

ustanovení sú dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétneho ohrozenia) [k bodom 16 až 20 pozri tiež uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 9/2016 z 21. septembra 2016]. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 Ústavy SR, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 Ústavy SR) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR). V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 Ústavy SR relevantného z hľadiska ochrany ústavnosti na jednej strane a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp del'by moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (k bodom 21 a 22 pozri tiež uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2016 z 2. marca 2016). V tomto kontexte je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétneho ohrozenia základných práv alebo slobôd či hrozby značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktorá v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodní vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti.

Literatúra:

- BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. 2018. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 1824 s.
- HANZELOVÁ I. – RUMANA I. – ŠINGLIAROVÁ I. 2016. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 596 s.
- HOFFMANN, M. 2010. *Prokuratúra SR – Orgán ochrany práva*. Žilina : Eurokódex, 2010. 128 s.
- OROSZ, L. – MAZÁK, J. 2004. *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Košice : Mayor, 2004. 248 s.
- ŠÚREK, S. 2006. Protest prokurátora a následky nevyhovenia protestu. In *Justičná revue*. 2006, č. 6-7, s. 1016.
- ŠÚREK, S. In ŠEVČÍK, M. a kol. 2010. *Správne právo procesné: jednotlivé druhy rozhodovania*. Bratislava: EUROUNION, 2010. 160 s.
- TEKELI, J. – HOFFMANN, M. 2014. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014. 776 s.

§ 7

Financovanie obce

(1) Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov.

(2) Obec môže na plnenie svojich úloh použiť návratné zdroje financovania a prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov.

(3) Na plnenie rozvojového programu obce alebo na plnenie inej úlohy, na ktorej má štát záujem, možno obci poskytnúť štátnu dotáciu. Použitie štátnej dotácie je preskúmateľné štátnym orgánom podľa osobitných predpisov.

(4) Obci, ktorej vlastné príjmy nepostačujú na plnenie úloh samosprávy, možno poskytnúť štátnu dotáciu.

(5) Obec môže svoje úlohy financovať aj z prostriedkov združených s inými obcami, so samosprávnymi krajinami a s inými právnickými osobami alebo fyzickými osobami.

(6) Obec si môže na plnenie svojich úloh zriadiť mimorozpočtové peňažné fondy. 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.**Súvisiace ustanovenia zákona o obecnom zriadení:**

§ 1, § 4, § 9 ods. 3, § 11 ods. 4 písm. m), § 20 až § 21

Súvisiace predpisy:

čl. 65 ods. 2 a čl. 71 ods. 1 Ústavy SR; ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti; OZ; ObZ; č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov; zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy; zákon o finančnej kontrole a audite

K § 7**K ods. 1**

Zákonná úprava financovania slovenských obcí obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení a v osobitných predpisoch rozpočtového práva obcí má povahu vykonávacích predpisov. Základ financovania obcí je v podmienkach SR obsiahnutý už v právnom predpise najvyššej sily, a to priamo v Ústave SR. Ústavná úprava financovania úloh obce reaguje a zohľadňuje dvojakú pôsobnosť slovenských obcí – samosprávnú (vlastnú) a odvodenú (plnenie úloh výkonu štátnej správy preneseného na obec) (k dvojakej pôsobnosti obce pozri bližšie komentár k § 1 a § 4 ZoOZ).

Podľa čl. 65 ods. 2 Ústavy SR obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona. Analogickú úpravu obsahuje následne aj zákon o obecnom zriadení v § 7 ods. 1. Podľa tohto ustanovenia obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov.

Ústavná, ako aj zákonná úprava financovania obce vychádza z premisy, že obec má financovať vlastné potreby a samosprávne úlohy predovšetkým z vlastných príjmov. K tomuto prístupuje pravidlo o doplnení financovania potrieb obce z iných zdrojov. Ústavodarca aj zákonodarca výslovne predpokladajú, že financovanie vlastných úloh obce sa musí doplniť aj o financovanie zo štátneho rozpočtu a prípadne aj z ďalších zdrojov (napr. združením prostriedkov podľa § 7 ods. 5 ZoOZ). Vzhľadom na charakter vlastných príjmov obce a rozsah samosprávnych úloh, ktoré slovenské obce zabezpečujú, totiž nie je žiadna slovenská obec schopná financovať plnenie vlastných samosprávnych úloh výlučne z vlastných príjmov. Aj pri financovaní plnenia tejto skupiny úloh je obec závislá v prevažnej miere od prostriedkov štátneho rozpočtu. Vlastné príjmy obce majú fakticky skôr subsidiárny charakter.

Podľa čl. 71 ods. 1 Ústavy SR na obec možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát. Financovanie preneseného výkonu štátnej správy vyplýva zo základnej premisy, že ak štát využíva obec ako nepriameho vykonávateľa štátnej správy na plnenie svojich štátnych úloh, tak plnenie týchto úloh musí aj finančne zabezpečiť.

Príjmy obce možno definovať ako verejné príjmy. Ide o prostriedky vytvárané na príjmovej strane rozpočtu samosprávneho celku, prevažne na princípe nenávratnosti, neekvivalencie a nedobrovoľnosti. Prevažnú časť verejných rozpočtov tvoria daňové príjmy, ktoré sú dopĺňané celým radom ďalších druhov verejných príjmov.

Podľa § 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy patria medzi vlastné príjmy rozpočtu obce:

1. výnosy miestnych daní a poplatkov podľa osobitného predpisu,
2. nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy alebo osobitného zákona,
3. úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce,
4. sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,
5. dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,
6. podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu,
7. iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi.

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

Ostatnými dotačnými príjmami rozpočtu obce sú:

1. dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov,
2. ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok,
3. účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov,
4. prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel.

Ostatné dotačné príjmy rozpočtu obce môže obec použiť len v súlade s účelom, na ktorý sa prostriedky poskytli.

Obec môže na plnenie svojich úloh použiť aj:

1. prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov,
2. prostriedky získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti po zdanení,
3. návratné zdroje financovania,
4. združené prostriedky.

Z hľadiska štruktúry príjmov obcí najvýznamnejšiu zložku rozpočtov slovenských obcí tvoria daňové príjmy. Rozhodujúci podiel má výnos dane poukazovanej územnej samosprávy zo strany štátu. Ide o tzv. podielovú daň zo štátneho rozpočtu, ktorou je v súčasnosti daň z príjmov fyzických osôb. Na základe § 2 zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je výnos dane z príjmov fyzických osôb v príslušnom rozpočtovom roku príjmom rozpočtov obcí vo výške 70 %. Rozpočtovanie daňových príjmov nie je problematické, pretože výnos dane z príjmov fyzických osôb je ustanovený uvedeným zákonom. Z týchto príjmov sa zabezpečuje financovanie pôvodných originálnych kompetencií obcí.

Nedaňové príjmy sú zásadne vlastnými príjmami obce. Sú tvorené najmä príjmami z podnikania, z vlastníctva majetku obce (napr. dividendy, príjmy z prenájmu, prevodu majetku), zo správnych poplatkov, z pokút, penále, sankcií za porušenie finančnej disciplíny uložených obcou. V SR predstavujú zanedbateľné zdroje financovania obcí.

Dôležitou súčasťou príjmovej časti rozpočtov obcí sú granty a transfery zo strany štátu najmä v podobe dotácií zo štátneho rozpočtu SR na plnenie úloh preneseného výkonu miestnej štátnej správy na obecnú samosprávu. Významné sú aj účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo rozpočtu inej obce.

Príjmy obce slúžia na krytie výdavkov obce. Výdavky obce možno definovať ako verejné výdavky. Ide o prostriedky vynakladané v rámci verejnej rozpočtovej sústavy na financovanie rôznych položiek verejných rozpočtov. Uskutočňovanie výdavkov z rozpočtov obcí predstavuje predovšetkým nenávratné poskytovanie peňažných prostriedkov. Na ich výšku majú vplyv nielen potreby miestneho verejného sektora zabezpečujúceho verejné statky, ale aj rozsah zodpovednosti a právomocí obcí vo vzťahu k zabezpečeniu statkov, ktoré svojim významom presahujú hranice obce. Preto je nutné zabezpečiť tzv. optimalizáciu usporiadania obce, a to tým, že sa v rámci chodu a fungovania obce vytvoria hospodárne a efektívne modely správy.

Od príjmov a výdavkov treba odlíšiť finančné operácie obce. Finančné operácie obce tvoria príjmové finančné operácie obce a výdavkové finančné operácie obce. Finančné operácie nie sú súčasťou príjmov a výdavkov rozpočtu obce, pretože finančná operácia je vlastne každá transakcia s finančnými aktívami a finančnými pasívami. Príjmové finančné operácie obce sú príjmy z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami, napríklad prevod prostriedkov z rezervného fondu obce, prijaté úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci a zahraničné úvery. Výdavkové finančné operácie tvoria výdavky z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami, napríklad splátky istín a úrokov z úverov prijatých obcou.

K ods. 2

Zákonodarca v § 7 ods. 2 ZoOZ rieši situácie, keď obci na krytie výdavkov z rôznych dôvodov nepostačujú štandardné príjmy. Takýmito dôvodmi sú predovšetkým uskutočňovanie významnejšej investičnej aktivity v obci, spolufinancovanie finančne náročnejších projektov, obstaranie nehnuteľného majetku alebo iné aktivity obdobného rozvojového charakteru v obci.

V takýchto situáciách môže obec na plnenie svojich úloh použiť návratné zdroje financovania.

Podľa § 17 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy môže obec na plnenie svojich úloh prijať návratné zdroje financovania, len ak:

1. celková suma dlhu obce neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a
2. suma splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov a suma splátok záväzkov z investičných dodávateľských úverov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka znížených o prostriedky poskytnuté v príslušnom rozpočtovom roku obci alebo vyššiemu územnému celku z rozpočtu iného subjektu verejnej správy, prostriedky poskytnuté z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia alebo prostriedky získané na základe osobitného predpisu.

Obe podmienky musia byť splnené súčasne.

Podľa novely zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vykonanej zákonom č. 426/2013 Z. z. sa s účinnosťou od 1. januára 2015 dopĺňajú povinnosti obce priebežne sledovať vývoj dlhu obce a prijímať zodpovedajúce opatrenia. Podľa § 17 ods. 9 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sleduje obec v priebehu rozpočtového roka vývoj dlhu a splátok návratných zdrojov financovania. Ak celková suma dlhu obce dosiahne 50 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka, obec je povinná prijať nasledujúce opatrenia, ktorých cieľom je zníženie celkovej sumy dlhu obce:

1. Ak celková suma dlhu obce dosiahne 50 % a nedosiahne 58 %, starosta obce je povinný do 15 dní od zistenia uvedených skutočností vypracovať a predložiť zastupiteľstvu obce informáciu, v ktorej zdôvodní celkovú sumu dlhu obce spolu s návrhom opatrení na jeho zníženie. Obecné zastupiteľstvo musí prerokovať informáciu starostu obce do 15 dní

odo dňa jej predloženia. V lehote do siedmich dní od predloženia informácie obecnému zastupiteľstvu je povinný starosta obce túto skutočnosť písomne oznámiť Ministerstvu financií SR (§ 17 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

2. Ak celková suma dlhu obce dosiahne 58 % a nedosiahne 60 %, okrem realizácie postupov uvedených v bode 1., je navyše obec povinná do konca rozpočtového roka vykonať také zmeny rozpočtu, ktoré zabezpečia jeho vyrovnanosť a schváliť na nasledujúci rozpočtový rok iba vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet, pričom schodok rozpočtu obce môže vzniknúť len z dôvodu použitia účelovo určených prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu Európskej únie alebo na základe osobitného predpisu (napr. § 48 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny) nevyčerpaných v minulých rokoch; schodok rozpočtu obce môže vzniknúť rovnako z dôvodu použitia prostriedkov peňažných fondov obce (§ 17 ods. 11 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Povinnosť uplatňovať tieto opatrenia sa však nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov od prvého mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom sa uskutočnilo ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva a v prípadoch ustanovených osobitným predpisom (čl. 5 ods. 11 a 12 a čl. 12 ods. 10 a 11 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti).

Ak celková suma dlhu obce dosiahne 60 % a viac, okrem realizácie postupov uvedených v bode 1. a 2., je obec povinná uplatňovať postupy podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Pokuta za prekročenie dlhu podľa čl. 6 citovaného zákona sa ukladá z podielu celkovej sumy dlhu obce ku koncu príslušného rozpočtového roka na skutočných bežných príjmoch predchádzajúceho rozpočtového roka; do celkovej sumy dlhu obce podľa § 17 ods. 7 a 8 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa nezapočítavajú záväzky z prijatia návratných zdrojov financovania podľa § 19 ods. 25 tohto zákona a záväzky obce v nútenej správe. Ak sa medziročne podiel dlhu obce na skutočných bežných príjmoch predchádzajúceho rozpočtového roka zvýši, pokuta za prekročenie dlhu podľa čl. 6 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti sa uloží vo výške 5 % z tohto medziročného zvýšenia. Pokuta za prekročenie dlhu podľa čl. 6 citovaného zákona sa neukladá, ak nepresiahne sumu 40 eur (§ 17 ods. 12 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

S účinnosťou od 1. januára 2015 sa v § 17 ods. 15 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy zavádza aj povinnosť hlavného kontrolóra obce sledovať počas rozpočtového roka stav a vývoj dlhu obce. Dosiahnutie hraníc celkovej sumy dlhu obce vo výške 50 %, 58 %, 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka je hlavný kontrolór obce povinný bezodkladne oznámiť Ministerstvu financií SR.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy presne vymedzuje, čo tvorí celkovú sumu dlhu obce a sumu ročných splátok, ako aj to, čo sa do ich výšky nezapočítava.

Celkovou sumou dlhu obce sa podľa § 17 ods. 7 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy rozumie na účely tohto zákona súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania, záväzkov z investičných dodávateľských úverov a ručiteľských záväzkov obce. Podľa § 17 ods. 8 citovaného zákona sa do celkovej sumy dlhu obce nezapočítavajú záväzky z pôžičky poskytnutej z Audiovizuálneho fondu a z úveru poskytnutého zo Štátneho fondu rozvoja bývania na výstavbu obecných nájomných bytov vo výške splátok úveru, ktorých úhrada je zahrnutá v cene ročného nájomného za obecné nájomné byty. Ďalej sa do celkovej sumy dlhu obce nezapočítavajú záväzky z úveru poskytnutého z Environmentálneho fondu, záväzky z pôžičky poskytnutej z Fondu na podporu umenia a záväzky z návratných zdrojov financovania prijatých na zabezpečenie predfinancovania realizácie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, operačných programov spadajúcich do cieľa Európska územná spolupráca a programov financovaných

na základe medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a inými štátmi najviac v sume nenávratného finančného príspevku poskytnutého na základe zmluvy uzatvorenej medzi obcou a orgánom podľa zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov; to platí aj, ak obec vystupuje v pozícii partnera v súlade so zákonom č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov rovnako, najviac v sume poskytnutého nenávratného finančného príspevku. Do sumy splátok návratných zdrojov financovania sa nezapočítava suma ich jednorazového predčasného splatenia.

Podľa § 17 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy môže obec použiť návratné zdroje financovania len na úhradu kapitálových výdavkov. Na vyrovnanie časového nesúladu medzi príjmami a výdavkami bežného rozpočtu v priebehu rozpočtového roka sa výnimočne môžu použiť tieto zdroje financovania za podmienky, že budú splatené do konca rozpočtového roka z príjmov bežného rozpočtu.

Obec môže podľa § 17 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vstupovať len do takých záväzkov vyplývajúcich z návratných zdrojov financovania a záväzkov z investičných dodávateľských úverov, ktorých úhrada dlhodobo nenaruší vyvornosť bežného rozpočtu v nasledujúcich rokoch.

Obec nesmie prevziať záväzok z úveru, pôžičky alebo iného dlhu fyzickej osoby alebo právnickej osoby okrem prevzatia záväzku právnickej osoby v zriaďovateľskej pôsobnosti obce ani záruku za úver, pôžičku alebo iný dlh fyzickej osoby alebo právnickej osoby okrem záruky prevzatej obcou za poskytnutie návratnej finančnej výpomoci zo štátneho rozpočtu (§ 17 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Dodržanie podmienok pre prijatie návratných zdrojov financovania obcou pred ich prijatím preveruje hlavný kontrolór obce. Hlavný kontrolór obce je povinný bezodkladne oznámiť Ministerstvu financií SR porušenie podmienok pre prijatie návratných zdrojov financovania (§ 17 ods. 14 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy *in fine*).

Hlavný kontrolór obce má okrem kontroly splnenia podmienok pre prijatie návratných zdrojov financovania zakotvených v § 17 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy zároveň usmerniť orgány obce, že pri rozhodovaní o prijatí návratných zdrojov financovania treba postupovať zodpovedne. Obec by mala posúdiť všetky faktory, ktoré ovplyvnia podmienky, za ktorých návratné finančné zdroje v tomto čase získa a v budúcnosti bude splácať. Faktory, ktoré treba pri rozhodovaní o spôsobe financovania brať do úvahy, sú napríklad spôsob zabezpečenia, spôsob splácania úverových zdrojov, potenciálne výnosy plynúce z investície, schopnosť splácať úverové zdroje, náklady na obstaranie a reprodukciu získanej investície. Obec by mala posúdiť efektivitu plánovanej investície. Z ekonomického hľadiska je dôležité, aby doba životnosti investície, resp. doba jej využívania, zodpovedala dobe splatnosti návratných finančných zdrojov. Je nevhodné a neefektívne financovať dlhodobé investičné nákladné aktivity krátkodobými alebo strednodobými návratnými finančnými zdrojmi.

Slovenské obce majú v oblasti čerpania návratných zdrojov financovania opakované problémy. Na časté nedostatky obecných samospráv pri využívaní nenávratných zdrojov financovania poukazuje aj Najvyšší kontrolný úrad SR.

Nekoordinované čerpanie návratných zdrojov financovania obce a nezodpovedné rozpočtové hospodárenie obce môže mať pre obec mimoriadne nepriaznivé následky. Platná právna úprava preto predpokladá inštitúty ozdravného režimu obce a nútenej správy obce. Ozdravný režim obce a nútenu správu obce upravuje § 19 zákona o rozpočtových pravidlách

územnej samosprávy. Cieľom týchto inštitútov je odstrániť problémy predchádzajúceho rozpočtového hospodárenia tej-ktorej obce.

Ozdravný režim predchádza zavedeniu nútenej správy (s výnimkou prípadu, ak obec opomenula svoju povinnosť zaviesť ozdravný režim). Obec je povinná zaviesť ozdravný režim, ak celková výška jej záväzkov po lehote splatnosti presiahne 15 % skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roka a ak neuhradila niektorý uznaný záväzok do 60 dní odo dňa jeho splatnosti. Pre potreby zavedenia ozdravného režimu sa do celkovej výšky záväzkov obce po lehote splatnosti 60 dní nezapočítavajú záväzky z realizácie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, operačných programov spadajúcich do cieľa Európska územná spolupráca a programov financovaných na základe medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a inými štátmi najviac v sume zmluvne dohodnutého nenávratného finančného príspevku (§ 19 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Ak boli splnené tieto kumulatívne podmienky, obec je podľa § 19 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy povinná do troch dní od ich zistenia oznámiť túto skutočnosť Ministerstvu financií SR a starosta obce je povinný do 15 dní vypracovať návrh na zavedenie ozdravného režimu, ktorý tvorí:

1. návrh ozdravného rozpočtu – ozdravný rozpočet nie je obec povinná členiť na bežný rozpočet a kapitálový rozpočet,
2. návrh opatrení na stabilizáciu rozpočtového hospodárenia vrátane časového harmonogramu splácania záväzkov po lehote splatnosti a uznaných záväzkov.

Starosta obce je povinný v lehote do 15 dní odo dňa, keď nastali rozhodujúce skutočnosti pre zavedenie ozdravného režimu, predložiť návrh na zavedenie ozdravného režimu obecnému zastupiteľstvu. Obecné zastupiteľstvo musí prerokovať návrh na zavedenie ozdravného režimu najneskôr do 15 dní od jeho predloženia (§ 19 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Počas ozdravného režimu môže obec používať svoje finančné prostriedky len v súlade so schváleným ozdravným rozpočtom, pričom každé použitie finančných prostriedkov obce musí vopred písomne odsúhlasiť hlavný kontrolór obce. Počas ozdravného režimu nesmie byť poslancom obecného zastupiteľstva, hlavnému kontrolórovi obce ani ostatným zamestnancom obce vyplatená odmena (§ 19 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Hlavný kontrolór obce je podľa § 19 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy povinný predkladať obecnému zastupiteľstvu písomnú správu k návrhu ozdravného režimu, k návrhu ozdravného rozpočtu a ku každej správe o plnení ozdravného režimu vrátane plnenia ozdravného rozpočtu.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy predpokladá počas ozdravného režimu obce častejšie zvolávanie a zasadanie obecného zastupiteľstva než zákon o obecnom zriadení počas štandardného rozpočtového hospodárenia obce. Starosta obce je na základe § 19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy povinný pravidelne mesačne predkladať na rokovanie obecného zastupiteľstva správu o plnení ozdravného režimu vrátane plnenia ozdravného rozpočtu.

Po zavedení ozdravného režimu je obec povinná do troch dní od prijatia uznesenia o zavedení ozdravného režimu obecným zastupiteľstvom predložiť Ministerstvu financií SR toto uznesenie (§ 19 ods. 7 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Počas ozdravného režimu obec nesmie vstupovať do nových záväzkov vyplývajúcich z prijatia návratných zdrojov financovania s výnimkou prijatia návratného zdroja financovania, po predchádzajúcom písomnom súhlase Ministerstva financií SR, poskytnutého subjektom

verejnej správy, bankou alebo pobočkou zahraničnej banky na splácanie záväzkov podľa § 19 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Ustanovenie § 17 ods. 2 tohto zákona sa v takomto prípade nepoužije. Uvedené vyplýva z § 19 ods. 8 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

V lehote do siedmich dní po uplynutí 90 dní od zavedenia ozdravného režimu je obec povinná oznámiť Ministerstvu financií SR výsledky jeho plnenia vrátane plnenia ozdravného rozpočtu a stavu záväzkov spolu so stanoviskom hlavného kontrolóra obce. Ak obec preukáže, že plnením ozdravného režimu dosiahla zlepšenie výsledkov hospodárenia a zníženie celkových záväzkov rozhodujúcich pre zavedenie ozdravného režimu, Ministerstvo financií SR môže na základe žiadosti obce dať súhlas na predĺženie hospodárenia v ozdravnom režime s určením jeho lehoty neprevyšujúcej 90 dní. Obec je povinná aj po uplynutí tejto lehoty predložiť Ministerstvu financií SR výsledky plnenia ozdravného režimu v rozsahu podľa prvej vety tohto odseku. Ak pominuli skutočnosti uvedené v § 19 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, obec môže skončiť ozdravný režim aj pred uplynutím lehôt podľa tohto zákona. Obec je povinná do troch dní od prijatia uznesenia o skončení ozdravného režimu obecným zastupiteľstvom predložiť Ministerstvu financií SR toto uznesenie (§ 19 ods. 9 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Ministerstvo financií SR je na základe § 19 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy oprávnené rozhodnúť o zavedení nútenej správy, ak:

1. nastali skutočnosti odôvodňujúce zavedenie ozdravného režimu a obec nezaviedla ozdravný režim,
2. po skončení hospodárenia v ozdravnom režime naďalej trvajú skutočnosti odôvodňujúce zavedenie ozdravného režimu, a to podľa zistení Ministerstva financií SR alebo na základe oznámenia starostu obce, hlavného kontrolóra obce, audítora, veriteľa obce alebo štátneho orgánu,
3. obec opakovane nepredložila výkazy podľa osobitného predpisu [§ 2b ods. 2 zákona č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; opatrenie Ministerstva financií SR z 22. novembra 2012 č. MF/21513/2012-31, ktorým sa ustanovuje usporiadanie, obsahové vymedzenie, spôsob, termín a miesto predkladania informácií z účtovníctva a údajov potrebných na účely hodnotenia plnenia rozpočtu verejnej správy (oznámenie č. 375/2012 Z. z.)].

Starosta obce alebo hlavný kontrolór obce je povinný takéto oznámenie prerokovať v obecnom zastupiteľstve a zaslať Ministerstvu financií SR do 15 dní po skončení hospodárenia v ozdravnom režime (§ 19 ods. 11 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Pred zavedením nútenej správy Ministerstvo financií SR alebo ním poverená správa finančnej kontroly preverí skutočnosti rozhodujúce pre zavedenie nútenej správy a dôvody neuhradenia uznaného záväzku. Obec je povinná poskytnúť na uvedené účely nevyhnutne potrebnú súčinnosť vrátane poskytnutia účtovných a iných dokladov potrebných na tieto účely (§ 19 ods. 12 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Núteného správcu vymenúva a odvoláva Ministerstvo financií SR na základe § 19 ods. 13 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Ministerstvo financií SR uzatvára s núteným správcom zmluvu o výkone činnosti núteného správcu, ktorá podrobnejšie vymedzí jeho práva a povinnosti. Výšku odmeny núteného správcu určí Ministerstvo financií SR a oznámi ju obci. Náklady spojené s výkonom nútenej správy vrátane odmeny núteného správcu uhrádza obec, nad ktorou sa zaviedla nútená správa.

V § 19 ods. 14 zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy kombináciou negatívneho a pozitívneho prístupu vymedzuje požiadavky na osobu núteného správcu. Núteným správcom môže byť fyzická osoba, ktorá:

1. má skončené vysokoškolské vzdelanie a odbornú prax v oblasti financií najmenej päť rokov,
2. nie je starostom obce, členom iného orgánu obce alebo zamestnancom obce, nad ktorou sa zavádza nútená správa,
3. nie je osobou blízkou starostovi obce, členovi iného orgánu obce alebo zamestnancom obce, nad ktorou sa zavádza nútená správa. Blízkou osobou je podľa § 116 OZ príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu.

Začatie konania o zavedení nútej správy upravil zákonodarca v § 19 ods. 15 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Konanie o zavedení nútej správy sa začína dňom ukončenia preverenia skutočností rozhodujúcich pre zavedenie nútej správy Ministerstvom financií SR alebo doručením správy o preverení týchto skutočností Úradom vládneho auditu Ministerstvu financií SR, ak sa týmto preverením preukáza skutočnosť odôvodňujúce zavedenie nútej správy.

Účastníkom konania o zavedení nútej správy je obec. Ministerstvo financií SR rozhodne o zavedení nútej správy najneskôr do 60 dní odo dňa začatia konania. Ak Ministerstvo financií SR nezavedie nútenú správu, oznámi to v tejto lehote písomne obci. Rozhodnutie o zavedení nútej správy obsahuje aj meno a priezvisko núteného správcu, adresu jeho trvalého pobytu a číslo preukazu totožnosti. Odvolanie proti tomuto rozhodnutiu nemá odkladný účinok. Rozhodnutie o zavedení nútej správy sa doručí aj miestne príslušnému daňovému úradu.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v § 19 ods. 16 upravuje zákaz výplaty odmien počas nútej správy taxatívne a pozitívne vypočítaným subjektom. Počas nútej správy nesmie byť starostovi obce, poslancom obecného zastupiteľstva, hlavnému kontrolórovi obce ani ostatným zamestnancom obce vyplatená odmena.

Obec je povinná do siedmich dní od doručenia rozhodnutia o zavedení nútej správy zriadiť v banke a pobočke zahraničnej banky osobitný účet nútej správy a previesť na tento účet všetky zostatky peňažných prostriedkov vedených na doterajších účtoch okrem peňažných prostriedkov, ktoré je obec povinná viesť na samostatných účtoch podľa osobitného zákona (§ 19 ods. 17 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Počas nútej správy všetky príjmy obce plynú na osobitný účet nútej správy okrem príjmov, ktoré je obec povinná viesť na samostatných účtoch podľa osobitného zákona. Peňažné prostriedky vedené na osobitnom účte nútej správy nepodliehajú výkonu rozhodnutia podľa osobitných predpisov [napr. zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov]. Peňažné prostriedky na všetkých účtoch môže počas nútej správy obec použiť len s predchádzajúcim písomným súhlasom núteného správcu. Uvedené vyplýva z § 19 ods. 18 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Po zavedení nútej správy je nútený správca na základe § 19 ods. 19 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy povinný zistiť stav hospodárenia obce, pričom obec je povinná umožniť mu nahliadať do všetkých účtovných a iných dokladov potrebných na účely zistenia stavu hospodárenia obce. Na základe zistených skutočností je oprávnený požadovať od orgánov obce prijatie programu na konsolidáciu hospodárenia obce vrátane organizačných a personálnych opatrení.

Nútený správca je oprávnený zúčastňovať sa s poradným hlasom na zasadnutiach obecného zastupiteľstva a jeho príslušných komisií, na ktorých sa rokuje o rozpočte obce, hospodárení a majetku obce. Toto oprávnenie vyplýva z § 19 ods. 20 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Správy predkladané na zasadnutie obecného zastupiteľstva, ktoré sa týkajú rozpočtu obce, hospodárenia a majetku obce, musia byť doložené stanoviskom núteného správcu.

Obec je povinná do siedmich dní od doručenia rozhodnutia o zavedení nútenej správy toto rozhodnutie zverejniť spôsobom v obci obvyklým. V rovnakej lehote je obec povinná zavedenie nútenej správy oznámiť všetkým bankám a pobočkám zahraničných bánk, ktoré vedú účty obce, a všetkým svojim veriteľom. Tieto normatívne povinnosti sú obsiahnuté v § 19 ods. 21 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Obec je povinná do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia o zavedení nútenej správy zostaviť a schváliť krízový rozpočet na obdobie od zavedenia nútenej správy až do konca rozpočtového roka, v ktorom sa zavádza nútená správa. V rovnakej lehote je obec povinná schváliť aj program konsolidácie rozpočtového hospodárenia vrátane časového harmonogramu splácania záväzkov po lehote splatnosti a uznaných záväzkov (§ 19 ods. 22 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

V krízovom rozpočte sa podľa § 19 ods. 23 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy povinne rozpočtujú finančné prostriedky, ktorými sa zabezpečí zníženie záväzkov po lehote splatnosti a uznaných záväzkov obce v súlade s časovým harmonogramom splácania týchto záväzkov. V krízovom rozpočte sa môžu rozpočtovať len nevyhnutné bežné výdavky a kapitálové výdavky, ak ich úhrada je zabezpečená finančnými prostriedkami zo štátneho rozpočtu alebo z rozpočtu Európskej únie, alebo ich úhrada vyplýva zo zmlúv uzavretých pred zavedením nútenej správy. V krízovom rozpočte sa nesmú rozpočtovať výdavky, ktoré majú povahu dotácií z rozpočtu obce pre iné právnické osoby alebo fyzické osoby – podnikateľov a majetkovej účasti v iných právnických osobách a združeniach. Krízový rozpočet obec nie je povinná členiť na bežný rozpočet a kapitálový rozpočet.

Ak sa nútená správa neskončí v príslušnom rozpočtovom roku, obec je povinná do 31. decembra tohto rozpočtového roka zostaviť a schváliť krízový rozpočet aj na nasledujúci rozpočtový rok. Pri zostavovaní a schvaľovaní krízového rozpočtu na nasledujúci rozpočtový rok obec postupuje rovnako ako pri zostavovaní a schvaľovaní krízového rozpočtu po zavedení nútenej správy, pričom zvýšenie príjmov na splácanie záväzkov po lehote splatnosti a uznaných záväzkov je obec povinná zabezpečiť zavedením miestnych daní alebo zvýšením sadzieb už zavedených miestnych daní podľa osobitného zákona (zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov; § 19 ods. 24 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Počas nútenej správy obec nesmie vstupovať do nových záväzkov vyplývajúcich z prijatia návratných zdrojov financovania s výnimkou prijatia návratného zdroja financovania, po predchádzajúcom písomnom súhlase núteného správcu, poskytnutého subjektom verejnej správy, bankou alebo pobočkou zahraničnej banky na splácanie záväzkov po lehote splatnosti a uznaných záväzkov (vyššie citované limity pre čerpanie návratných finančných výpomocí v § 17 ods. 2 a 6 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa v takom prípade nepoužívajú; § 19 ods. 25 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Ak obec neschváli krízový rozpočet v predpísaných lehotách, hospodári podľa § 19 ods. 26 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy podľa krízového rozpočtu zostaveného núteným správcom. Ak krízový rozpočet zostavuje nútený správca, je

oprávnený vykonať v priebehu rozpočtového roka zmeny krízového rozpočtu rozpočtovými opatreniami podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

V § 19 ods. 27 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa upravuje zrušenie nútenej správy. Ministerstvo financií SR môže rozhodnúť o zrušení nútenej správy na základe návrhu núteného správcu, žiadosti obce, alebo ak zistí, že pominuli dôvody na jej trvanie. Deň začatia konania o zrušení nútenej správy sa odvíja v závislosti od podnetu, na základe ktorého sa začína. Konanie o zrušení nútenej správy sa začína dňom doručenia návrhu núteného správcu, žiadosti obce, alebo dňom, v ktorom Ministerstvo financií SR zistí, že pominuli dôvody na jej trvanie. Zákonodarca ustanovil lehotu na vydanie rozhodnutia o zrušení nútenej správy. Ministerstvo financií SR rozhodne o zrušení nútenej správy najneskôr do 60 dní odo dňa začatia konania. Ak Ministerstvo financií SR rozhodne o zrušení nútenej správy, oznámi to v tejto lehote písomne obci a nútenému správcovi. Rozhodnutie o zrušení nútenej správy obsahuje aj dátum, ktorým sa nútená správa zrušuje, a zdôvodnenie jej zrušenia. Odvolanie proti tomuto rozhodnutiu nemá odkladný (suspenzívny) účinok. Rozhodnutie o zrušení nútenej správy sa doručí aj miestne príslušnému daňovému úradu.

Príjmy a výdavky uskutočnené počas nútenej správy obec po zrušení nútenej správy zúčtuje titulom § 19 ods. 28 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy so schváleným rozpočtom obce.

Ustanovenia zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa rovnako vzťahujú aj na mestské časti, ktoré sú právnickými osobami s vlastnou samosprávou; pôsobnosť Ministerstva financií SR vo vzťahu k týmto mestským častiam vykonáva hlavné mesto SR Bratislava a mesto Košice. Vyplyva to z § 19 ods. 29 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Ekonomicky jednoznačne výhodnejšou alternatívou k čerpaniu návratných zdrojov financovania je využitie prostriedkov vlastných mimorozpočtových peňažných fondov obce, ak ich má obec vytvorené. Súčasná ekonomická situácia obcí však nevytvára dostatočné podmienky na to, aby obce vytvárali väčšie množstvo vlastných mimorozpočtových peňažných fondov s výnimkou rezervného fondu, ktorý je podľa zákona fondom obligatónym (povinným) (bližšie k povahe a využitiu mimorozpočtových peňažných fondov obce pozri komentár k § 9 ods. 3 ZoOZ). Preto je v súčasnosti takmer nepredstaviteľné úspešné rozvojové fungovanie obce bez využívania návratných zdrojov financovania. Pri ich čerpaní však musí na prvom mieste rezonovať požiadavka zodpovedného, koncepcného a obozretného rozpočtového hospodárenia konkrétnej obce.

K ods. 3

Aj pri financovaní plnenia vlastných úloh obcí zásadnejšieho investičného charakteru sú ekonomicky slabé slovenské obce závislé v prevažnej miere od prostriedkov štátneho rozpočtu. Vlastné príjmy majú fakticky skôr subsidiárny charakter, napríklad formou financovania spoluúčasti úspešných projektov. V záujme dosahovania rozvoja teda štát môže obci na plnenie rozvojového programu obce alebo na plnenie inej úlohy, na ktorej má štát záujem, poskytnúť štátnu dotáciu. Štát poskytuje obciam štátne dotácie na podporu rôznych rozvojových programov obce, napríklad v oblasti životného prostredia a odpadového hospodárstva, urbanizmu, dopravy, školstva, podpory mládeže a športu, kultúry, sociálnej starostlivosti, poriadku a bezpečnosti, bytovej výstavby.

Zákonodarca v druhej vete § 7 ods. 3 ZoOZ zavádza odkazovacím spôsobom kontrolný mechanizmus nad použitím štátnych dotácií poskytnutých obciam. Keďže štátne dotácie poskytované obciam na zabezpečenie rozvojových programov predstavujú spravidla významný ekonomický kapitál, musí byť zabezpečená dôsledná kontrolovateľnosť ich použitia.

Kontrola vo verejnej správe je jednou zo záruk zákonnosti v jej činnosti. Kontrola vo verejnej správe predstavuje špecifický spôsob spravovania vecí verejných, keďže vo verejnej správe musí existovať ucelený systém spätnej väzby. Takýto systém predstavuje kontrolný systém verejnej správy. Použitie štátnej dotácie je preskúmateľné štátnym orgánom podľa osobitných predpisov. Základnými procesnoprávnymi predpismi upravujúcimi výkon kontroly na úrovni obecnej samosprávy sú zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov a zákon o finančnej kontrole a audite.

K ods. 4

V modernom demokratickom štáte musí mať štát záujem na bezporuchovom chode a fungovaní územnej samosprávy. Štát ako pôvodný a v tradičnom chápaní hlavný subjekt verejnej správy musí vytvoriť právne i ekonomické garancie, aby obec ako iná (od štátu odlišná) verejnoprávna korporácia bola bez ohľadu na faktickú spoločenskú situáciu schopná zabezpečiť aspoň minimálny štandard v plnení svojich úloh. Je nevyhnutné, aby obec bola schopná plniť aspoň obligatórne úlohy samosprávy, ktoré jej z platnej právnej úpravy vyplývajú. V tomto smere zákon o obecnom zriadení priamo predpokladá, aby štát v prípade, keď obci nepostačujú vlastné príjmy na plnenie úloh samosprávy, mohol obci poskytnúť štátnu dotáciu.

Štátne dotácie predpokladané v § 7 ods. 4 ZoOZ môžu mať predovšetkým povahu jednorazových dotácií na doplnenie financovania samosprávnych úloh obcí. Takto bola obciam poskytnutá napríklad štátna finančná pomoc na prekonanie výpadku daňových príjmov počas obdobia tzv. svetovej finančnej a hospodárskej krízy. V podmienkach slovenských územných samospráv sa v rokoch 2009 a 2010 prejavili v plnom rozsahu dôsledky svetovej finančnej a hospodárskej krízy. Mali podobu poklesu daňových príjmov poukazovaných samospráve štátom, tzv. podielovej dane zo štátneho rozpočtu. To bolo dôvodom, prečo došlo zo strany štátu v roku 2010 k poskytnutiu jednorazových štátnych dotácií na zmiernenie dopadov hospodárskej krízy na samosprávy. Rovnako sa predpokladajú finančné dotácie v rokoch 2020 – 2021 na vykrytie výpadkov príjmov obcí spôsobených dôsledkami šírenia nebezpečnej nákazlivej choroby COVID-19.

K ods. 5

Financovanie viacerých úloh samosprávy je efektívnejšie formou spolufinancovania viacerých subjektov. Môže ísť o subjekty verejného práva alebo súkromného práva. Uvedené úzko súvisí s medziobecnou spoluprácou a formami verejno-súkromného partnerstva (bližšie k jednotlivým formám medziobecnej spolupráce pozri komentár k § 20, § 20a, § 20b, § 20c, § 20d, § 20e, § 20f, § 21 ZoOZ; k formám verejno-súkromného partnerstva – public-private partnerships alebo PPP projekty – pozri komentár k § 1 ods. 3 ZoOZ).

Okrem sofistikovaných foriem spolupráce prichádza do úvahy aj jednoduchá operatívna spolupráca na plnenie konkrétnej úlohy obce a iného subjektu v snahe o dosahovanie spoločného prospechu. Právnou formou takejto jednoduchej spolupráce je zmluva o združení finančných prostriedkov obce a iného subjektu s právnym základom v § 7 ods. 5 ZoOZ. Následný právny režim zmluvy sa riadi v závislosti od charakteru účastníkov zmluvy. Ak je účastníkom zmluvy obec a podnikateľ, pôjde o inominátnu (nepomenovanú) zmluvu podľa § 269 ods. 2 ObZ. Taká zmluva sa riadi primárne Obchodným zákonníkom. Tzv. absolútnym obchodom sú aj záväzkové vzťahy medzi obcou a ňou zriadenými alebo založenými právnickými osobami, ak sa týkajú zabezpečovania verejných potrieb alebo vlastnej prevádzky a podnikateľmi pri ich podnikateľskej činnosti. Zmluva o združení finančných prostriedkov obce a iného subjektu uzavretá obcou a nepodnikateľom sa kvalifikuje ako nepomenovaný

kontrakt uzavieraný na základe § 51 OZ. Taká zmluva sa spravuje predpismi občianskeho práva.

Obec môže na základe § 7 ods. 5 ZoOZ svoje úlohy financovať aj z prostriedkov združených s inými obcami, so samosprávnymi krajinami a s inými právnickými osobami alebo fyzickými osobami. Predmetom zmluvy o združení finančných prostriedkov môže byť vo všeobecnosti zabezpečovanie rôznych verejnoprospešných aktivít a úloh samosprávy obce, na plnení ktorých majú záujem aj iné obce, samosprávne kraje, ako aj iné subjekty verejného alebo súkromného práva. Konkrétne môže byť predmetom zmluvy napríklad podpora záujmovej a mimoškolskej činnosti mládeže, spoločné investičné aktivity, obstaranie zmien a doplnkov územného plánu na základe žiadosti, dobudovanie infraštruktúry (inžinierskych sietí) individuálnej bytovej výstavby, združenie finančných prostriedkov s cirkevnými inštitúciami pri výstavbe domu smútku alebo údržba obecného cintorína.

Hoci zmluva o združení finančných prostriedkov nie je v súkromnoprávných kódexoch upravená ako samostatný typ, jej účastníci si musia vždy dostatočne určiť predmet svojich záväzkov. V opačnom prípade môže byť zmluva celkom alebo z časti neplatná.

Z hľadiska kompetencie orgánov obce je schvaľovanie združovania obecných prostriedkov zverené v § 11 ods. 4 písm. m) ZoOZ do výhradnej právomoci obecného zastupiteľstva.

K ods. 6

Ustanovenie § 7 ods. 6 ZoOZ obsahuje duplicitnú úpravu k druhej časti vety § 7 ods. 2 ZoOZ. Duplicita sa týka možnosti zriaďovania mimorozpočtových peňažných fondov obcou. Význam úpravy obsiahnutej v § 7 ods. 6 ZoOZ spočíva v explicitnom vyjadrení možnosti viacerých obcí zriadiť ako špecifický mimorozpočtový peňažný fond spoločný peňažný fond pre viac obcí. Na plnenie úloh spoločných pre viac obcí alebo z iného dôvodu môžu obce zriadiť spoločný fond.

Využívanie inštitútu spoločného mimorozpočtového peňažného fondu viacerých obcí je v podmienkach slovenskej obecnej samosprávy skôr ojedinelé. Konkrétnym príkladom takéhoto spoločného peňažného fondu je spoločný peňažný fond obcí Hrabušice, Spišské Tomášovce a Smižany. Jeho účelom je zabezpečiť financovanie opravy technických zariadení v národnom parku Slovenský raj, ktorý sa nachádza v katastrálnych územiach predmetných obcí.

Schvaľovanie zriadenia spoločného regionálneho alebo záujmoveho fondu je podľa § 11 ods. 4 písm. m) ZoOZ výhradnou právomocou obecného zastupiteľstva.

Zákonodarca v druhej vete § 7 ods. 6 ZoOZ (časť za bodkočiarkou) zavádza základné pravidlo pre inštitucionalizáciu správy fondu. Správu fondu vykonáva rada fondu ustanovená obcami, ktoré fond zriadili. Zákonodarca neustanovuje bližšie pravidlá pre výkon správy fondu alebo činnosť, kreovanie a zloženie rady fondu. Riešenie uvedených otázok ponecháva zákon na konkrétne dotknuté obce a nimi dohodnuté pravidlá. Uvedenou voľnosťou sa podporuje samosprávnosť riadenia miestnych záležitostí a napĺňa princíp subsidiarity štátnej správy k územnej samospráve pri riadení záležitostí na miestnej úrovni. Obecné zastupiteľstvá obcí, ktoré vytvárajú spoločný mimorozpočtový peňažný fond, by mali svojimi uzneseniami pri rozhodnutí o zriadení takéhoto fondu upraviť aj pravidlá kreovania a činnosti rady fondu. Vhodné je takto regulovať aj výkon správy fondu, najmä podmienky čerpania prostriedkov fondu, zrušenie fondu, zánik účasti niektorej z obcí v spoločnom fonde alebo otázky majetkového vysporiadania. Zástupcom obce v rade fondu býva spravidla starosta obce. Hospodárenie s prostriedkami v spoločnom mimorozpočtovom peňažnom fonde podlieha kontrole zo strany hlavných kontrolórov zapojených obcí.

Súvisiaca rozhodovacia činnosť súdov a stanoviská iných štátnych orgánov:

■ **Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR z 27. mája 2004, sp. zn. I Cdo 24/04:** Skutočnosť o neúnosnom zaťažení rozpočtu mesta platenými súdnymi poplatkami v konaní o vypratání bytu a zaplatení dlžného nájomného nemá pre posúdenie verejného a spoločensky prospešného záujmu na strane žalobcu (mesta) ako dôvodu na osobné oslobodenie od súdnych poplatkov v zmysle ustanovenia § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 71/1992 Zb. právny význam.

■ **Nález Ústavného súdu SR z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 18/2014:** Ústavný súd sa stotožňuje s názorom zástupcu skupiny poslancov predneseným na verejnom pojednávaní konanom 12. októbra 2016, podľa ktorého za alternatívny prostriedok sledujúci riadny výkon funkcie starostu obce (primátora mesta) možno považovať inštitút nútenej správy. Ministerstvo financií Slovenskej republiky môže podľa § 19 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy rozhodnúť o zavedení nútenej správy obce. Aj keď súčasná úprava uplatnenie inštitútu nútenej správy obce spája s ekonomickými ukazovateľmi a finančnou schopnosťou obce a neumožňuje jeho uplatnenie aj na prípady fakтической neschopnosti a nespôsobilosti orgánov územnej samosprávy riadne vykonávať im zverené úlohy, či už vo veciach územnej samosprávy alebo veciach preneseného výkonu štátnej správy, zákonodarca má možnosť rozšíriť možnosti uplatnenia tohto inštitútu aj na takéto prípady.

■ **Uznesenie Ústavného súdu SR z 20. decembra 2017, sp. zn. II. ÚS 720/2017:** Obec (mesto) je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami (čl. 65 ods. 1 Ústavy SR). Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov [§ 7 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“)]. Základom finančného hospodárenia obce je rozpočet obce, ktorý sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka (§ 9 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Obec vedie účtovníctvo podľa osobitného zákona. Ročnú účtovnú závierku obce overuje auditor. Auditor overuje aj ďalšie skutočnosti ustanovené osobitným zákonom (§ 9 ods. 4 zákona o obecnom zriadení). Postavenie rozpočtu obce, jeho tvorbu a obsah, pravidiel rozpočtového hospodárenia, tvorbu a použitie mimorozpočtových zdrojov, spôsob finančného vyrovnávania medzi obcami, vzťahy k štátnemu rozpočtu a k rozpočtu samosprávneho kraja ustanovuje osobitný zákon (§ 9 ods. 5 zákona o obecnom zriadení). Z uvedeného vyplýva, že plnenie úloh obce a financovanie potrieb obce sa realizuje predovšetkým finančnými prostriedkami obce. Zákon ustanovuje druhy príjmov obce a zásady, akými sa má obec riadiť pri hospodárení s finančnými prostriedkami (napr. povinnosť obstaráť práce a služby vo verejnom obstarávaní a pod.). Obec vedie účtovníctvo, hospodárenie obce podlieha auditu. Základom finančného hospodárenia obce je rozpočet obce zostavený na obdobie jedného kalendárneho roka. Realizácia konkrétnej potreby v obci je primárne závislá od dostupných finančných zdrojov, od možnosti obce a od zákonom ustanovených pravidiel hospodárenia a nakladania s finančnými prostriedkami. Spravidla nie je v moci obce realizovať a naplniť všetky potreby jej obyvateľov.

■ **Nález Ústavného súdu SR zo 16. januára 2020, sp. zn. II. ÚS 163/2019 a zo 16. januára 2020, sp. zn. II. ÚS 188/2019:** Pri výkone samosprávy, ktorá je prioritne financovaná z vlastných príjmov obce, a tie tvorí aj výnos z podielových daní podľa zákona o alokácii výnosu z dane, možno povinnosti obci stanovovať iba zákonom a v súlade s čl. 2 ods. 3 Ústavy SR ju nemožno nútiť konať, čo jej zákon neustanovuje. O použití vlastných príjmov rozpočtu obce rozhoduje obec samostatne (čl. 65 ods. 1 Ústavy SR a § 5 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy). Naopak, pri výkone štátnej správy je obec viazaná čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a môže konať výlučne tak, ako jej zákon ustanoví. Prenesený výkon štátnej správy je financovaný zo štátneho rozpočtu, prevažne z rozpočtovej kapitoly toho ministerstva, ktoré zabezpečuje správu na dotknutom úseku. Poskytovanie dotácií zo štátneho rozpočtu bližšie upravuje § 8a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Tieto tvoria účtovné príjmy rozpočtu obce, nie sú však jej vlastnými príjmami, s ktorými môže voľne nakladať, a musia byť vynaložené podľa rozpočtových pravidiel na stanovený účel (§ 5 ods. 1 a 3 posledná veta zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Literatúra:

- JASOVSKÝ, J. 2012. Kontroly významne prispeli k zlepšeniu hospodárenia miest a obcí. In *Obecné noviny*. 2012, č. 31-32, s. 7.
- TEKELI, J. – HOFFMANN, M. 2014. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014. 776 s.

- VEVERKOVÁ, I. 2010. Zostavenie záverečného účtu obce za rok 2009. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 2010, č. 3, s. 5.
- VEVERKOVÁ, I. 2012. Ďalšie povinnosti a úlohy hlavného kontrolóra obce. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 2012, č. 2, s. 5.
- ŽÁK, M. a kol. 2002. *Velká ekonomická encyklopedie*. 2. vydanie. Praha : Linde, 2002, s. 120.

§ 8

Majetok obce

- (1) Majetkom obce sú veci vo vlastníctve obce a majetkové práva obce.**
- (2) Majetok obce slúži na plnenie úloh obce.**
- (3) Majetok obce sa má zveľaďovať a zhodnocovať a vo svojej celkovej hodnote zásadne nezmenšený zachovať. Darovanie nehnuteľného majetku obce je neprípustné, ak osobitný predpis neustanovuje inak.**
- (4) Majetok obce možno použiť najmä na verejné účely, na podnikateľskú činnosť a na výkon samosprávy obce.**
- (5) Majetok obce, ktorý slúži na verejné účely (najmä pre miestne komunikácie a iné verejné priestranstvá), je verejne prístupný a možno ho obvyklým spôsobom používať, ak jeho používanie obec neobmedzila.**
- (6) Majetok obce a nakladanie s ním upravuje osobitný zákon.⁹⁾**

⁹⁾ Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

Súvisiace ustanovenia zákona o obecnom zriadení:

§ 2b ods. 1, § 7, § 9, § 11 ods. 4 písm. a), § 13 ods. 5, § 29

Súvisiace predpisy:

čl. 65 ods. 1 Ústavy SR; OZ; ZoP; zákon o majetku obcí; ObZ; zákon č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov; zákon č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov; zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov; zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov; ZP; zákon č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov; zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov; zákon č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách a o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov; zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov; zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov; zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy; TZ; TP; zákon č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov; zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; zákon o finančnej kontrole; zákon č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o štátnej pomoci); vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku v znení neskorších predpisov

K § 8

Podľa čl. 65 ods. 1 Ústavy SR sú obec a vyšší územný celok právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.