 obcí                                     |
| Španielsko                 | 39,3               | 505,0                          | 17 regiónov, 50 provincií, 8 098 obcí                    |
| Švédsko                    | 8,8                | 500,0                          | 24 krajov, 288 obcí                                      |
| Taliansko                  | 57,4               | 300,0                          | 20 regiónov, 95 provincií, 8 066 obcí                    |
| Veľká Británia             | 58,0               | 244,0                          | 34 okresov, 238 krajov, 167 združených spoločenstiev     |

Zdroj: vlastné spracovanie podľa [7] a [24]

Česká republika je typickým príkladom krajiny s fragmentovanou lokálnou sídelnou štruktúrou. V roku 1989 bolo v Českej republike evidovaných viac ako štyritisíc obcí. V roku 1990 bolo navrátenie samosprávneho charakteru obciam, odčlenením od pôvodných obcí. Táto situácia viedla v roku 2003 ku kategorizácii obcí. V rámci tohto procesu boli vytvorené tri typy obcí: obce prvého stupňa (obce s najmenším objemom kompetencií), obce druhého stupňa, aj obce s povereným obecným úradom (patrí sem približne štyristo obcí) a obce tretieho stupňa, aj ako obce s rozšírenou pôsobnosťou (do tejto skupiny patrí dvestopäť miest).[7]

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Maďarská republika je podobne ako Slovenská republika unitárny štát surčitou mierou decentralizácie, ktorá je v celej štruktúre štátnej správy. V Maďarsku je verejná správa okrem už spomenutej štátnej správy zložená aj z jej druhej zložky – samosprávy. Systém územnej samosprávy je v Maďarsku dvojúrovňový a skladá sa z miestnych samospráv – na lokálnej úrovni a tiež regionálnej úrovni. Lokálnu úroveň tvoria mestá, resp. obvody hlavného mesta Regionálnu úroveň tvoria župy, resp. samospráva hlavného mesta.[7]

Poľsko je republikou s politickým systémom parlamentnou demokraciou. V Poľskej republike je systém verejnej správy členený na štátnu správu v troch úrovniach a samosprávu v troch úrovniach. Pokiaľ ide o medziobecnú spoluprácu obyvateľov Poľskej republiky, táto sa začala rozvíjať od roku 1990.[7]

Spôsob spolupráce medzi obcami Belgicka, zákonná možnosť podnikania obcí, vytváranie právnických osôb – obchodných spoločností, aj za účasti súkromných (právnických) osôb sa už dnes uplatňuje aj na Slovensku.

Cieľom reformy v Dánsku, ktorá znamená zníženie počtu obcí a počtu krajov, je významný presun kompetencií zo súčasných krajov na obce. Zaujímavosťou je, že niektoré miestne úlohy budú odovzdané na štátnu úroveň. Týka sa to napríklad kompetencií v oblasti daní. Silné prepojenie, partnerstvo, medzi centrálnou vládou a obcami sa ich posilnením, pri súčasnom oslabení druhej úrovne (krajov) samosprávy, ešte zvýši.

Vzhľadom na dnešnú vysokú fragmentáciu územného osídlenia Slovenska by takýto postup bol vítaný, aj keď v súčasnosti nie je jednoznačne podporovaný žiadnou relevantnou spoločenskou a politickou silou.

Francúzsko síce na jednej strane tvrdí, že je decentralizované, na druhej strane je v jeho verejnej správe ešte stále prítomný silný vplyv štátu. Aj napriek trendu znižovať počet obcí v okolitých európskych krajinách, najmä počas 2. polovice 20. storočia, francúzska verejná správa sa snaží o ich uchovanie. Na druhej strane sa snaží, vzhľadom na neefektívnosť takéhoto stavu, zákonnými normami nútiť obce (mestá) do vytvárania rôznych spoločenstiev. Takáto štruktúra sa nejaví na slovenské pomery ako celkom vhodná.

Aj napriek čiastočnej municipalizácii, ktorá sa v Nemecku vykonala, je stále nutné spolupráca medzi obcami. Pre Slovensko, vzhľadom na predpokladaný silný odpor voči municipalizácii, by mohol byť zaujímavý pre medziobecnú spoluprácu model zväzových obcí, prípadne model správneho spoločenstva. Samozrejme, vyžiadalo by si to legislatívne zmeny v zmysle zákonného donútenia obcí k takejto spolupráci, na základe pevne stanovených kritérií.

V Rakúsku majú obce právo vytvárať pre plnenie úloh, ktoré sú v ich vlastnej pôsobnosti, združenia obcí, ktoré, majú vlastnú právnu subjektivitu. Okrem toho si obce vytvárajú spoločenstvá obcí bez právnej subjektivity a zo zákona môže spolková krajina vytvoriť aj združenie obcí s povinnou účasťou.

Podobný spôsob medziobecnej spolupráce sa zatiaľ u nás nevyskytuje, na povinné združovanie zatiaľ u nás chýba legislatíva, ktorá by obce do povinného združovania za účelom plnenia konkrétnych úloh nútila. Spoločenstvá bez právnej subjektivity, napríklad na výkon spoločného obecného úradu na plnenie niektorých úloh (nie na vydávanie rozhodnutí) sa už na Slovensku vyskytujú.

Medzi obcami Švajčiarska sú rozšírené najmä účelové združenia, ktoré spoločne pre združené obce vykonávajú tie činnosti, ktoré sa majú vykonávať na obecnej úrovni, v pôsobnosti obecných orgánov. Okrem toho existujú združenia obcí založené na dobrovoľnej báze, ktoré si obce zakladajú na zabezpečovanie úloh. V posledných rokoch prebieha proces zlučovania obcí prakticky vo všetkých kantónoch.

Vzhľadom na to, že vo Švédsku došlo k rozsiahlej municipalizácii, obce dokážu väčšinu kompetencií a služieb občanom zabezpečiť samotné. Napriek tomu však existujú dobrovoľné združenia obcí, ktoré zabezpečujú vybrané záležitosti. Celý princíp funguje v podstate rovnakým spôsobom ako v Dánsku.

Vzhľadom na usporiadanie Veľkej Británie, mnohoročné tradície, veľký počet urbanizovaných typov osídlenia, atď., celkom odlišné od spôsobu správy v kontinentálnej Európe, nie je tento model podľa nášho názoru vhodný na slovenské pomery.



## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Zahraničné poznatky, ako aj skúsenosti z domácej praxe, jednoznačne poukazujú na význam, nezastupiteľnosť a perspektívnosť medziobecnej spolupráce bez ohľadu na systém verejnej správy.

Podrobnejšie informácie k medziobecnej spolupráci a reformy verejnej správy v krajinách Európy sú v prílohe č.10.[24]

### 4 Vyhodnotenie odborných vedomostí a skúseností potrebných k výkonu kontroly

Počas prípravy predbežnej štúdie boli za účelom získavania informácií, poznatkov a podkladov v oblasti komunálnej reformy, ktorá je súčasťou reformy verejnej správy, realizované samostatné stretnutia a konzultácie s kompetentnými orgánmi a inštitúciami.

V súvislosti s odporúčaním č. 3 z Peer Review Expozitúra Banská Bystrica pre túto, ale aj ďalšiu plánovanú kontrolu v roku 2014, využila možnosť externého poradenstva. Bola nadviazaná spolupráca s Vysokou školou ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Ústavom verejnej správy prostredníctvom doc. Ing. Marty Hamalovej, CSc. Cieľom tejto spolupráce je využitie všeobecných poznatkov a poznatkov z vlastnej vedecko – výskumnej aktivity ústavu. Za týmto účelom NKÚ SR podpísal s VŠEMVS v Bratislave 27.06.2013 zmluvu o poskytnutí služieb, kde sa spolupráca premietla do konkrétnej podoby, a to do spolupráce pri vypracovávaní predbežnej štúdie a odborného poradenstva potrebného ku kontrolnej akcii. Ďalšími aktivitami v súlade s uzatvorenou zmluvou je uskutočnenie prednášky pre kontrolórov spojenej s pracovným seminárom v roku 2014, spolupráca s vypracovaním, realizovaním a vyhodnotením dotazníkov ako aj poskytovanie spolupráce a konzultácií v procese realizácie kontrolnej akcie.

Na základe skúseností z kontrolnej činnosti NKÚ SR a z verejne dostupných zdrojov sme navštívili mesto Krupina, ktoré je sídlom spoločného obecného úradu. Účelom stretnutia s primátorom mesta Krupina a vedúcou spoločného obecného úradu bolo oboznámiť sa s činnosťou spoločného obecného úradu, ktorý má mesto vo svojej organizačnej štruktúre. Na základe získaných informácií o činnosti Spoločného obecného úradu v Krupine a jeho výsledkov, sme ho uviedli ako príklad dobrej praxe v predbežnej štúdii.

Inštitúciou, ktorá sa vo svojej činnosti zaoberá verejnou správou je Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Katedra verejnej správy, kde sme konzultovali stav vo fungovaní územnej samosprávy so zameraním na malé obce, vypuklé problémy pri výkone pôsobností, ako aj metódy merania efektívnosti výkonu pôsobností obcí.

### 5 Predbežné zistenia

NR SR prijala 08.12.2011 Uznesenie č. 748, v ktorom požiadala vládu SR vykonať komplexný audit výkonu kompetencií podľa jednotlivých úrovní verejnej správy (ďalej len „audit kompetencií“) a zabezpečenie ich financovania a predložiť ho NR SR.

Na zabezpečenie plnenia auditu kompetencií prijala vláda SR 22.02.2012 Uznesenie č.48 novelizované prijatým Uznesením č. 465 z 19.09.2012, v ktorom ustanovila vecné zameranie auditu kompetencií, zodpovedné subjekty, časový harmonogram jeho vykonania a sumarizovania výsledkov. Audit kompetencií mal byť spracovaný na základe jednotnej metodiky [17], ktorá bola vypracovaná podpredsedom vlády a ministrom vnútra a podpredsedom vlády a ministrom financií. Zároveň vláda SR v tomto uznesení v bode B.4 uložila podpredsedovi vlády a ministrom vnútra a podpredsedovi vlády a ministrom financií predložiť na rokovanie vlády SR súhrnný audit výkonu kompetencií verejnej správy a návrh na zabezpečenie financovania kompetencií verejnej správy na základe výsledkov auditu výkonu kompetencií verejnej správy v termíne do 01.10.2013.

Z webovej stránky vlády SR [www.vlada.gov.sk](http://www.vlada.gov.sk) [45], ako aj z webovej stránky [www.rokovania.sk](http://www.rokovania.sk) [46] sme zistili, že do vypracovania predbežnej štúdie, nebol predmetom rokovaní vlády SR v mesiacoch október a november súhrnný audit kompetencií a nebolo prijaté ďalšie uznesenie týkajúce sa predmetného materiálu. V médiách odznela informácia z MV SR, že predmetný audit bude ukončený do konca roka 2013.

Rozsah preneseného výkonu pôsobností štátnej správy na obce úzko súvisí so spôsobom financovania. Z analýzy jeho financovania vyplynulo, že príjmy obcí zo štátneho rozpočtu, definované zákonmi na úhradu preneseného výkonu pôsobností štátnej správy, nepostačujú na pokrytie s tým spojených výdavkov.

Na základe štúdia verejne dostupnej dokumentácie, konzultácie so samosprávami bolo zistené, že v súčasnej dobe je v NR SR predložený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý dopĺňa „v § 4 ods. 5 prvej vete sa na konci bodka nahrádza čiarkou a pripájajú sa tieto slová: „to neplatí, ak obecné zastupiteľstvo obce s počtom obyvateľov do 2 000 rozhodne o neuplatňovaní programu obce.“

Uvedenú novelu zákona týkajúcu sa programového rozpočtu nepovažujeme za vhodné riešenie, pretože programové rozpočtovanie je jedným z nástrojov podporujúcim efektívnosť, zodpovednosť a účinnosť verejnej správy. Princípom programového rozpočtu je zvyšovanie efektívnosti využívania verejných zdrojov, zvyšovanie kvality poskytovaných služieb obyvateľom a skvalitňovanie komunikácie s verejnosťou. Programové rozpočtovanie ponúka veľa možností pre manažérske rozhodovanie týkajúce sa výdavkov. Novela zákona bola inicializovaná na základe toho, že programové rozpočtovanie v súčasnosti neplní svoje pôvodné poslanie a zo strany samospráv je vnímané ako zvýšenie administratívnej záťaže.

Na základe analýzy údajov získaných z DataCentra, FR SR a ŠÚ SR, ako aj údajov získaných z vlastnej kontrolnej činnosti NKÚ SR bolo zistené, že spoľahlivosť údajov z DataCentra týkajúca sa obcí je otázná a je spochybniteľná. Zistenia poukazujú na vysoké riziko týkajúce sa relevantnosti údajov poskytovaných obcami a následne aj DataCentrom za účelom ich ďalšieho analytického spracovania v rozpočtovom procese verejnej správy.

## 6 Návrh kontrolnej akcie v roku 2014

V predbežnej štúdiu chceme predstaviť návrh kontroly výkonnosti s názvom Kontrola efektívnosti a účinnosti pri výkone pôsobností obcami SR.

Účelom kontroly výkonnosti by malo byť preverenie miery efektívnosti a účinnosti zabezpečovania výkonu kompetencií obcami SR.

V kontexte komunálnej reformy v SR, hovoríme o prebiehajúcom procese decentralizácie verejnej správy za účelom efektívnejšieho plnenia úloh a o presune kompetencií na obce. Pri hodnotení miery efektívnosti a účinnosti s akou obce hospodária so zverenými zdrojmi, je dôležité určiť rozsah kompetencií (pôsobností, úloh, činností, agend), ktorý by mal byť predmetom preverovania v navrhovanej kontrole výkonnosti.

Cieľom navrhovanej kontroly výkonnosti by malo byť posúdenie, či sú verejné zdroje využívané efektívne a účinne. Pod verejnými zdrojmi v tomto prípade rozumieme finančné prostriedky obce (pochádzajúce zo ŠR, rozpočtu EÚ, ako podielové dane z príslušného daňového úradu, rôzne granty a transfery) a majetok obce, ktoré sú využívané za účelom poskytovania služieb (prostredníctvom výkonu originálnych a prenesených kompetencií).

Pri výkone prenesených aj originálnych kompetencií bude potrebné preveriť druh poskytovanej služby (čo), spôsob (ako) a náklady jej zabezpečenia (za koľko).

Preverované oblasti kontroly výkonnosti by mali viesť k potvrdeniu alebo vyvráteniu hypotézy, definovanej na základe poznatkov získaných pri spracovávaní predloženej predbežnej štúdie, ako aj z výsledkov kontrol vykonaných NKÚ SR v predchádzajúcich rokoch. Ide o nasledovnú hypotézu: „S veľkosťou obce sa mení efektívnosť a účinnosť vykonávaných kompetencií.“

Pri hodnotení miery efektívnosti a účinnosti zabezpečovania výkonu kompetencií obcami treba mať z pohľadu kontextu komunálnej reformy na pamäti, že obec ako poskytovateľ určitého okruhu verejných služieb (vykonávaných prostredníctvom originálnych či prenesených kompetencií) rozhoduje nielen o druhu, ale aj o konkrétnej forme zabezpečovania týchto služieb, čo ovplyvňuje aj efektívnosť a kvalitu poskytovaných služieb. Tu treba podotknúť, že rozhodovanie o druhu poskytovanej služby vyplývajúcej z originálnych kompetencií, je vo veľkej miere závislé od objemu finančných prostriedkov, ktorými obec disponuje (poskytovanie služieb vyplývajúcej z preneseného výkonu štátnej správy je dané zákonom).

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Zhodnotenie miery efektívnosti a účinnosti výkonu kompetencií obcami SR by malo vychádzať z odpovedí na kľúčové otázky kontroly, ktorých stanovenie by malo byť predmetom predbežnej štúdie, ktorá bude vypracovaná ku kontrole výkonnosti v etape jej predbežnej prípravy v roku 2014 (január – marec).

Pri hodnotení miery *efektívnosti* a stanovovaní kľúčových otázok a podotázok bude potrebné v predbežnej štúdií sa zamerať na identifikáciu rozsahu skutočne vykonávaných kompetencií obcami (originálnych a prenesených).

Zabezpečovanie kompetencií predstavuje prakticky ich financovanie, preto bude nutné za účelom hodnotenia miery efektívnosti ich zabezpečovania, preverovať tieto vždy vo vzťahu k vhodnému využitiu zdrojov – poskytnutým finančným prostriedkom (či už k vlastným príjmom obcí ako aj k poskytnutým transferom) a preverovať výdavky na jednotlivé zabezpečované kompetencie. Je potrebné rešpektovať fakt, že sledovanie výdavkov nezohľadňuje ostatné (nepriame) náklady na služby, neumožňuje porovnávať externé a interné formy zabezpečovania služieb. Na úrovni samospráv neexistujú nákladové strediská, nie je možné sledovať celkové spoločenské náklady zabezpečovanie služieb. Predpokladaným rizikom pri generovaní výsledkov hodnotenia pravdepodobne bude fakt, že neexistujú štandardy, voči ktorým by bolo možné efektívnosť vyhodnocovať.

V oblasti efektívnosti bude ďalej potrebné sa zamerať na aplikáciu princípov dobrej praxe v oblasti efektívneho riadenia výkonu kompetencií, využívanie ľudských zdrojov, využívanie rôznych foriem medziobecnej spolupráce - s dôrazom na spoločné obecné úrady. Kontrola by mala preveriť, ktoré z prenesených a originálnych kompetencií sú v obci zabezpečované prostredníctvom SOÚ, prípadne pri hodnotení efektívnosti zohľadniť aj ostatné činnosti, ak sú takto zabezpečované, zhodnotiť náklady na činnosť SOÚ, či je tento spôsob efektívnym vo väzbe na rozsah činností.

Tiež by mali byť preverené ostatné formy medziobecnej spolupráce (združenia, mikroregióny atď.), ktorých je obec súčasťou, a akým spôsobom táto spolupráca pomáha pri plnení jej úloh (originálnych aj prenesených).

Ako uvádza metodický pokyn pre kontrolu výkonnosti, v súčasnosti je medzinárodným trendom pri kontrolách výkonnosti klásť dôraz predovšetkým na spokojnosť občana, skúmanie kvality služieb poskytovaných verejnými inštitúciami, ich pridanej hodnoty a miery do akej spĺňajú požiadavky občanov.

Ako potvrdzujú závery predkladanej predbežnej štúdie, každý druh verejnej služby má iný atraktívny okruh užívateľov, inú organizáciu a iný manažment, nie je možné pri jej zabezpečovaní vyhovieť požiadavkám všetkých a hodnotiť ju len podľa veľkosti nákladov na jej zabezpečovanie, čo je síce významný aspekt, ale nie rozhodujúci. Možné vyššie náklady môžu byť vyvážené inými prínosmi a je vecou občana, čo preferuje.

Pri hodnotení miery *účinnosti* by preto navrhovaná kontrola mala preverovať dosahovanie cieľov najmä z pohľadu preskúmania programového rozpočtu a PHSR v ktorých sú obsiahnuté preferencie obyvateľov danej obce. Predbežná štúdia neodporúča využitie dotazníkov pre občanov najmä z dôvodu veľkého počtu otázok, ktoré by museli byť zodpovedané a rizika neobjektívnej vzorky respondentov alebo nízkej návratnosti dotazníkov.

Medzi úlohy pri výkone samosprávy zákon o obecnom zriadení zaraďuje aj úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce, zostavovanie a schvaľovanie rozpočtu a záverečného účtu obce, ako aj správu miestnych daní. Predbežnou štúdiou bol tiež potvrdený význam majetku obce a jeho efektívneho využívania pri zabezpečovaní výkonu jej úloh. Preto ďalšou navrhovanou oblasťou kontroly by mali byť aj vybrané úlohy administratívneho zabezpečenia výkonu kompetencií za účelom celkového posúdenia jeho efektívnosti a účinnosti.

Predbežná štúdia navrhovanej kontroly výkonnosti by mala riešiť aj otázku možného stanovenia nevyhnutného rozsahu kompetencií, tzv. kompetenčného minima, ktorého obsah by sa mal odvíjať od zabezpečenia základných potrieb obyvateľov v oblasti verejných služieb a ktoré by mala každá samosprávna jednotka schopná zabezpečiť. V tomto kontexte by výsledky kontroly výkonnosti mohli viesť k odporúčaniam prijatia opatrení na stanovenie minimálnej veľkosti obce z pohľadu dostupnosti základných služieb pre obyvateľov, ich nevyhnutnej štruktúry a kvality.

Vzhľadom na doteraz získané poznatky je predpoklad, že výsledky kontroly by mohli viesť k odporúčaniam prijatia opatrení v oblastiach[10]:

- vytvorenia siete integrovaných spoločných obecných úradov, s uzákonením povinnosti obcí, aby zabezpečovali kompetencie prostredníctvom tejto siete, pokiaľ nie sú schopné tieto kompetencie zabezpečiť samostatne,
- využitia formy konsolidácie obcí, ktorou je municipalizácia, t. j. spájanie malých obcí do väčších samosprávnych jednotiek, ktorá priniesla pozitívne výsledky vo viacerých krajinách Európy,
- prehodnotenia aktuálneho rozsahu originálnych a prenesených kompetencií obcí.

Zo záverov a predbežných zistení predkladanej predbežnej štúdie vyplýva možnosť realizácie aj ďalších kontrol výkonnosti týkajúcich sa zabezpečovania vybraných kompetencií obcí, pričom však niektoré z nich sú alebo boli predmetom kontrol NKÚ SR.

## 7 Výber kontrolovaných subjektov pre kontrolnú akciu v roku 2014

Výber kontrolovaných subjektov bol vykonaný v súlade s Európskymi vykonávacími smernicami pre kontrolné štandardy INTOSAI, smernica č. 23 – Výber vzorky pri kontrole.

Pri výkone kontroly nie je vždy možné, vzhľadom na veľkosť súboru, preveriť všetky položky, preto je potrebné na začiatku kontroly vykonať výber vzorky z konkrétneho súboru a zdokumentovať ho.

Vzhľadom na veľkosť súboru obcí SR, celkom 2890, bol zvolený prístup k testovaniu – testovanie (výber) vzorky. Výber vzorky predstavuje menej ako 100 % položiek súboru. Aby mohli byť vyvodené závery o celom súbore, je nevyhnutné, aby vzorka bola reprezentatívnou vzorkou súboru.

Pred určením metódy výberu vzorky bola vykonaná stratifikácia súboru do dvoch vrstiev, a to stratifikácia podľa veľkostných kategórií obcí a stratifikácia podľa počtu obyvateľov.

Pre ďalší postup pri výbere subjektov bola uplatnená stratifikácia populácie podľa veľkostných kategórií obcí. Stratifikácia spočívala v rozdelení celej populácie na vrstvy podľa veľkostných kategórií obcí v jednotlivých krajinách. Z takto zadefinovanej populácie boli vybrané jednotlivé subjekty štatistickou metódou náhodného výberu - číselného vygenerovania.

Požítím štatistického náhodného výberu vygenerovaním náhodných čísel obcí ku kontrole bola zabezpečená reprezentatívna vzorka s možnosťou zovšeobecnenia výsledkov kontroly na celú SR.

Výber subjektov bol realizovaný v spolupráci v VŠEMVS Bratislava. Pri výbere bolo uvažované s dvomi hladinami spoľahlivosti. Pri spoľahlivosti 95 %, bol počet vybraných obcí 393 a pri spoľahlivosti 90 % predstavoval výber 93 subjektov.

Vzhľadom na kapacitné možnosti pre výkon kontroly bola použitá spoľahlivosť 90 % t. j. 93 subjektov.

Kontrola na mieste podľa poverenia bude vykonaná v 70 subjektoch a v 23 subjektoch bude postup podľa § 22 zákona o NKÚ SR, keď zber údajov bude formou dotazníkov.

Zoznam kontrolovaných subjektov vybraných ku kontrole v roku 2014 je uvedený v prílohe č. 11.

Vypracovali: Ing. Mária Cimbališová  
vedúca kontrolnej akcie

09.12.2013  
dátum

.....  
podpis

Ing. Katarína Šmondrková  
členka kontrolnej skupiny

09.12.2013  
dátum

.....  
podpis

Schválil: Ing. Vladimír Laššák  
riaditeľ expozitúry

09.12.2013  
dátum

.....  
podpis

## Zoznam príloh

- Príloha č. 1 Stupne a formy decentralizácie
- Príloha č. 2 Princípy reformy verejnej správy
- Príloha č. 3 Priebeh reformy verejnej správy a komunálnej reformy
- Príloha č. 4 Etapy reformy verejnej správy
- Príloha č. 5 Kompetencie obce
- Príloha č. 6 Legislatíva kompetencií obcí
- Príloha č. 7 Prehľad formulárov obce
- Príloha č. 8 Spoločný obecný úrad Krupina
- Príloha č. 9 Združenie obcí hornej Torusy
- Príloha č. 10 Zahranické príklady komunálnych reforiem
- Príloha č. 11 Výber kontrolovaných subjektov pre kontrolnú akciu v roku 2014

## Použitá literatúra a zdroje

- [1] Balážová, E. a kol.: Právne, ekonomické, manažérske a environmentálne aspekty výkonu kompetencií obcami SR, 2012, Nitra SPU, ISBN 978-80-552-0778-0,
- [2] Balážová, E.: Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku, Bratislava 2006, ISBN 80-89244-09-2
- [3] Balážová, E. – Valach, M.: Postavenie programového rozpočtovania v miestnej samospráve v SR, recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie Ekonomické aspekty v územnej samospráve II, Košice 2012, UPJŠ, fakulta VS, ISBN 978-80-7097-932-7, dostupné na [http://ekonomikavs.fvs.upjs.sk/pdf/Balazova\\_Valach.pdf](http://ekonomikavs.fvs.upjs.sk/pdf/Balazova_Valach.pdf)
- [4] Berčík, P. – Lovecký, P. : Územné zmeny obcí v SR od roku 1990, 1. Vydanie, Bratislava: Sekcia verejnej správy MV SR, dostupné na <http://www.minv.sk/?uzemne-zmeny-obci-v-slovenskej-republike-od-roku-1990>
- [5] Fáziková M.: Zabezpečovanie samosprávnych kompetencií v jednotlivých veľkostných kategóriách obcí v regiónoch Gemer a Spiš, 2005, SPU v Nitre, FEŠaRR, prípadová štúdia pre Úrad vlády SR
- [6] Gecíková, I.: Financovanie obcí a mechanizmus rozdeľovania financií pre obce, spracovaný materiál do predbežnej štúdie pre NKÚ SR, VŠEMVS, 2013
- [7] Gecíková, I.: Komparácia územného a správneho rozdelenia Slovenska a krajín V4, spracovaný materiál do predbežnej štúdie pre NKÚ SR, VŠEMVS, 2013
- [8] Hamalová M., Belajová A., Matúšová S. a kol.: Partnerstvá – významný faktor rozvoja regiónov a obcí v podmienkach trhovej ekonomiky, 2012, ISBN 978-80-89458-23-3
- [9] Hamalová M., Belajová A., Šebová M.: Komunálna ekonomika a politika, 2011, VŠEMVS, ISBN 978-80-893893-38-1
- [10] Hamalová, M., Gecíková, I.: Návrh na závery, spracovaný materiál do predbežnej štúdie pre NKÚ SR, VŠEMVS, 2013
- [11] Hamalová, M.: Komunálna reforma – integrálna súčasť reformy verejnej správy v SR, spracovaný materiál do predbežnej štúdie pre NKÚ SR, VŠEMVS, 2013
- [12] Hasprová M., Drábik P., Žák Š.: Možnosti a perspektívy medziobecnej spolupráce, Príspevok je výstupom projektu VEGA 1/0418/11 Udržateľný marketing a udržateľná spotreba, dostupné na [http://of.euba.sk/konfVeda2012/Prispevky/Hasprova\\_Maria\\_Drabik\\_Peter\\_Zak\\_Stefan.pdf](http://of.euba.sk/konfVeda2012/Prispevky/Hasprova_Maria_Drabik_Peter_Zak_Stefan.pdf)
- [13] Hvišč O.: Komunálna reforma a princípy reformy verejnej správy, UPJŠ Košice, Fakulta verejnej správy; dostupné na <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava/Hvisc.pdf>,
- [14] Komunálna reforma, materiál na verejnú diskusiu, Úrad vlády, 2004
- [15] Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, prijatá uznesením Vlády SR č. 230 z 11.04.2000
- [16] Ministerstvo financií SR, Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, 2007, dostupné na <https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6487>
- [17] Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo financií SR: Jednotná metodika pre spracovanie auditu verejnej správy – segmentu územnej samosprávy, vypracovaná na základe uznesenia Vlády SR č. 48 z 22.02.2012 (novelizovaného uznesením Vlády SR č. 465 z 19.09.2012)
- [18] Ministerstvo vnútra SR: Projekt ESO, dostupné na <http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>, 2013
- [19] Ministerstvo vnútra SR, sekcia verejnej správy: Spoločné obecné úrady, zoznam (stav k 15.12.2011), dostupné na <http://www.minv.sk/?spolocne-obecne-urady>
- [20] Neubauerová, E.: Nadväznosť komunálnej reformy na proces fiškálnej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky, Národohospodárska fakulta EU v Bratislave, dostupné na [http://kvf.vse.cz/storage/1180481996\\_sb\\_neubauerov.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1180481996_sb_neubauerov.pdf)
- [21] Nižňanský V.: spracovaný materiál do predbežnej štúdie pre NKÚ SR, VŠEMVS, 2013, in: Kukliš, P.: Medziobecná spolupráca, 2006
- [22] Nižňanský, V., Pilát, J.: Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu, 2009, ISBN: 978-80-89177-17-2
- [23] Nižňanský, V.: Decentralizácia, register najčastejšie používaných pojmov, 2006, dostupné na: [http://www.komunal.eu/subory/Register\\_pojmov.pdf](http://www.komunal.eu/subory/Register_pojmov.pdf)
- [24] Nižňanský V. a kol.: Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku, 2009, ISBN 978-80-89458-00-4

- [25] Nižňanský, V.: Decentralizácia na Slovensku, bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005 Úrd vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, dostupné na [http://www.komunal.eu/subory/decentralizacia\\_bilancia.pdf](http://www.komunal.eu/subory/decentralizacia_bilancia.pdf)
- [26] Nižňanský V., Cibáková V., Rafaj P., Hamalová M., Filip S.: Benchmarking slovenských miest Trendy 2004 – 2011, marec 2013, Komunálne výskumné centrum, n. o. Piešťany, VŠEMVS v Bratislave, ISBN 978-80-89600-13-7
- [27] Nižňanský V., Hamalová M.: Decentralizácia a Slovensko, VŠEMVS, Bratislava 2013, ISBN:978-80-89600-18-2
- [28] Nižňanský, V.: Prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, stanovisko 03/2012, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o., dostupné na [http://www.unia-miest.sk/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=600175&id\\_dokumenty=2289](http://www.unia-miest.sk/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=2289)
- [29] Nižňanský V., Hamalová M.: Územné a správne členenie Slovenska, Bratislava 2013, ISBN: 978-80-89600-19-9
- [30] Nižňanský V., Valentovič M.: Financovanie samosprávy obcí od roku 2005, podkladová štúdia, marec 2004, M.E.S.A. 10, dostupné na [http://www.komunal.eu/subory/financovanie\\_samospravy\\_obci.pdf](http://www.komunal.eu/subory/financovanie_samospravy_obci.pdf)
- [31] Papcunová, V., Balážová, E.: Majetok obcí, vydala SAV, Nitra 2006, ISBN 80-89162-19-3
- [32] Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006, prijatá uznesením Vlády SR č. 370 z 14.05.2003, dostupné na [https://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user\\_upload/editors/kpol/publikacie/lastic/ucebnytext\\_us/decentralizacia\\_2003\\_06.pdf](https://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/lastic/ucebnytext_us/decentralizacia_2003_06.pdf)
- [33] Slavík, V.: Reforma verejnej správy v SR (priestorové aspekty), Katedra humánnej geografie a demografie, PF UK Bratislava, dostupné na <http://www.infostat.sk/vdc/pdf/slavikdoc.pdf>
- [34] Stratégia informatizácie verejnej správy, materiál prerokovaný Vládou SR dňa 27. februára 2008, dostupné na [http://www.martin.sk/update/strategia\\_informatizacie\\_verejnej\\_spravy.pdf](http://www.martin.sk/update/strategia_informatizacie_verejnej_spravy.pdf)
- [35] Stratégia reformy verejnej správy v SR, 1999, materiál prerokovaný Vládou SR, dostupné na [https://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user\\_upload/editors/kpol/publikacie/lastic/ucebnytext\\_us/strategia\\_071999.pdf](https://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/lastic/ucebnytext_us/strategia_071999.pdf)
- [36] Swianiewicz, P.: Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe, LGPP M.E.S.A 10, január 2003
- [37] Štangová N., Kniežová J., Výrostová E., Nižňanský V.: Spolupráca obcí v regióne Horná Torysa, 2010, analýza je súčasťou výskumnej úlohy VŠEMVS Model komunálnej reformy na Slovensku
- [38] Tej, J.: Správa a manažment, 2011, ISBN 978-80-555-0476-6, dostupné na <http://www.pulib.sk/elpub2/FM/Tej2/>
- [39] Tichý, D.: Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov, Ekonomický časopis 53, 2005, dostupné na [http://www.angelfire.com/planet/dusan\\_kozovsky/PDF/EC405.pdf](http://www.angelfire.com/planet/dusan_kozovsky/PDF/EC405.pdf)
- [40] Turčan, J.: Konceptia komunálnej reformy modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike, vypracovaná na základe uznesenia vláda SR č. 972 zo 14.11.2007
- [41] Virágová, O.: Komparácia programových rozpočtov vybraných vidieckych obcí, SPÚ Nitra, FEŠRR-5743-32629, diplomová práca, 2013
- [42] web: <http://info.egov.sk/node/102> k stratégii informatizácie verejnej správy
- [43] web: <http://www.informatizacia.sk/koncepcie-rozvoja-is-vs/8683s>
- [44] web: <http://www.informatizacia.sk/legislativa-sr>
- [45] web: <http://www.vlada.gov.sk>
- [46] web: <http://www.rokovania.sk>

## Stupne a formy decentralizácie

Tabuľka č. 1 Stupne decentralizácie

| Úroveň | Dimenzia   |  |   |
|--------|--|--|---|
|        | Decentralizácia kompetencií  | Decentralizácia financií   | Politická decentralizácia   |
| 1      | Minimálne miestne služby   | Nízka daňová právomoc, nízka úroveň transferov na miestnu úroveň.                        | Iba dekoncentrácia, predstavitelia územnej verejnej správy sú menovaní vládou, mzdy sú vyplácané centrálné, zodpovednosť voči centrálnej vláde pretrváva. |
| 2      | Posilnenie miestnych služieb bez vplyvu na tzv. sociálnu infraštruktúru (vzdelávanie, sociálne veci, zdravotníctvo). | Prevládajúce transfery od ústrednej vlády, výška daní a poplatkov stanovovaná centrálné. | Predstavitelia územnej verejnej správy sú volení, mzdy sú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni, priama zodpovednosť voličom.                        |
| 3      | Široké spektrum verejných služieb, vrátane účasti na sociálnych službách.  | Široké spektrum verejných služieb, vrátane účasti na sociálnych službách.                |   |

Zdroj: [25]

Tabuľka č. 2 Formy decentralizácie

| Forma           | Charakteristika   |
|-----------------|---|
| Dekonzcentrácia | rozdelenie výkonu verejnej správy na viaceré organizačné jednotky v rámci daného hierarchicky usporiadaného organizačného systému   |
| Delegovanie     | prenos zodpovednosti za služby z ústredných orgánov na špecializované organizácie s určitým stupňom prevádzkovej autonómie  |
| Prenesenie      | prenos kompetencií a právomocí z ústrednej vlády na autonómne jednotky miestnej samosprávy, ktoré sú právnickými osobami (jednotky so štatutárnym alebo ústavným základom právomoci, odlišným od ústrednej vlády) |
| Privatizácia    | prenos zodpovednosti za výrobu tovarov a služieb na súkromné dobrovoľné organizácie alebo súkromné podniky  |

Zdroj: [25]



### Princípy reformy verejnej správy [23]

**Princíp politickej ekvivalencie** by mal zohľadniť fakt, že okruh občanov, osôb, ktoré budú mať prospech z kompetencie a sú danou reguláciou (opatrením) dotknutí, musia mať možnosť o jej zavedení a rozsahu rozhodnúť. To znamená, že príslušná územná jednotka s volenými orgánmi musí byť natoľko autonómna vo svojich rozhodnutiach (v originálnych kompetenciách), aby boli volené orgány za svoje rozhodnutie zodpovedné iba voličom na území, ktoré spravujú v ich mene a ich rozhodnutie nebolo ovplyvňované inou úrovňou verejnej správy. Tento princíp úzko súvisí s jasnou deľbou kompetencií medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy.

**Princíp fiškálnej ekvivalencie a zodpovednosti** hovorí o tom, že správna jednotka musí mať dostatočné zdroje príjmov, ktoré umožňujú uskutočňovať rozhodnutia o financovaní úloh a ktoré jej umožňujú byť za financovanie zodpovednou, vrátane možnosti zadĺženia sa a možnosti transferu do iných rozpočtov. To znamená, že ak je na nižšiu úroveň prenesený výkon úlohy, musí centrálna vláda a parlament zabezpečiť dostatok možností získania vlastných zdrojov pre územnú samosprávu (originálne kompetencie), alebo dostatočne financovať úlohu cestou transferov zo štátneho rozpočtu.

**Princíp subsidiarity a ultra vires** v rámci verejnej správy spočíva v tom, vyššia správna jednotka má na seba prevziať úlohu iba vtedy, ak je isté, že nižšia správna jednotka nie je schopná túto funkciu efektívne zabezpečiť. V prípade nevyhnutnosti zásahu politickej moci je potrebné rešpektovať všeobecný dohovor európskych štátov, ratifikovaný členskými štátmi EÚ, Európsku chartu miestnej samosprávy, ktorá stanovuje, že „vo všeobecnosti správu vecí verejných vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú občanovi najbližšie; udelenie zodpovednosti inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy a požiadavky efektívnosti a hospodárnosti.“ Princíp ultra vires (lat. znamená „nad možnosť, nad silu“) zahŕňa v sebe princíp zlyhania, kedy dôvody neschopnosti plniť úlohy zo strany správnej jednotky môžu byť spôsobené vonkajšími (napr. proces decentralizácie, prechod na trhové hospodárstvo, ...) alebo vnútornými podmienkami (napr. nedostačujúce ľudské a finančné zdroje, nízka efektívnosť). Riešenia situácie môžu byť rôzne. V prípade oddeleného modelu verejnej správy (realizovaného aj v SR) napr. ponechaním kompetencie v rukách samosprávy a jej presunutím na vyššiu úroveň (z obce na VÚC), spoluprácou obcí, alebo vytvorením väčšej obce zlúčením malých obcí alebo odobrať kompetencie územnej samospráve a poveriť výkonom orgán štátnej správy.

**Princíp nedelenej zodpovednosti** predpokladá také rozdelenie zodpovedností a kompetencií, aby nedochádzalo k prekryvaniu kompetencií jednotlivých úrovní verejnej správy resp. k ich deleniu medzi štátnu správu a územnú samosprávu.

**Princíp kompenzácie externalít** hovorí o tom, že ak rozhodnutia jednej správnej jednotky budú mať vážny dopad na inú správnu jednotku (pozitívny alebo negatívny), musí existovať kompenzácia zisku alebo straty zvýhodnenej alebo postihnutej správnej jednotky v prípade, ak toto rozhodnutie nebude znamenať splnutie oboch správnych jednotiek.

### Priebeh reformy verejnej správy vrátane komunálnej reformy

V priebehu ostatných desaťročí vlády SR, reprezentujúce rozmanité spektrum politických strán, s väčšou, alebo menšou razanciou uskutočňovali reformné kroky, ktoré súviseli aj so zmenou koncepcie štátu. Štát administratívneho typu, spojený s neúmerným zasahovaním centrálnych orgánov výkonnej moci do spravovania verejných vecí sa postupne menil na moderný štát konštitucionálneho typu. K jeho základným charakteristikám patria: zvrchovanosť ľudu, reprezentatívna demokracia, princíp väčšiny, princíp obmedzenia moci a ochrany menšín, princíp nedotknuteľnosti základných práv a slobôd. Významným nástrojom premeny administratívneho na demokratický štát sa stala decentralizácia jeho výkonnej moci: decentralizácia kompetencií, financií, politického rozhodovania a vznik demokratických inštitúcií verejnej správy: územnej samosprávy na úrovni obcí a regiónov.

Spoločným znakom prvých reformných krokov, uskutočňovaných po r. 1989 v krajinách strednej a východnej Európy bola snaha o legalizáciu a vytvorenie organizačných, materiálnych, finančných a personálnych predpokladov pre vznik samosprávneho subsystému verejnej správy, najmä na komunálnej – obecnej úrovni.[11]

Decentralizácia verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy, bola často spontánnou politickou reakciou na predchádzajúci centralizmus a nepredchádzala jej vždy kvalifikovaná odborná príprava celého komplexu zmien od ktorých závisí jej úspešnosť. Podobne ako v ostatných krajinách, aj Vláda SR a SNR sa rozhodli uskutočniť len prvé nevyhnutné čiastkové zmeny v systéme verejnej správy v záujme vytvorenia elementárnych predpokladov naštartovania transformačného procesu so zámerom rozložiť reformu do niekoľkých etáp, v priebehu ktorých by sa postupne sformovala a realizovala stratégia a koncepcia novej podoby verejnej správy. S určitým zjednodušením možno rozdeliť reformu verejnej správy do troch základných etáp[11]:

- I. etapa - počiatok reformy v r. 1990 – 1991;
- II. etapa - reforma územnej štátnej správy v r. 1995 - 1996 ;
- III. etapa – systémová reforma verejnej správy v SR 1999 – trvá.

Do roku 1990 verejnú správu na Slovensku vykonávala trojúrovňová sieť národných výborov (mestské/miestne, okresné, krajské). Tieto orgány boli orgánmi štátnej moci, orgánom štátnej správy ako aj orgánom hospodárskeho riadenia. Vo všetkých týchto funkciách však boli v závislosti na vyššom stupni a na centre. V roku 1990 boli národné výbory zrušené a bola odštartovaná reforma verejnej správy na Slovensku.

Prijatím zákona o obecnom zriadení sa v rámci verejnej správy oddelila štátna správa od volenej samosprávy a začal sa používať tzv. duálny model usporiadania verejnej správy s jednou úrovňou územnej samosprávy – miestna samospráva. Až do roku 2001 sa ďalší vývoj vo verejnej správe zaoberal len štátnou správou. Najskôr v roku 1990 boli zrušené kraje ako jednotky štátnej správy a bola vytvorená nová úroveň podriadená okresnej úrovni – obvody. Územná organizácia štátnej správy na Slovensku medzi rokmi 1990 a 1996 pozostávala z 38 okresov a 121 obvodov.[11]

V roku 1996 bola zmenená územná štruktúra miestnej štátnej správy. Úroveň obvodov a sústava obvodných úradov bola zrušená a počet okresov narástol na 79. Bola vytvorená vyššia úroveň miestnej štátnej správy, osem krajov, pričom vzniklo 8 krajských úradov – inštitúcií štátnej správy na druhom stupni. Rozdiel medzi najväčším a najmenším okresom bol 150 000 obyvateľov (Nitriansky okres – 163 419, okres Medzilaborce – 12 597 v roku 2001). Hoci počet okresných úradov sa oproti predchádzajúcemu členeniu zvýšil, nestačil pokryť rovnomerne celé územie SR vo všetkých oblastiach pôsobnosti. Z toho dôvodu bolo vytvorených 43 stálych alebo dočasných pracovísk mimo sídla okresného úradu.[36]

Výsledky druhej etapy reformy, dokumentujú zásadnú zmenu stratégie bezprostredne pred jej realizáciou v neprospech samosprávy. Horizontálna integrácia štátnej správy, bez súčasného rozvoja samosprávy prehĺbila nerovnováhu v organizačnej štruktúre verejnej správy v neprospech samosprávy, ktorá sa stala ešte závislejšou na rozhodovaní centrálny štátnej moci, čo možno potvrdiť faktom, že až 94 % daňových príjmov v tomto období spravoval štát.[11]

Po obnovení existencie miestnej samosprávy a po prijatí potrebnej legislatívy (1990 – 1991) sa ustálilo postavenie miest a obcí v rámci verejnej správy, čo do rozsahu kompetencií a verejných financií. Mestá a obce

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

mali malý rozsah kompetencií a väčšina služieb bola poskytovaná štátnou správou. Aj keď legislatívne podmienky od roku 1995 umožňovali medziobecnú spoluprácu, obce neboli nútené túto možnosť využívať v plnom rozsahu. Spolupracovali najmä v oblasti hospodárskych úloh (odpadové hospodárstvo, cestovný ruch, technická infraštruktúra,...), menej v ostatných verejných službách a prakticky vôbec v rámci administratívnych úloh. Tento stav trval až do 1. januára 2002.

Po parlamentných voľbách v roku 1998 sa pozornosť reformy verejnej správy obrátila na územnú samosprávu.

Smerovanie *tretej etapy reformy verejnej správy* vymedzilo programové vyhlásenie Vlády SR a jej Uznesenie č. 788 z 18.11.1998, v ktorom sa zaviazala upevniť demokratický právny štát, modernizovať jeho fungovanie aj cestou ďalšej decentralizácie kompetencií z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu a decentralizácie verejných financií ako aj ratifikáciou Európskej charty miestnej samosprávy. V rámci schvaľovania programového vyhlásenia Vlády SR jej NR SR uložila do 30.06.1999 predložiť koncepciu postupu prác na reforme verejnej správy.[11]

V auguste 1999 Vláda SR prerokovala a vzala na vedomie *Stratégiu reformy verejnej správy*[35], ktorá obsahovala zásady usporiadania verejnej správy, ale aj zásady súvisiacich koncepcií (reforma verejných financií, kontrola, informatizácia, vzdelávanie). Vláda SR Uznesením č. 695/1999 schválila:

- pokračovanie v realizácii oddeleného, alebo tzv. duálneho modelu usporiadania verejnej správy, t. j., že verejnú správu bude zabezpečovať oddelene štátna správa a územná samospráva, dve nezávislé, ale spolupracujúce zložky verejnej správy;
- výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a uplatnenie princípu subsidiarity pri novom rozdelení kompetencií;
- zníženie miery pôsobnosti štátnej správy v území (okrem úloh, ktoré sú výlučnou kompetenciou štátu);
- potrebu znižovania výdavkov na verejnú správu;
- vypracovanie súvisiacich koncepcií príslušnými orgánmi verejnej správy.

Charakter tretej etapy bol ovplyvnený aj charakterom a dynamikou zmien systémov verejnej správy vo všetkých krajinách strednej a východnej Európy, čo súviselo tak s transformáciou ich ekonomík, ako aj s prípravou pre vstup do politických a ekonomických európskych spoločností. Pre väčšinu krajín bol príznačný systémový prístup k reformám s cieľom uskutočniť zásadné zmeny v organizačných štruktúrach aj spôsobe fungovania verejnej správy.[11]

V roku 1999 bol vymenovaný splnomocnenec vlády pre projekt decentralizácie verejnej správy a bola vypracovaná *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*[15] (ďalej len „koncepcia decentralizácie“). Táto bola Vládou SR prijatá Uznesením č. 230 z 11.04.2000.

V uznesení ku koncepcii decentralizácie bolo schválené nasledovné:

- verejnú správu na Slovensku budú zabezpečovať dve nezávislé, ale spolupracujúce zložky verejnej správy: štátna správa a samospráva,
- uskutoční sa významný presun kompetencií zo štátnej správy na samosprávu,
- štátna správa by mala zabezpečovať najmä výlučné kompetencie štátu, t.j. také, ktoré nemôže garantovať žiadny iný subjekt (obrana, bezpečnosť, zahraničná politika) ako aj kompetencie s celoštátnou pôsobnosťou (medzinárodné komunikácie, národné kultúrne, zdravotnícke a školské zariadenia) prostredníctvom svojich inštitúcií na ústrednej úrovni a zreformovaných inštitúcií územnej štátnej správy,
- zoznam zriaďovateľských a hospodársko-riadiacich úloh, a na niektorých úsekoch aj koordinačných, plánovacích a metodických činností, ktoré bude potrebné decentralizovať z orgánov štátnej správy na regionálnu a obecnú samosprávu,
- územnú samosprávu budú vykonávať samosprávne orgány obcí spolu so samosprávou vyšších územných celkov, ktoré sa majú vytvoriť v územných obvodoch jestvujúcich krajov,
- realizácia zámerov súvisiacich s posilnením územnej samosprávy v systéme verejnej správy predpokladala uskutočniť rozsiahle legislatívne opatrenia, prijatie nových a novelizáciu mnohých dovedy platných právnych noriem,
- vytvoriť podmienky na začatie činnosti samospráv vyšších územných celkov k 01.01.2002.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Formovanie stredného stupňa samosprávy alebo druhej úrovne samosprávy – regionálnej samosprávy bolo formalizované v roku 2001 prijatím dvoch zákonov týkajúcich sa reformy verejnej správy. Prvým z nich bol zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), ktorý menil existujúce územné usporiadanie. Druhý zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov zaviedol väčšinový volebný systém a mal rozdeliť územie SR v rámci 12 navrhovaných krajov, ktorý bol pozmenený a prezidentom podpísaný s konečným ustanovením osem samosprávnych krajov.

V roku 2001 Vláda SR schválila aj veľké množstvo ďalších zákonov, ktoré súviseli s regionálnou samosprávou: novelu zákona o obecnom zriadení, novelu zákona o majetku obcí, zákon o majetku vyšších územných celkov, novelu zákona o rozpočtových pravidlách a zákon o platových pomeroch súvisiacich s vykonávaním funkcie predsedu samosprávneho kraja.

Územný obvod samosprávneho kraja je totožný s územným obvodom kraja – územnej jednotky pre výkon štátnej správy – ide o tzv. symetrický model.

Predložená koncepcia decentralizácie uvažovala v cieľovom stave s tým, že územná samospráva bude disponovať[15]:

- v dimenzii decentralizácie kompetencií: širokým spektrom verejných služieb, vrátane účasti na sociálnych službách (3. úroveň – vid' časť 2.1.1 predbežnej štúdie);
- v dimenzii decentralizácie financií: širokou právomocou stanoviť vlastné zdroje, existenciou finančného vyrovnávania a možnosťou získať úvery (3. úroveň);
- v dimenzii politickej decentralizácie: predstavitelia územnej samosprávy budú volení, mzdy budú stanovované a vyplácané na miestnej úrovni a bude existovať priama zodpovednosť voličom (2. úroveň).

Návrh cieľového stavu vychádzal z rámcového zoznamu uvedeného v stratégii a delil kompetencie na štátne, územnej samosprávy a delené.

Kompetencie územnej samosprávy mali byť rozdelené na jednotlivé úrovne v súlade s princípom subsidiarity. V rámci delených kompetencií sa uplatnilo všeobecné pravidlo, že vecný výkon úlohy prináleží územnej samospráve a štát si ponecháva najmä okrem tvorby legislatívy koordinačnú, metodickú, kontrolnú, dozornú, prípadne inšpekčnú činnosť. Rovnako mala byť uplatnená zásada, že ten, kto má na starosti majetok v rámci zabezpečovania úlohy, ten aj úlohu financuje. Spôsob zabezpečovania úloh na miestnej úrovni mali riešiť rôzne formy medziobecnej spolupráce.

Koncepcia decentralizácie neoddeliteľne od decentralizácie kompetencií akceptovala nutnosť súčasnej decentralizácie verejných financií a majetku. Súčasťou zmien malo byť posilnenie finančnej autonómie územnej samosprávy. Územná samospráva mala mať dostatočnú voľnosť pri stanovovaní výšky miestnych daní a poplatkov a stanovovaní ceny za miestne a regionálne služby. Bolo potrebné posilniť daňovú právomoc miestnej samosprávy a dať v primeranom rozsahu daňovú právomoc samospráve vyšších územných celkov.

Posilnenie nezávislosti samosprávy si vyžadovalo aj zvýšenie finančnej zodpovednosti a zavedenie kontrolných mechanizmov zo strany štátu. V stratégii boli definované zásady navrhovanej kontroly na všetkých troch úrovniach verejnej správy, orientácia kontroly na vnútornú a vonkajšiu, ako aj zásady v oblasti kritérií kontroly, vzdelávania, legislatívy a informatiky.

Medzi ďalšie systémové opatrenia, ktoré boli v koncepcii decentralizácie zadané, patrili napr. definovanie miery zadĺženia subjektu verejnej správy, realizácia projektu systému štátnej pokladnice, prijatie zákonov o štátnej a o verejnej službe, definovanie štandardov kvality služieb a etických štandardov inštitúcií, volených predstaviteľov a zamestnancov verejnej správy, ich vzdelávanie ako aj informatizácia verejnej správy.

Problematika spracovávania informácií obsahovala odporúčenia jej riešenia a mala byť zastrešená štátnym informačným systémom, ktorého základná kostra mala pozostávať z podsystemov: štátny rozpočet a štátna pokladnica, daňová správa, kataster nehnuteľností, colná správa, právne informácie, registre (obyvateľov a ekonomických subjektov) s väzbou na informačný systém sociálnej starostlivosti a na priemet informácií do priestoru nasadením geografického informačného systému.

Súčasťou koncepcie decentralizácie bola aj nová priestorová organizácia verejnej správy. Dokument navrhoval symetrický model priestorového usporiadania na regionálnej úrovni: štátna správa – 11 + 1 krajov, samospráva – 11 + 1 vyšších územnosprávnych celkov. Navrhovaných 12 celkov predstavoval modifikovaný župný variant so zmenšeným počtom regionálnych celkov. Podľa autorov bol návrh „zhrnutím posúdenia územia SR z hľadiska kritérií regionalizácie a vymedzenia územných celkov, požiadavky na realizáciu symetrického modelu usporiadania, decentralizácie kompetencií a z toho vyplývajúcich zmien v rámci organizácie územnej verejnej správy, požiadaviek na znižovanie výdavkov na verejnú správu“.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Zhodnotenie ekonomickej a personálnej náročnosti v koncepcii decentralizácie vychádzalo z podmienky pre zásadné zníženie výdavkov na verejnú správu. Pri odhade finančných dopadov navrhovanej decentralizácie verejnej správy a súčasnom uvažovaní o:

- vzniku štyroch nových krajských úradov, 12 úradov samosprávy vyšších územných celkov, šesť úradov špecializovanej štátnej správy,
- o zásadnej redukcii kompetencií na úrovni krajov, decentralizácii kompetencií a zriaďovateľskej funkcii na územnú samosprávu,
- o zrušení 79 okresných úradov a ich 45 detašovaných pracovísk,
- o znížení počtu úradov štátnej správy, ktoré kopírovali územné a správne usporiadanie (katastrálny úrad, vojenská správa, zbor hasičskej ochrany, pozemkový a lesný úrad, Slovenská správa ciest, štátny hygienik, štátny lekár, štátny farmaceut),
- redukcii rozpočtových a príspevkových organizácií ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy,

mali jednorazové výdavky predstavovať celkovú sumu cca 2,123 mld. Sk. Tieto mali byť spojené najmä s vyplatením odstúpeného a nákupom vybavenia úradov a s úpravou objektov obcí so sídlom spoločného úradu. Podľa odhadu mali úspory v rámci opakovaných výdavkov v priebehu ďalších rokov prekračovať jednorazové výdavky spojené s decentralizáciou.

Úspora mzdových výdavkov na miestnej a centrálnej úrovni mala predstavovať cca 1,4 - 1,8 mld. Sk, na ústrednej úrovni 2,5 - 3,9 mld. Sk s možnosťou ďalších úspor zmenou štruktúry ústredných orgánov po decentralizácii, v rámci II. etapy po roku 2003.[15]

### *Vyhodnotenie naplnenia zámerov koncepcie decentralizácie*

V roku 2001 bola zriadená regionálna samospráva identická so štátnou správou - osem vyšších územných celkov. Navrhovaný model 12 celkov (aj pre štátnu správu) zodpovedajúci podľa autorov koncepcie decentralizácie viac prirodzeným tradičným regiónom nebol schválený. V roku 2001 nastal posun aj v ďalších sférach verejnej správy.

Podmienky pre pokračovanie procesu decentralizácie sa vznikom druhej úrovne samosprávy zásadne zmenili. Vytvorili sa predpoklady pre presun kompetencií z orgánov štátu na obidve samosprávne úrovne a pre realizáciu decentralizácie verejných financií.

V súlade so zákonom o prechode pôsobností bolo na obce a VÚC postupne presunutých viac ako 400 kompetencií (originálnych ako aj prenesených), prakticky na všetkých úsekoch verejnej správy. Presun sa uskutočnil v piatich etapách: k 01.01.2002, k 01.04.2002, k 01.07.2002, k 01.1.2003 a k 01.01.2004.

Pri tomto procese bola problémom vtedy len formujúca sa sieť spoločných obecných úradov (formujúca sa demokraticky zdola). Mnohé reformné kroky vyplývajúce z Koncepcie modernizácie a decentralizácie verejnej správy doposiaľ neboli uskutočnené. Patrí k nim: reforma systému vzdelávania pracovníkov verejnej správy, informatizácia, optimalizácia územného členenia krajiny, najmä na úrovni obcí a regiónov, prehodnotenie del'by kompetencií medzi orgány štátnej správy a samosprávy a ďalšie.

Prechod kompetencií sprevádzali viaceré nedostatky: nedostatočne spracované delimitačné protokoly, chýbajúce doklady, podklady, nedostatočné ocenenie presúvaných kompetencií, v mnohých prípadoch nedostatočná spolupráca predstaviteľov štátnej správy a územnej samosprávy, majetkovoprávne nevysporiadané majetky vo vysokej hodnote, ktoré musela samospráva v zmysle zákonov o majetku obcí (a VÚC) prevziať, nepresunutie zodpovedajúceho počtu funkčných miest zo štátnej správy na územnú samosprávu a i.[27]

Nadväzujúcim krokom v postupe reformy bol návrh ďalšieho postupu decentralizácie, ktorého vypracovaním bol poverený splnomocnenec koncepcie decentralizácie Vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. Rozsah pôsobnosti bol po jeho opätovnom vymenovaní zmenený. V rokoch 1999 – 2001 (do abdikácie) bol zodpovedný za celkovú reformu verejnej správy, po parlamentných voľbách v roku 2002, sa jeho činnosť zamerala najmä na proces decentralizácie. Ostatné súčasť reformy verejnej správy ostali v náplni príslušných ústredných orgánov v zmysle zákona č. 575/2001 Z. z., o organizácii činnosti vlády a organizácii ústredných orgánov štátnej správy.

V nadväznosti na Vládou SR schválený návrh ďalšieho postupu (26. februára 2003), Vláda SR 14.05.2003 schválila *Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006*[32] (Uznesenie

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

č. 370/2003) a *Koncepciu nového usporiadania miestnej štátnej správy* (Uznesenie č. 371/2003), predloženú MV SR.

Projekt decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006 navrhoval v nadväznosti na projekty jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy:

- presunutie ďalších pôsobností zo štátnej správy na obce a samosprávne kraje nad rámec zákona o prechode pôsobností,
- odstránenie delenej zodpovednosti medzi štátnu správu a územnú samosprávu spôsobom preradenia úlohy z režimu preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na samosprávnú pôsobnosť (termín presunu kompetencií stanovením v príslušnom zákone),
- odstránenie delenej zodpovednosti medzi samosprávou vyššieho územného celku a obcami,
- pod presunom kompetencií okrem vecnej stránky aj presun mzdových prostriedkov, výdavkov na tovary a služby a presun príslúchajúceho materiálu.

Presun ďalších kompetencií bol navrhnutý pre úseky školstva, pôdohospodárstva, dopravy a prepravy, kultúry, zdravotníctva, sociálnych vecí, ochrany a tvorby životného prostredia, stavebného poriadku, výstavby a regionálneho rozvoja, všeobecnej vnútornej správy.

V oblasti miestnej samosprávy návrh nadviazal na zásadu schválenú v predchádzajúcej koncepcii decentralizácie týkajúcu sa nezasahovania do územnej organizácie obcí v SR a ďalší postup smeroval do oblasti medziobecných spolupráce obcí pri zabezpečovaní samosprávnych pôsobností:

- zabezpečovať v období rokov 2003 – 2006 samostatnú (samosprávnú) pôsobnosť obcí formami uvedenými v zákone o obecnom zriadení,
- zabezpečiť prenesený výkon štátnej správy tak, že sa v zákonoch určia obce, ktorých úrady budú tieto úlohy zabezpečovať a nariadením vlády sa určia územné obvody ich pôsobnosti (pri rešpektovaní hraníc krajov),
- riešiť, vzhľadom na rozdielnosť sídelnej štruktúry (obce do 500 obyvateľov sú sústredené najmä v Prešovskom a Košickom kraji), diferencovaným spôsobom proces združovania a zlučovania sa obcí,
- v časovom horizonte k najbližším komunálnym voľbám pripraviť „komunálnu reformu“, t.j. posúdiť možnosť a vhodnosť zlučovania obcí.

Uznesenie vlády sa však neuviedlo do života, nakoľko nezískalo významnejšiu politickú a občiansku podporu.[11]

Usporiadanie a organizácia štátnej správy, vrátane princípov, zásad finančného, personálneho, priestorového a legislatívneho zabezpečenia bola obsiahnutá v návrhu *Koncepcie nového usporiadania miestnej štátnej správy*, vypracovanej MV SR v marci 2003.

K 01.01.2004 prišlo k opätovnej zmene usporiadania miestnej štátnej správy. Boli zrušené integrované úrady na krajskej a okresnej úrovni a nahradené sústavou úradov všeobecnej štátnej správy a úradov špecializovanej štátnej správy. V prípade potreby krajské úrady zriaďovali stále alebo dočasné pracoviská na základe princípov efektívnosti a dostupnosti. Zmena organizácie miestnej štátnej správy si vyžiadala novelizáciu cca 100 zákonov, v rámci ktorých boli zároveň schválené aj ďalšie presuny kompetencií na obce.

V roku 2007 boli krajské úrady všeobecnej štátnej správy zlúčené v krajských mestách s obvodnými úradmi všeobecnej štátnej správy pod spoločný názov Obvodný úrad v sídle kraja.

Ďalšou koncepciou v procese reformy verejnej správy (vrátane komunálnej reformy) sa stal materiál, ktorý Vláda SR uznesením č. 972 zo 14.11.2007 uložila vypracovať splnomocnencovi Vlády SR pre územnú samosprávu pod názvom *Koncepcia komunálnej reformy modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike*. [40] Táto úloha nadväzovala na Uznesenie Vlády SR č. 165 z 28.02.2007 k *Správe o analýze vývoja a súčasného stavu verejnej správy*. Navrhovaná koncepcia mala byť súčasťou celkovej modernizácie verejnej správy, ku ktorej sa vtedajšia Vláda SR zaviazala v programovom vyhlásení.

Podľa predkladacej správy, ktorou bola *Koncepcia komunálnej reformy modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike* predložená na rokovanie Vlády SR k jej schváleniu, vyplynula na základe rokovaní so zainteresovanými subjektmi požiadavka na nahradenie názvu úlohy v znení „Koncepcia komunálnej reformy modernizácie územnej samosprávy“ slovami v znení „Koncepcia modernizácie územnej

samosprávy“ (ďalej len „konceptia modernizácie“). Základnou myšlienkou koncepcie modernizácie bol fakt, že nemala za cieľ redukciu počtu obcí a ich kompetencií, ale modernizáciu činnosti územnej samosprávy prostredníctvom nahradenia (na základe dobrovoľných zmluvných vzťahov zriadených) spoločných obecných úradov, sústavou spoločných obecných úradovní (resp. tzv. centrami efektívneho výkonu kompetencií a agend) zriadených zákonom s určením ich sídla a územnej pôsobnosti (názov spoločná obecná úradovňa bol len pracovný, a konečný názov mal byť ustanovený zákonom).

V koncepcii modernizácie predstavené zmeny predpokladali tiež prijatie nových zákonných noriem, napr. zákon o výkone a financovaní preneseného výkonu štátnej správy zabezpečovaného obcami, ktorý mal stanoviť podmienky výkonu štátnej správy obcami, zriadenie Úradovní, ich sídla, územie pôsobnosti a financovanie. Tieto normy mali definovať Úradovne, ich postavenie v štruktúre obce, vzťah k obciam v jeho územnom obvode, novú povinnosť obce vytvoriť pracovisko - podateľňu pre digitálny prístup občanov k správne konaniu a verejným informáciám v súčinnosti s informatizáciou miestnej samosprávy a ďalšie.

Deklarovaným cieľom modernizácie územnej samosprávy bolo naplnenie jej základných pilierov - ekonomizácie, informatizácie a rozvoja ľudských zdrojov, ktoré boli rozpracované v šiestich cieľových oblastiach. Informatizácia územnej samosprávy bola považovaná za hlavný pilier jej modernizácie, nakoľko predstavovala významný prostriedok realizácie cieľov obsiahnutých v iných častiach koncepcie.

Modernizácia sa mala dotýkať oboch úrovní územnej samosprávy a zohľadňovať ich špecifiká, preto bol rozsah a obsah navrhovaných opatrení pre každú úroveň územnej samosprávy iný. Navrhované boli riešenia v šiestich oblastiach:

*Ekonomizácia územnej samosprávy* sledovala dosiahnutie stavu, kedy územná samospráva bude hospodárnou, transparentnou, flexibilnou a konkurencieschopnou samosprávou s pravidelným vykazovaním a porovnávaním nákladovosti. Územná samospráva by mala začať uplatňovať programové rozpočtovanie, akruálne účtovníctvo, postupne zaviesť systém nákladových stredísk, porovnávanie nákladovosti a využívať nové metódy riadenia (napr. benchmarking, controlling a pod.).

*Informatizácia územnej samosprávy* nadväzovala na Národnú koncepciu informatizácie verejnej správy (NKIVS), pričom mala byť koncepčným prostriedkom dosiahnutia strategického cieľa, ktorým je efektívne fungujúci e-government v území. Nástrojom elektronickej formy poskytovania efektívne fungujúcich e-služieb územnej samosprávy by mali byť vecne príslušné informačné systémy (vrstvy). Elektronickej správy štátu, regiónu, obce, mesta, t.j. e-government by mala byť na každom úseku správy realizovaná prostredníctvom informačného systému tohto úseku. Praktická využiteľnosť informačného systému každého úseku správy bude priamo závisieť od rozsahu a úrovne digitalizácie procesov výkonu správy v každom úseku zvlášť. Pre výkon správy v rámci služieb verejnej správy by mali byť procesy jeho realizácie – *administratívne, správne, rozhodovacie, riadiace a procesy normotvorby* – unifikované, upravené príslušnými predpismi a aplikované v rámci celej štruktúry verejnej správy. Výsledkom informatizácie na konkrétnom úseku správy koncepcia predpokladala stav, keď všetky procesy výkonu správy by boli optimalizované a digitalizované v rámci jeho celej horizontálnej aj vertikálnej štruktúry s podateľňou, správou registratúry, správou, výmenou a archiváciou dokumentov.

V oblasti *rozvoja ľudských zdrojov* koncepcia považovala za potrebné vypracovať štandardy obsahovej a formálnej stránky vzdelávania potrebného na výkon samosprávnych funkcií zamestnancami územnej samosprávy a aj jej volených predstaviteľov a nevyhnutnosť prejsť od vzdelávacích aktivít ad hoc k ucelenému prístupu podpory rozvoja ľudských zdrojov v územnej samospráve.

V oblasti *monitoringu územnej samosprávy*, ako predpokladaného zdroja informácií o fungovaní územnej samosprávy, koncepcia predkladala celoplošné zavedenie elektronickej podateľne a správy registratúry, ako aj elektronickej správy umožňujúce automatický systém zberu údajov v elektronickej forme (rozsah, obsah a kvalita). Tento nepretržitý, administratívne menej náročný a objektívny systém, doplnený o analytický softvér mal umožniť nepretržitú analýzu získavaných údajov a poskytovanie analytických výstupov. Predpokladal tiež vytvoriť na centrálnej úrovni koordinačné pracovisko na metodickú a technickú koordináciu činnosti celého monitorovacieho systému územnej samosprávy.

Zriadením *Centier efektívneho výkonu kompetencií a agend* mala byť vytvorená stabilná sieť úradovní s určeným územným obvodom pre zabezpečovanie oboch druhov pôsobnosti obcí – preneseného výkonu štátnej správy a niektorých úloh miestnej územnej samosprávy na základe zmluvného vzťahu. Koncepcia predpokladala ich zriadenie zákonom o výkone a financovaní preneseného výkonu štátnej správy obcami. Inštitút Centra mal byť zapracovaný aj do zákona o obecnom zriadení. Predpokladom naplnenia týchto cieľov bola dostatočná vybavenosť centier výkonnou a bezpečnou technologickou a komunikačnou infraštruktúrou a informačnými systémami agend príslušných úsekov správy.

V ďalšej oblasti sociálneho zabezpečenia volených predstaviteľov miestnej samosprávy po ukončení výkonu funkcie koncepcia naznačila určité možnosti riešenia tejto otázky.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Uznesením č. 497 z 08.07.2009 Vláda SR uložila splnomocnencovi Vlády SR pre územnú samosprávu úlohu vypracovať návrh postupu realizácie úloh, vyplývajúcich z koncepcie modernizácie a predložiť ho na rokovanie Vlády SR do 31. decembra 2009. Tento návrh bol vypracovaný s termínmi plnenia úloh v rokoch 2010 až 2015. Na základe Uznesenia Vlády SR č. 52 z 19. 01.2010 bola splnomocnencovi Vlády SR pre územnú samosprávu uložená povinnosť každoročne, od roku 2011 až do ukončenia termínov všetkých úloh, predkladať informáciu o ich plnení vyplývajúcom z koncepcie modernizácie.

Vláda SR v auguste roku 2010 odvolala z funkcie splnomocnenca pre územnú samosprávu, zároveň bol zrušený aj jeho post, pričom bola vytvorená nová funkcia splnomocnenca vlády pre verejnú správu, integrovaný manažment povodí a krajiny.



### Etapy reformy verejnej správy [11]

#### Prvá etapa r. 1990 – 1991 (základná charakteristika)

1. Zrušenie inštitúcií národných výborov a vytvorenie nových orgánov verejnej správy:
  - štátnej správy : okresných úradov, obvodných úradov,
  - samosprávy : zastupiteľstiev a starostov a primátorov miest a obcí.
2. Vytvorenie reálnej samosprávy na základnom stupni verejnej správy – obcí (v počte 2 826) podľa zákona o obecnom zriadení.
3. Zmena územného členenia krajiny podľa zákona č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy:
  - zrušenie štyroch krajov,
  - vytvorenie 121 územných obvodov,
  - ponechanie štruktúry 38 okresov.

#### Druhá etapa r. 1996 (základná charakteristika)

1. Na úrovni okresov a krajov boli konštituované úrady všeobecnej štátnej správy, ktoré umožnili horizontálnu integráciu rezortnej miestnej štátnej správy.
2. Zrušila sa sústava obvodov a obvodných úradov.
3. Na základnom stupni začala vykonávať štátnu správu sústava 79 okresných úradov.
4. Obnovilo sa krajské členenie Slovenska a vzniklo osem krajských úradov – inštitúcií štátnej správy na druhom stupni.
5. Kompetencie pôvodných obvodných úradov boli presunuté na okresné úrady. Niektoré kompetencie pôvodných okresných úradov boli presunuté na krajské úrady.
6. Okresné a krajské úrady sa stali integrovanými orgánmi štátnej správy. Zrušila sa väčšina sietí špecializovanej štátnej správy.

#### Tretia etapa r. 1999 (základná charakteristika)

1. Rok 2001- vytvorenie nového, alebo novelizovaného legislatívneho prostredia verejnej správy, upravujúceho najmä zákony súvisiace s kreovaním novej samosprávnej štruktúry verejnej správy – vyšších územných celkov
2. Rok 2001- vznik samosprávy vyšších územných celkov, voľba ich orgánov
3. Roky 2002 – 2004 -presun veľkého rozsahu kompetencií zo štátnej správy na samosprávu obcí a VÚC, a to tak v režime originálnych, ako aj prenesených kompetencií
4. Rok 2004 - reforma územnej štátnej správy , na úrovni krajov a obvodov kreovanie orgánov špecializovanej štátnej správy
5. Roky 2004 – 2005 uskutočnenie fiškálnej decentralizácie a fiškálna decentralizácia v r. 2005.

**Kompetencie obce**

Prechod pôsobností na obce podľa § 2 zákona o prechode pôsobností na úsekoch:

**a) pozemných komunikácií:**

1. zabezpečovanie stavebnotechnického vybavenia ciest a miestnych komunikácií v ich vlastníctve podľa potrieb cestnej dopravy a obrany štátu,
2. poskytovanie údajov z technickej evidencie ciest a miestnych komunikácií v ich vlastníctve,
3. vykonávanie pôsobnosti špeciálneho stavebného úradu pre miestne komunikácie a účelové komunikácie;

**b) zrušené zákonom č. 184/2002 Z. z. od 1. júna 2002****c) všeobecnej vnútornej správy vedenia matriky****d) sociálnej pomoci:**

1. poskytovanie starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb a zriaďovanie zariadení sociálnych služieb (domov dôchodcov, zariadenie opatrovateľskej služby),
2. rozhodovanie
  - 2.1. o poskytovaní opatrovateľskej služby a o úhrade za túto opatrovateľskú službu,
  - 2.2. o poskytovaní prepravnej služby a o úhrade za prepravnú službu,
  - 2.3. o povinnosti občana zaplatiť úhradu za prepravnú službu, ktorá sa poskytla neprávom, bez úhrady alebo za nižšiu úhradu,
3. zriaďovanie a kontrola zariadení sociálnych služieb (domov sociálnych služieb pre deti, ktorým sa poskytuje starostlivosť celoročne, detský domov, krízové stredisko, resocializačné stredisko),
4. oznamovanie okresnému úradu občanov, ktorí odmietli zúčastniť sa na vykonávaní menších obecných služieb organizovaných obcou,

**e) územného plánovania a stavebného poriadku pôsobnosť stavebného úradu****f) ochrany prírody:**

1. vykonávanie štátnej správy v prvom stupni vo veciach ochrany drevín,
2. ukládanie nevyhnutných opatrení na ozdravenie dreviny vlastníkom (správcom, nájomcom) pozemku, na ktorom drevina rastie, alebo rozhodovanie o jej vyrúbaní,
3. prijímanie oznámení o výrube drevín z dôvodu hrozby bezprostredného ohrozenia zdravia alebo života človeka, alebo značnej škody na majetku,
4. zabezpečovanie úloh na úseku náhradnej výsadby;

**g) školstva:**

1. vykonávanie štátnej správy na úseku škôl a školských zariadení,
2. vymenúvanie a odvolávanie riaditeľov škôl a školských zariadení,
3. zriaďovanie a zrušovanie
  - 3.1. základných škôl,
  - 3.2. základných umeleckých škôl,
  - 3.3. predškolských zariadení,
  - 3.4. školských klubov detí,
  - 3.5. školských stredísk záujmovej činnosti,
  - 3.6. centier voľného času,
  - 3.7. školských kuchýň a školských jedální zabezpečujúcich stravovanie pre žiakov základných škôl a pre deti predškolských zariadení,
  - 3.8. jazykových škôl pri základných školách,
4. vytváranie podmienok na plnenie povinnej školskej dochádzky na základných školách,
5. vykonávanie kontroly hospodárenia školy s finančnými a materiálными prostriedkami a s majetkom,
6. zabezpečovanie podmienok na stravovanie detí a žiakov vo všetkých školách a školských zariadeniach, ktorých je zriaďovateľom,
7. určovanie školského obvodu základnej školy, v ktorej budú žiaci zrušenej základnej školy plniť povinnú školskú dochádzku, ak sa základná škola vyradí zo siete škôl a školských zariadení a zruší sa,
8. spracúvanie a poskytovanie informácií v oblasti výchovy a vzdelávania vo svojej pôsobnosti,
9. prideľovanie finančných prostriedkov súkromným školám, cirkevným školám, súkromným školským zariadeniam a cirkevným školským zariadeniam podľa osobitného predpisu a vykonávanie kontroly hospodárenia s týmito finančnými prostriedkami,
10. schvaľovanie zmlúv o nájme školských budov a miestností, príslušných priestorov školy alebo školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom;

**h) telesnej kultúry:**

1. štátna správa vykonávaná do účinnosti tohto zákona okresným úradom,
2. rozpracovanie koncepcie rozvoja telesnej kultúry,
3. súčinnosť pri výbere a príprave športových talentov,
4. podporovanie organizovania športových podujatí miestneho významu,
5. utváranie podmienok na rozvoj športu pre všetkých,
6. podporovanie športovej aktivity zdravotne postihnutých občanov,
7. podporovanie iniciatívy v rámci telesnej kultúry zamerané na ochranu prírody,
8. kontrola hospodárenia a účelovosti využívania finančných prostriedkov poskytnutých na telesnú kultúru,
9. spolupráca s občianskymi združeniami, obcami a inými právnickými osobami a fyzickými osobami, ktoré pôsobia v oblasti telesnej kultúry;

**i) divadelnej činnosti:**

1. zriaďovanie, zakladanie, zlučovanie a zrušovanie profesionálnych divadiel,
2. podporovanie divadelnej činnosti vo forme účelových prostriedkov,
3. kontrola hospodárenia a účelovosti vynaložených prostriedkov v divadlách ňou zriadených;

**j) zdravotníctva:**

1. zriaďovanie ambulancií vrátane staníc lekárskej služby prvej pomoci a ambulancií v zariadeniach sociálnych služieb,
2. zriaďovanie špecializovaných zariadení ambulantnej starostlivosti, polikliník, nemocníc I. typu a nemocníc s poliklinikou I. typu,
3. agentúr domácej ošetrovateľskej starostlivosti,
4. súčinnosť na preventívnych programoch,
5. schvaľovanie ordinačných hodín neštátneho zdravotníckeho zariadenia;

**k) regionálneho rozvoja:**

1. vykonávanie stratégie regionálneho rozvoja,
2. vypracúvanie programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja,
3. koordinovanie spolupráce právnických osôb pri vypracúvaní programov rozvoja obcí;

**l) cestovného ruchu:**

1. vypracúvanie programov cestovného ruchu,
2. koordinovanie spolupráce právnických osôb vo veciach cestovného ruchu.

**Prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy vyplývajúci priamo zo zákonov[28]**

➤ **Obec ako stavebný úrad zisťuje, či:**

- sa stavba, stavebné úpravy alebo udržiavacie práce vykonávajú podľa stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia,
- sú splnené podmienky na uskutočňovanie stavby,
- sa na stavbe nachádza projekt stavby overený v stavebnom konaní a či sa vedie stavebný denník,
- sa pri uskutočňovaní stavby, stavebných úprav alebo pri udržiavacích prácach dodržiavajú podmienky stavebného povolenia, všeobecne záväzné právne predpisy a technické normy vzťahujúce sa na stavebné práce a stavebné výrobky,
- sa stavba užíva spôsobom povoleným v kolaudačnom rozhodnutí,
- sa stavba udržiava v dobrom stavebnom stave,
- sa dodržiavajú podmienky povolenia alebo nariadenia odstránenia stavieb alebo nariadených stavebných úprav a udržiavacích prác,
- sa terénne úpravy alebo ťažobné práce vykonávajú podľa povolenia,
- sa odstraňovaním stavby neohrozujú susedné pozemky a stavby na nich.

**Obec môže aj:**

- vstupovať na stavenisko a do stavby, nazerať do jej dokumentácie a utvárať predpoklady pre výkon dohľadu,
- nariadiť na náklad stavebníka alebo vlastníka stavby odobratie a preskúšanie vzoriek, skúšky stavby a prizvať znalcov na posúdenie technicky náročných alebo neobvyklých stavieb,
- vyzvať podľa povahy veci stavebníka, oprávnenú osobu alebo právnickú osobu uskutočňujúcu stavbu, aby urobili nápravu, alebo upozorní iný zodpovedný orgán, aby vykonal potrebné opatrenia v prípade, ak zistí na stavbe závalu,

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- vydať rozhodnutie, ktorým nariadi urobiť nápravu; pri uskutočňovaní stavby môže práce na stavbe zastaviť,
- uložiť fyzickej alebo právnickej osobe podľa povahy veci tiež povinnosť zdržať sa takej činnosti, ktorá nad prípustnú mieru ustanovenú osobitnými predpismi poškodzuje životné prostredie, alebo povinnosť vykonať také opatrenia, ktoré znížia nepriaznivé účinky ich činnosti na životné prostredie na prípustnú mieru,
- zrušiť stavebné povolenie, ak zistí na stavbe neodstrániteľnú závalu vzniknutú pri uskutočňovaní stavby, ktorá bráni pokračovať v prácach na stavbe,
- vlastníčkovi stavby nariadiť, aby obstaral dokumentáciu skutočného realizovania stavby v prípadoch, keď nebola vôbec vyhotovená, nezachovala sa alebo nie je v náležitom stave. Pokiaľ nie je nevyhnutné vyhotoviť úplnú dokumentáciu skutočného realizovania stavby, uloží stavebný úrad iba vyhotovenie zjednodušenej dokumentácie (pasport stavby),
- prejednávať aj priestupky a správne delikty.

### ➤ **na úseku miestnych komunikácií a účelových komunikácií obec:**

- udeľuje a odníma dopravnú licenciu na autobusovú linku nepresahujúcu územie mesta,
- dáva v konaní o udeľovaní dopravnej licencie na vnútroštátnu a medzinárodnú autobusovú dopravu na dožiadanie správneho orgánu súhlas na zastavovanie v meste na zriadenej zastávke a určuje stanovišťa vozidlám dopravcov mimo ich priestorov v obci,
- schvaľuje cestovný poriadok autobusovej linky nepresahujúcej územie mesta,
- uzaviera s dopravcom zmluvu o službách a poskytuje dopravcovi úhrady za služby vo verejnom záujme,
- vykonáva odborný dozor nad cestnou dopravou v obci,
- ukladá dopravcom pokuty za porušenie povinností,
- prejednáva priestupky, ak boli spáchané v pôsobnosti obce.

### ➤ **v oblasti odpadového hospodárstva obec:**

- prejednáva priestupky v odpadovom hospodárstve,
- poskytuje držiteľovi odpadu informácie o umiestnení a činnosti zariadení na nakladanie s odpadmi na území obce,
- dáva v stavebnom konaní vyjadrenie o zamýšľanom spôsobe nakladania s odpadmi zo stavebnej činnosti s výnimkou drobného stavebného odpadu.

### ➤ **v oblasti informačných systémov verejnej správy obec:**

- ako povinná osoba podľa zákona, ak žiada finančné prostriedky z verejných zdrojov, vypracúva koncepcie rozvoja informačných systémov, predkladá ich Ministerstvu dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky na schválenie a pri ich tvorbe vzájomne spolupracuje,
- zabezpečuje plynulú, bezpečnú a spoľahlivú prevádzku informačných systémov verejnej správy,
- zodpovedá za zabezpečenie informačného systému proti zneužitiu,
- sprístupňuje verejnosti údaje z informačných systémov verejnej správy, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak,
- sprístupňuje alebo na požiadanie poskytujú bezplatne iným povinným osobám údaje z informačných systémov verejnej správy potrebné na ich činnosť, ak osobitný predpis neustanovuje inak,
- prostredníctvom centrálného metainformačného systému verejnej správy bezodkladne sprístupňuje informácie o informačných systémoch verejnej správy, ktoré prevádzkujú a o poskytovaných elektronických službách verejnej správy,
- prednostne používa integrovanú infraštruktúru určenú na prevádzku informačných systémov verejnej správy, ak to technické možnosti umožňujú,
- poskytuje súčinnosť ministerstvu pri výkone jeho právomocí ustanovených týmto zákonom,
- zabezpečuje, aby bol informačný systém verejnej správy v súlade so štandardmi informačných systémov verejnej správy,
- spravuje príslušné základné registre a zabezpečuje ich zverejnenie podľa osobitných predpisov,
- poskytuje ministerstvu a Úradu vlády Slovenskej republiky prostredníctvom elektronickej služby verejnej správy vybrané údaje určené ministerstvom alebo Úradom vlády Slovenskej republiky o informačných systémoch verejnej správy na účely štatistického zisťovania.

### ➤ **obec zabezpečuje voľby:**

- do Národnej rady Slovenskej republiky,

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- prezidenta republiky,
- do orgánov samosprávneho kraja,
- poslancov Európskeho parlamentu.

### ➤ *obec zabezpečuje referendum*

### ➤ *obec plní úlohy spojené s hlásením pobytu občanov a vedením evidencie ich pobytu*

#### ➤ *na úseku ochrany obyvateľstva obec:*

- vypracúva plán ochrany obyvateľstva, oboznamuje sa s havarijnými plánmi podnikov a prevádzok na svojom území a informuje obyvateľstvo o postupe pri mimoriadnej udalosti,
- koordinuje plnenie úloh v súčinnosti s právnickými osobami, podnikateľmi a s ostatnými fyzickými osobami,
- riadi záchranné, lokalizačné a likvidačné práce, ak nepatria do pôsobnosti orgánov štátnej správy, právnických osôb alebo podnikateľov na území mesta,
- uskladňuje, ošetruje a zabezpečuje výdaj materiálu civilnej ochrany jednotkám civilnej ochrany zriadeným mestom a prostriedkov individuálnej ochrany obyvateľstvu mesta, pre ktoré tieto prostriedky nezabezpečujú právnické osoby alebo podnikatelia,
- podľa potreby určuje vhodné ochranné stavby použiteľné na ukrytie obyvateľstva a zabezpečuje ich potrebné úpravy,
- vykonáva hlásnu službu na území mesta a poskytuje nevyhnutnú a okamžitú pomoc v núdzi, najmä prístrešie, stravu alebo inú materiálnu pomoc obyvateľstvu mesta a osobám nachádzajúcim sa na území obce,
- plánuje, vyhlasuje, riadi a zabezpečuje evakuáciu a poskytuje núdzové ubytovanie a núdzové zásobovanie evakuovaným,
- vytvára jednotky civilnej ochrany z obyvateľstva mesta a zabezpečuje ich akcieschopnosť,
- zabezpečuje a vykonáva prípravu jednotiek civilnej ochrany mesta a v spolupráci s verejnoprávnymi inštitúciami s humanitným poslaním zabezpečuje prípravu obyvateľstva na sebaobranu a vzájomnú pomoc,
- vyhlasuje a odvoláva mimoriadnu situáciu a ustanovuje režim života obyvateľstva na území obce v prípade vzniku mimoriadnej udalosti a neodkladne o tom informuje obvodný úrad,
- vedie evidenciu evakuovaných osôb a zoznamy evakuovaných osôb podliehajúcich brannej povinnosti s uvedením evakuačného miesta odovzdáva príslušnej vojenskej správe,
- hospodári s pridelenými finančnými prostriedkami na civilnú ochranu,
- vyžaduje náhradu skutočných výdavkov vynaložených na civilnú ochranu, ktoré sa financujú zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu miestne príslušného obvodného úradu.

#### ➤ *na úseku matriky obec:*

- poverená viesť matriku oznamuje ohlasovníam príslušným podľa miesta trvalého pobytu narodenie dieťaťa, uzavretie manželstva, úmrtie občana a zmenu mena alebo priezviska občana,
- overuje správnosť údajov podľa § 10 ods. 4 písm. a) až d) zákona o matrikách. Obec je povinná generálnej prokuratúre do registra trestov písomne oznamovať každú zmenu mena alebo zmenu priezviska fyzickej osoby staršej ako 14 rokov, ktorá bola vykonaná podľa osobitného zákona, ako aj úmrtie fyzickej osoby staršej ako 14 rokov. Ak sa taká osoba v registri trestov nenachádza, oznámenie sa vyradí.

#### ➤ *obec ako špeciálny stavebný úrad:*

- vykonáva pôsobnosť špeciálneho stavebného úradu pre miestne komunikácie a účelové komunikácie,
- na miestnych komunikáciách a na účelových komunikáciách určujú použitie dopravných značiek, dopravných zariadení a povoľuje vyhradené parkoviská,
- prejednáva priestupky na úseku miestnych komunikácií a účelových komunikácií.

#### ➤ *na úseku bývania obec:*

- zabezpečuje overovanie úplnosti náležitostí žiadosti o podporu rozvoja bývania zo Štátneho fondu rozvoja bývania a žiadosti podľa vládneho programu zatepľovania, preskúmanie bytových pomerov žiadateľov o poskytnutie podpory a predloženie overenej žiadosti na Štátny fond rozvoja bývania.

➤ **na úseku školstva obec:**

- zriaďuje a zrušuje základné školy podľa siete,
- vykonáva štátnu správu v prvom stupni vo veciach ohrozovania výchovy a vzdelávania maloletého alebo zanedbávania starostlivosti o povinnú školskú dochádzku žiaka,
- ako školský úrad vykonáva štátnu správu v druhom stupni vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhodol riaditeľ základnej školy, ktorej je obec zriaďovateľom,
- vo veciach výchovy a vzdelávania v školách a školských zariadeniach, ktorých je zriaďovateľom, kontroluje dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti výchovy a vzdelávania s výnimkou kontroly vykonávanej štátnou školskou inšpekciou a v oblasti školského stravovania, vydáva organizačné pokyny pre riaditeľov, najmä organizačné pokyny na príslušný školský rok, poskytuje odbornú a poradenskú činnosť školám a školským zariadeniam,
- finančne, personálne, materiálno-technicky a priestorovo zabezpečuje výchovno-vzdelávací proces, prevádzku a riešenie havarijných situácií základných škôl bez právnej subjektivity, ktorých je zriaďovateľom.

➤ **na úseku starostlivosti o telesnú kultúru obec:**

- rozpracúva koncepciu a program rozvoja telesnej kultúry samosprávneho kraja na podmienky obce,
- podporuje organizovanie športových podujatí a iných aktivít telesnej kultúry v obci,
- podporuje výstavbu a prevádzkovanie športových zariadení v školách, ktorých je zriaďovateľom, a v spolupráci s občianskymi združeniami aj športovej infraštruktúry v obci,
- rozvíja starostlivosť o telesnú kultúru v školách, ktorých je zriaďovateľom, a podporuje školské športové súťaže a využívanie športových zariadení na telesnú kultúru obyvateľstva mimo času vyučovania.

➤ **na úseku ochrany drevín obec:**

- vykonáva v prvom stupni štátnu správu vo veciach ochrany drevín v rozsahu ustanovenom zákonom,
- môže uložiť vlastníkovi (správcovi, nájomcovi) pozemku, na ktorom drevena rastie, vykonať nevyhnutné opatrenia na jej ozdravenie alebo rozhodnúť o jej vyrúbaní,
- dáva vyjadrenie a súhlas na výrub drevín, prijíma oznámenia a plní ďalšie úlohy podľa zákona o ochrane prírody a krajiny
- vyznačuje dreviny určené na výrub,
- v súhlase na výrub drevín ukladá vykonanie primeranej náhradnej výsadby, starostlivosti o ňu alebo zaplatenie finančnej náhrady,
- obstaráva a schvaľuje dokument miestneho územného systému ekologickej stability a dokument starostlivosti o dreviny,
- vykonáva štátny dozor vo veciach, v ktorých vykonáva štátnu správu v rozsahu ustanovenom týmto zákonom,
- môže vydať všeobecne záväzné nariadenie, ktorým ustanoví podrobnosti o ochrane drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene.

➤ **vo veciach ochrany ovzdušia sa obec:**

- podieľa sa na vypracovaní a realizácii programu a integrovaného programu,
- kontroluje dodržiavanie povinností prevádzkovateľov malých zdrojov,
- vydáva súhlas pre malé zdroje,
- uloží prevádzkovateľovi malého zdroja opatrenia na nápravu, ak neplní povinnosti ustanovené týmto zákonom a všeobecne záväznými právnymi predpismi v oblasti ochrany ovzdušia,
- ukladá prevádzkovateľom malých zdrojov pokuty,
- môže nariadiť obmedzenie alebo zastavenie prevádzky malého zdroja,
- môže ustanoviť všeobecne záväzným nariadením zóny s obmedzením prevádzky mobilných zdrojov,
- určuje rozsah a požiadavky vedenia prevádzkovej evidencie malých zdrojov,
- nariadi zastavenie prevádzky malého zdroja, ak sa prevádzkuje bez súhlasu,
- môže určiť podmienky prevádzkovania malých zdrojov.

➤ **vo veciach povrchových a podzemných vôd obec:**

- vydáva povolenia na odber povrchových vôd a podzemných vôd pre potreby jednotlivých občanov (domácností), uskutočnenie, zmenu a odstránenie vodných stavieb, ktoré súvisia s týmto odberom, v ktorých je príslušné povoľovať vodnú stavbu, ako aj v ostatných vodohospodárskych veciach týkajúcich sa tejto vodnej stavby,

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- rieši pochybnosti o určenie hranice pobrežného pozemku pri drobných vodných tokoch,
- ukladá opatrenia na odstránenie škodlivého stavu pri poškodení verejnej kanalizácie alebo verejného vodovodu, prípadne pri ohrození ich prevádzky, ak tieto opatrenia nevyžadujú povolenie,
- dáva vyjadrenie k vodnej stavbe v prípadoch, v ktorých je príslušná vydať povolenie, vyjadrenie k stavbe rodinného domu, k stavbe na individuálnu rekreáciu a na domové žumpy,
- vedie evidenciu o vodách,
- vykonáva štátny vodoochranný dozor v rámci svojej pôsobnosti a ukladá opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov,
- prejednáva priestupky na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb.

### ➤ **môže všeobecne záväzným nariadením:**

- upraviť, obmedziť, prípadne zakázať všeobecné užívanie povrchových vôd na drobných vodných tokoch a iných vodných útvaroch,
- určiť inundačné územie pri drobných vodných tokoch.

### ➤ **na úseku ochrany pred povodňami:**

- riadi a zabezpečuje vykonávanie opatrení na ochranu pred povodňami na území obce,
- spolupracuje vo veciach ochrany pred povodňami s obvodným úradom životného prostredia, s obvodným úradom, s okresným riaditeľstvom Hasičského a záchranného zboru, so správcom vodohospodársky významných vodných tokov a so správcami drobných vodných tokov v katastrálnom území obce.

#### *v oblasti prevencie:*

- usmerňuje a kontroluje činnosť osôb pri plnení úloh na úseku ochrany pred povodňami,
  - spolupracuje so správcom vodohospodársky významných vodných tokov, správcom drobných vodných tokov a poverenými osobami pri vypracovaní, prehodnocovaní a aktualizáciách predbežného hodnotenia povodňového rizika,
  - spolupracuje s poverenými osobami a so správcom vodohospodársky významných vodných tokov na vyhotovení návrhov plánov manažmentu povodňového rizika, ich prehodnocovaní a aktualizácii, najmä pri navrhovaní preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami situovaných v katastrálnom území mesta, ktoré spomaľujú odtok vody z povodia do vodných tokov, znižujú maximálny prietok povodne alebo chránia územie pred zaplavením počas povodne,
  - spolupracuje v rámci svojich možností na vykonávaní preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami v katastrálnom území obce, najmä preventívnych opatrení, ktoré spomaľujú odtok vody z povodia do vodných tokov, zvyšujú retenčnú schopnosť povodia alebo podporujú prirodzenú akumuláciu vody v lokalitách na to vhodných, znižujú maximálny prietok povodne alebo chránia intravilán pred zaplavením povrchovým odtokom s ich vlastníkami, správcami alebo užívateľmi,
  - spracúva povodňový plán zabezpečovacích prác, ak má drobný vodný tok alebo jeho ucelený úsek v nájme alebo vo výpožičke a tento predkladá na schválenie obvodnému úradu životného prostredia,
  - ukladá všeobecne záväzným nariadením obce povinnosť vypracovať a aktualizovať povodňový plán záchranných prác právnickej osobe a fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorej objekt môže byť postihnutý povodňou a prikladá ich k povodňovému plánu obce,
  - vypracúva povodňový plán záchranných prác obce, ktorého súčasťou sú povodňové plány záchranných prác právnických osôb a fyzických osôb - podnikateľov podľa šiesteho bodu,
  - zriaďuje na plnenie úloh na úseku ochrany pred povodňami povodňovú komisiu obce a vypracúva jej štatút, ak plnenie úloh obce na úseku ochrany pred povodňami počas povodňovej situácie nezabezpečuje krízový štáb; obec o rozhodnutí zriaďiť povodňovú komisiu obce informuje obvodný úrad životného prostredia,
  - zabezpečuje v rámci možností pracovné sily a vecné prostriedky na ochranu pred povodňami, vyhotovuje súpis vecných prostriedkov, zabezpečuje ich riadne uskladnenie a udržiavanie,
  - oznamuje termín konania povodňovej prehliadky vlastníkom, správcom alebo užívateľom stavieb, objektov alebo zariadení, ktoré sú umiestnené v predmetnom vodnom toku, stavieb križujúcich predmetný vodný tok, stavieb v jeho inundačnom území alebo v území ohraničenom záplavovou čiarou povodne so strednou pravdepodobnosťou výskytu alebo v území, ktoré je pravdepodobne ohrozené povodňami,
  - zúčastňuje sa povodňových prehliadok na vodných tokoch, ktoré pretekajú cez katastrálne územie obce,
- #### *počas povodňovej situácie:*
- vyhlasuje a odvoláva II. stupeň povodňovej aktivity a III. stupeň povodňovej aktivity pre územie obce na návrh správcu vodohospodársky významného vodného toku alebo správcu drobného vodného toku, alebo

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

z vlastného podnetu a informuje o tom bezodkladne obvodný úrad životného prostredia, obvodný úrad alebo koordinačné stredisko integrovaného záchranného systému alebo Hasičský a záchranný zbor, správcu vodohospodársky významných vodných tokov a ústav,

- upozorňuje na nebezpečenstvo povodne obce smerom po prúde vodného toku,
- zriaďuje a vykonáva na svojom území hliadkovú službu počas III. stupňa povodňovej aktivity a počas mimoriadnej situácie, ak ju nie je schopná samostatne vykonávať, spolupracuje pri jej organizácii so správcom vodohospodársky významných vodných tokov a prípadne so správcom drobného vodného toku,
- dohliada, aby vlastníci, správcovia a užívatelia stavieb, objektov a zariadení na území obce, ktoré môžu byť ohrozené povodňou, vykonali opatrenia na ochranu pred povodňami podľa povodňového plánu záchranných prác,
- vyžaduje od fyzických osôb osobnú pomoc na plnenie úloh pri ochrane pred povodňami, pokiaľ nejde o fyzické osoby oslobodené od osobných úkonov,
- ukladá povinnosť osobe poskytnúť vecné plnenie na zvládnutie úloh počas povodňovej situácie,
- vypracúva v čase III. stupňa povodňovej aktivity a mimoriadnej situácie priebežné správy o povodňovej situácii a predkladá ich obvodnému úradu a obvodnému úradu životného prostredia,
- operatívne rieši problémy, ktoré sa vyskytli pri realizácii opatrení na ochranu pred povodňami,  
*po povodni:*
- zabezpečuje obnovenie základných podmienok pre život ľudí a pre hospodársku činnosť na povodňou zaplavenom území,
- vyhodnocuje povodňové škody na majetku obce a na majetku osôb, ktoré vznikli v katastrálnom území obce,
- vypracúva súhrnnú správu o priebehu povodní, ich následkoch a vykonaných opatreniach, ktorú predkladá obvodnému úradu životného prostredia.

### ➤ **obec vykonáva pri ochrane pred povodňami na úseku územného plánovania a stavebného poriadku tieto činnosti:**

- poskytuje správcovi vodohospodársky významných vodných tokov alebo poverenej osobe informácie z územnoplánovacej dokumentácie a prípadne ďalšie informácie, ktoré môžu prispieť k vypracovaniu, prehodnocovaniu a aktualizácii predbežného hodnotenia povodňového rizika,
- poskytuje správcovi vodohospodársky významných vodných tokov alebo poverenej osobe podklady potrebné na vyhotovenie, prehodnotenie a aktualizáciu mapy povodňového rizika,
- koordinuje povoľovanie stavieb a určovanie regulatív priestorového usporiadania a funkčného využívania územia v územnom pláne obce alebo v územnom pláne zóny s opatreniami na ochranu pred povodňami, ktoré sú uvedené v schválenom pláne manažmentu povodňového rizika,
- zabezpečuje vyznačenie všetkých záplavových čiar zobrazených na mapách povodňového ohrozenia do územného plánu obce alebo územného plánu zóny pri najbližšom preskúmaní schváleného územného plánu podľa osobitného predpisu; ak obec nemá spracovaný územný plán obce využíva mapy povodňového ohrozenia v činnosti stavebného úradu,
- žiada správcu vodohospodársky významného vodného toku o vypracovanie návrhu rozsahu inundačného územia alebo o navrhnutie zmeny rozsahu inundačného územia na obstaranie územného plánu obce alebo územného plánu zóny v blízkosti neohradzovaného vodného toku, jeho zmeny alebo doplnku,
- spolupracuje so správcom vodohospodársky významných vodných tokov a s poverenými osobami pri vypracovaní, prehodnocovaní a aktualizácii plánu manažmentu povodňového rizika, najmä pri navrhovaní preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami situovaných na území obce, ktoré spomaľujú odtok vody z povodia do vodných tokov alebo chránia územie obce pred zaplavením povrchovým odtokom, znižujú maximálny prietok povodne, chránia územie obce pred zaplavením vodou z vodného toku alebo chránia územie obce pred zaplavením vnútornými vodami a navrhované preventívne opatrenia sú situované na území obce,
- vyhlasuje a odvoláva mimoriadnu situáciu, ak hrozí bezprostredné ohrozenie životov, zdravia, majetku, kultúrneho dedičstva alebo životného prostredia povodňou a ihneď o tom informuje obvodný úrad alebo koordinačné stredisko integrovaného záchranného systému, alebo okresné riaditeľstvo Hasičského a záchranného zboru, obvodný úrad životného prostredia, správcu vodohospodársky významných vodných tokov a ústav,
- zabezpečuje v rámci svojich možností vybavenie Mestského hasičského zboru potrebnými prostriedkami a výstrojom na výkon povodňových záchranných prác podľa osobitného predpisu,
- poskytuje obyvateľovi obce nevyhnutnú okamžitú pomoc v jeho náhlej núdzi spôsobenej povodňou podľa osobitného predpisu,



➤ **pri príprave, priebehu a vykonaní sčítania obec:**

- zabezpečí v spolupráci s úradom informačnú a propagačnú kampaň,
- vytvorí nevyhnutné podmienky na prípravu, priebeh a vykonanie sčítania na svojom území,
- vypracuje a predloží obvodnému úradu návrh na vytvorenie sčítacích obvodov v rámci základných sídelných jednotiek,
- vykoná výber sčítacích komisárov na svojom území a zabezpečí výkon ich činnosti v súlade s metodickým pokynom úradu,
- zabezpečí prevzatie sčítacích tlačív od obvodného úradu a ich odovzdanie sčítacím komisárom,
- odovzdá vyplnené sčítacie tlačivá obvodnému úradu po overení počtu obyvateľov obce a cudzincov, zabezpečí ochranu údajov na vyplnených sčítacích tlačivách odovzdaných sčítacími komisármi,
- zabezpečí zber, sumarizovanie a odovzdanie zistených údajov zo sčítania obvodnému úradu,
- zriadi Mestské komisie pre sčítanie, ktoré budú zabezpečovať úlohy spojené s prípravou, priebehom a vykonaním sčítania,
- vytvorí primerané technické podmienky, organizačné a administratívne opatrenia na umožnenie elektronického vyplnenia a podávania sčítacích tlačív pre obyvateľov obce.

➤ **obec:**

- vykonáva preventívne protipožiarne kontroly,
- rozhodnutím ukladá opatrenia na odstránenie nedostatkov, ktoré môžu viesť k vzniku požiaru alebo k sťaženiu záchranu osôb a majetku,
- kontroluje plnenie týchto opatrení,
- rozhoduje o vylúčení vecí z používania,
- určuje veliteľa zásahu.

➤ **na úseku starostlivosti o vojnové hroby, ktoré sa nachádzajú na území obce, obec:**

- zabezpečuje, aby v bezprostrednom okolí vojnového hrobu nebola umiestnená vec alebo zariadenie, ktoré je nezlučiteľné s úctou k tomuto miestu,
- zriaďuje vojnový hrob s ľudskými ostatkami vojnovej obeť, ktoré boli prevezené zo zahraničia na územie Slovenskej republiky, ak sa vojnová obeť narodila v tejto obci,
- oznamuje na požiadanie orgánov štátnej správy na úseku vojnových hrobov údaje z evidencie vojnových hrobov, ktorú vedie,
- informuje obvodný úrad v sídle kraja do 30. apríla kalendárneho roka o počte vojnových hrobov a o ich technickom stave za predchádzajúci kalendárny rok.

➤ **na úseku obrany štátu obec:**

- vedie evidenciu právnických osôb, fyzických osôb oprávnených na podnikanie a fyzických osôb, ktorým môže byť v čase vojny alebo vojnového stavu uložená povinnosť poskytnúť ubytovanie príslušníkom ozbrojených síl, ozbrojených zborov, Hasičského a záchranného zboru a osobám, ktoré plnia úlohy hospodárskej mobilizácie,
- navrhuje územnej vojenskej správe nehnuteľnosti a vecné prostriedky vhodné a technicky spôsobilé na zabezpečenie úloh obrany štátu a vedie ich evidenciu,
- doručuje povolávacie rozkazy na odvod, povolávacie rozkazy na výkon mimoriadnej služby, povolávacie rozkazy na výkon alternatívnej služby a rozhodnutia obvodného úradu,
- podieľa sa na zabezpečovaní prípravy a rozvoja podpory obrany štátu,
- plní ďalšie úlohy podľa pokynov obvodného úradu,
- zriaďuje krízový štáb,
- koordinuje činnosť podnikateľov a právnických osôb pri civilnom núdzovom plánovaní,
- vykonáva opatrenia na riešenie krízových situácií,
- uskutočňuje civilné núdzové plánovanie,
- plní úlohy ustanovené vládou a v rozsahu určenom vládou aj ústredným krízovým štábom, obvodným úradom v sídle kraja pri príprave na riešenie krízových situácií a pri ich riešení,
- vyžaduje poskytnutie pomoci od obvodného úradu,
- zhromažďuje osobné údaje o počte osôb a totožnosti osôb v rozsahu meno, priezvisko, pobyt a rodné číslo, ktoré sa v čase krízovej situácie nachádzajú na území obce a odovzdáva zoznamy týchto osôb krízovému štábu príslušného obvodného úradu,
- plní pri príprave na krízové situácie a pri ich riešení úlohy civilnej ochrany podľa osobitného predpisu.

➤ **na úseku hospodárskej mobilizácie obec:**

- uplatňuje požiadavky na nariadenie vykonávania opatrení hospodárskej mobilizácie na obvodnom úrade,
- zriaďuje výdajne odberných oprávnení podľa rozhodnutia obvodného úradu a vytvára materiálne a organizačné podmienky na ich činnosť po vyhlásení mimoriadnych regulačných opatrení; túto činnosť vykonáva ako prenesený výkon štátnej správy,
- uplatňuje požiadavky na odberné oprávnenia na obvodnom úrade.

➤ **v období krízovej situácie obec:**

- vykonáva opatrenia hospodárskej mobilizácie uvedené v § 5 písm. h) organizácia dopravného zabezpečenia a písm. u) redukovaný výchovnovzdelávací proces podľa § 7 ods. 4 až 7 zákona č. 414/2002 Z. z. o hospodárskej mobilizácii v znení neskorších predpisov, poskytuje obvodnému úradu na základe žiadosti
- informácie potrebné na vykonávanie opatrení hospodárskej mobilizácie podľa § 5 písm. e) organizácia dodávok životne dôležitých výrobkov alebo životne dôležitých tovarov a ich predaj s využitím mimoriadnych regulačných opatrení, písm. r) pracovná povinnosť alebo písm. t) vecné plnenie, zákona č. 414/2002 Z. z. o hospodárskej mobilizácii v znení neskorších predpisov,
- informácie o stave vydaných odberných oprávnení, ktoré boli distribuované do konkrétnych výdajní odberných oprávnení po nariadení mimoriadnych regulačných opatrení,
- sumár o inventarizácii a stave hospodárskych zvierat a rastlinných komodít v územnom obvode obce z údajov vyžiadaných od subjektov hospodárskej mobilizácie v pôsobnosti ministerstva pôdohospodárstva a fyzických osôb vlastniacich hospodárske zvieratá a pestovateľov rastlinných komodít,
- informácie o počte chorých alebo mŕtvych obyvateľov v dôsledku pandémie v územnom obvode obce z údajov vyžiadaných od subjektov hospodárskej mobilizácie v pôsobnosti ministerstva zdravotníctva,
- mesto spracováva a aktualizuje informácie potrebné na vykonávanie opatrení hospodárskej mobilizácie v jednotnom informačnom systéme hospodárskej mobilizácie podľa § 10 písm. d) zachovanie výrobných schopností, zákona č. 414/2002 Z. z. o hospodárskej mobilizácii v znení neskorších predpisov,
- mesto pri vykonávaní opatrení hospodárskej mobilizácie spolupracuje s vyšším územným celkom, v ktorého územnom obvode sa nachádza.

➤ **v oblasti zásobovanie vodou obec:**

- zabezpečuje podmienky na zásobovanie obyvateľov pitnou vodou z verejného vodovodu, na odvádzanie, prípadne zneškodňovanie odpadových vôd verejnou kanalizáciou od jeho obyvateľov a ďalších osôb v meste, na núdzové zásobovanie pitnou vodou, na náhradné zásobovanie pitnou vodou a na odvádzanie odpadových vôd,
- všeobecne záväzným nariadením dočasne obmedzuje alebo zakazuje užívanie pitnej vody na iné účely, ak je to nevyhnutné na zabezpečenie zásobovania pitnou vodou v meste v čase jej nedostatku,
- vydáva všeobecne záväzné nariadenie o spôsobe náhradného zásobovania vodou a náhradného odvádzania odpadových vôd podľa miestnych podmienok,
- vydáva pre obvodný úrad životného prostredia stanovisko v konaní o povolenie osobitného užívania vôd, zmene alebo zrušení, o povolenie zhotoviť, zmeniť alebo zrušiť vodnú stavbu a uviesť ju do prevádzky alebo ju z nej vyradiť,
- ukladá pokuty.

## Legislatíva kompetencií obcí

| P. č. | Právna norma  | pôsobnosti |   |
|-------|---|------------|---|
|       |   | a          | b |
| 1     | Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky   | X          |   |
| 2     | Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (§ 4, § 9, § 11)   | X          |   |
| 3     | Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (§ 7)  | X          |   |
| 4     | Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (§ 21 - 28)   | X          |   |
| 5     | Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy  | X          |   |
| 6     | Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady  | X          | X |
| 7     | Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov   | X          |   |
| 8     | Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) (§ 3)  | X          | X |
| 9     | Zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch (§ 39)   | X          | X |
| 10    | Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 6, § 8)           | X          | X |
| 11    | Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov  | X          | X |
| 12    | Zákon č. 206/2009 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty (§ 3)   | X          |   |
| 13    | Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník   | X          | X |
| 14    | Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (§ 5)   | X          | X |
| 15    | Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (§ 6)   | X          | X |
| 16    | Zákon č. 500/1991 Zb. o pôsobnosti obcí vo veciach nájmu a podnájmu nebytových priestorov   | X          | X |
| 17    | Zákon č. 189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájmom bytov a bytovými náhradami (§ 2, § 6, § 7, § 9)  | X          |   |
| 18    | Zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách (§ 22)   | X          | X |
| 19    | Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie  | X          |   |
| 20    | Zákon č. 168/1996 Z. z. o cestnej doprave (§ 30, § 15)  | X          | X |
| 21    | Zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu (§ 14)  | X          |   |
| 22    | Zákon č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb (§ 2)                       | X          |   |
| 23    | Zákon č. 377/2004 z. z. o ochrane nefajčiarov (§ 9 a § 11)  | X          | X |
| 24    | Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/ 991 Zb. o živnostenskom podnikaní (§ 8, § 54, § 80)                               | X          |   |
| 25    | Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti  | X          |   |
| 26    | Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (§ 28, § 29, § 96, § 98, § 104)  | X          |   |
| 27    | Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve ( § 8 a nasl.)   | X          |   |
| 28    | Zákon č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych pamiatkach (§ 3)  | X          |   |
| 29    | Zákon č. 479/2008 Z. z. o organizovaní verejných telovýchovných podujatí, športových podujatí a turistických podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 8) | X          |   |
| 30    | Zákon č. 61/2000 Z. z. o osvetovej činnosti (§ 4)   | X          |   |
| 31    | Zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (§ 22)   | X          |   |
| 32    | Zákon č. 274/1993 Z. z. o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach (§ 1, § 3)   | X          |   |
| 33    | Zákon č. 599/2001 Z. z. o osvedčovaní listín a podpisov na listinách okresnými úradmi a obcami (§ 1)  | X          |   |

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

|    |   |   |   |
|----|---|---|---|
| 34 | Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja (§ 12)   | X |   |
| 35 | Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia (§ 35)   | X |   |
| 36 | Zákon č. 384/1997 Z. z. o divadelnej činnosti (§ 3)   | X |   |
| 37 | Zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach (§ 5)  | X |   |
| 38 | Zákon č. 183/2000 Z. z. o knižniciach, o doplnení zákona č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti a o zmene a doplnení zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej (§ 5) | X |   |
| 39 | Zákon č. 282/2002 Z. z. ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov (§ 3, § 4, § 5, § 6)   | X |   |
| 40 | Zákon č. 445/1990 Zb., ktorým sa upravujú podmienky predaja a rozširovania tlače a iných vecí spôsobilých ohroziť mravnosť v znení zákona č. 102/2010 Z. z. (§ 2)                   | X |   |
| 41 | Zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov   | X | X |
| 42 | Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky  |   | X |
| 43 | Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov   |   | X |
| 44 | Zákon č. 608/2003 Z. z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie (§ 5)   |   | X |
| 45 | Zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie (§ 1)  |   | X |
| 46 | Zákon č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy (§ 3)  |   | X |
| 47 | Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do NR SR (§ 4, § 8, § 24)   |   | X |
| 48 | Zákon č. 564/1992 Zb. s spôsobe vykonanie referenda   |   | X |
| 49 | Zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta SR, ľudovom hlasovaní, o jeho odvolaní a doplnení niektorých ďalších zákonov  |   | X |
| 50 | Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov   |   | X |
| 51 | Zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu  |   | X |
| 52 | Zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR (§ 2)  |   | X |
| 53 | Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva (§ 15)   |   | X |
| 54 | Zákon č. 330/2007 Z. z. o registri trestov (§ 8)  |   | X |
| 55 | Zákon č. 288/1997 Z. z. o telesnej kultúre (§ 3, § 7)   |   | X |
| 66 | Zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší (§ 27)  |   | X |
| 67 | Zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia (§ 2)  |   | X |
| 68 | Zákon č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia (§ 28)   |   | X |
| 69 | Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách (§58, §63)   |   | X |
| 70 | Zákon č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami (§26)  |   | X |
| 71 | Zákon č. 263/2008 Z. z. o sčítaní obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení zákonov       |   | X |
| 71 | Zákon č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarimi (§ 16, § 23 a nasl. )  |   | X |
| 72 | Zákon č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (§ 10)   |   | X |
| 73 | Zákon č. 130/2005 Z. z. o vojnových hrobách (§ 3, § 4)  |   | X |
| 70 | Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane SR (§ 11)  |   | X |
| 71 | Zákon č. 378/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu (§3, §10)  |   | X |
| 72 | Zákon č. 414/2002 Z. z. o hospodárskej mobilizácii (§ 4, § 17)  |   | X |
| 73 | Zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách (§36)  |   | X |
| 74 | Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (§ 64, § 69)  |   | X |
| 75 | Zákon č. 139/2002 Z. z. o rybárstve (§ 10, § 36, § 36a)   |   | X |
| 76 | Zákon č. 154/1994 Z. z. o matrikách (§ 4 )  |   | X |
| 77 | Zákon č. 534/2003 Z. z. o organizácii štátnej správy na úseku cestnej dopravy a pozemných komunikácií (§ 2)   |   | X |

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

|    |   |   |   |
|----|---|---|---|
| 78 | Zákon č. 7/2010 Z. z. o ochrane pre povodňami (§ 26)  |   | X |
| 79 | Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych práv k nehnuteľnostiam (§ 20)  |   | X |
| 80 | Zákon č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a štátnej banskej správe (§ 36 g)  |   | X |
| 81 | Zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) (§ 28)   |   | X |
| 82 | Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene doplnení niektorých zákonov (§ 2, § 4, § 37)  |   | X |
| 83 | Zákon č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 11)   |   | X |
| 84 | Zákon č. 607/2003 Z. z. o ŠFRB (§ 11, § 13)   |   | X |
| 85 | Zákon č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (§ 12 )  |   | X |
| 86 | Zákon č. 253/1998 Z. z. o príspevku pri narodení dieťaťa, o príspevku rodičom, ktorým sa súčasne narodili tri alebo viac detí alebo ktorým sa v priebehu dvoch rokov opakovanne narodili dvojčatá (§ 11 ) |   | X |
| 87 | Zákon č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov ( § 12, § 12b, § 12c, § 12d, § 12e)   |   | X |
| 88 | Zákon č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike ( § 15, § 16, § 17)  |   | X |
| 89 | Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci o zmene a doplnení niektorých zákonov   |   | X |
| 90 | Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 2)  |   | X |
| 91 | Zákon č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (§ 28)  |   | X |
| 92 | Zákon č. 135/1974 Zb. o štátnej správe vo vodnom hospodárstve (§ 3)   |   | X |
| 93 | Zákon č.1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky   | X |   |
| 94 | Zákon č. 275/2006 o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov  | X |   |
| 95 | Nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy  |   | X |

Zdroj: vlastné spracovanie podľa [1]

Poznámka: a – samosprávne pôsobnosti

b - prenesené pôsobnosti

## Prehľad formulárov obce

| Značka formulára    | Názov   | Povinný subjekt   | Metóda* | Periodicita (lehoty poskytnutia výkazov)                                  |
|---------------------|---|---|---------|---|
| <b>Obyv 1-12</b>    | <b>Hlásenie o uzavretí manželstva</b>   | matričné úrady  | a)      | mesačne (do 5. kalendárneho dňa po sledovanom období)                     |
| <b>Obyv 2-12</b>    | <b>Hlásenie o narodení</b>  | matričné úrady  | a)      | mesačne (do 5. kalendárneho dňa po sledovanom období)                     |
| <b>Obyv 3-12</b>    | <b>List o prehliadke mŕtveho a štatistické hlásenie o úmrtí</b>                 | matričné úrady  | a)      | mesačne (do 5. kalendárneho dňa po sledovanom období)                     |
| <b>Obyv 5-12</b>    | <b>Hlásenie o sťahovaní</b>   | obecné úrady  | a)      | mesačne (prvý pracovný deň po skončení mesiaca)                           |
| <b>NSRO 1-93</b>    | <b>Ročný výkaz RO</b>   | obecné úrady (obce nad 3000 obyvateľov), RO vedené v registri organizácií ŠÚ SR, patriace do sektora štátnej správy   | a)      | raz za tri roky, /rok zisťovania 2014/, (do 31. marca nasledujúceho roka) |
| <b>MOS-MIS 1-01</b> | <b>Ročný výkaz o vybraných ukazovateľoch regionálnej štatistiky</b>             | obce  | a)      | ročne (do 10. apríla nasledujúceho roka)                                  |
| <b>Práca 2-04</b>   | <b>Štvrťročný výkaz o práci</b>   | obce, PO, RO vedené v registri organizácií ŠÚ SR  | a)      | štvrťročne (do 14. kalendárneho dňa po sledovanom období)                 |
| <b>ÚNP 1-01</b>     | <b>Ročný výkaz o úplných nákladoch práce</b>                                    | Podniky zapísané v OR SR, obchodné spoločnosti, RO, PO a iné neziskové organizácie, FO nezapísané v OR SR bez ohľadu na počet zamestnancov a hlavnú činnosť, ktoré sú vedené v registri organizácií ŠÚ SR | b)      | ročne (do 31. marca nasledujúceho roka)                                   |
| <b>MO 1-93</b>      | <b>Ročný výkaz malých obcí</b>  | obce do 3 000 obyvateľov  | a)      | raz za tri roky, /rok zisťovania 2014/, (do 31. marca nasledujúceho roka) |
| <b>ŽP 6-01</b>      | <b>Ročný výkaz o komunálnom odpade z obce</b>                                   | obce  | a)      | ročne (do 31. januára nasledujúceho roka)                                 |
| <b>Org UZ 2-93</b>  | <b>Dotazník na aktualizáciu registra ubytovacích zariadení cestovného ruchu</b> | obce  |         |   |

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

|                              |   |   |  |  |
|------------------------------|---|---|--|--|
| <b>Stav 3-04</b>             | <b>Štvrťročný výkaz o začatých, rozostavaných a dokončených bytoch</b>  | stavebné úrady a špeciálne stavebné úrady   |  |  |
| <b>PO (MV SR) 1-01</b>       | <b>Ročný výkaz o hasičskej jednotke</b>   | obce (obecné, mestské úrady)  |  |  |
| <b>ISCP (MPSVR SR) 1-04</b>  | <b>Štvrťročný výkaz o cene práce</b>  | podniky zapísané v OR, RO, PO, samosprávne kraje, obce a iné neziskové organizácie bez ohľadu na hlavnú činnosť do 100 zamestnancov výberovo, nad 100 zamestnancov vyčerpávajúco  |  |  |
| <b>Platy (MPSVR SR) 1-02</b> | <b>Polročný výkaz o platoch zamestnancov v štátnej službe a zamestnancov pri výkone prác vo verejnom záujme</b> | obce, RO a PO   |  |  |
| <b>V (MPSVR SR) 6-01</b>     | <b>Ročný výkaz o pracovných podmienkach a nákladoch na podnikovú sociálnu politiku</b>                          | Podniky zapísané v obchodnom registri, rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie a iné neziskové organizácie bez ohľadu na počet zamestnancov a hlavnú činnosť  |  |  |
| <b>V (MPSVR SR) 7-01</b>     | <b>Ročný výkaz o neverejných poskytovateľoch sociálnych služieb</b>   | obce poskytujúce sociálne služby podľa Štatistickej klasifikácie ekonomických činností:<br>87.3 – Starostlivosť o staršie osoby a osoby so zdravotným postihnutím v pobytových zariadeniach a<br>88.9 – Ostatná sociálna práca bez ubytovania.  |  |  |
| <b>V (MPSVR SR) 10-01</b>    | <b>Ročný výkaz o vybraných druhoch sociálnych služieb</b>   | Zariadenia sociálnych služieb zriadené ako RO alebo PO, v zriaďovateľskej pôsobnosti obce alebo samosprávneho kraja podľa Štatistickej klasifikácie ekonomických činností:<br>87.3 – Starostlivosť o staršie osoby a osoby so zdravotným postihnutím v pobytových zariadeniach,<br>87.9 – Ostatná starostlivosť |  |  |

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

|                           |  |  |    |  |
|---------------------------|--|--|----|--|
|                           |  | v pobytových zariadeniach a<br>88.9 – Ostatná sociálna práca bez ubytovania  |    |  |
| <b>V (MPSVR SR) 11-01</b> | <b>Ročný výkaz o vybraných druhoch sociálnych služieb pre obce</b>                                   | Obce, ktoré vykonávajú činnosti podľa Štatistickej klasifikácie ekonomických činností:<br>88.9 – Ostatná sociálna práca bez ubytovania.  | a) | ročne (do 15. januára nasledujúceho roka)  |
| <b>V (MPSVR SR) 13-01</b> | <b>Ročný výkaz o vykonávaní vybraných opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately</b> | Krizové strediská, resocializačné strediská, obce, ktoré zriadili zariadenia ako organizačné jednotky obce, samosprávne kraje, akreditované subjekty podľa Štatistickej klasifikácie ekonomických činností:<br>87.20 – Starostlivosť o osoby s mentálnym postihnutím, duševne choré a drogovovo závislé osoby v pobytových zariadeniach,<br>87.90 – Ostatná starostlivosť v pobytových zariadeniach a<br>88.99 – Ostatná sociálna starostlivosť bez ubytovania i. n.       | a) | ročne (do 31. januára nasledujúceho roka)  |
| <b>Kult (MK SR) 1-01</b>  | <b>Ročný výkaz o ochrane pamiatkového fondu</b>  | Orgány verejnej moci (ústredné štátne orgány, ústredné orgány štátnej správy, iné orgány štátnej správy a iné štátne a verejnoprávne inštitúcie, ktoré nakladajú s verejnými prostriedkami, samosprávne kraje, obce) a všetky organizácie rezortu kultúry, ktoré vykonávajú činnosť podľa Štatistickej klasifikácie ekonomických činností:<br>84.11 – Všeobecná verejná správa a<br>91.03 – Prevádzka historických pamiatok a budov a podobných turistických zaujímavostí. | a) | ročne (do 15. februára nasledujúceho roka) |
| <b>Kult (MK SR) 3-01</b>  | <b>Ročný výkaz o kultúrno-osvetovej činnosti</b>   | obce, vykonávajúce činnosť podľa Štatistickej klasifikácie ekonomických činností:  | a) | ročne (do 15. februára nasledujúceho roka) |



Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

|                              |  |   |    |  |
|------------------------------|--|---|----|--|
|                              |  | 84.12 – Usmerňovanie činností zariadení poskytujúcich zdravotnícku starostlivosť, vzdelávanie, kultúrne a iné sociálne služby okrem sociálneho zabezpečenia, 85.59 – Ostatné vzdelávanie i. n., 90.03 – Umelecká tvorba, 93.29 – Ostatné zábavné činnosti a voľnočasové aktivity a 99.00 – Činnosti extrateritoriálnych organizácií a združení. |    |  |
| <b>Kult (MK SR) 10-01</b>    | <b>Ročný výkaz o knižnici</b>  | Knižnice, ktoré poskytujú knižnično-informačné služby verejnosti a vlastníci alebo správcovia historického knižničného dokumentu a historického knižničného fondu, ktorí vykonávajú činnosť podľa Štatistickej klasifikácie ekonomických činností: 91.01 – Činnosti knižníc a archívov.   | a) | ročne (do 1. februára nasledujúceho roka)                                |
| <b>Kult (MK SR) 16-01</b>    | <b>Ročný výkaz o verejných podujatiach v oblasti profesionálnej hudobnej kultúry</b>               | Obce, ktoré v rámci svojej činnosti usporadúvajú verejné hudobné podujatia profesionálnych hudobných telies a umelcov, ktorí vykonávajú činnosť podľa Štatistickej klasifikácie ekonomických činností: 90.02 – Podporné činnosti súvisiace so scénickým umením a 90.04 – Prevádzka kultúrnych zariadení.  | a) | ročne (do 1. marca nasledujúceho roka)                                   |
| <b>MK (MDVRR SR) 1-93</b>    | <b>Ročný výkaz o miestnych komunikáciách</b>   | Obce  | a) | raz za tri roky /rok zisťovania 2012/( do 30. apríla nasledujúceho roka) |
| <b>Škol (MŠVVŠ SR) 1-01</b>  | <b>Výkaz o materskej škole</b>   | Materské školy  | a) | ročne (do 20. septembra sledovaného roka)                                |
| <b>Škol (MŠVVŠ SR) 3-01</b>  | <b>Výkaz o základnej škole</b>   | Základné školy  | a) | ročne (do 20. septembra sledovaného roka)                                |
| <b>Škol (MŠVVŠ SR) 40-01</b> | <b>Výkaz o počte žiakov základných umeleckých škôl, detí materských škôl a školských zariadení</b> | Základné školy, umelecké školy, materské školy, obec  | a) |  |

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

|                             |  |  |    |  |
|-----------------------------|--|--|----|--|
|                             | <b>a poslucháčov jazykových škôl v územnej pôsobnosti obce</b> |  |    |  |
| <b>Škol (MŠVVŠ SR) 1-04</b> | <b>Štvrtročný výkaz o práci v školstve</b>                     | Základné školy, umelecké školy, materské školy, obec | a) |  |

Zdroj: ŠÚ SR

Poznámka: \* metóda štatistického zisťovania: a) vyčerpávajúce  
b) výberové

Vysvetlivky:

Pre naplnenie základného poslania poskytovať štatistické informácie o stave a vývoji ekonomiky a o sociálnom vývoji v Slovenskej republike zákonodarným a vládny orgánom, orgánom štátnej správy, obciam, verejnosti a zahraničným používateľom **Štatistický úrad Slovenskej republiky** každoročne organizuje a vykonáva štatistické zisťovania v spravodajských jednotkách.

Z dôvodu zabezpečenia svojej činnosti a jej riadenia, ale aj v rámci deľby práce v oblasti štátnej štatistiky vykonávajú štatistické zisťovania aj ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a nimi riadené organizácie a iné orgány štátnej správy zriadené podľa osobitných predpisov. Podmienky pre získavanie potrebných informácií sú upravené zákonom č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike, ktorý nadobudol účinnosť od 01. 01. 2002. Na základe tohto zákona má právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá je spravodajskou jednotkou, povinnosť poskytnúť bezplatne, úplne, pravdivo a v ustanovených termínoch údaje požadované štátnymi štatistickými zisťovaniami, ktoré sú uvedené v **Programe štátnych štatistických zisťovaní**.

**Zisťovania vykonávané Štatistickým úradom:**

(formulár označený červenou farbou)

**Zisťovania vykonávané ministerstvami:**

(formulár označený zelenou farbou)

**Spoločný obecný úrad Krupina***Všeobecné informácie*

Spoločný obecný úrad bol zriadený, na základe zmluvy o zriadení od 01.01. 2003, účastníkom ktorej bolo 34 obcí a dve mestá. Spoločný obecný úrad bol zriadený v začiatkoch s dvomi pracoviskami – Mesto Dudince a Mesto Krupina. Toto sa neosvedčilo z dôvodu organizačného zabezpečenia chodu úradu, pretože nebolo pravidelne zabezpečené zastupovanie.

*Predmet činnosti spoločného obecného úradu*

Účastníci zmluvy zriadili spoločný obecný úrad:

- na zabezpečovanie výkonu prenesených úloh štátnej správy a kompetencií v zmysle zákona o prechode pôsobností, a to na úseku územného plánovania a stavebného poriadku (zákona č. 50/1976 Zb.), ochrany prírody a krajiny (zákona č. 543/2002 Z. z.), pozemných komunikácií (zákona č. 135/1961 Zb.), štátnej vodnej správy (zákona č. 364/2004 Z. z. vodný zákon), ochrany ovzdušia (zákona č. 478/2002 Z. z. zákon o ovzduší), ochrany pred povodňami (zákona č. 666/2004 Z. z. o ochrane pred povodňami);
- na výkon originálnych pôsobností - spracúvania všeobecne záväzných nariadení a interných noriem obce, zabezpečovania procesu verejného obstarávania (zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní), správy sociálnych vecí (zákona č. 195/1998 Z. z.), vyhotovenia právnej dokumentácie (zmlúv a pod.);
- na výkon ďalších úloh, na ktorých sa dohodnú účastníci zmluvy prijatým uznesením na zasadnutí účastníkov zmluvy.

*Organizácia spoločného obecného úradu*

Sídlom SOÚ je Mesto Krupina, ktoré má vo svojej štruktúre úsek SOÚ.

Štatutárnym orgánom v pracovnoprávných vzťahoch zamestnancov SOÚ a v majetkovo - právnych veciach týkajúcich sa len SOÚ je primátor mesta Krupina, ktorý koná v mene účastníkov zmluvy ako štatutárny orgán na základe platného uznesenia primátorov miest a starostov obcí. Uznesenie sa prijíma nadpolovičnou väčšinou všetkých účastníkov zmluvy.

Činnosť SOÚ riadi vedúci SOÚ, ktorý je menovaný štatutárnym orgánom a za svoju činnosť zodpovedá štatutárnemu orgánu.

Počet zamestnancov SOÚ je v zmysle schválenej organizačnej štruktúry.

O plnení úloh vyplývajúcich z činností SOÚ informuje štatutárny orgán s vedúcou SOÚ všetkých účastníkov zmluvy na pravidelných zasadnutiach, ktoré sa konajú najmenej jedenkrát štvrťročne. Týmto nie je dotknutá možnosť zvolať mimoriadne zasadnutie ak to vyžadujú povinnosti vyplývajúce z činnosti SOÚ alebo ak o to písomnou formou požiada tretina účastníkov zmluvy.

Pre menej závažné rozhodnutia má SOÚ zvolenú kontrolnú komisiu, ktorá je zložená z troch starostov, v prvých rokoch zasadala častejšie, postupne časom jej zasadnutia neboli nevyhnutné a konajú sa podľa potrieb, pretože čas a cestovné náklady zaťažujú rozpočty obcí. Priemerná účasť na zasadnutiach je 26 až 30 starostov z 36.

*Spôsob financovania spoločného obecného úradu*

SOÚ má zriadené účty vo Všeobecnej úverovej banke a.s. pobočke v Krupine: bežný účet, dotačný účet a účet sociálneho fondu.

Podpisové vzory na finančné bankové operácie SOÚ má štatutárny orgán, vedúca SOÚ a jeden zamestnanec určený štatutárnym orgánom SOÚ. Pre zrealizovanie finančnej operácie sú potrebné vždy dva podpisy.

SOÚ je financovaný:

- zo štátneho rozpočtu, prenesené úlohy štátnej správy a kompetencie,
- z rozpočtu obcí, originálne pôsobnosti,
- z rozpočtu obcí, príspevky obcí na činnosť SOÚ.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Pri zostavovaní rozpočtu vychádza SOÚ z počtu obyvateľov, podľa ktorého sú obciam poukazované výnosy z daní z príjmov zo ŠR SR a podľa schváleného rozpočtu na príslušný kalendárny rok, ktorý schvaľujú primátori miest a starostovia obcí – účastníci zmluvy.

Finančné prostriedky poukazované z jednotlivých rozpočtových kapitol na prenesený výkon týkajúce sa výkonov, ktoré sa zabezpečujú na SOÚ, priamo na obce je obec povinná obratom najneskoršie do 10 dní po obdržaní poukázať na dotačný účet SOÚ.

V prípade zistenia záväzkov SOÚ nekrytých v rozpočte, účastníci zmluvy musia prijať adekvátne opatrenia organizačného alebo finančného charakteru.

Všetky príjmy a výdavky počas roka sa účtujú podľa rozpočtovej klasifikácie na úseku SOÚ a po zúčtovaní k 31.12. sa rozúčtujú do rozpočtu každej obce. S Mestom Krupina sa zúčtujú všetky ostatné výkazy okrem čerpania rozpočtu. Mesto Krupina prevádza na účet úseku SOÚ finančné prostriedky formou preddavku tak ako ostatné obce a následne z účtu SOÚ sa uhrádzajú mestu náklady za priestory, ktoré sú využívané zamestnancami SOÚ. Zostatok finančných prostriedkov obcí k 31.12. na úseku SOÚ a následne po zúčtovaní s mestom sa eviduje na účte 396 – ako záväzok voči obciam, a v účtovníctve obcí tiež na účte 396 ako pohľadávka.

Účastníci zmluvy sa dohodli, že ak pri zabezpečovaní úloh vyplývajúcich z tejto zmluvy vznikne na SOÚ finančný deficit zodpovedajú zaň všetci účastníci zmluvy spoločne a nerozdielne a tento finančný deficit zaplatia na bežný účet spoločného obecného úradu v prepočte na jedného obyvateľa podľa počtu obyvateľov svojej obce podľa stavu k 31.12. predchádzajúceho kalendárneho roka vedenom ŠR SR vždy najneskôr do jedného mesiaca po jeho zistení. V rokoch 2011 - 2013 predstavoval príspevok 1,20 eur na obyvateľa. Týmto ustanovením nie je dotknutá zodpovednosť vyplývajúca z pracovnoprávných vzťahov zamestnanca SOÚ.

### *Informácie z osobného stretnutia*

V prípade zabezpečovania ďalších úloh, ktoré neboli stanovené v rozpočte, resp. týkajú sa len niektorých obcí, na základe uznesenia obce, poukážu obce na účet SOÚ finančné prostriedky na túto činnosť (verejné obstarávanie, posudzujúca činnosť do zariadení pre seniorov). Doteraz stále došlo k spoločnej dohode.

Obstaranie dlhodobého majetku pre SOÚ je možné dohodnúť osobitnou zmluvou účastníkov s určením predmetu obstarania, ceny obstarania a finančných podielov. Hospodárenie s majetkom SOÚ sa riadi všeobecnej záväznými predpismi. O odpredaji takto získaného majetku môže rozhodnúť nadpolovičná väčšina účastníkov zmluvy.

SOÚ zakúpil z finančných prostriedkov všetkých obcí motorové vozidlo pre potreby spoločného obecného úradu. Evidencia za toto motorové vozidlo sa vedie samostatne, pohonné hmoty sú zúčtované na úseku SOÚ.

Podané žiadosti na úsekoch, ktoré zabezpečuje SOÚ sa registrujú spoločne s registratúrnym poriadkom mesta, po troch rokoch ich protokolom vedúca SOÚ odovzdá na príslušné obce.

**Združenie obcí hornej Torusy**

*Príklad: Výskumná úloha VŠEMVS „Model komunálnej reformy na Slovensku“ týkajúca sa mikroregiónu „Združenie obcí hornej Torusy“ ako jednej z foriem medziobecnej spolupráce[38]*

**Združenie obcí hornej Torusy** (ďalej len „ZOHT“), Krivianská 1, 082 71 Lipany, [www.hornatorysa.com](http://www.hornatorysa.com) je dobrovoľným združením obcí, ktorého poslaním je koordinácia činností v záujme všestranného rozvoja obcí a miest regiónu s dôrazom na oblasť cestového ruchu, životného prostredia, rozvoja podnikania, školstva, kultúry a športu.

Mesto Lipany je prirodzeným spádovým mestom a lídrom regiónu. V súlade s prechodom kompetencií zo štátu na samosprávu sa v období rokov 2002 - 2003 kreovalo viacero spoločných úradov – napr. matrika, stavebný úrad, školský úrad. Spoločné obecné úrady sú však formou typickou skôr pre prenesený výkon štátnej správy. Starostovia obcí, ktorí sa začlenili do spoločných úradov sa stretávali na pracovných stretnutiach k spoločným témam úradov, resp. k spoločným problémom regiónu a ukázalo sa, že aj v rámci výkonu originálnych kompetencií riešia veľmi podobné či spoločné problémy. Ako najvypuklejšia sa javila problematika regionálneho rozvoja, ktorá už svojím charakterom presahuje hranice obcí a miest. Vznikla teda potreba vytvoriť spoločnú organizáciu aj pre riešenie otázok regionálneho rozvoja, čo sa v praxi prejavilo vytvorením spoločnej úradovne na úseku regionálneho rozvoja.

ZOHT vzniklo dňa 30.12.2003 podpísaním Zmluvy o založení ZOHT, ktorú v zmysle § 20b a nasl. zákona o obecnom zriadení uzavrelo medzi sebou pôvodne 18 obcí. V čase spracovania štúdie bolo v ZOHT združených 26 obcí, pričom obec Vyšný Slavkov je z okresu Levoča, to znamená že ZOHT má dokonca „nadregionálny“ charakter. Obce združené v ZOHT spája spoločná história a tradície, spoločné záujmy a predovšetkým chuť robiť veci spoločne.

Od svojho vzniku doteraz sa ZOHT stalo odborným pracoviskom zameraným predovšetkým na regionálny rozvoj, projektový manažment a cestovný ruch. Vo všeobecnosti je predmetom činnosti ZOHT najmä starostlivosť o životné prostredie, oblasť školstva, kultúry a športu, oblasť cestovného ruchu, regionálneho rozvoja, sociálna oblasť a rozvoj podnikania.

Činnosť ZOHT sa riadi prijatými stanovami. Orgánmi ZOHT sú valné zhromaždenie, rada, štatutárny orgán, kontrolná komisia. Členovia ZOHT sa pravidelne stretávajú na zasadani valného zhromaždenia (1x za 2 mesiace), na pracovných stretnutiach ZOHT (1x za 3 mesiace), členovia rady ZOHT zasadajú podľa potreby. Činnosť ZOHT sa riadi plánom činnosti ZOHT, ktorý schvaľuje valné zhromaždenie ZOHT na jednotlivé polroky a obsahuje celoročné aktivity a špecifické aktivity. ZOHT má v súčasnosti dvoch zamestnancov.

Valné zhromaždenie ZOHT pravidelne schvaľuje rozpočet ZOHT, jeho návrh a plnenie. ZOHT má spoločný účet. Činnosť ZOHT je financovaná z viacerých zdrojov, napr.: príspevky združených obcí, príjmy z vlastnej činnosti, dary, granty, dotácie, výnosy z majetku, príjmy z reklám a iné zdroje.

Počas existencie si ZOHT vybudovalo v mikroregióne pevnú pozíciu. Je partnerom viacerých organizácií, ktoré pôsobia v tejto oblasti, spolupracuje s orgánmi štátnej správy a samosprávy a tretím sektorom.

Za uplynulé roky systematickej práce sú viditeľné konkrétne výsledky vo forme:

- rastu úspešných a podporených spoločných projektoch pre ZOHT,
- rastu úspešných a podporených projektoch pre obce, tretí sektor a pod.,
- vysokej návštevnosti web stránky [www.hornatorysa.com](http://www.hornatorysa.com),
- rastu odborných vedomostí pracovníkov ZOHT,
- záujmu iných obcí o členstvo v ZOHT.

Množstvo aktivít, ktoré ZOHT pre mikroregión realizuje, sú rozdelené do štyroch oblastí:

- plánovanie rozvoja na základe spracovaných dokumentov pre rozvoj: Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja, Komunitný plán sociálnych služieb, Integrovaná stratégia rozvoja územia,
- príprava a implementácia projektov v oblastiach: protipovodňovej ochrany, cezhraničnej spolupráce (Poľsko), životného prostredia, kultúry a kultúrneho dedičstva, cestovného ruchu a vidieckeho turizmu, regionálneho rozvoja (napr. aktivity v rámci programu LEADER a pod.), vzdelávania,
- modernizácia mikroregiónu, všetky partnerské obce majú prístup na internet, vybavenie

počítačom a tlačiarňou. Informatizácia a praktické využívanie elektronickej komunikácie veľmi uľahčuje komunikáciu v mikroregióne, zjednodušuje organizáciu a koordináciu spoločných aktivít, zabezpečuje promptné rozhodovanie, zisťovanie rôznych štatistických ukazovateľov a pod.,

- odborné poradenstvo, ZOHT predstavuje odborné pracovisko v regióne, ktoré poskytuje a zabezpečuje poradenský servis v oblasti plánovania, projektového manažmentu, informačného servisu, rozvoja ľudských zdrojov predovšetkým pre obce v ňom združené, avšak svoju pozornosť venuje aj ostatným sektorom mikroregiónu.

**Zahraničné príklady komunálnych reforiem***Česká republika*

Česká republika je republikou s politickým systémom parlamentnou demokraciou. Má rozlohu 78 866 km<sup>2</sup>, má cca 10,505 milióna obyvateľov. Z územno-správneho členenia je rozdelená na 14 krajov, 77 okresov a 6 254 obcí. Hlavným mestom je Praha, ako najväčšia obec z hľadiska počtu obyvateľov cca 1,262 milióna obyvateľov s rozlohou 496 km<sup>2</sup>. Praha má zároveň špecifické postavenie a je samostatnou jednotkou postavenou na úroveň krajov z objemu jej priznaných kompetencií. Praha je založená na 112 katastrálnych územiach, pretože predstavuje výnimku, čo súvisí s jej historickým vývojom. Česká legislatíva tiež zakazuje, aby obce boli postavené na viacerých katastrálnych územiach. Územie Prahy predstavuje celkovo 57 mestských častí s 22 správnymi obvodmi, ktoré sú určené na prenesený výkon štátnej správy.

Súčasnú kompetenčnú kategorizáciu obcí uviedol zákon o obciach a zákon o stanovení obcí s povereným obecným úradom. K naplneniu vzniku krajov alebo území ako vyšších samosprávnych celkov prišlo až v roku 1997, kedy bol prijatý ústavný zákon o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov. Ich zrealizovanie do života si vyžiadalo ešte niekoľko zákonov, z ktorých je dôležitým zákon o krajoch. Je však potrebné spomenúť, že ako na Slovensku, regionálne samosprávne štruktúry boli v Čechách ovplyvnené snahou Českej republiky o vstup do Európskej únie.

Od 90 - tých rokov sa usilovali vlády v Českej republike o reformu verejnej správy a tiež od roku 1999 o zvýšenie kvality a výkonnosti celej verejnej správy.

Verejná správa v Českej republike je tvorená dvomi zložkami – zo štátnej správy a samosprávy. Štátnu správu prostredníctvom svojich orgánov v Čechách vykonáva štát. Orgány štátnej správy sa členia na ústredné orgány štátnej správy a tiež orgány s obmedzenou územnou pôsobnosťou.

Česká republika je zaujímavým príkladom pre odborníkov, pretože na obecnej úrovni je existencia popri sebe stojacich obecných zastupiteľstiev, ako takmer výlučne samosprávnych orgánov, pričom vykonávajú niektoré prenesené štátnosprávne kompetencie. Preto je Česká republika považovaná u niektorých odborníkov za zmiešaný model, pre iných je to model približujúci sa k fúzii.

Česká republika je typickým príkladom krajiny s fragmentovanou lokálnou sídelnou štruktúrou. V roku 1989 bolo v Českej republike evidovaných viac ako 4 000 obcí. V roku 1990 bolo navrátenie samosprávneho charakteru obciam, odčlenením od pôvodných obcí. To zvýšilo počet o ďalších skoro 1 700 obcí. Preto nie je prekvapujúce, že v Českej republike existuje v súčasnosti takmer 6 250 obcí. Viac ako 77 % zo všetkých obcí má menej ako 1 000 obyvateľov. Preto táto situácia viedla v roku 2003 ku kategorizácii obcí.

V rámci tohto procesu boli vytvorené tri typy obcí:

- obce prvého stupňa (obce s najmenším objemom kompetencií),
- obce druhého stupňa, aj obce s povereným obecným úradom (patrí sem približne 400 obcí),
- obce tretieho stupňa, aj ako obce s rozšírenou pôsobnosťou (do tejto skupiny patrí 205 miest).

Kraje sú verejnoprávnu korporáciou. Riadia sa zákonom o krajoch. Orgánmi kraja sú Zastupiteľstvo kraja, počet členov je podľa obyvateľov v kraji, Rada kraja, podľa počtu obyvateľov v kraji, námestník, ktorý zastupuje kraj navonok, Krajský úrad, zvláštne orgány, ktoré zriaďuje hajtman, určené na prenesený výkon pôsobnosti, v zmysle zákona.

Obec je verejnoprávna korporácia, ktorá sa riadi zákonom o obciach. Obec je základom územnej samosprávy. Je základným územným samosprávnym spoločenstvom občanov na územnom celku, ktorý je vymedzeným celkom hranicami územia obce. Obec disponuje vlastným majetkom, svoje záležitosti spravuje samostatne, vystupuje v právnych vzťahoch vo svojom mene, a nesie svoju zodpovednosť, ktorá vyplýva z týchto vzťahov. Obec však môže niesť aj označenie mesto, pokiaľ však spĺňa stanovené kritériá.

Orgánom obce je zastupiteľstvo, ktoré volí zo svojich členov svojho starostu. Ten zastupuje obec navonok, stojí na čele obecného úradu.

Zastupiteľstvo si môže zriadiť svoje kontrolné orgány. Obec spravuje svoje záležitosti samostatne, vo svojej pôsobnosti, v zákonoch stanovených záležitostiach môžu orgány obce vykonávať aj štátnu správu.

*Maďarská republika*

Rozloha Maďarskej republiky je 93 029 km<sup>2</sup>, počet obyvateľov je 9,982 milióna. Územno-správnym členením je rozdelenie na 19 žúp a 3 175 obcí. Hlavným mestom je Budapešť. Je zároveň najväčšou obcou

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

z hľadiska rozlohy 525,13 km<sup>2</sup>, je súčasťou župy a administratívne sa člení na 23 mestských častí. Najmenšou obcou z hľadiska počtu obyvateľov je Iborfia (12 obyvateľov).

V krajine je silná tradícia dvojúrovňovej územnej samosprávy s dominanciou obecnej samosprávy.

Maďarská republika je vďaka svojej sídelnej štruktúre zaradené medzi fragmentované európske krajiny.

Územie Maďarskej republiky je rozdelené do 42 regiónov, ktoré predstavujú župy s počtom 19, ako aj mestá s počtom 23, ktoré majú župné právo, vrátane hlavného mesta Budapešť.

Základ pre súčasný ústavný systém bol v Maďarskej republike vytvorený v rokoch 1989 - 1990, v prvej a druhej vlne ústavných zmien. Maďarská republika je podobne ako Slovenská republika unitárny štát s určitou mierou decentralizácie, ktorá je v celej štruktúre štátnej správy. V Maďarskej republike je verejná správa okrem už spomenutej štátnej správy zložená aj z jej druhej zložky – samosprávy.

Štátna správa podobne ako v našej krajine má vedľa ústredných orgánov štátnej správy – aj ústredné orgány štátnej správy, ktoré stoja mimo jednotlivé vládne rezorty a tiež tri civilné služby.

Systém územnej samosprávy je v Maďarskej republike dvojúrovňový a skladá sa z miestnych samospráv – na lokálnej úrovni a tiež regionálnej úrovni. Lokálnu úroveň tvoria mestá, resp. obvody hlavného mesta, ktorých je okolo 3 158. Regionálnu úroveň tvoria župy, resp. samospráva hlavného mesta. Voľba starostov vrátane starostu hlavného mesta a starostov obvodov mesta je už od roku 1994 priamou voľbou a volebný systém je väčšinový. Úlohy, ktoré plní obecná samospráva sú rozdelené do dvoch skupín, na povinné úlohy a dobrovoľné úlohy.

### *Poľská republika*

Poľsko je republikou s politickým systémom parlamentnou demokraciou. Štátnym riadením je to republika s rozlohou 312 685 km<sup>2</sup>, s počtom obyvateľov 38,501 mil. Hlavným mestom je Warszawa, ktorá je najväčšou obcou s počtom obyvateľov cca 1,7 mil. Najmenšou obcou z hľadiska počtu obyvateľov je Krynica Morska cca 1 360 obyvateľov.

V Poľskej republike je systém verejnej správy členený na štátnu správu a samosprávu.

Štátna správa je v Poľskej republike organizovaná na troch úrovniach:

Tvorí ju úroveň štátu ako celku, ktorú predstavuje prezident, parlament, tiež Rada ministrov (vláda). Úroveň krajov predstavujú vojvodstvá na čele s vojvodom (prednostom). Celkovo túto úroveň predstavuje 16 vojvodstiev. Úroveň okresu – predstavuje starosta so svojou okresnou administratívou. Celkovo je na tejto úrovni úroveň 379 okresov, z nich 314 má postavenie krajinských okresov a postavenie mestských okresov 65 okresov, alebo miest, ktoré majú postavenie okresu.

Samospráva predstavuje tri úrovne:

- Úroveň kraja predstavujú vojvodstvá, ako samospráva vyššieho územného celku.
- Úroveň okresu predstavuje samospráva nižšieho územného celku.
- Úroveň obce (gmíny) predstavuje samospráva na lokálnej úrovni. Obec je základnou jednotkou miestnej samosprávy.

Orgány samosprávy tvoria obecné zastupiteľstvo, v mestách mestské zastupiteľstvo a výkonný výbor gmíny. Celkom je na takejto úrovni cca 2 489 obcí (gmín).

Obec má právnu subjektivitu a v Poľskej republike existujú aj malé obce, ktorých názov je wies, alebo osiedlo. Tieto nemajú právnu subjektivitu a tiež administratívne spadajú pod najbližšiu obec, ktorá má právnu subjektivitu. Podobne takto sa spájajú aj mestské časti.

Jednotlivé obce, ktoré hraničia vedľa seba a vytvárajú nižší územný celok – poviat. Poviat je samosprávnym celkom, ktorý má právnu subjektivitu.

Pokiaľ ide o medziobecnú spoluprácu obyvateľov Poľskej republiky, táto sa začala rozvíjať od roku 1990. V Poľskej republike existuje štvorica univerzálnych združení: Metropolitná únia, Únia poľských miest, Únia malých poľských miest, Únia vidieckych obcí. Tieto napomáhajú obyvateľom lepšej spolupráci a ich zocelovaniu v krajine.

### *Belgicko*

Medziobecné spoločnosti sú právnické osoby, vystupujúce v právnych vzťahoch vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť. Tieto medziobecné spoločnosti sú schvaľované obecnými radami. Môžu byť spolu vytvorené aj so súkromnými právnickými osobami, obce v nich však musia mať väčšinu a miesta šéfov dozorných a správnych rád („public – private - partnership“ – verejnosúkromné partnerstvo). Tieto spoločnosti sú oslobodené od platenia daní všetkých typov.

Ide o niektoré oblasti, v ktorých je poskytovanie služieb takýmto spôsobom výhodné, napr.: zásobovanie vodou, plynom, elektrinou, ekonomický rozvoj – príprava priemyselných parkov, rekreačných



## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

zón, správa pozemkov a výstavba komunálnych bytov, odpadové hospodárstvo, krematóriá, cestovný ruch, sociálno – zdravotnícka problematika.

Tento spôsob spolupráce medzi obcami sa nevyklučuje ani na Slovensku, naopak, zákony obciam dovoľujú podnikať, môžu teda vytvárať právnické osoby – obchodné spoločnosti, aj za účasti súkromných (právnických) osôb. Takýto druh činnosti sa už dnes uplatňuje aj na Slovensku.

### *Dánsko*

Municipalizácia v Dánsku, jej príprava a realizácia prebehla v rokoch 1958 – 1970. Pred zlučováním existovalo 1 388 obcí, dnes je ich 275. Systém zlučovania, ako aj celý jeho postup bol schválený parlamentom, pričom boli stanovené základné kritériá (napr. definícia, čo je obec ako správna jednotka) a časový limit, do ktorého sa mohli obce zlúčiť. Takto dobrovoľne sa zlúčilo okolo 1 050 obcí. Ďalších cca 350 bolo zlúčených „zhora“.

Základné kritériá pre zlučovanie boli nasledovné:

- mesto – obec, obklopujúce vidiecke obce môžu byť zahrnuté do pôsobenia novej obce, ktorá zabezpečí priestor pre priemyselný aj obchodný rast,
- obec nemôže mať menej ako 4 000 – 6 000 obyvateľov,
- obce by nemali byť pri zlučovaní rozdelené,
- nepretrhnú sa predchádzajúce priemyselné, ekonomické a ľudské vzťahy,
- úlohy by mali byť riešené čo najbližšie k občanom (princíp subsidiarity).

Pri municipalizácii rozlišovali tri základné modely, akými sa municipalizácia vykoná:

1. centralizačný – vláda predkladá konkrétny model, ktorý sa potom realizuje zvyčajne počas jedného volebného obdobia; ide o rýchly model,
2. dobrovoľný – parlament určí hlavné kritériá pre zlučovanie obcí, ale nechá to urobiť priamo miestnej samospráve; ide o pomalý model,
3. zmiešaný model – parlament schváli a predloží základné kritériá pre zlučovanie, stanoví časové limity pre dobrovoľné zlučovanie a potom rozhodne o zlúčení len tam, kde miestna samospráva nie je schopná vykonať zlúčenie dobrovoľne; ide o stredne rýchly model.

Takéto väčšie správne jednotky umožňujú jednak efektívne poskytovanie služieb občanom, ale majú obrovský význam pri fiškálnej decentralizácii. V Dánsku mohlo dôjsť k zmene daňového určenia aj k daňovej právomoci, pretože takéto väčšie správne jednotky sú schopné zabezpečovať aj výber, správu a prerozdelenie daní.

Zaujímavé sú aj iné údaje. Priemerná rozloha obce v Dánsku pred reformou bola 31 km<sup>2</sup> po reforme 157 km<sup>2</sup>; priemerný počet obyvateľov obce pred reformou 1 996, po reforme 14 305; a veľmi zaujímavý (a podnetný pre Slovensko) údaj – počet miestnych politikov pred reformou bol 11 529, po reforme 4 733. Napriek zásadnému zníženiu počtu obcí sa aj v Dánsku uplatňuje model medziobecnej spolupráce pri zabezpečovaní niektorých služieb, pričom ide o dohody medzi obcami na dobrovoľnej báze.

Od 1. januára 2007 sa začala v Dánsku realizovať ďalšia etapa komunálnej reformy, ktorá bola pripravovaná špeciálnou komisiou od roku 2002. Členmi tejto komisie boli okrem expertov, zástupcovia dotknutých ministerstiev aj predstavitelia miestnej a regionálnej samosprávy.

Súčasná reforma znamená zníženie počtu obcí z 271 na 98 a zníženie počtu krajov zo 14 na päť. Nové obce musia mať minimálne 20 000 obyvateľov, ale vo všeobecnosti je snaha, aby mali cca 30 000 obyvateľov. Obce s menej ako 20 000 obyvateľmi musia v budúcnosti preukázať, že uzavreli dohodu o spolupráci s väčšou obcou. To sa však týka iba sedem nových obcí, ktoré spravidla ležia na malých ostrovoch.

Cieľom tejto rozsiahlej zmeny je významný presun kompetencií zo súčasných krajov na obce. Ide napríklad o kontrolu v životnom prostredí, vzdelávanie dospelých, špeciálne služby. Okrem iných napríklad aj sprostredkovanie práce v tzv. miestnych centrách zamestnanosti. Tento zámer bude overený v 14 pilotných mestách. Zaujímavosťou je, že niektoré miestne úlohy budú odovzdané na štátnu úroveň. Týka sa to napríklad kompetencií v oblasti daní.

Komplexnosť projektu je najlepšie vyjadrená potrebou cca 50 nových zákonov a 250 nariadení, ktoré pripraví ministerstvá.

Orgány nových obcí budú volené každé štyri roky, pričom počet poslancov sa pohybuje medzi 25 – 31, s výnimkou Kodane, ktorá bude mať 55 členné zastupiteľstvo.

Úlohy nových regiónov sa obmedzia najmä na zdravotníctvo, regionálny rozvoj, životné prostredie a hromadnú prepravu. Regióny nebudú vyberať žiadne dane a ich aktivity budú financované z úrovne obcí a štátu.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Zaujímavosťou je tiež to, že celý proces prípravy prebehol bez významných protestov a veľmi konštruktívne. Dôvodom bola všeobecná snaha zvýšiť význam miestnej samosprávy v Dánsku, ako konkurencieschopné investičné miesto v rámci Európskej únie. Už doteraz silné prepojenie, partnerstvo, medzi centrálnou vládou a obcami sa ich posilnením, pri súčasnom oslabení druhej úrovne (krajov) samosprávy, ešte zvýši.

Vzhľadom na dnešnú vysokú fragmentáciu územného osídlenia Slovenska by takýto postup bol vítaný, aj keď v súčasnosti nie je jednoznačne podporovaný žiadnou relevantnou spoločenskou a politickou silou.

### *Syndikáty a mestské spoločenstvá vo Francúzsku*

*Spoločenstvo obcí* - zriadenie spoločenstiev zo zákona, pričom minimálne dve kompetencie sú povinné – územné plánovanie a ekonomický rozvoj spoločného územia. Ďalej zákon určuje ďalšie štyri bloky kompetencií, z ktorých si spoločenstvo musí vybrať aspoň jednu (životné prostredie, bytová politika, cestná infraštruktúra, stavba a údržba zariadení pre materské školy, základné školy, pre šport a kultúru). Združujú sa takto obce zaradené do volebného dištriktu. Ak tak nevykonali, teda netransformovali sa na spoločenstvo dobrovoľne do určitého časového termínu, urobí tak štát zo zákona.

*Spoločenstvo aglomerácie* - štruktúry vznikajúce okolo miest, administratívnych centier. Podľa zákona spoločenstvá aglomerácie majú od 50 000 do 500 000 obyvateľov žijúcich okolo centrálnej obce s viac ako 15 000 obyvateľmi, alebo ak je táto obec administratívnym centrom, môže mať aj menej ako 15 000 obyvateľov.

Má štyri povinné bloky kompetencií:

- ekonomický rozvoj, vrátane vytvárania zón priemyselných a obchodných činností,
- územné plánovanie a hromadná doprava,
- sociálna starostlivosť (bývanie, sociálne bývanie osôb v ohrození, starostlivosť o stavby spoločného záujmu),
- prevencia kriminality, správa služieb zabezpečujúcich začleňovanie do ekonomického a sociálneho života spoločenstva aglomerácie.

Aby mohlo mať spoločenstvo niektoré výhody, ktoré poskytuje zákon (finančné príspevky štátu), musí vykonávať minimálne tri z piatich ďalších kompetencií:

- starostlivosť o cestnú sieť a parkoviská s významom pre spoločenstvo aglomerácie,
- odpadové vody a zásobovanie vodou,
- starostlivosť o zdravé prostredie,
- ochrana životného prostredia (vzduch, hluk, triedenie a likvidácia odpadu),
- výstavba, prevádzka a údržba kultúrnych a športových zariadení s významom pre spoločenstvo aglomerácie.

Spoločenstvo je riadené radou, ktorá sa skladá zo zástupcov jednotlivých obecných zastupiteľstiev. Každá obec musí mať v rade aspoň jeden hlas a najväčšia obec nesmie mať v rade viac ako 50 %.

*Spoločenstvo urbárne* - predošlá právna úprava umožňovala mestám vytvárať spoločenstvá miest, čo bolo neskorším zákonom zrušené a museli sa transformovať na spoločenstvo aglomerácie alebo na spoločenstvo urbárne. Ak nie, zo zákona (prostredníctvom prefektúry) vzniknú buď spoločenstvo aglomerácie alebo spoločenstvá obcí.

Urbárne spoločenstvo vykonáva nasledovné kompetencie:

- rozvoj a správa ekonomických, kultúrnych a sociálnych aktivít vykonávaných v záujme urbárneho spoločenstva,
- program obnovy, výstavby a údržby bytov, sociálne byty,
- územnoplánovacie činnosti, cestná sieť, hromadná doprava,
- vodovody a kanalizácie, cintoríny a krematóriá, hasiči a záchranný systém,
- ochrana životného prostredia.

*Syndikát* - obce majú možnosť (ide teda o dobrovoľnú formu spolupráce, nie je vytváraný nátlak zákonom) spájať sa do jedno aj viacúčelových združení, ktoré sa nazývajú syndikáty. Vo Francúzsku je ich viac ako 17 000.

Francúzsko síce na jednej strane tvrdí, že je decentralizované, na druhej strane je v jeho verejnej správe ešte stále prítomný silný vplyv štátu. Aj napriek trendu znižovať počet obcí v okolitých európskych krajinách, najmä počas 2. polovice 20. storočia, francúzska verejná správa sa snaží o ich uchovanie. Na druhej strane sa snaží, vzhľadom na neefektívnosť takéhoto stavu, zákonnými normami nútiť obce (mestá) do vytvárania rôznych spoločenstiev. Takáto štruktúra sa nejaví na slovenské pomery ako celkom vhodná.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

### *Spolková republika Nemecko*

Základnou jednotkou územnej samosprávy je obec. Ich počet sa počas druhej polovice dvadsiateho storočia znížil. V Nemecku sa pre obec používajú aj iné názvy, resp. rozlišujú sa „viaceré druhy obcí“.

V Nemecku sú známe aj mestské časti – v obciach s viac ako 100 000 obyvateľmi môžu mať mestské časti vlastnú samosprávu, ktorá je ale spravidla tvorená poslancami mestského zastupiteľstva, zvolenými za túto mestskú časť.

Najrozšírenejším typom spolupráce sú tie formy, kde obce vytvárajú združenia pre plnenie všetkých tých úloh, ktoré sú nad rámec ich možností. Tieto združenia majú vlastnú právnu subjektivitu a majú svoje vlastné orgány, ktoré sú volené priamo obyvateľmi obcí, ktoré sú členmi takéhoto združenia. Medzi takéto združenia sa radia najmä nasledujúce formy spolupráce:

- Samosprávne okresy - sem sa zaraďujú aj tzv. samosprávne mestské okresy, zahŕňajúce mesto a jeho okolie. Spravuje na svojom území všetky verejné úlohy, ktoré prekračujú možnosti obcí v danom území. Samosprávne okresy majú svoje volené orgány a výkonný orgán (okresný úrad), ktorý plní aj úlohy prenesené zo štátnej správy.

- Zväzové obce - pozostávajú z niekoľkých obcí (miestna obec), tie prakticky nevykonávajú žiadne samosprávne funkcie. Zachováva sa v nich funkcia miestneho starostu, jeho právomoci sú viac-menej symbolické. V Dolnom Sasku sa podobné usporiadanie nazýva spoločné obce. Podľa tam platného zákona o obecnom zriadení sa v spoločnej obci spájajú povinne obce s počtom obyvateľom menším ako 400, pričom v spoločnej obci môže byť najviac 10 pôvodných obcí. Počet obyvateľov takejto spoločnej obce nemá prekročiť 7 000.

Ďalšou možnosťou spolupráce, ktorá sa v nemeckých krajinách využíva, sú miestne správne jednotky, pri ktorých obec z hľadiska svojej právnej subjektivity zostáva zachovaná, najnáročnejšie správne agendy však spoločne vykonáva jedna obec. Ide najmä o úlohy v oblasti územného plánovania, v sociálnej sfére. Pre takýto typ spolupráce sa používa názov Verwaltungsgemeinschaft – správne spoločenstvo.

Na plnenie úloh, ktoré presahujú možnosti jednotlivých obcí sa v Nemecku vytvárajú aj jednoúčelové združenia. Typické pre ne je, že ich orgány sú volené zastupiteľskými orgánmi združených obcí, alebo sú tvorené osobami delegovanými týmito zastupiteľskými orgánmi. Okrem toho, tieto združenia sú často subjektmi obchodného práva, resp. riadia sa právnymi predpismi, ktoré nie sú celkom typické pre právnické osoby typu obce.

Medzi takéto združenia patria:

- účelové združenie, zmluvné spoločenstvo,
- komunálne pracovné spoločenstvo,
- regionálne združenia.

Aj napriek čiastočnej municipalizácii, ktorá sa v Nemecku vykonala, je stále nutná spolupráca medzi obcami. Pre Slovensko, vzhľadom na predpokladaný silný odpor voči municipalizácii, by mohol byť zaujímavý pre medziobecnú spoluprácu model zväzových obcí, prípadne model správneho spoločenstva. Samozrejme, vyžiadalo by si to legislatívne zmeny v zmysle zákonného donútenia obcí k takejto spolupráci, na základe pevne stanovených kritérií.

### *Rakúsko*

V Rakúsku upravuje medziobecnú spoluprácu spolková ústava. Obce majú právo vytvárať pre plnenie úloh, ktoré sú v ich vlastnej pôsobnosti, združenia obcí. Vytvorenie takéhoto združenia je podmienené súhlasom dohliadajúceho štátneho orgánu. Združovanie sa týka najmä úloh v oblasti zásobovania vodou, kanalizácie, komunálneho odpadu, vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, sociálnych služieb. Združenia majú vlastnú právnu subjektivitu. Okrem toho si obce vytvárajú spoločenstvá obcí bez právnej subjektivity, ktoré sú zamerané najmä na prevádzkovanie spoločného obecného úradu, prevádzkovanie spoločnej počítačovej siete, spoločné vyberanie dane z nehnuteľností, atď. Zo zákona môže spolková krajina vytvoriť aj združenie obcí s povinnou účasťou.

Podobný spôsob medziobecných spolupráce sa zatiaľ u nás nevyskytuje, na povinné združovanie zatiaľ u nás chýba legislatíva, ktorá by obce do povinného združovania za účelom plnenia konkrétnych úloh nútila. Spoločenstvá bez právnej subjektivity, napríklad na výkon SOÚ na plnenie niektorých úloh (nie na vydávanie rozhodnutí!) sa už na Slovensku vyskytujú.

### *Švajčiarsko*

Obce úzko spolupracujú najmä s kantónmi, ktorých súčasťou sú, pričom ide najmä o výkon konkrétnych činností a jeho financovanie. Medzi obcami sú rozšírené najmä účelové združenia, ktoré spoločne pre združené obce vykonávajú tie činnosti, ktoré sa majú vykonávať na obecnej úrovni, v pôsobnosti obecných

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

orgánov. Príkladom sú tzv. školské obce, do ktorých sa obce združujú povinne zo zákona za účelom zabezpečovania základného a stredného školstva (okrem odborného).

Okrem toho existujú združenia obcí založené na dobrovoľnej báze, ktoré si obce zakladajú na zabezpečovanie úloh ako čistenie odpadových vôd, zásobovanie vodou, sociálne služby, nemocnice, cintoríny, špeciálne školy, regionálne plánovanie, nadobecná doprava, požiarna ochrana, športoviská, rekreácia, atď.

V posledných rokoch prebieha proces zlučovania obcí prakticky vo všetkých kantónoch. V práci využívame naše poznatky so spôsobu zlučovania obcí v kantóne Luzern.

### *Švédsko*

Švédsko je ďalším príkladom škandinávského štátu, ktorý približne v polovici 20. storočia (v 50-tych rokoch) vykonal municipalizáciu a zredukoval počet obcí z cca 2 500 na niečo viac ako polovicu. Tento trend pokračoval aj v priebehu 60-tych až 80-tych rokoch a počet obcí, samosprávnych jednotiek, sa ustálil na dnešných 288. Vo Švédsku existujú aj tzv. farské obce, sú jednotkami cirkvi a spravujú sa Farským správnym poriadkom.

Vzhľadom na to, že vo Švédsku došlo k rozsiahlej municipalizácii, obce dokážu väčšinu kompetencií a služieb občanom zabezpečiť samotné. Napriek tomu však existujú dobrovoľné združenia obcí, ktoré zabezpečujú vybrané záležitosti. Celý princíp funguje v podstate rovnakým spôsobom ako v Dánsku.

### *Veľká Británia*

Samospráva Veľkej Británie, napriek tomu, že prešla v 20. storočí niekoľkými reformami, je stále založená na silných tradíciách. Štruktúra samosprávy tomu napovedá. Anglicko má v urbanizovaných územiach jednostupňovú samosprávu – 36 metropolitných okresov. Okrem nich Londýn pozostáva z 33 londýnskych samosprávnych obvodov. Vidiecke územia majú dvojstupňový systém samosprávy – grófstva a okresy. V niektorých územiach boli okresy a grófstva zlúčené do jednej unitárnej správy, dnes je v Anglicku 13 takýchto samospráv. Na príklade Anglicka vidíme, že samospráva tohto ostrovného štátu má značne odlišnú štruktúru ako v kontinentálnej Európe.

V niektorých grófstvach vytvárajú samosprávy spoločné organizácie zodpovedné za políciu, požiarnu ochranu, likvidáciu odpadu a územné plánovanie. Tieto organizácie sú právnickými osobami, majú teda vlastné orgány a právnu subjektivitu a sú zodpovedné za vykonávanie danej služby na danom území. Výkonným orgánom takejto organizácie je rada, do ktorej sú menovaní členovia jednotlivými samosprávami v danom území, zvyčajne pomerne podľa počtu obyvateľov.

Vzhľadom na usporiadanie Veľkej Británie, mnohoročné tradície, veľký počet urbanizovaných typov osídlenia, atď., celkom odlišné od spôsobu správy v kontinentálnej Európe, nie je tento model podľa nášho názoru vhodný na slovenské pomery.

## Výber kontrolovaných subjektov pre navrhovanú kontrolnú akciu na rok 2014

| Expozitúra/počet      | veľkostná kategória | § 17                | § 22              | IČO      |
|-----------------------|---------------------|---------------------|-------------------|----------|
| <b>Bratislava - 2</b> | 1000 - 1 999        | Záhorská Ves        | -----             | 00305219 |
|                       | 2 000 - 4 999       | Rohožník            | -----             | 00309923 |
| <b>Trnava - 8</b>     | 200 - 499           | -----               | Dobrohošť         | 00305359 |
|                       |                     | Prietržka           | -----             | 00309877 |
|                       | 500 - 999           | Dobrá Voda          | -----             | 00312380 |
|                       |                     | -----               | Hviezdoslavov     | 00305456 |
|                       |                     | -----               | Podbranč          | 00309818 |
|                       | 1 000 - 1 999       | -----               | Šajdíkove Humence | 00310051 |
|                       |                     | Vinohrady nad Váhom | -----             | 00306304 |
| 2 000- 4 999          | Nový Život          | -----               | 00305626          |          |
| <b>Trenčín - 8</b>    | 0 - 199             | -----               | Omastiná          | 00699306 |
|                       | 200 - 499           | -----               | Borčany           | 31823050 |
|                       |                     | Horňany             | -----             | 00311570 |
|                       | 500 - 999           | Horná Mariková      | -----             | 00317276 |
|                       |                     | -----               | Zlatníky          | 00311367 |
|                       | 1 000 - 1 999       | -----               | Horná Poruba      | 00317284 |
| Skalka nad Váhom      |                     | -----               | 00311961          |          |
| 2 000- 4 999          | Trenčianska Turná   | -----               | 00312053          |          |
| <b>Nitra - 12</b>     | 0 - 199             | Bohunice            | -----             | 34009035 |
|                       | 200 - 499           | Biskupová           | -----             | 00654825 |
|                       |                     | -----               | Dedina Mládeže    | 00306428 |
|                       |                     | Horné Štitáre       | -----             | 00310450 |
|                       | 500 - 999           | -----               | Čaka              | 00306843 |
|                       |                     | Kmeťovo             | -----             | 00309028 |
|                       |                     | Práznovce           | -----             | 35626526 |
|                       | 1 000 - 1 999       | -----               | Dolné Obdokovce   | 00307891 |
|                       |                     | -----               | Chotín            | 00306461 |
| Veľký Lapáš           |                     | -----               | 00308145          |          |
| 2 000 - 4 999         | Prašice             | -----               | 00310964          |          |
| 10 000 - viac         | Štúrovo             | -----               | 00309303          |          |
| <b>Žilina - 12</b>    | 0 - 199             | Bobrovník           | -----             | 00315125 |
|                       |                     | Ivančiná            | -----             | 00316709 |
|                       | 200 - 499           | Pribiš              | -----             | 00314811 |
|                       |                     | Rudinka             | -----             | 00314269 |
|                       | 500 - 999           | -----               | Hôrky             | 00321303 |
|                       |                     | -----               | Mojš              | 00321494 |
|                       |                     | Sklabiňa            | -----             | 00316881 |
|                       | 1 000 - 1 999       | Dolná Tižina        | -----             | 00321249 |
|                       |                     | -----               | Stráňavy          | 00321613 |
|                       |                     | -----               | Vitanová          | 00314978 |
| 2 000 - 4 999         | Oravská Polhora     | -----               | 00314749          |          |
| 5 000 - 10 000        | Liptovský Hrádok    | -----               | 00315494          |          |

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

|                                |                    |                    |           |          |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|-----------|----------|
| <b>Banská Bystrica</b><br>- 17 | 0 - 199            | Dolné Zahorany     | -----     | 00649643 |
|                                |                    | Lenka              |           | 00649601 |
|                                |                    | Rybník             | -----     | 00649813 |
|                                | 200 - 499          | -----              | Dúbravica | 00313408 |
|                                |                    | Lupoč              | -----     | 00316199 |
|                                |                    | Riečka             | -----     | 00649651 |
|                                |                    | Veľké Pole         | -----     | 00321079 |
|                                |                    | Vlkyňa             | -----     | 00649660 |
|                                | 500 - 999          | Ihráč              | -----     | 00320684 |
|                                |                    | Malá Lehota        | -----     | 00320862 |
|                                |                    | Mučín              | -----     | 00316245 |
|                                |                    | Radnovce           | -----     | 00318981 |
|                                |                    | Strelníky          | -----     | 00313840 |
|                                | 1 000 - 1 999      | Čebovce            | -----     | 00319244 |
| Malachov                       |                    | -----              | 00620891  |          |
| 2 000 - 4 999                  | Závadka nad Hronom | -----              | 00313947  |          |
| 5 000 - 9 999                  | Krupina            | -----              | 00320056  |          |
| <b>Prešov - 20</b>             | 0 - 199            | Slovenské Krivé    | -----     | 00323543 |
|                                |                    | Varechovce         | -----     | 00331147 |
|                                |                    | -----              | Zlatník   | 00332984 |
|                                | 200 - 499          | Bajerovce          | -----     | 00326810 |
|                                |                    | -----              | Gribov    | 00330451 |
|                                |                    | Krušinec           | -----     | 00330647 |
|                                |                    | Roztoky            | -----     | 00330949 |
|                                |                    | Turany nad Ondavou | -----     | 00331104 |
|                                |                    | -----              | Víťazovce | 00323756 |
|                                | 500 - 999          | Bijacovce          | -----     | 00328961 |
|                                |                    | Fričkovce          | -----     | 00321958 |
|                                |                    | Lada               | -----     | 00327336 |
|                                |                    | Marhaň             | -----     | 00322377 |
|                                |                    | -----              | Snakov    | 00322580 |
|                                | 1 000 - 1 999      | Banské             | -----     | 00332259 |
|                                |                    | Dlhé Klčovo        | -----     | 00332356 |
|                                |                    | Mirkovce           | -----     | 00327484 |
|                                | 2 000 - 4 999      | Drienov            | -----     | 00326984 |
|                                |                    | Sečovská Polianka  | -----     | 00332828 |
|                                | 10 000 - viac      | Snina              | -----     | 00323560 |

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

|                    |               |                 |          |          |
|--------------------|---------------|-----------------|----------|----------|
| <b>Košice - 14</b> | 0 - 199       | Markuška        | -----    | 00328499 |
|                    |               | Slavoška        | -----    | 00595179 |
|                    | 200 - 499     | -----           | Hrašovík | 00691232 |
|                    |               | Pašková         | -----    | 00328626 |
|                    |               | Porúbka         | -----    | 00325660 |
|                    |               | Ruskovce        | -----    | 00325741 |
|                    |               | Vojnatina       | -----    | 00325961 |
|                    | 500 - 999     | -----           | Mlynky   | 00329371 |
|                    |               | Paňovce         | -----    | 00324591 |
|                    |               | Staré           | -----    | 00325805 |
|                    |               | Veľké Revištia  | -----    | 00325945 |
|                    | 1 000 - 1 999 | Kluknava        | -----    | 00329274 |
|                    |               | Somotor         | -----    | 00331945 |
|                    | 2 000 - 4 999 | Gemerská Poloma | -----    | 00328227 |