

ZORIENTUJ SA V SAMOSPRÁVE





ZORIENTUJ SA V SAMOSPRÁVE

kolektív autorov

Milan Galanda
Vladimír Pirošík
Ivan Rončák
Dušan Chrastina
Jozef Bakša

PodĎakovanie

Za významnú pomoc pri vzniku tejto publikácie ďakujeme Mgr. Zuzane Trstenskej, PhD., JUDr. Milanovi Galandovi, Ing. arch. Andrejovi Marcinkovi, JUDr. Jakubovi Ulaherovi, PhD., LL.M. a ďalším, ktorí sa svojou bezplatnou prácou podieľali na jej obsahu a vizuálnej forme.

Kniha vznikla za podpory

Iceland 
Liechtenstein
Norway **Active
citizens fund**

Projekt „Zorientuj sa v samospráve“ je podporený z programu ACF – Slovakia, ktorý je financovaný z Finančného mechanizmu EHP 2014 – 2021. Správcom programu je Nadácia Ekopolis v partnerstve s Nadáciou otvorenej spoločnosti Bratislava a Karpatskou nadáciou.

2020

ISBN 978-80-971402-2-9

Vážený čitateľ,

nech už si ktokoľvek, fakt, že sa v Tvojich rukách ocitá táto príručka, svedčí o Tvojom záujme či angažovanosti vo veciach územnej samosprávy. Možno si poslancom obecného zastupiteľstva, možno miestnym aktivistom a možno občanom so záujmom o verejné dianie v Tvojej obci.

Táto príručka má ambíciu byť zdrojom základných informácií o princípoch fungovania slovenskej samosprávy a zároveň sprievodcom a prierezom zákonov, ktorými sa má samospráva riadiť. Mala by však byť aj návodom na účinné postupy v prípade zistení nesúladu prebiehajúcich procesov v samosprávach s uvedenými zákonmi.

Z obsahu sa dozvieš nielen to, ako zákony majú fungovať, ale aj to, ako postupovať v prípade, že nadobudneš dojem, že priebeh procesov v samospráve je so zákonmi v nesúlade či v priamom rozpore.

Publikáciu vytvoril kolektív odborníkov z radov Združenia občanov miest a obcí Slovenska, ktoré je mnohým známe pod skráteným názvom ZOMOS. ZOMOS je občianske združenie, ktoré je tu už od roku 2010. Vzniklo práve preto, aby bolo nápomocné miestnym poslancom, aktivistom i občanom, ktorí sa o svoju samosprávu zaujímajú, uplatňujú svoj občiansky postoj a na dianí v svojej samospráve aktívne participujú.

Publikácia nevznikla len vďaka odborným vedomostiam jednotlivých autorov a mnohoročnej praxi každého z nás v slovenskej samospráve. Je tu aj vďaka grantovému programu Active Citizens Fund - Slovakia, ktorý je zameraný na posilnenie občianskej spoločnosti, podporu aktívneho občianstva a zlepšenie postavenia zraniteľných skupín na Slovensku. a ktorý podporil aj náš projekt „Zorientuj sa v samospráve“. Za kolektív autorov, za členov ZOMOS-u a za seba verím, že Ti bude dobrým návodom a účinnou pomôckou pri práci pre **Zdravú, Otvorenú, Modernú, Obecnú Samosprávu**, ktorá je cieľom nás všetkých.

Peter Uhlár
predseda ZOMOS

V septembri 2020

Obsah

Samospráva a jej postavenie v štáte / Milan Galanda	7
Kompetencie v samospráve / kolektív autorov	20
Obecné zastupiteľstvo	21
Starosta	30
Rozpočet a majetok obce / kolektív autorov	33
Rozpočet obce	33
Záverečný účet	45
Participatívny rozpočet	48
Rozpočtové a príspevkové organizácie a obchodné spoločnosti	49
Majetok obce	51
Verejné obstarávanie – vlastné pravidlá obcí / Ivan Rončák	57
Kontrola v územnej samospráve / Dušan Chrastina	61
Vnútoraná kontrola	63
Vonkajšia kontrola	74
Prístup k informáciám o činnosti samosprávy / Vladimír Pirošík	82
Povinná informovanosť	83
Dobrovoľná informovanosť	99
Verejné registre ako zdroj informácií / Ivan Rončák	101
Registre organizácií a štatutárov	102
Registre nakladania s prostriedkami štátu	107
Vlastnícke registre	109
Rezortné registre	111
Iné registre	113
Trestné konanie a jeho aplikácia v podmienkach samosprávy / Jozef Bakša	115
Priestupkové konanie	115
Trestné konanie	117

SAMOSPRÁVA A JEJ POSTAVENIE V ŠTÁTE

JUDr. Milan Galanda

ŠTÁT

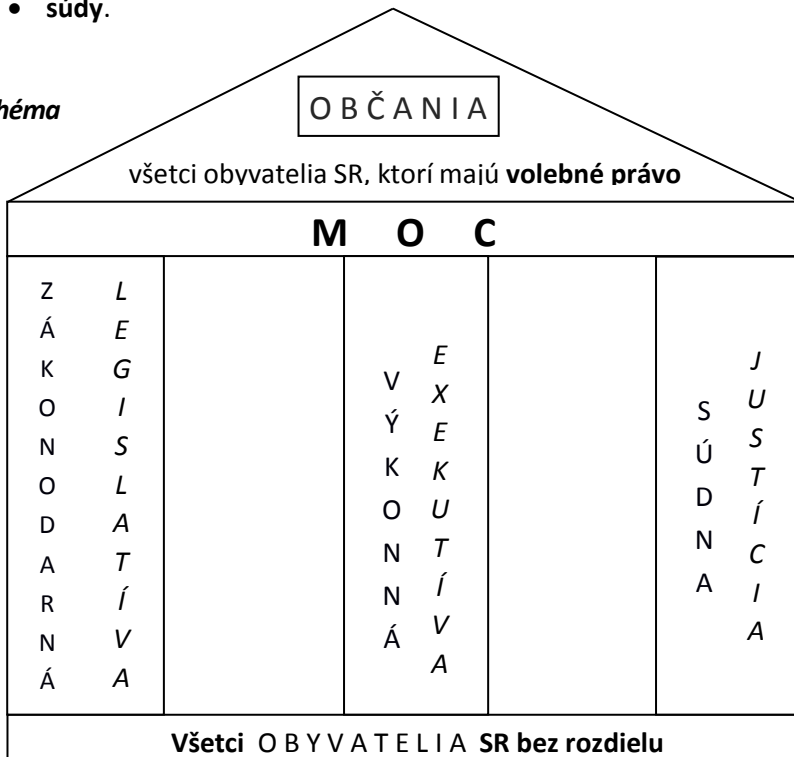
Od čias francúzskeho učenca, filozofa a právnika baróna *Charlesa de Montesquieu* sa v politológii a práve, ale i všeobecne, rešpektuje delenie moci na tri zložky, a to na moc:

- zákonodarnú = **legislatíva,**
- výkonnú = **exekutíva,**
- súdnu = **justícia.**

Inak povedané, ide o rozdelenie moci medzi:

- **parlament,**
- **vládu,**
- **súdy.**

Schéma



Podstatou a nevyhnutnou podmienkou **demokratického a právneho štátu** je rešpektovanie **suverenity ľudu**.

Princíp suverenity ľudu je v právnej podobe výstižne zachytený vo Virginia Declaration of Rights z roku 1776: „*Všetka moc patrí ľudu a ten ju primeraným spôsobom vykonáva.*“.

Jednou z najstarších a pritom trvale aktuálna je otázka, ako zabrániť koncentrácii a monopolizácii moci a tým aj riziku jej zneužitia, a teda ako možno účinne kontrolovať vykonávanie moci. Ide pritom o taký systém delby moci, ktorý jednak umožňuje jej oddelenie a tým aj systém vzájomnej kontroly, uplatnenie myšlienok brzd a protiváh, ale zároveň garantuje aj účinnosť a efektivitu.

Delba moci teda znamená delbu právomoci a zodpovednosti medzi jednotlivé, v ústave vymedzené, inštitúcie, systém ich vzájomnej kontroly a vyváženosti a tým i zabránenie tomu, aby jedna – hociktorá moc mohla ovládnuť štát a spoločnosť.

Schéma

	LEGISLATÍVA	EXEKUTÍVA	JUSTÍCIA
LEGISLATÍVA	Schvaľuje a vydáva zákony	Právo suspenzívneho veta (vrátiť zákon)	Právo zrušiť zákon (Ústavný súd)
EXEKUTÍVA	Parlamentná kontrola, právo prehlasovať veto prezidenta	Výkonná, aplikuje zákony	Právo zrušiť nariadenie vlády
JUSTÍCIA		Právo udeliť milosť, amnestiu	Vykladá, vysvetľuje zákony, súdi

ŠTÁT – HIERARCHIZÁCIA A ŠTRUKTÚRA

Samotný štát je zložitá, vzájomne prepojená štruktúra. Je reprezentovaný a „viditeľný“ prostredníctvom inštitúcií, orgánov a persón (politikov a úradníkov).

Štátne inštitúcie si môžeme rozdeliť na štátoprávne a samosprávne.

Línia štátnej správy je charakterizovaná hierarchickým systémom spočívajúcim na nadriadenosti a podriadenosti. Na čele systému je celoštátna, ústredná úroveň. Stredný stupeň tvoria orgány na regionálnej úrovni (kraj) a základným stupňom je miestna štátna správa na okresnej úrovni. Výkon štátnej správy zabezpečujú úradníci menovaní do funkcie nadriadeným.

Línia samosprávy, konkrétne volenej územnej samosprávy, nemá systém, kde je jedna úroveň nadriadená resp. podriadená inej. Základnou úrovňou je obec (mesto) a na regionálnej úrovni sú to vyššie územné celky, t. j. samosprávne kraje.

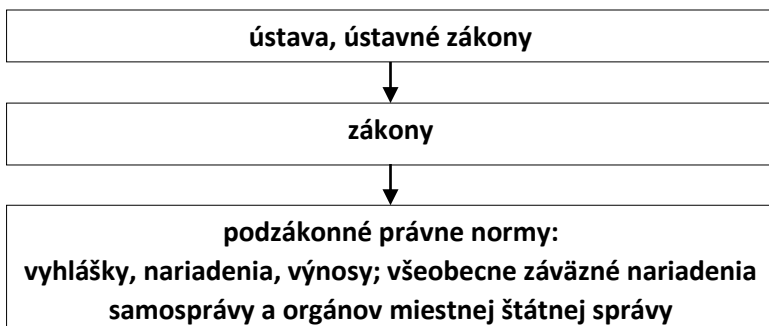
Výkon samosprávy zabezpečujú volené orgány:

- starosta, resp. predseda,
- zastupiteľstvo, t. j. poslanci.

Najbližším partnerom pre územnú samosprávu zo štátnej správy sú okresné úrady alebo ostatné špecializované orgány miestnej štátnej správy.

PRÁVNÝ SYSTÉM

Hierarchia právnej sily právnych predpisov



Ústava SR

schvaľuje NR SR, kvalifikovanou, t. j. trojpätinovou (3/5) väčšinou všetkých poslancov

Ústavné zákony

schvaľuje NR SR, kvalifikovanou, t. j. trojpätinovou (3/5) väčšinou všetkých poslancov

Zákony

schvaľuje NR SR, na prijatie je nutné, aby bola NR SR uznášaniaskopná (nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, t. j. $150: 2 = 75 + 1 = 76$) a za návrh hlasovala nadpolovičná väčšina prítomných

Nariadenia a vyhlášky

vydáva vláda alebo ústredné orgány štátnej správy (ÚOŠS)

Všeobecne záväzné nariadenia územnej samosprávy

schvaľuje zastupiteľstvo obce alebo VÚC trojpätinovou (3/5) väčšinou prítomných poslancov

Základným dokumentom, ktorý upravuje politický a štátny systém, je **ÚSTAVA**.

Ústava Slovenskej republiky bola prijatá 1. 9. 1992 a bola publikovaná v Zbierke zákonov pod číslom 460/1992. Odvtedy bola niekoľko ráz zmenená a upravovaná.

Slovensko je podľa čl. 1 zvrchovaný, **demokratický a právny štát**. Podľa čl. 2 ods. 1 pochádza štátna moc od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.

Podľa čl. 2 ods. 2 štátne orgány môžu konať iba **na základe ústavy**, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Na druhej strane však podľa čl. 2 ods. 3 každý, čím sa myslia všetky fyzické alebo právnické osoby, môže konať, čo **nie je zákonom zakázané** a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo **zákon neukladá**.

Podľa kritéria formy štátu zaraďujeme Slovenskú republiku (SR) medzi parlamentné republiky. Hlavou štátu a najvyšším predstaviteľom štátu je prezident.

Ústava SR vo svojom čl. 2 vyslovene hovorí, že **MOC** pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. Ústava ďalej jasne a jednoznačne ustanovila jednotlivé zložky moci:

- **zákonodarnú** – Národná rada SR,
- **výkonnú** – prezident, vláda a ostatné orgány verejnej správy a
- **súdnú** – tvorenú Súdnou radou a súdmi:
 - Ústavným súdom SR a
 - všeobecnými súdmi, ktorými sú:
 - Najvyšší súd,
 - krajské sudy (8)
 - okresné sudy (54) + Špecializovaný trestný súd.

Ústava SR ďalej zahrnula medzi ústavné inštitúcie:

- **generálneho prokurátora**
 - monokratický orgán
 - ochrana zákonnosti a štátny žalobca
- **verejného ochrancu ľudských práv**
 - monokratický orgán
 - ochrana FO a PO pred orgánmi verejnej moci
- **Najvyšší kontrolný úrad**
 - kolektívny orgán
 - kontrola hospodárenia s verejnými prostriedkami
- **Národnú banku Slovenska**
 - dohľad nad bankovým a finančným sektorom
 - spolupráca s Európskou centrálnou bankou v rámci Eurosystému

O tom, aké **ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy** pôsobia na území SR, hovorí zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Organizáciu miestnej štátnej správy upravujú príslušné zákony. Vláda SR schválila program ESO, t. j. integráciu špecializovaných pôsobností štátnej správy s účinnosťou k 1. 1. 2013, keď došlo k zrušeniu špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy na krajskej úrovni a následne od 1. 10. 2013 k vytvoreniu jednotnej a prehľadnej štruktúry miestnych orgánov štátnej správy sústredením pôsobností vybraných orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného štátneho úradu na miestnej úrovni, ktorý vykonáva pôsobnosť na prevažnej väčšine úsekov

štátnej správy (zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy). Tak vzniklo **72 okresných úradov** v sídlach kopírujúcich územnosprávne členenie SR.

Postavenie **územnej samosprávy** (obcí a miest ako základnej úrovne a vyšších územných celkov ako volenej samosprávy na úrovni krajov) upravujú zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení a zákon č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch.

Z politologického a právneho hľadiska môžeme SR charakterizovať ako parlamentnú republiku na čele stzv. slabým prezidentom, ktorý výkonnú moc (vládu) priamo neriadi a ani nedisponuje špecifickými právomocami v praktickej politike. Mnohé úkony prezidenta SR podliehajú súhlasu vlády alebo kontrasignácii (spolupodpisu) niektorého člena vlády.

Legislatívnou zložkou moci je podľa Ústavy Slovenskej republiky Národná rada SR tvorená 150-timi poslancami volenými na 4-ročné funkčné obdobie podľa volebného zákona rešpektujúceho zásady pomerného zastúpenia.

Exekutíva (vláda SR) sa skladá z predsedu, podpredsedov a ministrov, ktorých menuje do funkcie prezident SR.

Súdna zložka moci je v SR tvorená Ústavným súdom SR a systémom všeobecného súdnictva, ktorý je reprezentovaný Najvyšším súdom SR, krajskými a okresnými súdmi a Špecializovaným trestným súdom.

Ústava SR zakotvila na Slovensku tzv. duálny systém spočívajúci v oddelenosti **verejnej správy**, ktorá je tvorená **územnou volenou samosprávou a miestnou štátnou správou**. Výslovne je uvedené, že základom územnej samosprávy je **OBEC** (mesto) a čl. 64 ústavy definoval, čo je obec, aké má postavenie a jej orgány.

Ústava SR ďalej predpokladala existenciu druhej volenej úrovne samosprávy, a to samosprávy **vyššieho územného celku**. Príslušné zákony, ktoré ustanovili ich počet, kompetencie, postavenie a orgány, a tiež ich majetok a financovanie, boli prerokované a schválené NR SR v roku 2001. Po voľbách na jeseň 2001 boli kreované orgány samosprávnych krajov (predseda a poslanci) a táto úroveň samosprávy začala oficiálne svoju činnosť.

Samospráva

Zložkou verejnej správy je **územná samospráva**. Tvoria ju:

- obce (a mestá),
- vyššie územné celky (samosprávne kraje).

Základná jednotka územného systému je **obec** (zákon č. 369/1990 Z. z.) Je to samostatný právny subjekt, ktorý je samostatným územným samosprávnym a správnym celkom, združujúcim osoby, ktoré majú na danom území trvalý pobyt. Na Slovensku je cca 2900 obcí, z toho 141 má status mesta. Mesto je obec, ktorá bola zákonným spôsobom vyhlásená za mesto.

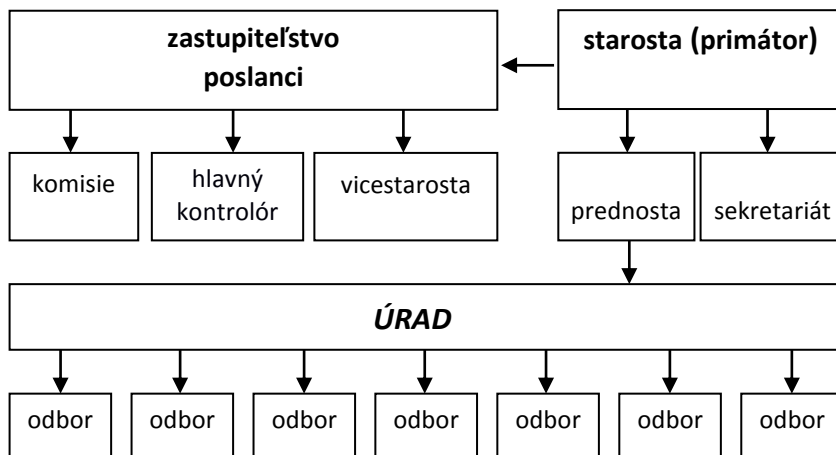
Vyšší územný celok je samostatný právny subjekt, ktorý je samostatným územným samosprávnym a správnym celkom, združujúcim osoby, ktoré majú na danom území trvalý pobyt. Povedané inými slovami, ide o územie tvorené obcami, ktoré sa nachádzajú v jeho hraniciach. Podľa príslušného zákona (zák. č. 302/2001 Z. z.) sa vyšší územný celok nazýva aj samosprávny kraj. Na Slovensku je osem samosprávnych krajov.

Na rozdiel od štátnej správy, kde panuje hierarchia a systém nadriadenosti a podriadenosti, v prípade územnej samosprávy nie je samosprávny kraj nadriadený obci. Každá volená úroveň je samostatná, má svoje kompetencie, právomoci i povinnosti.

Obec aj samosprávny kraj majú svoje volené zložky:

- starostu (primátora), resp. predsedu,
- zastupiteľstvo – kolektív poslancov, ktorí sú volení na zákonom stanovené obdobie, a to 4 roky.

Na výkon svojej činnosti má obec a samosprávny kraj úrad, v ktorom pracuje príslušný aparát – menovaní úradníci.

Organizačná štruktúra samosprávneho orgánu

Organizačnú štruktúru, počet pracovníkov a náplň ich činnosti schvaľuje starosta obce. Pri svojej činnosti sa samospráva riadi jednak ústavou a zákonmi, ale i vlastnými predpismi a rozhodnutiami volených orgánov. Samospráva si každoročne schvaľuje rozpočet.

Legislatíva na úrovni územnej samosprávy

Obec i VÚC sú samostatné územné samosprávne a správne celky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt (čl. 64 a nasl. Ústavy SR).

Samospráva, a to tak **obec (mesto)** ako i **vyšší územný celok (samosprávny kraj)**, má v súlade s ústavou i osobitnými zákonmi právo schvaľovať a vydávať **všeobecne záväzné nariadenia (VZN)**, teda právne predpisy záväzné pre fyzické aj právnické osoby. Na plnenie úloh obce, alebo ak to ustanovuje zákon, obec vydáva pre územie obce VZN (§ 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení).

Na prijatie VZN je oprávnené **zastupiteľstvo** (§ 11 ods. 4 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb.), pričom na jeho prijatie je potrebný súhlas

trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov (§ 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb.).

Samotný proces prípravy, predkladania a schvaľovania ani Ústava SR ani citované zákony podrobne a detailne neupravujú. Je to právo i povinnosť obce, aby si uznesením schválila rokovací poriadok zastupiteľstva a pravidiel na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie orgánov územnej samosprávy.

Návrh materiálu na rokovanie zastupiteľstva môže predkladať:

- a) starosta (primátor),
- b) poslanci, a to buď jednotlivo alebo ako skupina poslancov,
- c) komisie zastupiteľstva,
- d) prednosta úradu.

Vzorový postup na predkladanie materiálu legislatívnej povahy, ktorý je nižšie opísaný, vychádza jednak z platného právneho poriadku, ale i z verejne prístupných materiálov, hlavne dokumentov podľa ktorých pracuje a rokuje Hlavné mesto SR Bratislava.

Proces môžeme rozdeliť na nasledovné etapy:

- I. príprava materiálu,
- II. pripomienkové konanie,
- III. prerokovanie v mestskej rade,
- IV. prerokovanie a schválenie v mestskom zastupiteľstve,
- V. podpísanie a vyhlásenia.

I. Návrh nariadenia vypracúvajú nasledujúci spracovatelia:

- a) útvar úradu – magistrátu, v ktorého pôsobnosti je upravovaná problematika,
- b) rozpočtová alebo príspevková organizácia,
- c) poslanci alebo komisia zastupiteľstva.

Ak sa problematika týka viacerých útvarov, určí sa gestorský útvar, ktorý koordinuje prípravu a za spolupráce dotknutých útvarov spracuje návrh nariadenia.

Spracovateľ vypracuje návrh VZN v paragrafovom znení v súlade s príslušnými právnymi predpismi a legislatívno - technickými pokynmi a odôvodnením materiálu. Ak návrh obsahuje alternatívy, v dôvodovej správe treba uviesť výhody a nevýhody každej alternatívy. Súčasťou dôvodovej správy musia byť aj analýzy a rozbor doterajšej úpravy s výslovným uvedením, čo sa osvedčilo a čo nie, aj s uvedením dôvodov.

II. Návrh nariadenia sa zasiela na pripomienkovanie:

- a) útvarom úradu – magistrátu,
- b) komisiám zastupiteľstva,
- c) v Hlavnom meste SR Bratislave a v meste Košice aj mestským časťami na zaujatie stanoviska.

V rámci interného pripomienkového konania spracovateľ zašle návrh všetkým útvarom úradu magistrátu s tým, že v sprievodnom liste uvedenie meno a funkciu pracovníka, ktorý vec vybavuje a podľa zložitosti a rozsahu navrhovanej úpravy určí primeranú lehotu na zaujatie stanoviska, spravidla aspoň 10 dní. Stanovisko útvaru obsahuje posúdenie nariadenia po stránke vecnej i legislatívnej. Pripomienky všeobecného a zásadného charakteru sa uvádzajú pred pripomienkami k jednotlivým ustanoveniam.

Stanoviská, ktoré si spracovateľ neosvojí, je povinný prerokovať s tými, ktorí ich zaslali. V prípade, že sa rozdielne stanoviská nepodarí zjednotiť, predloží ich spracovateľ spolu so svojím vyjadrením na konečné rozhodnutie prednostovi úradu – riaditeľovi magistrátu.

Ak v lehote do jedného mesiaca neoznámí mestská časť svoje stanovisko, má sa za to, že nemá pripomienky ani výhrady. Pri vyhodnocovaní stanovísk predložených starostami mestských častí spracovateľ odôvodní, ktoré pripomienky neakceptoval.

Návrh nariadenia sa predloží na posúdenie vecne príslušným komisiám, ktoré zastupiteľstvo zriadilo. Po zapracovaní pripomienok vecných komisií sa predkladá návrh na posúdenie legislatívno-právnej komisii, ktorá sa k jednotlivým ustanoveniam vyjadruje formou odporúčania.

III. Po zapracovaní pripomienok, s príslušnými stanoviskami, sa návrh predkladá na **rokovanie rady (obecnej – mestskej)** a to i s príslušným návrhom uznesenia. Rada môže návrh:

- a) neschváliť, resp. vrátiť na dopracovanie,
- b) schváliť, a to:
 - ba) bez pripomienok,
 - bb) s pripomienkami.

Na prijatie uznesenia rady sa pritom vyžaduje, aby rada bola uznášaniaschopná a za návrh hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých jej členov.

IV. Zastupiteľstvu sa návrh predkladá spolu s návrhom uznesenia

Predkladateľom materiálu môže byť:

- a) starosta (primátor),
- b) prednosta úradu,
- c) poslanec,
- d) komisia.

Predkladateľ návrhu alebo ním poverená osoba uvedie materiál, odôvodní, prečo je nutné ho prijať, prezentuje závery z pripomienkového konania, vyčíslí finančné dopady na rozpočet a prednesie návrh uznesenia. Do rozpravy k návrhu sa môžu prihlásiť poslanci alebo so súhlasom zastupiteľstva aj iné osoby. Ak v rozprave vystúpili všetci, ktorí sa do nej prihlásili, predsedajúci rozpravu ukončí a udelí záverečné slovo predkladateľovi alebo spracovateľovi materiálu,

ktorí sa môžu tohto práva vzdať. Až do doby, kým zastupiteľstvo nepristúpi k hlasovaniu, môže predkladateľ návrh stiahnuť.

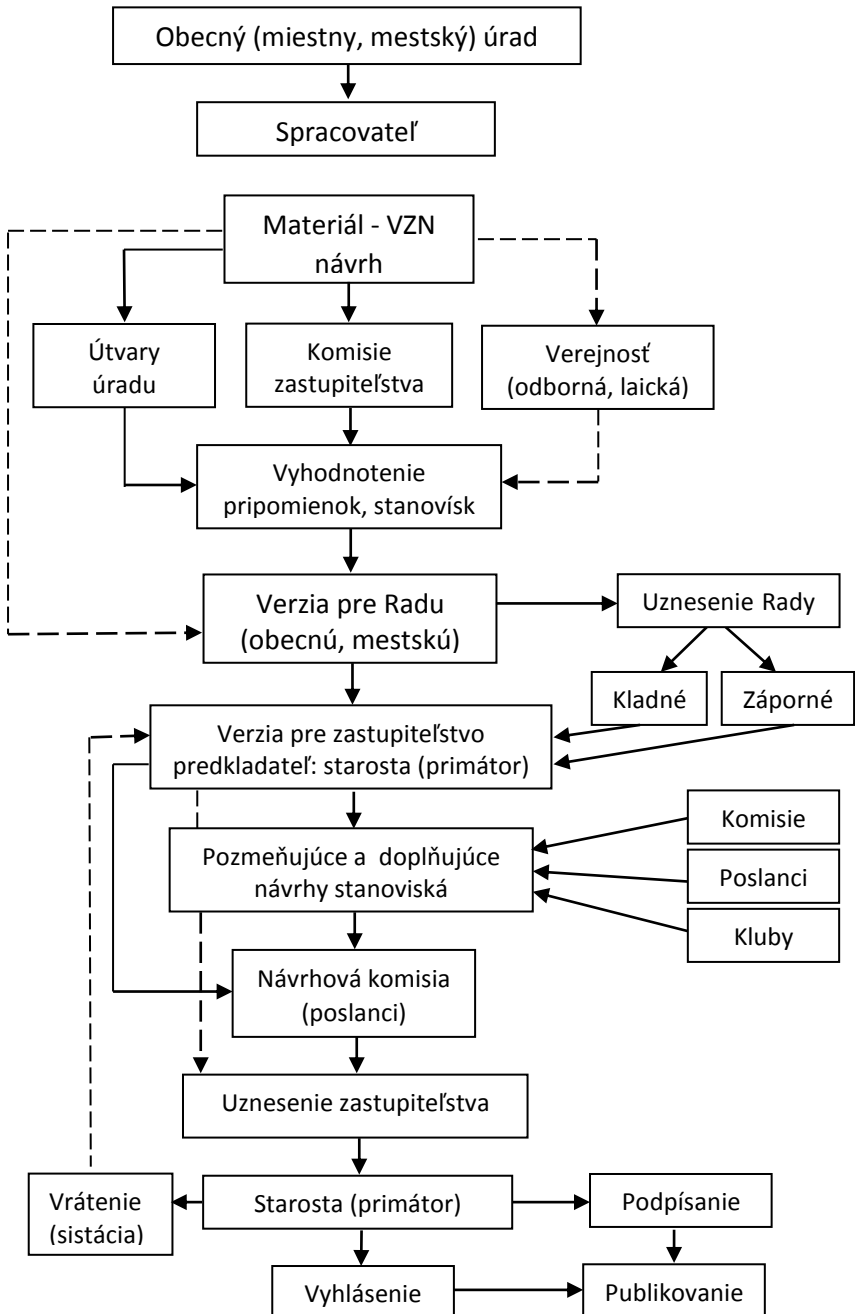
Návrh uznesenia sa pripravuje spolu s materiálom a predkladá ho návrhová komisia, ktorú volí spomedzi poslancov zastupiteľstvo. V návrhu uznesenia zohľadní výsledok rozpravy. Ak je návrh uznesenia vo variantoch, hlasuje sa najskôr o návrhu odporúčanom návrhovou komisiou. Schválením jedného variantu sa ostatné varianty považujú za neprijaté. Ak zastupiteľstvo neprijme uznesenie alebo žiadny z navrhnutých variantov, uvedie sa v prehľade uznesení, že uznesenie k materiálu nebolo prijaté.

Zastupiteľstvo rozhoduje hlasovaním. Predsedajúci pred hlasovaním zistí počet prítomných. Hlasovanie nemôže byť prerušené, počas hlasovania nemožno opustiť rokovaciu miestnosť ani do nej vstúpiť. Hlasuje sa verejne alebo tajne. Na prijatie VZN pritom treba **kvalifikovanú väčšinu**, a to trojpäťtinovú väčšinu prítomných poslancov v obci (meste).

V. Nariadenie sa musí vyhlásiť.

Vyhlásenie sa vykoná vyvesením na úradnej tabuli s uvedením dňa vyvesenia. Vyvesenie je podmienkou platnosti. Nariadenie nadobúda účinnosť pätnástym dňom od vyvesenia, ak v ňom nie je vyslovene určený neskorší začiatok účinnosti.

Starosta (primátor) môže pozastaviť uznesenie zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec (mesto) zjavne nevýhodné. Toto rozhodnutie starostu (primátora) môže **zrušiť zastupiteľstvo a to trojpäťtinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov v lehote do 3 mesiacov** (§ 13 ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb.). Ak zastupiteľstvo nepotvrdí svoje pôvodné uznesenie do troch mesiacov od jeho schválenia, uznesenie stráca platnosť.



KOMPETENCIE V SAMOSPRÁVE

kolektív autorov

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení určuje vykonávanie samosprávy **dvomi orgánmi obce s rovnocenným postavením**. Sú nimi **starosta** a **obecné zastupiteľstvo** (OZ). Okrem toho môžu občania vykonávať samosprávu aj priamo, a to zhromaždením obyvateľov obce a tiež miestnym referendom. Zákon zároveň upravuje aj možnosti výkonu všetkých foriem samosprávy.

Kompetenčné otázky bývajú častým predmetom nejasností i sporov medzi orgánmi samosprávy. Jeden alebo druhý volený orgán samosprávy sa nezriedka snaží zasahovať do rozhodovacej právomoci toho druhého, prípadne si uzurpovať práva, ktoré mu nepatria.

Stretávame sa napr. s tým, že starosta si dáva schvaľovať uznesením OZ aj to, o čom môže rozhodnúť sám. Alebo naopak, zastupiteľstvo sa uznáša na výkone, ktorý patrí do pôsobnosti starostu. Oba typy takýchto rozhodnutí nemajú právnu záväznosť a zodpovednosť za konanie tak ostáva na orgáne, ktorý má rozhodovanie v zákonom vymedzenej pôsobnosti.

Zákonodarca pri delení kompetencií v samospráve rozdelil právomoci tak, že obecné zastupiteľstvo je normotvorný a koncepčný orgán a starosta obce je výkonný orgán, pričom **kompetencie zastupiteľstva sú vymedzené konkrétnym (taxatívnym) výpočtom a do kompetencie starostu patrí všetko ostatné**. Vyplýva to aj zo skutočnosti, že starosta je štatutárny orgán a výkon jeho práce je permanentný, zatiaľ čo obecné zastupiteľstvo realizuje svoju pôsobnosť výhradne ako kolektívny orgán na spoločnom zasadnutí v určitých časových intervaloch (minimálne však 4-krát za rok). Aj preto zákon zveruje bežnú správu obce do rúk starostovi.

1. Obecné zastupiteľstvo

Do kompetencie obecného zastupiteľstva patrí najmä:

Určovanie zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce, schvaľovanie najdôležitejších úkonov týkajúcich sa majetku a kontrolovanie hospodárenia

Zásady hospodárenia sú vnútorným dokumentom obce, a preto sa neprijímajú ako všeobecne záväzné nariadenie (VZN). Určujú základné zásady nakladania s majetkom, práva a povinnosti organizácií zriadených obcou, podmienky ich vydania do správy aj spôsob jej ukončenia, postup prenechávania majetku do užívania, spôsoby výkonu práv týkajúcich sa cenných papierov a podielov na právnických osobách založených obcou, alebo tých, v ktorých má obec podiel. Predaje a nadobúdanie nehnuteľného majetku a majetkových práv sú vo výlučnej kompetencii OZ a nie je možné ich preniesť na starostu. Výnimku tvoria krátkodobé prenájmy, ktoré pre väčšiu operatívnu možnosť môžu byť v kompetencii starostu obce. Dlhodobé prenájmy majetku zákon radí do rovnakého režimu ako predaje majetku¹. Rozdiel medzi dlhodobým a krátkodobým prenájom definujú zásady hospodárenia. V zásadách hospodárenia je možné vymedziť aj kompetenciu starostu obce vykonávať vybrané majetkové transfery (napr. krátkodobé nájmy, nájmy na dobu neurčitú a pod.) a stanoviť ich rozsah.

Schvaľovanie rozpočtu obce, jeho zmien, kontrola jeho čerpania, schvaľovanie záverečného účtu, rozhodovanie o prijatí úveru alebo pôžičky a o prevzatí záruky a poskytnutie návratnej finančnej výpomoci zo štátneho rozpočtu

Tu môžeme opätovne spomenúť možnosť preniesť časť kompetencie na starostu obce a umožniť mu operatívne vykonávať zmeny rozpočtu². Je potrebné zodpovedne určiť rámce, inak sa môže stať, že rozpočtové zmeny môžu viesť k zásadným zmenám. Starosta je

¹ § 9a ods. 9 zákona č. 138/1991 Zb.

² § 11 ods. 4 písm. b) *in fine* zákona č. 369/1990 Zb.: „V rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta.“.

povinný o rozpočtovom opatrení zastupiteľstvo informovať na najbližšom zasadnutí OZ. Zároveň platí, že čerpanie rozpočtu v medziach rozpočtových opatrení je možné až po ich schválení kompetentným orgánom. Akékoľvek dodatočné úpravy rozpočtu, ktoré mali byť vykonané, ale neboli (či už pre formálny výkon základnej finančnej kontroly, alebo zámerne), odporujú pravidlám rozpočtového hospodárenia územnej samosprávy aj pravidlám finančnej disciplíny.

Obec môže na plnenie svojich úloh použiť návratné zdroje financovania, je však povinná sledovať vývoj dlhu obce a v prípade nepriaznivého vývoja prijímať zodpovedajúce opatrenia. Hlavný kontrolór má povinnosť ku každému návrhu na prijatie úveru vypracovať stanovisko, a ak dlh obce prekračuje 50 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka, obec je povinná tento stav oznámiť Ministerstvu financií SR a prijať opatrenia na jeho zníženie. V opačnom prípade môže ministerstvo rozhodnúť o zavedení nútenej správy.

Schvaľovanie územného plánu obce alebo jej častí a koncepcia rozvoja jednotlivých oblastí života obce

Územný plán obce predstavuje strategický dokument, ktorého cieľom je trvalo udržateľný rozvoj sídla v kontexte požiadaviek a zdravého života jeho občanov. Územný plán patrí medzi najdôležitejšie dokumenty obce a napriek tomu, že pre obce do 2000 obyvateľov nie je povinný, je vhodné sa zamyslieť nad jeho významom do budúcnosti. Dobre vypracovaný územný plán reguluje výstavbu na území, rovnako ako umiestňovanie prevádzok, či podlažnosť. Najmä pri rozvíjajúcich sa sídlach je určujúcim dokumentom pri plánovanej výstavbe a súlad či nesúlad s ním môže rozhodnúť o budúcom vzhľade a využití územia aj s reguláciou súkromných parciel na dlhé obdobie dopredu.

Program rozvoja obce (v minulosti nazývaný aj tzv. PHSR – t. j. Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja), ako aj **Komunitný plán** patria k ďalším dôležitým strategickým dokumentom prijímaným obecným zastupiteľstvom. Tieto dokumenty zabezpečujú koncepčný rozvoj

obce, a preto je potrebné k nim pristupovať zodpovedne, rovnako ako k snahe o ich napĺňanie.

Rozhodovanie o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladanie miestneho poplatku a určovanie náležitostí daní a poplatkov

Obecné zastupiteľstvo určuje výšku miestnych daní, ich zavedenie, prípadne zrušenie a určuje aj výšku miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Poplatok za odpady je povinne stanovený a nie je možné ho nevyberať. Zákon zároveň hovorí, že jeho výšku obec určuje zo skutočných nákladov obce na nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom vrátane nákladov na činnosti spojené s nakladaním s ním. Preto je nevyhnutné pred schvaľovaním poznať odhadované náklady týkajúce sa nakladania s odpadom. Rovnako pri miestnych daniach platí, že ich nastavenie by malo vyplývať z potrieb obce, prípadne ich využitia. Sú obce, ktoré sa snažia adresné dane (napr. za psa) investovať späť do danej oblasti.

Vyhlasovanie miestneho referenda o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce a zvolávanie zhromaždenia obyvateľov

Zákon o obecnom zriadení pozná dva druhy referenda. Obligatórne referendum, ktoré OZ musí vyhlásiť pri splnení podmienok ustanovených zákonom o obecnom zriadení, a fakultatívne miestne referendum, ktorého vyhlásenie je na uvážení obecného zastupiteľstva. Obecné zastupiteľstvo musí upraviť priebeh referenda všeobecne záväzným nariadením. Môže si nariadením upraviť aj pravidlá konania zhromaždení obce.

Zriaďovanie a zrušovanie orgánov potrebných na samosprávu a určovanie ich náplne práce

Obecnému zastupiteľstvu zákon umožňuje zriaďovať a rušiť dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány, napr. obecnú radu a komisie. Ďalej mu však zákon ukladá aj povinnosť určiť im náplň práce. Určiť takéto orgány OZ je možnosť, nie povinnosť obecného zastupiteľstva. Výnimku tvoria prípady, keď zriadenie takéhoto orgánu predpokladá

osobitý predpis. Ako príklad možno uviesť Komisiu OZ na ochranu verejného záujmu. Jej zriadenie ukladá ústavný zákon č. 357/2004 Z. z.. Tento ústavný zákon zároveň určuje aj presný spôsob konštituovania komisie. Orgány obecného zastupiteľstva si však **nemožno** zamieňať s orgánmi obce. Postavenie orgánu obce nepatrí ani hlavnému kontrolórovi obce.

Uznášanie sa na nariadeniach, schvaľovanie štatútu obce, rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva a zásad odmeňovania poslancov

Pod pojmom nariadenie môžeme vnímať uznesenia a všeobecne záväzné nariadenia. Postup ich prijímania je však odlišný.

Všeobecne záväzné nariadenie (VZN) je právny predpis, ktorý sa vzťahuje na opakované používanie a má všeobecnú povahu. Je to teda niečo ako „obecný zákon“. Pri jeho prijímaní treba brať do úvahy aj jeho súlad s ostatnou legislatívou a je určený na úpravu pre lokálne podmienky. Na prijatie VZN sa vyžaduje 3/5 väčšina prítomných poslancov OZ.

Uznesenie sa najčastejšie dotýka konkrétnych prípadov, prípadne úpravy práv a povinností. Na prijatie „obyčajného“ uznesenia stačí nadpolovičná väčšina uznášaniashopného kvóra poslancov OZ. Uznesenia môžu mať aj povahu vnútorných pokynov – smerníc či zásad. Pri uzneseniach je potrebné formulovať ich so všetkou zodpovednosťou tak, aby bolo jednoznačne zrejmé, čo má byť ich výsledkom. Napríklad pri predajoch musí byť zrejmé čo, komu a za čo sa predáva. Zároveň treba vopred myslieť na to, že ak chceme vyžadovať ich plnenie, musí byť určené zrozumiteľne. Inak vymáhanie plnenia takéhoto uznesenia nemusí byť úspešné. Okrem toho, uznesenie je platné až po podpise starostom obce, ktorý má právo nepodpísať ho v prípade, že je podľa neho pre obec zjavne nevýhodné alebo nie je v súlade so zákonom³. Výnimkou z tohto sistačného práva starostu je uznesenie o voľbe hlavného kontrolóra a uznesenie o vyhlásení referenda na odvolanie starostu, ktoré štatutár nemôže

³ § 13 ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb.

nepodpísať. Skúsenosti z praxe poukazujú na to, že dôvody nepodpísania uznesenia sa často uvádzajú nedostatočne a právo „veta“ nejednen starosta uplatňuje všeobecne, arbitrárne, príp. aj svojvoľne. Napríklad pri nepodpísaní uznesenia o znížení platu starostu, ktoré je zákonné a nie je ani nevýhodné, sa akceptuje veto rovnako ako pri uznesení predať majetok obce pod cenu. Takéto uznesenie je možné schváliť opätovne do troch mesiacov. Potrebné kvórum sa však v takom prípade zvyšuje až na úroveň 3/5 všetkých poslancov OZ. Bežne sa uznesenie prijíma nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov. VZN musí spĺňať okrem určeného vyššieho kvóra 3/5 prítomných poslancov aj podmienku všeobecného informovania. Je potrebné zverejniť ho 15 dní pred schvaľovaním na pripomienkovanie⁴ a tiež 15 dní po schválení tak, aby mal každý občan možnosť sa s ním zoznámiť⁵. Inak nie je možné vyžadovať jeho plnenie.

Štatút OZ upravuje základné fungovanie obce. Jeho schvaľovanie je vo výhradnej kompetencii OZ.

Rokovací poriadok OZ upravuje pravidlá, podmienky, spôsob prípravy a priebeh rokovania OZ. Tu je možné upraviť formu rokovania, vystupovanie verejnosti, pravidlá diskusie, ale aj lehoty predkladania materiálov, ich zverejňovanie a podobne.

Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a štátu, ktorý obec užíva, konkretizuje zákonný rámec hospodárenia a nakladania s majetkom. Môžu sa tu upraviť pravidlá pri rozpočtovaní a je záväzný nielen pre OZ, ale aj pre starostu obce.

Zásady odmeňovania poslancov obecného zastupiteľstva upravujú odmeňovanie poslancov za účasť na rokovaní, ale aj členov komisií, stálych aj dočasných orgánov OZ.

Znalosť týchto dokumentov je **základnou podmienkou** zodpovedného výkonu funkcie poslanca, ale aj aktívneho občana. Bez oboznámenia sa

⁴ § 6 ods. 3 až ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb.

⁵ § 6 ods. 8 až ods. 10 zákona č. 369/1990 Zb.

s týmito dokumentmi nie je možné posúdiť rozhodovanie poslancov. Obsahujú všetky základné informácie o fungovaní obce, jej hospodárení, štruktúre a tiež spôsobe rozhodovania či možnosti presadzovania svojich kompetencií. Okrem toho je možné ich vymedzením ovplyvňovať samosprávu na úrovni, ktorá jednoduchými uzneseniami nie je možná.

Určovanie platu starostu podľa osobitného zákona a rozsah výkonu jeho funkcie, voľba hlavného kontrolóra obce a určenie jeho úväzku

Určovanie platu starostu a rozsahu výkonu jeho funkcie prináleží výlučne do kompetencie obecného zastupiteľstva. Podrobnosti určuje zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. Zákon rozdeľuje starostov na účely odmeňovania do deviatich platových skupín podľa počtu obyvateľov a zároveň umožňuje zastupiteľstvu zvýšiť plat rozhodnutím až o 60 %. Z tohto ustanovenia sú výnimky pre starostov malých obcí, kde je počet obyvateľov menej ako 500, a to tak, že v tomto prípade zákon umožňuje plat znížiť až na 0-násobok platu. Okrem tejto výnimky zákon umožňuje znížiť plat aj starostovi, ktorý nevykonáva funkciu v celom rozsahu (tzv. úväzkový starosta), no nie na menej ako násobok koeficientu 0, 3.

Plat starostu obce sa v zmysle zákona každoročne valorizuje podľa vývoja priemernej mzdy v národnom hospodárstve. Túto zmenu platu starostu obce zastupiteľstvo neprerokováva a nastáva automaticky po zverejnení štatistických výsledkov.

Zákon ďalej ustanovuje zastupiteľstvu možnosť rozhodnúť o preplatení nevyčerpanej dovolenky, na ktorú starostovi nevzniká nárok automaticky ako pri zamestnancoch odmeňovaných podľa Zákonníka práce. Takáto situácia nastáva po voľbách do orgánov samosprávy obcí v prípade, že dovtedajší starosta nie je opätovne zvolený do funkcie. V tejto súvislosti treba upozorniť, že nárok na preplatenie nevyčerpanej dovolenky vzniká až po skončení pracovného pomeru, a preto nie je možné, aby o tomto nároku rozhodovalo „dosluhujúce“

obecné zastupiteľstvo, nakoľko k vzniku nároku príde až po ustanovujúcom zasadnutí novozvolených orgánov.

Ďalšou povinnosťou zastupiteľstva v súvislosti s výkonom funkcie starostu je ustanovenie týkajúce sa určenia úväzku starostu obce⁶. Táto povinnosť spadá do obdobia najneskôr 90 dní pred voľbami a určuje úväzok starostu na celé funkčné obdobie. Počas funkčného obdobia je možné zmeniť úväzok iba na návrh starostu obce. Pri zmenách úväzku je vždy potrebné myslieť na skutočnosť, že napriek tomu, že malá obec má menej obyvateľov a nižší rozpočet, má rovnaký výkon pôsobnosti.

Hlavný kontrolór obce je orgánom vnútornej kontroly, ktorého právomoci určuje okrem zákona o obecnom zriadení aj zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite. Okrem toho je možné výkon kontroly ďalej upraviť aj vnútorným predpisom obce. Tieto kompetencie dávajú kontrolórovi dostatok možností preverovať priebeh procesov v obci na úrovni originálnych kompetencií. Preto je z pohľadu OZ potrebné pristupovať k obsadeniu funkcie kontrolóra zodpovedne už pri procese určovania podmienok pre výkon funkcie. V mnohých, najmä malých obciach je funkcia kontrolóra vyhlasovaná na úväzok, ktorý nepostačuje na výkon kontroly a zohľadňuje skôr snahu šetriť verejné financie. Dostatočným kvalitným výkonom kontroly je však možné rovnako ušetriť a zároveň predchádzať vzniku konfliktných situácií. Je preto dôležité určiť na výkon kontroly dostatočne veľký úväzok a zároveň zodpovedne vybrať osobu hlavného kontrolóra.

Pri vyhlasovaní výberového konania zastupiteľstvo určuje najmä úväzok a odporúčame okrem lehôt dodržať aj podmienky zverejnenia konania. Na zvolenie hlavného kontrolóra je potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. V prípade, že ani jeden z kandidátov nadpolovičnú väčšinu nezíska, voľby pokračujú druhým kolom, v ktorom na zvolenie stačí najvyšší počet hlasov prítomných poslancov. V prípade rovnosti hlasov v druhom kole volieb rozhoduje žreb. Tu je

⁶ § 11 ods. 4 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb.

potrebné zdôrazniť, že v prípade jedného kandidáta nie je možné pokračovať druhým kolom. V takomto prípade sa voľba vyhlasuje opakovane.

Po zvolení má hlavný kontrolór právo na uzatvorenie pracovnej zmluvy s obcou (v zastúpení starostom). Plat hlavného kontrolóra je určený zákonom, pričom obecné zastupiteľstvo má možnosť hlavnému kontrolórovi schváliť mesačnú odmenu až do výšky 30 % mesačného platu⁷.

Obecné zastupiteľstvo je oprávnené hlavného kontrolóra aj odvolať, avšak pri tomto akte je prísne limitované § 18a ods. 9 zákona o obecnom zriadení. Každé porušenie je potrebné riadne odôvodniť a pre preukázanie hrubého porušovania či zanedbávania povinností je potrebné tieto chyby podložiť predpisom, ktorý definuje porušenia, nakoľko zákon ich neupresňuje. Ak zastupiteľstvo rozhodne o odvolaní hlavného kontrolóra, je pre tento akt potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, rovnako ako pri jeho voľbe.

Zriaďovanie a zakladanie organizácií v pôsobnosti obce a voľba ich orgánov a schvaľovanie majetkovej účasti obce v právnickej osobe, členstvo v ďalších organizáciách

Obecnému zastupiteľstvu je vyhradené zriaďovať, rušiť a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov). Kým rozpočtové organizácie hospodária s rozpočtom napojeným na obecný rozpočet, príspevkové organizácie 50 % svojich zdrojov získavajú z tržieb a na obecný rozpočet sú napojené príspevkom. Medzi najčastejšie rozpočtové organizácie zriaďované obcou patria školy a školské zariadenia. Pri školách a školských zariadeniach sa však vymenovanie riaditeľa riadi osobitným predpisom, a síce zákonom č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a nie zákonom o obecnom zriadení. Preto v tomto prípade zastupiteľstvo riaditeľa

⁷ § 18c ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb.

nemenuje a táto kompetencia patrí starostovi obce na základe odporúčania školskej rady.

Obecné zastupiteľstvo je oprávnené aj zakladať a rušiť obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe. Pri rozhodovaní o akejkoľvek forme obchodnej spoločnosti by obecné zastupiteľstvo malo myslieť aj na kontrolnú právomoc a určiť kreovanie orgánov spoločnosti tak, aby nestratilo možnosť kontrolovať nimi založené subjekty (t. j. napr. prostredníctvom dozorných rád v rámci obecných s. r. o., resp. a. s. a pod.). Mechanizmy kontroly prostredníctvom komisií OZ, resp. požadovania vysvetlení od riaditeľov či vedúcich, nie sú totiž vždy dostatočne účinné a kontroly realizované prostredníctvom hlavného kontrolóra sú vykonávané až *ex post*. Navyše, pri obchodných podieloch obce v súkromnej spoločnosti je možnosť hlavného kontrolóra vykonať kontrolu obmedzená aktuálnou výškou podielu samosprávy. Preto by malo zastupiteľstvo zachovať svoju kontrolnú funkciu napríklad účasťou poslancov v dozornej rade.

Ústava SR umožňuje obciam združovať sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu. Zároveň je v zákone o obecnom zriadení doplnená aj možnosť dohôd o medzinárodnej spolupráci, členstvo v medzinárodných združeniach⁸, o združovaní obecných prostriedkov a činností a účasť v združeniach či záujmových fondoch. Kompetencia rozhodovať o všetkých spomenutých možnostiach patrí výlučne do kompetencie obecného zastupiteľstva, rovnako ako rozhodovanie o ukončení takejto spolupráce či členstva. Zákon o obecnom zriadení venuje združovaniu a spolupráci obce s inými subjektmi či už verejnej správy, alebo s inými právnickými osobami celú tretiu časť (§§ 20 – 21).

Pri každej forme spolupráce obce by malo obecné zastupiteľstvo v prvom rade zohľadňovať úmysel zákonodarcu, ktorým je v tomto prípade možnosť obce získať z takéhoto partnerstva prospech.

⁸ § 11 ods. 4 písm. h) zákona č. 369/1990 Zb.

Zástupcom obce v takýchto partnerstvách je zvyčajne starosta obce. Aj preto je dobré stanoviť si pravidlá o informovaní poslancov zastupiteľstva o ich činnosti.

Ustanovenie symbolov obce a udeľovanie čestného občianstva, obecných vyznamenaní a cien

Symbody obce sú vonkajším prejavom samostatného postavenia obce. Obec má právo na vlastné symboly a v prípade, že ich ustanovila, je povinná používať symboly pri výkone samosprávy. Zároveň je potrebné pri tvorbe symbolov prihliadať na významový vzťah k obci a lokalite. Symboly obce sú erb obce, vlajka obce, pečať obce, prípadne aj znelka obce. Právnické osoby zriadené alebo založené obcou, iné právnické osoby a fyzické osoby môžu používať symboly obce len so súhlasom obce.⁹ Obecné zastupiteľstvo by preto pri ich ustanovení malo myslieť na úpravu spôsobu ich používania tak, aby boli pravidlá stanovené exaktne, nediskriminačne a s prihliadnutím na význam symbolov. Táto kompetencia je vzhľadom na to, že väčšina obcí má symboly už určené a zapísané v heraldickom registri, pre obec významnejšia ako samotná tvorba symbolov.

Rovnako aj udeľovanie ocenení, vyznamenaní a čestného občianstva obecné zastupiteľstvo určuje spravidla v štatúte obce. Z toho vyplýva, že na náležitosti udeľovania, možnosti nominácií, výberové komisie, podmienky či naopak prekážky udelenia je potrebné myslieť už pri schvaľovaní alebo zmene štatútu obce.

2. Starosta obce

V zmysle zákona o obecnom zriadení je starosta predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom. Vzhľadom na to, že zastupiteľstvo nemá definovanú žiadnu výkonnú funkciu, je starosta jediným výkonným orgánom obce. Kým právomoci obecného zastupiteľstva sú v zákonoch taxatívne (výslovne) vymenované, právomoc starostu je

⁹ § 1b ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb.

vymedzená tak, že rozhoduje o všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu (tzv. základné kompetenčné pravidlo)¹⁰.

Zákonodarca ukotvil starostovi povinnosť zvolávať a viesť rokovanie OZ a poveril ho tak aj jeho organizáciou, a to napriek tomu, že nemá právo hlasovať o jednotlivých bodoch. Zároveň však ustanovil mechanizmy, ako postupovať v prípade, že starosta zastupiteľstvo nezvolá, nie je prítomný alebo rokovanie OZ viesť odmieta. Zastupiteľstvo môže v takom prípade zvolať zástupcu starostu, ktorý je zároveň poslancom obecného zastupiteľstva, prípadne poslanec poverený zvolávaním, ktorého si určilo zastupiteľstvo uznesením. Tento postup zabezpečuje zastupiteľstvu možnosť rokovať aj v prípade, že starosta obce nechce alebo nemôže zvolať zastupiteľstvo a zástupcu starostu, ako človek určený starostom, je nečinný¹¹.

Pri rokovaní obecného zastupiteľstva však treba zdôrazniť, že napriek tomu, že organizáciou a vedením zastupiteľstva je poverený starosta obce, jeho priebeh upravuje rokovací poriadok, ktorý určuje nie iba spôsob rokovania, ale možno ním upraviť aj formu, lehoty aj spôsob doručovania materiálov, spôsob zápisu, priebeh diskusie, udeľovanie slova a mnoho ďalších detailov. Preto by poslanci, najmä v konfliktných samosprávach, mali rokovaciemu poriadku venovať náležitú pozornosť.

Zároveň je potrebné povedať, že v prípade, ak starosta poslancovi neudelí slovo, stráca právo viesť rokovanie a ďalej ho vedie zástupca starostu, prípadne iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom¹².

Ďalšou právomocou starostu obce je možnosť pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše v lehote určenej na podpis. Tu je potrebné upozorniť, že starosta podľa

¹⁰ § 13 ods. 4 písm. e) zákona č. 369/1990 Zb.

¹¹ § 13 ods. 4 písm. a) v spojení s § 12 ods. 2 a ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb.

¹² § 12 ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb.

platnej právnej úpravy nemusí preukazovať ani inak deklarovať dôvody, pre ktoré sa rozhodol svoje právo využiť¹³.

Zákon taxatívne určuje, že starosta nemôže právo veta využiť v prípade uznesenia o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra ani o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu. Akékoľvek iné uznesenie, teda napr. uznesenie o vlastnom plate, prípadne odmene hlavnému kontrolórovi podpísať nemusí. V prípade, že sa tak stane, môže zastupiteľstvo nepodpísané uznesenie potvrdiť v lehote do troch mesiacov trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov. Výkon potvrdeného uznesenia starosta nemôže pozastaviť.

V praxi dochádza k prípadom, keď starosta obecné zastupiteľstvo neinformuje o skutočnosti, že uznesenie nepodpísal. Zákon žiadnym spôsobom neupravuje spôsob opätovného prerokovania takéhoto uznesenia. Preto je nevyhnutné upraviť si tieto náležitosti v rokovacom poriadku OZ.

Starosta vykonáva obecnú správu, zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám, a to tak dovonka, ako aj smerom k obecnému úradu.

Zákon presne definuje vnútorné predpisy, ktorých vydávanie je vo výlučnej pôsobnosti starostu. Starosta vydáva: pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce¹⁴. Má povinnosť informovať obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu. Starosta ako výkonný orgán a štatutár obce má povinnosť zabezpečiť chod obecného úradu na úrovni originálnych aj prenesených kompetencií, a preto je v jeho pôsobnosti aj personálne obsadenie úradu. Kompetencia obecného zastupiteľstva sa v tomto prípade obmedzuje na schválenie rozpočtových výdavkov, určených na odmeňovanie zamestnancov úradu.

¹³ § 13 ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb.

¹⁴ § 13 ods. 4 písm. d) zákona č. 369/1990 Zb.

ROZPOČET A MAJETOK OBCE

kolektív autorov

Nakladanie s majetkom obce, rozpočet a hospodárenie patria medzi najvýznamnejšie právomoci obecného zastupiteľstva. Už Ústava SR hovorí, že obce ako právnické osoby za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Pri rozumnom nastavení pravidiel tak zastupiteľstvo môže ovplyvňovať život v obci, investície a rozvoj, a zároveň sledovaním čerpania rozpočtu plniť aj svoju kontrolnú úroveň. Aj preto sa chceme v tejto kapitole venovať majetku a rozpočtu.

Rozpočet obce

Rozpočet ako základný nástroj hospodárenia

Rozpočet obce a rozpočet vyššieho územného celku je základným nástrojom finančného hospodárenia v príslušnom rozpočtovom roku, ktorý je zhodný s kalendárnym rokom.

Rozpočet obce vyjadruje samostatnosť hospodárenia obce. Obsahuje príjmy a výdavky, v ktorých sú vyjadrené finančné vzťahy k právnickým osobám a fyzickým osobám – podnikateľom pôsobiacim na území obce, ako aj k obyvateľom žijúcim na tomto území – vyplývajúce pre ne zo zákonov a z iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zo všeobecne záväzných nariadení obce. Súčasťou rozpočtu obce sú rozpočty príjmov a výdavkov rozpočtových organizácií a príspevky príspevkovým organizáciám zriadených obcou, ako aj finančné vzťahy k právnickým osobám, ktorých je zakladateľom¹⁵.

¹⁵ § 4 ods. 1 až 4 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Definícia rozpočtu ako „základného nástroja finančného hospodárenia“ vedie k tomu, aby sa ním určilo nie iba rozdelenie financií (t. j. vytýčenie finančných priorít pre budúce obdobie), ale aj strategické smerovanie obce. Spomenúť tu treba aj zákonnú povinnosť samospráv plánovať rozpočet vopred aj na dve nasledujúce rozpočtové obdobia po príslušnom kalendárnom (rozpočtovom) roku. Tento plánovací nástroj je však v praxi často využívaný len formalisticky a jeho potenciál sa tak stráca.

Rozpočet obce obsahuje aj zámery a ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov rozpočtu obce (tzv. program obce), to neplatí, ak obecné zastupiteľstvo obce s počtom obyvateľov do 2000 rozhodne o neuplatňovaní programu obce¹⁶.

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy priamo nabáda prenášať ciele a zámery volených orgánov samosprávy do výdavkov. Je to teda aj jeden z kľúčových nástrojov, ako môže nielen starosta, ale aj poslanci OZ realizovať to, čo prezentovali voličom.

Platná legislatíva preferuje koncepčné a transparentné, čiže programové rozpočtovanie. V prípade, že vaša obec nerozpočtuje programovo, zistíte prečo a upravte to. Programový rozpočet je prehľadnejší a omnoho čitateľnejší aj pre tých, ktorí rozpočtovaniu nerozumejú. Často sa stretávame s argumentom, že obec má málo peňazí, a preto sa nedá zabezpečiť, čo chceme. Mnoho ráz je to však len o neefektívnom rozdeľovaní zdrojov, či o nevyužití všetkých možností.

Základné členenie rozpočtu

Rozpočet sa vnútorne člení na:

- bežné príjmy a bežné výdavky,
- kapitálové príjmy a kapitálové výdavky,
- finančné operácie – príjmové a výdavkové.

¹⁶ § 4 ods. 5 zákona č. 583/2004 Z. z.

Bežný rozpočet je určený na bežné fungovanie obce a tvorí najväčšiu časť rozpočtovaného objemu financií. Zostaviť ho môžeme ako vyrovnaný, prebytkový, ale aj ako schodkový v prípade, že sa schodok vykrýva z nevyčerpaných účelovo viazaných prostriedkov z predchádzajúcich období. Medzi bežné výdavky patria všetky výdavky, ktorými zabezpečuje chod a prevádzku obce – napr. smeti, energie, kultúrne akcie, údržba a aj opravy ciest, ale aj budov, mzdy pracovníkov, zabezpečenie úradu, starostlivosť o zeleň a iné. Rovnako aj bežné príjmy sú všetky okrem tých, ktoré sme získali z predaja majetku.

Kapitálový rozpočet hovorí o majetku a investíciách. Základným príjmom sú kapitálové granty, transfery a príjmy z predaja majetku. Kapitálové výdavky zahŕňajú výdavky na obstaranie hmotného a nehmotného majetku vrátane výdavkov súvisiacich s obstaraním tohto majetku v zmysle zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.

Patrí sem najmä nákup pozemkov a nehmotných aktív, nákup budov, objektov alebo ich častí, nákup strojov, prístrojov, zariadení, techniky a náradia, nákup dopravných prostriedkov všetkých druhov, prípravná a projektová dokumentácia, realizácia stavieb a ich technického zhodnotenia, rekonštrukcia a modernizácia, ostatné kapitálové výdavky a kapitálové transfery spĺňajúce kritériá kapitálových výdavkov uvedené vyššie.

Hmotný majetok sú predovšetkým budovy, stavby a samostatné hnuiteľné veci, prípadne ich súbory, ktoré majú samostatné technicko-ekonomické určenie a ich vstupná cena je vyššia ako 1700 eur, ale aj technické zhodnotenia už vlastneného majetku, prenajatého majetku, ak sú odpisované nájomcov a aj technické zhodnotenie už odpísaného majetku. Definíciu hmotného majetku presnejšie určuje zákon o dani z príjmov.

Nehmotným majetkom je dlhodobý nehmotný majetok, ktorého vstupná cena je vyššia ako 2400 € a použiteľnosť alebo prevádzkovo-technické funkcie sú dlhšie ako 1 rok.

Kapitálové príjmy sú určené na kapitálové výdavky a použitie kapitálových príjmov na bežné výdavky (čiže na tzv. prejedanie majetku) nie je v súlade so zákonom. Rovnaké pravidlo sa vzťahuje aj na rezervný fond, ktorého tvorba je povinná minimálne vo výške 10 % z prebytku hospodárenia.

Na vyrovnanie časového nesúladu medzi príjmami a výdavkami bežného rozpočtu možno použiť príjmy kapitálového rozpočtu, ak sa vrátia do termínu ich použitia na rozpočtovaný účel, najneskôr však do konca rozpočtového roka¹⁷.

Finančné operácie – vykonávajú sa nimi prevody prostriedkov peňažných fondov obce a realizujú sa návratné zdroje financovania a ich splácanie. Za finančné operácie sa považujú aj poskytnuté pôžičky a návratné finančné výpomoci z rozpočtu obce a ich splátky, vystavené a prijaté zmenky, predaj a obstaranie majetkových účastí. Finančné operácie nie sú súčasťou príjmov a výdavkov rozpočtu obce.

Programový rozpočet – čítanie s porozumením

Programový rozpočet je nástroj na strategické plánovanie, meranie a porovnávanie výkonnosti, riadenie či rozpočtovanie orientované na výkonnosť.

Na úrovni samosprávy sa systém programového rozpočtovania v plnej miere zaviedol v roku 2009, odkedy obce predkladajú svoje rozpočty aj v programovej štruktúre s cieľom zdôrazniť priority vo forme zámerov a merateľných cieľov. Takto sa zákonodarca snažil posilniť informačnú hodnotu týchto dokumentov. Súčasne tým ponúka možnosť implementovať základy pre plánovanie výdavkov v strednodobom časovom horizonte a možnosť konfrontovať plány samosprávy so skutočnosťou, t. j. prezentovať v rozpočtoch ciele (výkonnosť samosprávy) a monitorovať ich dosahovanie.

¹⁷ § 10 ods. 10 zákona č. 583/2004 Z .z.

Programová štruktúra je logická, hierarchicky usporiadaná konštrukcia tvorená programami, podprogramami a prvkami. Obec rozpočet zostavuje na úroveň prvkov, ale často sa stáva, že poslancov oboznamuje s rozpočtom, ktorý zobrazuje len na úroveň programov.

Pre čítanie programového rozpočtu je dôležité vedieť, že základnou jednotkou je program. Obce majú stanovené programy rozpočtu podľa vlastných potrieb a v prípade potreby je možné ich dopĺňať.

Základom rozpočtu je program, ktorý určuje základný rozsah výdavkov, a ten sa ďalej člení na podprogramy, ktoré presnejšie usmerňujú finančný tok. Pri programoch a podprogramoch by sme si mali stanovovať merateľné ciele, kde následne môžeme sledovať mieru ich plnenia.

Pre menšiu obec to môže vyzeráť aj takto:

1. Plánovanie, manažment, podporné činnosti a kontrola
 - 1.1. Riadenie obce
 - 1.2. Členstvo v samosprávnych organizáciách a združeníach
 - 1.3. Finančné výdavky, úroky z úverov
2. Služby občanom
 - 2.1. Iné všeobecné služby – matrika
 - 2.2. Úsek stavebného poriadku
 - 2.3. Miestne komunikácie – správa a údržba
 - 2.4. Správa cintorína a domu smútku
 - 2.5. Miestny rozhlas
3. Ochrana a bezpečnosť
 - 3.1. Ochrana pred požiarimi
 - 3.2. Obecná polícia
4. Odpadové hospodárstvo
 - 4.1. Zber, uloženie, odvoz a zneškodnenie odpadu
 - 4.2. Čistenie a zber odpadových vôd

Príklad definovania cieľov:

4. Odpadové hospodárstvo – zámer: znížiť množstvo komunálneho odpadu a motivovať obyvateľov k separovaniu.

4.1 Zber, uloženie, odvoz a zneškodnenie odpadu – zámer: zabezpečiť nádoby na separáty domácnostiam a zabezpečiť ich pravidelný vývoz tak, aby sa znižovalo množstvo netriedeného komunálneho odpadu.

Toto je, samozrejme, len časť, ale aj tu sa dá vidieť, že smerovanie výdavkov je preukazné, a tak pri dobrej spolupráci s obecným úradom ju dokážu riadiť a kontrolovať aj poslanci OZ. Základným predpokladom ale je, aby boli oboznámení so záväzkami budúcich období, ktoré je potrebné plniť a rešpektovať.

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v § 10 ods. 2 hovorí, že obec a vyšší územný celok sú pri zostavovaní rozpočtu **povinní prednostne zabezpečiť krytie všetkých záväzkov**, ktoré pre ne vyplývajú z plnenia povinností ustanovených osobitnými predpismi. Sem nepatria iba neuhradené záväzky, ale aj mzdy zamestnancov či vopred zazmluvnené vzťahy.

Teda najprv si musíme urobiť sumár toho, o čom vieme, že sme už zaviazaní v nasledujúcom roku zaplatiť. Je to dôležité aj preto, lebo starosta ani pracovník obecného úradu nesmú vykonať finančnú operáciu (podpísať zmluvu, objednávku), ak daný výdavok nie je rozpočtovo krytý. V prípade, že tak urobia, ide o porušenie rozpočtových pravidiel a porušenie finančnej disciplíny¹⁸.

Vecné vymedzenie príjmov a výdavkov rozpočtu obce na bežné a kapitálové a finančné operácie a ich jednotné triedenie určuje rozpočtová klasifikácia, ktorá sa rozdeľuje na funkčnú a ekonomickú. Ekonomická klasifikácia a jej členenie následne delia rozpočtové programy a podprogramy a umožňujú cieľiť finančné prostriedky úplne adresne.

¹⁸ § 31 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy

Ekonomická klasifikácia triedi rovnorodé druhy príjmov a výdavkov na hlavné kategórie, kategórie, položky a podpoložky a umožňuje ich identifikáciu.

Príjmy sa delia na tri hlavné kategórie: daňové príjmy, nedaňové príjmy a granty a transfery. Výdavky sa delia na dve hlavné kategórie – bežné a kapitálové.

Tieto hlavné kategórie sa ďalej delia na kategórie, položky a podpoložky.

Príklad členenia ekonomickej klasifikácie – daňové príjmy:

120 Dane z majetku

121 Daň z nehnuteľností

121001 Z pozemkov

121002 Zo stavieb

121003 Z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome

122 Dane z dedičstva a darovania

123 Dane z finančných a kapitálových transakcií

123001 Z prevodu a prechodu nehnuteľností

129 Ďalšie dane z majetku

Vo výsledku to potom vidíme napríklad takto:

Funkčná klasifikácia	Ekonomická klasifikácia	Ukazovateľ
	9. Program	Kultúra
	9.1. podprogram	Kultúrne podujatia
0820	61xxxx	Mzdy, platy, služ. príjmy a ostatné vyrovnania
0820	611	Tarifný, základný plat vrátane náhrad
0820	612xxx	Príplatky
0820	612001	Osobný príplatok
0820	612002	Ostatné príplatky okrem osobných príplatkov
0820	613	Náhrady za pracovnú a služobnú pohotovosť
0820	614	Odmeny
0820	615	Ostatné osobné vyrovnania
0820	616	Doplatok k platu a ďalší plat
0820	62xxxx	Poistné a príspevok do poisťovní
0820	621	Poistné do všeobecnej zdravotnej poisťovne
0820	622	Poistné do spoločnej zdravotnej poisťovne
0820	623	Poistné do ostatných zdravotných poisťovní
0820	625xxx	Poistné do sociálnej poisťovne
0820	625001	Na nemocenské poistenie
0820	625002	Na starobné poistenie
0820	625003	Na úrazové poistenie
0820	625004	Na invalidné poistenie
0820	625005	Na poistenie v nezamestnanosti
0820	625006	Na garančné poistenie
0820	625007	Na poistenie do rezervného fondu
0820	627	Príspevok do doplnkových dôchod. poisťovní
0820	633xxx	Materiál
0820	633006	Všeobecný materiál
0820	633009	Knihy, časopisy, noviny
0820	633011	Potraviny
0820	633016	Reprezentačné výdavky
0820	634xxx	Dopravné
0820	634004	Prepravné a nájom dopravných prostriedkov
0820	637xxx	Služby
0820	637004	Všeobecné služby
0820	637016	Príspevok do SF
0820	637027	Dohody

Z takého rozpočtu presne vidíme, čo nás stojí prevádzka kina, ale aj aké položky tieto výdavky zahŕňajú a môžeme sa rozhodovať, čo sú priority tej-ktorej kapitoly. Zároveň vidíme, koľko nás stojí napr. personálne zabezpečenie projektov, koľko materiál a ďalšie položky.

Ďalšou dôležitou časťou programového rozpočtovania je možnosť porovnávať výdavky predchádzajúcich období a možnosť výhľadovo plánovať výdavky budúcich období.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v § 9 ods. 1 určuje, že obec predkladá rozpočet na tri rozpočtové roky:

Viacročný rozpočet tvoria:

- a) rozpočet obce alebo rozpočet vyššieho územného celku na príslušný rozpočtový rok,
- b) rozpočet obce alebo rozpočet vyššieho územného celku na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku,
- c) rozpočet obce alebo rozpočet vyššieho územného celku na rok nasledujúci po roku, na ktorý sa zostavuje rozpočet podľa písmena b).

Zároveň ale ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v článku 9 ods. 1 hovorí, že: „*subjekty verejnej správy sú povinné zostavovať svoj rozpočet najmenej na tri rozpočtové roky, pričom súčasťou návrhu rozpočtu je aj schválený rozpočet na bežný rozpočtový rok, údaje o očakávanej skutočnosti bežného rozpočtového roka a údaje o skutočnom plnení rozpočtu za predchádzajúce dva rozpočtové roky...*“.

Keď zohľadníme všetky skutočnosti, predložený rozpočet by teda mal obsahovať všetky dôležité informácie o tom, kam obecné financie smerujú, a tiež o tom, ako ich plánujeme investovať v najbližšom období a zároveň si to porovnať s obdobiami bezprostredne predchádzajúcimi. Takto zostavený rozpočet, ktorý je zároveň povinne zverejňovaným dokumentom, poskytuje prehľadný obraz o hospodárení obce.

Rozpočtovací proces – ako zostaviť dobrý rozpočet

Zostavovanie rozpočtu je dlhodobý proces. Mal by v prvom rade vychádzať z odhadovaných príjmov pre budúce obdobia – čiže prognózovaného výnosu podielových daní v správe štátu (t. j. tzv. DFPO - dane z príjmu fyzických osôb) a odhadovaných vlastných príjmov. Ďalším krokom je zapracovať do výdavkov záväzky vyplývajúce z plnenia zmluvných a zákonných povinností, medzi ktoré patria najmä záväzky vyplývajúce z miezd, zabezpečenia energií, povinnosti vyplývajúce z úverov či zabezpečenie vývozu odpadu. Táto povinnosť vyplýva zo zákona, kde je ukotvená povinnosť zabezpečiť krytie záväzkov prednostne. Ďalším krokom sú potom zábery pre rozvoj, investície, kultúru a ostatné. Pri príprave rozpočtu je dôležité zohľadniť okrem správne odhadnutých výdavkov na nevyhnutné fungovanie obce najmä priority, ktoré zabezpečia ďalší rozvoj územia.

Tu nám môže pomôcť plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR), komunitný plán či iné strategické dokumenty, ak ich obec má. V prípade rýchlo sa rozvíjajúcich obcí treba myslieť aj na prírastok obyvateľov a ich budúce potreby (napr. infraštruktúra).

Základom pre tvorbu rozpočtu je legislatívny rámec zákonov a nariadení na štátnej úrovni, ale aj VZN obce a smernice. V súvislosti s rozpočtom majú niektoré obce prijaté osobitné Zásady rozpočtového hospodárenia, resp. pravidiel nakladania s finančnými prostriedkami obce. Názov v tomto prípade nie je dôležitý, ale ak sa zaujímame o rozpočet, je dôležité zistiť, aké pravidlá má obec stanovené. V prípade, že obec rozpočtový proces neupravuje, môže zastupiteľstvo pravidiel nastaviť a získať tak možnosť ovplyvňovať aj jeho tvorbu. V konečnom dôsledku sa proces nie iba sprehľadní, ale aj skráti.

Čo všetko môžeme upraviť?

Harmonogram prác a postupov – určenie termínov plnenia jednotlivých úloh (čísiel), ktoré do rozpočtu vstupujú – napr. kedy budú oddelenia alebo pracovníci definovať požiadavky svojich

referátov. Mzdový referát vie odhadnúť plánovaný objem miezd a ďalších záväzkov vychádzajúcich zo Zákonníka práce, potreby nového technického vybavenia a pod., rovnako každý z referátov vie, čo bude v blízkej budúcnosti potrebovať pre svoje fungovanie.

Ak v obci fungujú odborné komisie, je možné stanoviť postup, ktorým bude rozpočet prechádzať jednotlivými komisiami. Zároveň je možné zapracovať nie iba tvorbu rozpočtu, ale aj jeho plnenie, spôsoby a štandard predkladania vypracovania plnenia, termíny, ale aj zodpovedné osoby.

Príklad jednoduchého harmonogramu prác a postupov:

Termín	Činnosť	Zodpovednosť
máj – júl	vypracovanie rozpočtových požiadaviek a ich predloženie ekonomickému oddeleniu OcÚ	Zamestnanci (vedúci) oddelenia OcÚ, riaditeľ ZŠ s MŠ, predsedovia komisií
júl – september	príprava návrhu rozpočtu a prerokovanie so starostom obce	hlavný ekonóm
október	diskusia o návrhu rozpočtu v komisiách OZ	starosta, komisie
november	diskusia o návrhu rozpočtu v obecnej rade, zverejnenie návrhu na pripomienkovanie verejnosti	starosta, obecná rada
december	vyhodnotenie a zapracovanie pripomienok, diskusia a schválenie rozpočtu OZ	starosta, obecné zastupiteľstvo

Rozdelenie úloh pre jednotlivé subjekty – určenie, kto zastupuje ktoré skupiny výdavkov, kto zodpovedá za odhad príjmov, daní či rozpočty zriadených organizácií (škôl, domovov soc. služieb, obecnej polície a pod.). Patria sem okrem obecného zastupiteľstva aj komisie OZ, obecný úrad a rozpočtové a príspevkové organizácie, a môže to byť aj obecná rada, prípadne prednosta OcÚ, náčelník obecnej polície a pod. Aj tu je vhodné pomenovať zodpovedné osoby – napr. stanovením funkcie zodpovednej osoby.

Príklad stanovenia úloh finančnej komisie OZ:

- sústreďuje požiadavky a návrhy zmien od obyvateľov obce a ostatných komisií OZ,
- posudzuje rozpočtové požiadavky z hľadiska ich prínosu pre rozvoj obce,
- odporúča obecné zastupiteľstvu zahrnutie vybratých priorít do rozpočtu.
- prerokováva polročnú/štvrtročné monitorovaciu správu, hodnotiacu správu a záverečný účet.

Spôsob nakladania so schváleným rozpočtom – väčšina rozpočtov si, napriek zodpovednému zostavovaniu, v priebehu roka vyžaduje menšie či väčšie úpravy. Podľa § 11 ods. 4b zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení *„obecné zastupiteľstvo schvaľuje rozpočet obce a jeho zmeny, kontroluje jeho čerpanie a schvaľuje záverečný účet obce, (...) v rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta.“* Z tohto ustanovenia vyplýva, že v prípade, že zastupiteľstvo neurčilo rozsah starostovej kompetencie, všetky zmeny rozpočtu majú byť predložené na rokovanie obecného zastupiteľstva.

Častým argumentom, prečo povoliť vykonávanie zmien aj starostovi obce, je menšia operatívnosť pri rozhodovaní a konaní obecného úradu. Pri dobre nastavenom rozpočte však nie je reálny dôvod, prečo takéto oprávnenie starostovi dávať. Hospodárenie obce by malo byť plánované a v súlade s nastavenými cieľmi. V prípade nečakaných udalostí je možnosť prediskutovať zmeny na obecnom zastupiteľstve aj

mimo plánovaných schôdzí. Ak zastupiteľstvo starostovi výkon zmien umožní, malo by zároveň **presne definovať rozsah jeho kompetencií** v tejto oblasti. Pri takejto úprave je možné vybrať si medzi percentuálnym vyjadrením alebo exaktným finančným limitom. Myslieť treba aj na časť rozpočtu, ktorej sa táto možnosť týka (napr. presun finančných prostriedkov iba v bežnom rozpočte, v rámci kapitoly, medzi kapitolami, a pod.).

Záver procesu zostavenia rozpočtu patrí jeho zverejneniu. Návrh rozpočtu má byť zverejnený najneskôr 15 dní pred schvaľovaním¹⁹. Počas tejto doby (konkrétne min. 10 dní po zverejnení návrhu rozpočtu) majú možnosť predkladať k nemu **pripomienky akékoľvek právnické aj fyzické osoby**. Toto právo je potrebné uplatniť do desiatich dní v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Lehota slúži na vyhodnotenie pripomienky, z ktorej musí byť zrejmé, kto ju predkladá. Príslušná komisia alebo obecný úrad pripomienky vyhodnotí a predloží poslancom v písomnej podobe najneskôr tri dni pred rokovaním OZ o rozpočte. Poslanci nie sú právne viazaní týmito pripomienkami a môžu ich teda aj ignorovať, na druhej strane by však v rámci skladania politických účtov mali byť schopní viesť voličom vysvetliť, prečo pripomienky nevzali do úvahy.

Záverečný účet

Po skončení roka je obec povinná zostaviť záverečný účet, v ktorom zhodnotí stav hospodárenia, svoje vzťahy s inými subjektmi a svoju dlhovú službu. Záverečný účet tak poskytuje prehľad celoročného hospodárenia a prostredníctvom hodnotiacej správy podáva prehľad aj o plnení jednotlivých programov obce. Pri čítaní záverečného účtu, rovnako ako pri čítaní rozpočtu, môžeme zistiť, ako sme naplnili ciele, ktoré sme si určili pri jeho zostavovaní. Základné parametre záverečného účtu určuje zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

¹⁹ § 9 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.

Závěrečný účet obce²⁰

(1) Po skončení rozpočtového roka obec a vyšší územný celok údaje o rozpočtovom hospodárení súhrnne spracujú do záverečného účtu obce a záverečného účtu vyššieho územného celku.

(2) Obec a vyšší územný celok finančne usporiadajú svoje hospodárenie vrátane finančných vzťahov k zriadeným alebo založeným právnickým osobám a fyzickým osobám – podnikateľom a právnickým osobám, ktorým poskytli prostriedky svojho rozpočtu; ďalej usporiadajú finančné vzťahy k štátnemu rozpočtu, štátnym fondom, rozpočtom iných obcí a k rozpočtom vyšších územných celkov.

Zákon o rozpočtových pravidlách ďalej odkazuje na zákon o účtovníctve, ktorý ukladá obci aj povinnosť **overiť účtovnú závierku audítorm**. Často dochádza k mylnej predstave, že overená účtovná závierka je jedinou spoľahlivou a výpovednou hodnotou. Hlavnou úlohou audítora je skontrolovať správnosť účtovných postupov, kontrola povinných príloh, úplnosť dokladov či inventarizáciu majetku a účtov. Zvyčajne sa nezaobera transparentnosťou výberu dodávateľov, opodstatnenosťou nákladov, prípadne užitočnosťou vynaložených prostriedkov. Len audit ako taký teda nepodáva objektívny obraz o samospráve a jej hospodárení.

Závěrečný účet obce v zmysle zákona obsahuje najmä:

a) údaje o plnení rozpočtu v členení podľa § 10 ods. 3 zák. č. 583/2004 Z. z. v súlade s rozpočtovou klasifikáciou – tu nájdeme rozbor príjmov a výdavkov obce za predchádzajúci rok a výsledok hospodárenia obce,

b) bilancia aktív a pasív obsahuje stav majetku a záväzkov obce,

c) prehľad o stave a vývoji dlhu a tiež zhodnotenie dodržiavania pravidiel používania návratných zdrojov financovania v zmysle § 17 ods. 6 cit. zák.

²⁰ § 16 zákona č. 583/2004 Z. z.

d) údaje o hospodárení príspevkových organizácií v ich pôsobnosti v prípade, že obec je zriaďovateľom príspevkových organizácií,

e) prehľad o poskytnutých dotáciách podľa § 7 ods. 4 a § 8 ods. 5 cit. zák. v členení podľa jednotlivých príjemcov, ak nie sú obcou zverejnené iným spôsobom (aj v prípade, že zverejnené sú, je dobré, ak obec v záverečnom účte zverejní prehľad ich poskytovania a skutočného čerpania prostriedkov spolu s informáciou o ich vyúčtovaní),

f) údaje o nákladoch a výnosoch podnikateľskej činnosti v prípade, že obec vykonáva podnikateľskú činnosť,

g) hodnotenie plnenia programov obce a programov vyššieho územného celku – hodnotiaca správa poskytuje prehľad o rozpočtovaných sumách. Za pozitívne považujeme, ak obec v tejto časti záverečného účtu zverejní rozpočet v členení na schválený rozpočet, rozpočet po schválených zmenách a skutočné plnenie. Tak sa dá v percentuálnom plnení vidieť, ako obec naplnila jednotlivé ciele programu. Jednou z funkcií programového rozpočtovania je aj to, aby obec vedela efektívne definovať svoje priority a zároveň sledovať, ako sa naplnili.

Samozrejme, reálne plnenie rozpočtu je zjavné v prípade, že obec nakladá s financiami efektívne a hospodárne. Pri neefektívnom vynakladaní prostriedkov sa ale môže stať, že cieľ sa javí ako naplnený, nakoľko prostriedky sa vyčerpali, no v skutočnosti sú na dosiahnutie cieľa potrebné ďalšie zdroje, resp. rozpočtované výdavky boli alokované neefektívne.

Záverečný účet obec zverejňuje 15 dní pred samotným prerokovaním a schvaľovaním v OZ. Obecné zastupiteľstvo potom schvaľuje záverečný účet bez výhrad, prípadne s výhradou. Ak má zastupiteľstvo voči záverečnému účtu výhrady, je povinné prijať opatrenia na nápravu nedostatkov.²¹

²¹ § 16 ods. 11 zákona č. 583/2004 Z. z.

Participatívny rozpočet – čo je to?

Participatívny rozpočet je spôsob, ako dať obyvateľom možnosť porozumieť, debatovať a rozhodovať o časti verejných zdrojov. Jeho základným rysom je zapájanie obyvateľov do verejného života, dať im možnosť formulovať svoje požiadavky a spoločne hľadať spôsoby ich realizácie. Myšlienka participatívneho rozpočtu vznikla v Brazílii a jej cieľom bola možnosť zapojiť do rozhodovania ľudí bez ohľadu na sociálne postavenie. Participatívne rozpočtovanie v Slovenskej republike nie je – zatiaľ – upravené žiadnym zákonom.

V našich podmienkach si pravidlá a spôsob participácie teda určuje každá obec samostatne. Pojem participatívny rozpočet sa stal moderným nástrojom, ktorý začali mestá a obce ponúkať ako benefit k transparentnosti. Do určitej miery sa tak stal marketingovým pojmom.

Avšak nie každá možnosť spolurozhodovať o verejných financiách sa dá nazvať participatívnym rozpočtom.

Základný znak a zároveň benefit participatívneho rozpočtu sú osobné stretnutia verejnosti (tzv. deliberácie). Tieto stretnutia by mali v prvom rade kreovať oblasti, ktoré pre danú časť a oblasť vníma verejnosť ako problematickú. Vzniknú tak témy pre následné podávanie projektov na ich riešenie.

Tu je zároveň aj priestor pre tvorbu občianskych skupín podľa príslušnej témy – napríklad kultúra, životné prostredie či šport. Z tejto fázy by mali vyjsť základné propozície, z ktorých potom v ďalšom kroku verejnosť tvorí a predkladá projekty.

Následne by sa malo stretnutie verejnosti konať opakovane a občania by mali rozhodnúť o najvhodnejšom riešení, prípadne ho ešte upraviť tak, aby výsledok vyhovoval všetkým prítomným. Výsledkom sú potom víťazné projekty.

Až po tejto fáze by mala verejnosť hlasovaním rozhodovať o realizovaných projektoch a následne na ich realizácii by mala verejnosť participovať – dobrovoľnou prácou, ale aj pri výbere dodávateľov, cizelovaní výsledkov.

Preto situáciu, keď projekty predloží samotný obecný úrad alebo volení zástupcovia a na základe hlasovania potom projekt realizuje obecný úrad, nemožno považovať za plnohodnotný participatívny rozpočet, ale skôr za akúsi anketu verejnosti o zamýšľaných investičných akciách samosprávy.

Rozpočtové a príspevkové organizácie a obchodné spoločnosti

Obce si môžu na efektívnejší výkon svojich povinností založiť rozpočtové alebo príspevkové organizácie alebo založiť, či získať majetkový podiel v obchodnej spoločnosti. O vzniku, zmenách a zániku takýchto právnických osôb rozhoduje obecné zastupiteľstvo.

Obecnému zastupiteľstvu je vyhradené zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe.²²

Obec si teda môže zriadiť, resp. založiť podľa rozpočtových pravidiel:

1. Rozpočtovú organizáciu, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami napojená na rozpočet obce (napríklad základná škola). Rozpočtová organizácia je zriadená na plnenie konkrétnej činnosti a nemôže vykonávať podnikateľskú činnosť. Vlastné príjmy organizácie slúžia na rozvoj a skvalitňovanie činnosti, pre ktorú bola zriadená. Jej financovanie je zabezpečené rozpočtom, ktorý je súčasťou rozpočtu zriaďovateľa.

²² § 11 ods. 4 písm. l) zákona 369/1990 Zb.

2. Príspevkovú organizáciu, ktorá je na rozpočet obce zapojená len príspevkom a ktorej spravidla menej ako 50 % výrobných nákladov je pokrytých tržbami (napríklad turistické informačné stredisko, kultúrny dom, obecné komunálne služby, obecné kúpalisko a pod.). Príspevková organizácie môže so súhlasom zriaďovateľa vykonávať podnikateľskú činnosť aj nad rámec hlavnej činnosti, ak plní úlohy určené zriaďovateľom.

Hospodáreniu rozpočtových a príspevkových organizácií sa venuje najmä **zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy**. Predtým, ako sa obecné zastupiteľstvo rozhodne organizáciu zriadiť, malo by zvážiť všetky plusy aj mínusy, pretože ako zriaďovateľ bude za výkon činnosti, či prípadné straty zodpovedať.

Zastupiteľstvo môže rozhodnúť aj o založení obchodnej spoločnosti, prípadne o vstupe do už existujúcej spoločnosti. Tu je potrebné zdôrazniť, že je potrebné pri zakladaní takejto spoločnosti myslieť na to, aby si zastupiteľstvo ponechalo možnosť kontrolovať založenú spoločnosť.

Obchodnú spoločnosť riadia a kontrolujú jej orgány, ktorými sú zo zákona valné zhromaždenie a konateľ. Dozorná rada je zriadená iba v prípade, že je to stanovené v zakladajúcej listine alebo stanovách, a v prípade spoločností s ručením obmedzeným (s.r.o.) nie je zo zákona povinná. Valným zhromaždením obchodnej spoločnosti je zo zákona starosta obce, pretože v mene právnickej osoby konajú iba štatutárne orgány, resp. nimi splnomocnené osoby²³. Preto ak obecné zastupiteľstvo vopred neurčí rozhodovacie a kontrolné mechanizmy fungovania, môže úplne stratiť nad spoločnosťou kontrolu.

Poslanci OZ majú právo požadovať od vedenia spoločnosti podanie vysvetlení, ale toto právo nie je totožné s výkonom kontroly. Na túto je oprávnený hlavný kontrolór obce v rozsahu majetkového podielu obce.

²³ § 13 ods. 1 Obchodného zákonníka (zák. č. 513/1991 Zb.)

Majetok obce

Majetok obce – ako s ním nakladať

Majetok obce tvoria nehnuteľné veci a hnuťelné veci vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva. Majetok obec nadobudla do vlastníctva prechodom z majetku Slovenskej republiky na základe zákona (najčastejšie po obnovení obecného zriadenia po roku 1990), alebo osobitného predpisu, prípadne vlastnou činnosťou (napríklad obec kúpi pozemok alebo postaví bytovku).

Majetok štátu prechádzal do vlastníctva obcí v niekoľkých etapách. Prvotne šlo o prechod majetku štátu po zaniknutých národných výboroch, neskôr o prechod majetku štátu z dôvodu postupného prechodu kompetencií zo štátnej správy na obce, ako aj o prechod zastavaných pozemkov pod stavbami vo vlastníctve obcí.

Obec má so svojím majetkom hospodáriť v prospech rozvoja obce a jej občanov a v prospech ochrany a tvorby životného prostredia. Orgány obce a organizácie sú povinné majetok obce zveľadovať, chrániť a zhodnocovať. (Sú povinné najmä udržiavať a užívať majetok, chrániť majetok pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím, používať všetky právne prostriedky na ochranu majetku vrátane včasného uplatňovania svojich práv alebo oprávnených záujmov pred príslušnými orgánmi, viesť majetok v účtovníctve podľa osobitného predpisu.) Z uvedenej zákonnej dikcie teda vyplýva o. i. povinnosť obce efektívne a včas vymáhať nezaplatené podlžnosti od neplatičov bez ohľadu na to, či je to voleným predstaviteľom obce príjemné alebo nie. Ide totiž o peniaze všetkých obyvateľov obce.

Vymáhanie pohľadávok

Obce určujú miestne dane a poplatky podľa zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, pričom sumy v miestnych podmienkach

upravujú vo VZN o daniach a poplatkoch. Správu daní upravuje zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok), podľa ktorého ak je správcom dane obec, môže zabezpečiť vymáhanie daňových nedoplatkov podľa exekučného poriadku. Podľa tohto predpisu má zároveň správca dane vyrubiť úrok z omeškania z každého nedoplatku. Premlčacia lehota je 6 rokov.

§ 3 zákona o správe daní

(5) Správca dane je povinný vykonať úkony pri správe daní aj z vlastného podnetu, ak sú splnené zákonné podmienky pre vznik alebo existenciu daňovej pohľadávky, a to aj vtedy, ak daňový subjekt nesplnil riadne alebo vôbec svoje povinnosť

§ 88 zákona o správe daní

(4) Správca dane je povinný

- a) zisťovať, či sú splnené podmienky na začatie daňového exekučného konania,
- b) vykonať daňovú exekúciu len podľa tohto zákona a spôsobmi, ktoré tento zákon ustanovuje.

V praxi sa často stretávame s tým, že obce zanedbávajú vymáhanie pohľadávok už od základu a neupozorňujú dlžníkov na nesplnenie zákonnej povinnosti v lehotách, a tak chýbajú doručenky. Dokonca sa stáva, že obec nevie vymôcť poplatky z predchádzajúcich rokov, nakoľko v daňovej evidencii sa nenachádzajú rozhodnutia a doklady o ich doručení. Obec v tomto prípade porušuje aj zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve a zároveň aj § 30 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní, ktorý umožňuje doručovať zásielky aj prostredníctvom zamestnancov správcu dane, avšak pri nedoručení je potrebné doručiť iným spôsobom tak, aby preukázateľne plynuli lehoty umožňujúce vymáhanie pohľadávok obce.

Povinnosť vymáhať pohľadávky sa však týkajú všetkých pohľadávok, nie iba daní či poplatkov. Napríklad v prípade, že obec svojmu občanovi platí pobyt v zariadení sociálnych služieb, prípadne pohreb, mala by sa následne prihlásiť so svojou pohľadávkou do dedičského konania.

Výkon správy obecného majetku

Obec môže hospodáriť so svojím majetkom samostatne alebo prostredníctvom správcu, ktorým je jej rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia zriadená obcou. Správca majetku obce nie je samostatným subjektom vlastníckeho práva, nemôže preto nadobudnúť majetok do svojho vlastníctva. Z majetkovoprávneho pohľadu je správca len právnická osoba, ktorá spravuje majetok obce. Od takéhoto zverenia majetku obce do správy treba odlišovať tzv. výkon správy, čo je komerčná činnosť podnikateľských subjektov – napríklad výkon funkcie správcu obecných nájomných bytov.

Správu obecného majetku by mala mať obec upravenú – najčastejšie v zásadách hospodárenia s majetkom obce. Tu je potrebné upraviť podmienky, za akých sa majetok prevádza do správy, kto je zodpovedný za jeho stav a poistenie a tiež nemožnosť ho dlhodobo ďalej prenajímať ďalším osobám. Úlohou obce je v prvom rade ochrana a zveľaďovanie vlastného majetku a zodpovedná správa tam prirodzene patrí.

Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí upravuje pravidlá a postup pri nakladaní s majetkom obce s cieľom zabezpečiť transparentné a hospodárne nakladanie s týmto majetkom a na trhovách princípoch. Ide hlavne o prevod majetku obce do vlastníctva iných subjektov a prenechávanie majetku obce do nájmu. Zákon o majetku obcí upravuje aj pôsobnosť orgánov obce pri nakladaní s majetkom obce.

Pôsobnosť obecného zastupiteľstva

Kompetencie obecného zastupiteľstva pri nakladaní s majetkom obce upravuje § 9 ods. 2 zákona o majetku obcí. V taxatívne uvedených prípadoch rozhoduje o nakladaní s majetkom obce obecné zastupiteľstvo, preto jeho pôsobnosť nemôže byť prenesená na starostu ani v zásadách hospodárenia. Ide napr. o rozhodovanie o spôsobe prevodu nehnuteľného majetku obce, schvaľovanie podmienok obchodnej verejnej súťaže alebo prevody vlastníctva

nehnuteľného majetku obce priamym predajom. Obecné zastupiteľstvo zo zákona rozhoduje aj o prevode majetku obce alebo jeho prenechaní do nájmu z dôvodu hodného osobitného zreteľa podľa § 9a ods. 8 písm. e) a ods. 9 písm. c) zákona o majetku obcí. V iných prípadoch môžu zásady hospodárenia rozdeliť pôsobnosť orgánov obce pri hospodárení s majetkom obce medzi obecné zastupiteľstvo a starostu.

Vyššie boli spomenuté tzv. zásady hospodárenia s majetkom obce. Ide o dokument, ktorý je povinná mať schválený každá obec a stanovuje rámcové pravidlá pre nakladanie s majetkom obce (pripomíname, že sem patria aj majetkové práva, nielen hmotné veci) a rozdelenie kompetencií medzi starostu obce a obecné zastupiteľstvo v prípadoch, keď zákon o majetku obcí mlčí. Treba mať totiž na pamäti § 11 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení, kedy je obecnému zastupiteľstvu vyhradené rozhodovať o základných otázkach života obce a schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa majetku obce. Ak teda obec nemá schválené zásady hospodárenia, potom pre absenciu pravidiel a rozlišovacej hranice by malo obecné zastupiteľstvo schvaľovať skoro každý majetkový úkon obce. To je dôležitejšie ešte o to viac, že ak pri konkrétnom právnom úkone nebol vopred daný súhlas obecného zastupiteľstva, hoci mal byť, je napríklad zmluva takto uzavretá od začiatku absolútne neplatná. Toto môže vyústiť do nepríjemných právnych dôsledkov, súdnych sporov a zodpovednostných vzťahov.

V § 9 ods. 1 zákona o majetku obcí sa uvádza, čo minimálne musia zásady hospodárenia obsahovať. Je na každej obci, aby si dostatočne podrobne a zároveň určito na vlastné podmienky nastavila pravidlá pre nakladanie s majetkom obce. Cieľom nie je opísať zákonné ustanovenia, ale vytvoriť vlastný systém riešenia majetkových úkonov.

Napríklad, ako sa bude realizovať súťaž na predaj obecného majetku, od akej hranice musí obecné zastupiteľstvo schvaľovať vyradenie majetku, nad akú hranicu hodnoty majetku musí jeho nadobudnutie schváliť obecné zastupiteľstvo (lebo napríklad aj bezplatné nadobudnutie stavby obcou ju môže poriadne zaťažiť, ak ide o stavbu v havarijnom stave) a pod.

Limity pre rozdelenie rozhodovacej právomoci medzi starostu a obecné zastupiteľstvo musia byť nastavené tak, aby stále reflektovali to, že rozhodovanie o základných otázkach života obce je vyhradené obecnému zastupiteľstvu. To v praxi znamená, že kým objednanie projektovej dokumentácie v hodnote povedzme 10 000 € je v podmienkach krajského mesta (jeho rozpočtu) rutinná záležitosť, v prípade malej obce to môže tvoriť veľkú časť jej celoročného rozpočtu.

Správne nastavené pravidlá tak nie sú iba základom dobrej spolupráce medzi zastupiteľstvom a starostom obce, ale nútia obe strany stavať sa k rozhodnutiam a ich dôsledkom zodpovedne.

Pokiaľ ide o spôsob predaja alebo prenájmu, zákon o majetku obcí v zásade dáva na prvé miesto súťažné spôsoby:

- a) obchodná verejná súťaž,
- b) dobrovoľná dražba,
- c) tzv. priamy predaj (prenájom), ktorý napriek svojmu názvu je tiež istou formou súťažného postupu.

Len v prípade niektorých zákonných výnimiek zákon umožňuje iný postup. Je to napríklad pri riešení predkupného práva, pozemku pod stavbou vo vlastníctve žiadateľa a pod.

Zásadnou výnimkou je situácia, keď obecné zastupiteľstvo trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov odsúhlasí, že ide o tzv. prípad hodný osobitného zreteľa, pričom takýto zámer musí byť zverejnený minimálne 15 dní pred rozhodovaním obecného zastupiteľstva. Tu je potrebné zdôrazniť, že osobitný zreteľ by mal byť vždy zdôvodnený.

Stretávame sa s otázkou, kto by mal formulovať dôvody, pričom sa často očakáva, že to bude úradník obecného úradu, ktorý formuluje uznesenia. V prípade, že je osobitný zreteľ zrejmý už zo žiadosti, môže byť súčasťou návrhu uznesenia. Máme však zato, že osobitný zreteľ spočívajúci v znížení ceny či vyplývajúci z poslaneckého návrhu by malo formulovať zastupiteľstvo, ktoré svojím rozhodnutím majetok predáva,

a preto by mu mali byť dôvody využitia tejto formy predaja jasné a komunikovateľné.

Pri predajoch majetku platí, rovnako ako pri všetkých zmluvách, že zmluva je platná dňom zverejnenia. Kúpou majetku od obce sa musí každá fyzická aj právnická osoba so zverejnením stotožniť.

Dôležitým oprávnením pre angažovanú verejnosť je v podstate nevyužívané oprávnenie podľa § 9b zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. To dáva každému, kto má v obci trvalý pobyt, možnosť napadnúť na súde žalobou o určenie neplatnosti alebo o určenie vlastníctva prevod majetku obce, ktorý nebol zrealizovaný vyššie uvedenou súťažnou formou, ak zároveň nebola využitá niektorá z výnimiek. Takúto žalobu môže podať do 1 roka odo dňa prevodu majetku z vlastníctva obce.

Keďže ide o klasické civilné sporové konanie (žalovanou stranou je obec), musí žalobca preukázať neplatnosť takého prevodu, pretože v opačnom prípade sa vystavuje riziku znášania trov neúspešného súdneho sporu.

Základom je ale bežná verejná kontrola. Keďže ide o verejný majetok, prakticky všetko, čo sa ho týka, je verejne dostupné. Môže sa teda uplatniť či už prevenčná kontrola (vopred cez infozákon alebo sledovaním rokovania obecného zastupiteľstva, ktoré je tiež verejné, alebo následná kontrola opäť cez infozákon alebo prostredníctvom podania podnetu externému kontrolnému subjektu²⁴).

²⁴ K možnostiam externej kontroly pozri aj kapitolu *Kontrola v územnej samospráve*.

VEREJNÉ OBSTARÁVANIE – VLASTNÉ PRAVIDLÁ OBCÍ

Mgr. Ivan Rončák, PhD.

Predchodcom aktuálneho zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní bolo na území Slovenskej republiky nariadenie vlády SR č. 219/1992 Zb. z 31. 3. 1992 o postupe pri obstarávaní štátnej výstavby. Tento krátky dokument (7 paragrafov) sa odvoláva na iné už existujúce dokumenty – napr. Zásady obstarávania štátnej výstavby schválené uznesením vlády SR č. 754 z 23. 12. 1991. Už jeho názov napovedá, kde a prečo sa idea verejného obstarávania na Slovensku zrodila – boli to veľké investičné akcie verejnej infraštruktúry na ministerstvách, ktoré ich mali v agende (ministerstvá stavebníctva, resp. dopravy).

Pravidlá verejného obstarávania sa odvtedy veľmi často menili, vrátane finančných pásiem, ktoré určujú jednotlivé postupy nákupu tovarov, služieb a stavebných prác – ako postupovať, čo treba zverejňovať, kde atď.

Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní (ďalej aj „zákon“) upravuje zadávanie zákaziek na dodanie tovaru, zákaziek na uskutočnenie stavebných prác, zákaziek na poskytnutie služieb, súťaž návrhov, zadávanie koncesií na stavebné práce, zadávanie koncesií na služby a správu vo verejnom obstarávaní. Pozná množstvo výnimiek, kedy sa zákon neuplatňuje, napr. na proces smerujúci k uzavretiu pracovnej zmluvy alebo poskytovanie právnych služieb osobou ustanovenou súdom.

Zákon rozlišuje civilné zákazky a zákazky v rezorte obrany a bezpečnosti a obstarávateľa a verejného obstarávateľa.

Od roku 1992 podnes zákon o verejnom obstarávaní poriadne zhrubol a obstarávanie sa stalo zložitým procesom s množstvom zákutí. Preto v nasledujúcom texte vyberieme len tie najdôležitejšie časti pre verejnú kontrolu na úrovni miestnej samosprávy a pri

konkrétnych prípadoch odporúčame pozrieť presnú a aktuálnu právnu úpravu.

Zjednodušene, obstarávateľom je štát/samosprávny kraj/obec. Niektoré obecné organizácie sú verejnými obstarávateľmi, niektoré iba obstarávateľmi. Pravidlá na obstarávanie zákaziek sú veľmi podobné, ale obstarávatelia oproti verejným obstarávateľom majú pri tomto procese miernejšie povinnosti.

Na nasledujúcich riadkoch sa budeme venovať len civilným zákazkám a len verejným obstarávateľom.

Zákazky sa podľa objemu vynaložených prostriedkov z verejného rozpočtu členia podľa dvoch medzníkov na nadlimitné, podlimitné a zákazky s nízkou hodnotou. Časť z týchto informácií obsahuje priamo zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní. Ten však tiež splnomocňuje Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO), aby vydal všeobecne záväzný právny predpis, ktorým určí tzv. limit. ÚVO tak urobil v apríli 2018 vyhláškou č. 118/2018 Z. z.²⁵.

Finančné limity vo vzťahu k určenej predpokladanej hodnote sú dôležité z hľadiska zvolenia správneho postupu verejného obstarávateľa a obstarávateľa pri zadávaní konkrétnej zákazky, koncesie alebo súťaže návrhov. Kombináciou týchto dvoch právnych noriem vieme spoľahlivo rozdeliť zákazky na nadlimitné, podlimitné a zákazky s nízkou hodnotou.

Kvôli väčšej prehľadnosti uvádzame v tabuľke č. 1 nadlimitné zákazky, v tabuľke č. 2 podlimitné zákazky a v tabuľke č. 3 zákazky s nízkou hodnotou.

²⁵ S účinnosťou od 1. 1. 2020 bola vyhláška č. 118/2018 Z. z. nahradená novou vyhláškou ÚVO č. 428/2019 Z. z.

Tabuľka č. 1: nadlimitné zákazky

Predmet obstarávania	Predpokladaná hodnota zákazky (EUR)
Tovary – potraviny	≥221 000
Tovary – nepotraviny	≥144 000
Služby	≥221 000
Stavebné práce	≥5 548 000

Tabuľka č. 2: podlimitné zákazky

Predmet obstarávania	Predpokladaná hodnota zákazky (EUR)
Tovary – potraviny	-
Tovary – nepotraviny	≥70 000 <144 000
Služby	<221 000 ≥70 000
Stavebné práce	≥180 000 <5 548 000

Tabuľka č. 3: zákazky s nízkou hodnotou

Predmet obstarávania	Predpokladaná hodnota zákazky (EUR)
Tovary – potraviny	≥5 000 <221 000
Tovary – nepotraviny	≥5 000 <70 000
Služby	≥5 000 <70 000
Stavebné práce	≥5 000 <180 000

Predpokladaná hodnota zákazky sa určí ako cena bez dane z pridanej hodnoty za celú dobu zmluvného vzťahu pre všetky súčasti organizácie, pre ktoré sa obstarávanie uskutočňuje (čiže napr. ak obec obstaráva pre seba aj pre materskú školu, tak spolu).

Pre nadlimitné a podlimitné zákazky je v zákone o verejnom obstarávaní presne stanovený postup ich realizácie.

Priestor na vlastnú legislatívnu činnosť formou podzákonných právnych noriem je pre obce pri zákazkách s nízkou hodnotou a tých, ktoré majú ešte nižšie predpokladané nároky na verejné financie. Pri zákazkách s nízkou hodnotou zákon totiž vyžaduje, len aby *„vynaložené náklady na predmet zákazky boli hospodárne. Ak verejný obstarávateľ vyzval na predloženie ponuky viac hospodárskych subjektov na účel zadania zákazky, je povinný zabezpečiť dodržanie princípov rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie. Verejný obstarávateľ je povinný postupovať v súlade s princípom transparentnosti a zdokumentovať celý priebeh verejného obstarávania, tak aby jeho úkony boli preskúmateľné bez ohľadu na použité prostriedky komunikácie.“* (§ 117 zákona). Zákon tiež vyžaduje, aby verejný obstarávateľ informoval verejnosť prostredníctvom svojho profilu vo vestníku VO o uskutočnených zákazkách v rámci uplynulého štvrtroka.

Pri obciach a menších mestách sa do kategórie menších ako podlimitných zákaziek zmestí takmer všetko. **Preto odporúčame, aby si obce obstarávanie tovarov, služieb a stavebných prác upravili vlastnou podzákonnou normou, napr. zásadami alebo smernicou.**

Odporúčame upraviť celý proces tak, aby spĺňal princípy verejného obstarávania, ako ich definuje aj zákon:

- princíp rovnakého zaobchádzania,
- princíp nediskriminácie hospodárskych subjektov,
- princíp transparentnosti,
- princíp proporcionality,
- princíp hospodárnosti a efektívnosti.

V smernici si môže aj obecné zastupiteľstvo stanoviť rozsah svojej účasti na obstarávaní, napríklad zabezpečením členstva vo výberovej komisii. Všetkých päť princípov je rovnako dôležitých, osoby nachádzajúce sa príliš vnútri systému však často zabúdajú práve na dôležitosť princípov transparentnosti smerom k verejnosti. Ako sme spomenuli vyššie, v niektorých obciach a mestách sa totiž s inými ako vlastnými pravidlami verejného obstarávania ani nestretnú.

KONTROLA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE

Dušan Chrastina

V slovenskom právnom poriadku neexistuje jasná definícia pojmu „kontrola vo verejnej správe“. Jej výkon je však napriek tomu jedným zo základných predpokladov zákonnosti vo verejnej správe. Zabezpečuje totiž ochranu práv a oprávnených záujmov osôb, ktoré prichádzajú do styku s orgánmi verejnej správy, respektíve sú ich činnosťou dotknuté. Kontrola je tak rozdelená na viacero subjektov, ktoré vám v tomto texte predstavíme.

Základom územnej samosprávy je obec. Obec je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári. Má právo na zabezpečenie svojich úloh vyplývajúcich zo zákona, vydávať všeobecne záväzné nariadenia, ktorými upraví či spresní fungovanie na svojom území. Obec musí mať svoje nariadenia (VZN) v súlade so zákonmi, ktoré sú im nadradenou právnou normou. Štát môže do činnosti obce zasahovať len spôsobom ustanoveným zákonom a to hlavne v oblastiach, kde obec plní úlohy štátnej správy²⁶.

Nevyhnutným predpokladom na výkon kontroly či už internej, alebo externej je právny rámec, v ktorom je táto kontrola vykonávaná. Tento musí vychádzať z Ústavy Slovenskej republiky, zákonov a prípadne z ďalších podzákonných právnych noriem, ktorým Ústava Slovenskej republiky a zákony túto možnosť priznávajú. Zákonodarca musí dbať na to, aby mali kontrolné orgány jasne definované pravidlá a oblasti kontroly v územnej samospráve. Právomoc kontrolných subjektov musí byť jasne daná, pričom musí byť zrejmé, či kontrolujúci subjekt má nadradenú právomoc, právo rušiť nesprávne rozhodnutia orgánov územnej samosprávy alebo má len oprávnenia na upozornenie na nesprávny, nezákonný postup týchto orgánov, prípadne poukázanie na neefektívny výkon činnosti či nečinnosť.

²⁶ Pozri aj čl. 67 Ústavy SR

V slovenskom právnom poriadku sú tieto oprávnenia a postupy kontrolných orgánov voči orgánom verejnej správy, a teda aj orgánom územnej samosprávy pomerne presne upravené jednotlivými zákonmi.

Medzi základné zákony upravujúce kreovanie kontrolných orgánov, ich postavenie a oblasť pôsobnosti patria:

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení upravuje spôsob vykonávania vnútornej kontroly.

Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite upravuje spôsob výkonu kontroly – aj vnútornej, ktorú je obec povinná dodržiavať pri bežných procesoch.

Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR hovorí, že obce môže kontrolovať NKÚ, ktorý má kompetenciu hodnotiť aj výkon kontroly na úrovni samosprávy a kontrolovať aj originálne kompetencie samospráv.

Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre ustanovuje povinnosť prokurátora vykonávať dozor nad dodržiavaním zákonov orgánmi územnej samosprávy.

Pôsobnosť pri kontrole prenesených kompetencií má vždy nadriadený orgán, podľa konkrétnej kompetencie. Napr. štátna stavebná správa, školská inšpekcia, okresné úrady a pod.

Okrem zákonov, ktoré určujú kompetencie pri výkone kontroly, sa samosprávy týkajú aj desiatky ďalších zákonov, vyhlášok a metodických pokynov, ktorými je potrebné sa pri výkone kontroly riadiť.

VNÚTORNÁ KONTROLA

Vnútnú kontrolu obecnej samosprávy možno rozdeliť na niekoľko skupín:

- kontrola vykonávaná hlavným kontrolórom obce,
- kontrola vykonávaná obecným zastupiteľstvom,
- kontrola vykonávaná komisiami obecného zastupiteľstva,
- kontrola vykonávaná poslancom obecného zastupiteľstva,
- kontrola vykonávaná starostom obce,
- kontrola vykonávaná zamestnancami obce.

Kontrola vykonávaná hlavným kontrolórom

Hlavný kontrolór je dôležitá pozícia pri výkone samosprávy a v prípade, že je rešpektovaná, dokáže výrazne pomôcť ku kvalitnému fungovaniu obcí. V praxi sa ukazuje dôležitosť tohto postu, kde je badať medzi kontrolórmí jednotlivých obcí rôznu mieru odbornosti. V mnohých, najmä malých obciach je dokonca hlavný kontrolór obce hlavným garantom odbornosti nielen v oblasti rozpočtu, ale aj v kompetenčnom vzťahu medzi poslancami obecného zastupiteľstva so starostom obce. Zákon o obecnom zriadení venoval funkciu hlavného kontrolóra ustanovenia § 18 – § 18g, kde určuje jeho postavenie, voľbu, výkon funkcie, plat, rozsah a pravidlá kontrolnej činnosti, úlohy, ale aj jeho odvolanie.

Hlavný kontrolór – postavenie a pôsobnosť

Post hlavného kontrolóra obce je tzv. obligatórnou funkciou, to znamená, že má byť zriadená povinne v každej jednej obci.

V zmysle zákona o obecnom zriadení do pôsobnosti hlavného kontrolóra obce patrí hlavne kontrola zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti pri nakladaní s majetkom obce a majetkovými právami obce, príjmov, výdavkov a finančných operácií obce, všeobecne záväzných nariadení obce, plnenia uznesení obecného

zastupiteľstva, ďalších úloh ustanovených osobitnými zákonmi. Hlavný kontrolór obce kontroluje tiež vybavovanie sťažností a petícií orgánmi obce, ak mu to určuje vnútorný predpis.

Vzhľadom na uvedené je preto vhodné, aby jednotlivé obecné zastupiteľstva v rámci svojej normotvornej právomoci prijali detailnejšie pravidlá činnosti hlavného kontrolóra formou vnútorného predpisu.

Kontrolnej právomoci hlavného kontrolóra podlieha obecný úrad, rozpočtové a príspevkové organizácie obce, právnické osoby, ktoré nakladajú s majetkom obce alebo v ktorých má obec majetkovú účasť, a osoby, ktorým boli poskytnuté účelové dotácie alebo finančná výpomoc. V prípade právnických osôb založených obcou, kde má obec iba časť obchodného podielu, sa kontrolná činnosť týka iba tohto samosprávneho majetkového podielu. Táto skutočnosť môže byť problém, ak celkový podiel v spoločnosti nie je 100 % a obchodná spoločnosť sa odvoláva na neoddeliteľnosť podielov, prípadne umožní kontrolu iba ňou vybranej časti dokladov.

Hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo. Rovnako tak určuje náplň jeho práce, a to formou schvaľovania plánu kontrolnej činnosti a samostatných uznesení o vykonaní kontroly. V novele zákona o obecnom zriadení účinnej od 1. 4 2018 pribudla právomoc starostu obce nariadiť kontrolórovi vykonať kontrolu, avšak len v prípade, že vec „neznesie odklad“.

Voľba hlavného kontrolóra patrí medzi právomoci obecného zastupiteľstva²⁷. Pri voľbe zastupiteľstvo prihliada na schopnosti kandidáta, tak ako je to stanovené zákonom. Kandidát preto musí byť bezúhonný a mať minimálne stredoškolské vzdelanie. Zastupiteľstvo sa pred vyhlásením voľby rozhodne, či pôjde o prácu na plný alebo čiastočný pracovný úväzok. Je neprípustné, aby zastupiteľstvo stanovilo v uznesení pre voľbu hlavného kontrolóra ako jednu z podmienok vyššie vzdelanie ako stredoškolské, poprípade stanovilo

²⁷ § 11 ods. 4 písm. j) zákona č. 369/1990 Zb.

špecializáciu (rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 3 Sžo 153/2010). Túto požiadavku však môže zohľadniť pri samotnej voľbe.

Zároveň považujeme za dôležité, aby zastupiteľstvo pri čiastkových úväzkoch už vo vyhlásení voľby udelilo súhlas na vykonávanie inej činnosti, nakoľko týmto aktom poskytuje kandidátom právnu istotu, že budú môcť mať aj iný príjem, keďže kontrolór nemôže vykonávať inú činnosť bez súhlasu obecného zastupiteľstva. Hlavný kontrolór je volený na šesť rokov. K zvoleniu hlavného kontrolóra do funkcie v prvom kole je potrebné, aby za kandidáta zahlasovala nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. V prípade, že v prvom kole nepríde k zvoleniu hlavného kontrolóra, do druhého kola postupujú dvaja kandidáti s najvyšším počtom hlasov. Pri rovnosti hlasov o víťazovi rozhoduje žreb. Občas prichádza k situácii, že poslanci volia iba jedného kandidáta a tento nezíska v prvom kole nadpolovičnú väčšinu. V takomto prípade je potrebné vyhlásiť nové voľby hlavného kontrolóra.

Presný postup vyhlásenia a priebehu voľby hlavného kontrolóra je popísané v zákone o obecnom zriadení²⁸ a je nevyhnutné ho presne dodržať, najmä preto, aby obec nezostala bez riadne zvoleného kontrolóra.

Úlohou kontrolóra je vykonávať kontrolu toho, čo sa deje v obci, a preto je jeho práca nezlučiteľná s výkonnou alebo riadiacou zložkou úradu. Rovnako nemôže byť ani zamestnancom organizácie zriadenej obcou. To znamená, že práca kontrolóra je nezlučiteľná s funkciou poslanca, starostu, zamestnanca úradu, člena orgánu právnickej osoby, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo zamestnanca podľa osobitného zákona, napr. o prokuratúre²⁹. Tieto obmedzenia sa, samozrejme, týkajú iba obce, v ktorej je volený. To znamená, že hlavný kontrolór obce môže byť zároveň zamestnancom, prednostom či poslancom inej obce.

²⁸ § 18a zákona č. 369/1990 Zb

²⁹ § 18 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.

Pôsobnosť hlavného kontrolóra spočíva v posudzovaní hospodárnosti, zákonnosti, účinnosti a efektívnosti jednotlivých konaní pri použití finančných prostriedkov, ako aj pri kúpe alebo predaji častí majetku obce. Kontroluje, či boli vykonávané verejné obstarávania podľa príslušných finančných stupňov podľa druhu zákazky pri objednávaní tovaru alebo služieb a či sa vykonáva základná finančná kontrola. Znamená to, že posudzuje súlad týchto činností so zákonom a predpismi, ktorými upravuje procesy samotná samospráva. Napríklad pri verejnom obstarávaní si môže obec iniciatívne upraviť postupy obstarávania zákaziek s nízkou hodnotou či podlimitných zákaziek, môže si upraviť rozpočtový proces či spresniť prevody majetku. Preto je dôležité, aby bol oboznámený so všetkými súvisiacimi prepismi týkajúcimi sa kontroly.

Ak si obec upraví smernicu napríklad tak, že pri obstarávaní s nízkou hodnotou vyberá dodávateľa komisia doplnená odborníkom z radov poslancov, musí predpis aj dodržiavať. Takýto predpis znižuje operatívnosť, ale pri problémoch v samospráve pomáha predchádzať konfliktom vyššou mierou informovanosti a kontroly zo strany obecného zastupiteľstva. Podobným spôsobom je možné upraviť napríklad rozpočtový proces, aby mali poslanci kvalitné informácie s časovým predstihom tak, aby mohli rozhodovať fundovane. Základným predpokladom dobrého hospodárenia je aj dôsledný výkon základnej finančnej kontroly. Vykonáva sa ešte pred uskutočnením prípadu – znamená to, že v prípade, že v rozpočtovej položke nie je dostatok prostriedkov, kontrolou sa to zistí už pri objednávke alebo zámere. Hlavný kontrolór potom posudzuje hospodárenie aj s prihliadnutím na tieto predpisy.

Kontrolu vykonáva v prvom rade na základe plánu kontrolnej činnosti. Tento plán predkladá obecnému zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov a podľa zákona má byť najneskôr 15 dní pred prerokovaním v zastupiteľstve zverejnený spôsobom v obci obvyklým. Tento postup zabezpečuje možnosť pripomienkovať ho aj občanom obce. Podmienkou je, že si jeho návrh osvojí kontrolór alebo poslanec a obecné zastupiteľstvo ho schváli. Plán kontrolnej činnosti nemusí súhlasiť s obdobím kalendárneho roka.

Okrem vykonávania kontrol na základe plánu kontrol vykonáva kontrolu aj na základe uznesenia zastupiteľstva, alebo na požiadanie starostu, ak vec neznesie odklad. Hlavný kontrolór však môže vykonať kontrolu aj z vlastnej iniciatívy alebo na podnet občana, ak mu jeho návrh odobrí obecné zastupiteľstvo. Je preto vhodné, aby sa občania so svojimi požiadavkami obracali na poslancov, ktorí zväžia požiadavku a následne vykonajú zmeny v pláne kontrol alebo takúto kontrolu zaradia do plánu kontrol.

Výkon kontroly hlavného kontrolóra začína uznesením, príkazom starostu (písomným) alebo schválením plánu kontrolnej činnosti, ktoré poskytujú kontrolórovi legitimitu vykonať kontrolu na základe zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite. Tento zákon ustanovuje postupy kontroly, avšak zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení určuje všetko ostatné, čo sa týka hlavného kontrolóra (§ 18 – § 18g cit. zák.).

Pri kontrole hlavný kontrolór postupuje podľa vyššie spomínaného zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite.

Znamená to, že je povinný ohlásiť kontrolovanému subjektu začatie kontroly, a to najneskôr v deň jej začatia, poučiť ho o jeho povinnostiach počas kontroly, vydať mu potvrdenie o odobratých dokladoch.

Pracovníci obecného úradu a starosta sú povinní vytvoriť podmienky na vykonanie kontroly a zdržať sa konania, ktoré by mohlo ohroziť ich začatie a riadny priebeh, a umožniť oprávnenej osobe, ktorou je v tomto prípade kontrolór obce, prípadne prizvané osoby, vstup do objektu³⁰.

Hlavný kontrolór po ukončení kontroly, ak je výsledok s nedostatkami, predkladá kontrolovanému subjektu **návrh správy z kontroly** a umožní kontrolovanému predložiť námietky k zisteným nedostatkom a navrhovaným odporúčaniam. Následne preverí ich opodstatnenosť.

³⁰ § 21 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z.

Opodstatnené námietky zohľadní v záverečnej (alebo čiastkovej) správe a neopodstatnené odôvodní. Zároveň uloží čas na odstránenie nedostatkov a predloženie prijatých opatrení.

V prípade, že kontrolovaná osoba k zisteným nedostatkom a navrhnutým odporúčaniam nepredloží námietky v určenej lehote, považujú sa zistené nedostatky a navrhnuté odporúčania za akceptované.

Po oboznámení sa so stanoviskom kontrolovaného subjektu vypracuje kontrolór **správu z kontroly**, ktorou sa končí aj samotná kontrola.

Kontrolór je po ukončení kontroly povinný o jej výsledku informovať obecné zastupiteľstvo. To v tomto prípade neznamená, že predkladá zastupiteľstvu celú správu. Obecné zastupiteľstvo je verejné a správy o kontrole môžu obsahovať aj informácie chránené zákonom. Preto hlavný kontrolór zastupiteľstvo informuje o výsledkoch kontroly, prípadne jej priebehu samostatným materiálom. Poslanci na požiadanie môžu do správ nazerať, avšak pre bezpečnosť chránených informácií môže kontrolór požadovať ich podpis, že do správy nazerali a s informáciami sa zoznámili, a chránil tým obsah správ aj dotknuté osoby.

Pokiaľ kontrolór pri kontrole zistí také závažné porušenie zákona, ktoré naznačuje spáchanie trestného činu, je povinný takúto skutočnosť postúpiť orgánom činným v trestnom konaní. Zároveň je oprávnený spolupracovať so štátnymi orgánmi vo veciach kontroly.

Základné povinnosti hlavného kontrolóra sú:

Vypracovávať odborné stanoviská k návrhu rozpočtu obce a k návrhu záverečného účtu³¹, vypracovať stanoviská k čerpaniu návratných finančných prostriedkov a sledovať dodržiavanie podmienok pre ich prijatie, sledovať stav a vývoj dlhu obce³², sledovať plnenie podmienok

³¹ § 18f zákona č. 369/1990 Zb.

³² § 17 zákona č. 583/2004 Z. z.

pre koncesné zmluvy³³. Ďalej je povinný predkladať správu o kontrole na najbližšom zastupiteľstve a po uplynutí kalendárneho roka do 60 dní predkladať zastupiteľstvu správu o kontrolnej činnosti za predchádzajúci rok. Táto správa je súhrnom jeho celoročnej práce a zároveň patrí medzi archivované dokumenty. Ďalšie úlohy pre hlavného kontrolóra určuje zákon v prípade, že je obec v ozdravnom režime.

Hlavný kontrolór je „podriadený“ zastupiteľstvu. Zúčastňuje sa na rokovaní OZ s hlasom poradným, a rovnako aj na zasadnutiach obecnej rady, pokiaľ je zriadená. Môže sa zúčastňovať aj na zasadnutiach komisií zriadených obecným zastupiteľstvom. Zároveň je však aj v postavení zamestnanca úradu a napriek skutočnosti, že funkcia hlavného kontrolóra je volená, nie je verejným činiteľom.

Žiadať od kontrolóra vypracovávanie iných stanovísk či analýz nie je v súlade so zákonom ani jeho prácou. Netreba zabúdať na to, že postup kontroly sa riadi zákonom o kontrole a audite a prácou kontrolóra je najmä vykonávať následnú kontrolu. V prípade, že by kontrolór vykonával iné činnosti, dostal by sa do situácie, keď bude kontrolovať sám seba, čo už nie je efektívne ani žiaduce.

Vypracovávať analýzy týkajúce sa efektívnosti budúcich investícií alebo rozhodnutí je úlohou obecného úradu a rozhodovať o nich majú orgány obce. Úloha hlavného kontrolóra je iba kontrolná a dozorovacia, nemal by preto určovať ani tvoriť dokumenty ovplyvňujúce smerovanie obce.

Práca hlavného kontrolóra si vyžaduje nestrannosť, nezávislosť a zodpovedný prístup. Ak hlavný kontrolór poukáže na porušovanie zákonov v samospráve, dostáva sa do situácie, keď sa môže stať nepohodlným buď pre starostu, alebo pre poslancov. V takomto prípade sa často hľadajú dôvody pre jeho odvolanie, pričom zo zákona je možné kontrolóra odvolať len v konkrétnych prípadoch.

³³ § 17a zákona č. 583/2004 Z. z.

Odvolyvanie hlavného kontrolóra môže iniciovať obecné zastupiteľstvo, ak opakovane alebo zvlášť hrubým spôsobom poruší povinnosti zamestnanca, alebo ak hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to aspoň raz písomne upozornený obecným zastupiteľstvom. Taktiež môže byť odvolaný, ak uvedie nepravdivý údaj v čestnom vyhlásení o svojich majetkových pomeroch. K odvolaniu hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.

Dňom odvolania sa končí pracovný pomer hlavného kontrolóra. Preto je potrebné zvažovať dôvody na odvolanie. Nie všetko je možné pokladať za závažné porušovanie povinností zamestnanca alebo za neplnenie si svojich povinností. Je potrebné dôsledne zvažovať dôvody na odvolanie nielen preto, že aj kontrolór sa môže brániť dôvodom odvolania. Poznáme prípady, keď bol kontrolór odvolaný nesprávnym postupom, prípadne mu pracovný pomer svojvoľne zrušil starosta obce. Takéto prípady končia zvyčajne na súde, ktorý rozhodne v prospech kontrolóra. Dôkazom sú vyhraté súdne spory v prospech odvolaných kontrolórov. Takéto neoprávnené odvolanie spôsobuje následné odčerpávanie finančných prostriedkov z obecnej pokladne.

Kontrola vykonávaná obecným zastupiteľstvom a komisiami

Najdôležitejšiu a nezastupiteľnú úlohu v sústave samosprávnych orgánov obcí má obecné zastupiteľstvo. Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský orgán zložený z poslancov, ktorí sú volení priamo obyvateľmi obce.

Zákon o obecnom zriadení umožňuje obecnému zastupiteľstvu vykonávať kontrolu dovnútra samosprávy možnosťou použitia viacerých inštitútov. Obecné zastupiteľstvo vykonáva kontrolu prostredníctvom obecnej rady, komisií a hlavného kontrolóra, pričom je povinné zvoliť hlavného kontrolóra a zriadiť komisiu na ochranu verejného záujmu. Zriadenie ostatných komisií je iba fakultatívnou možnosťou.

Komisiu obecného zastupiteľstva ako kontrolný orgán síce možno definovať v zmysle zákona o obecnom zriadení, nakoľko podľa neho *„komisie obecné zastupiteľstvo zriaďuje ako svoje poradné a kontrolné orgány,“* no takáto komisia nemá právomoci voči orgánom územnej samosprávy a ani obecnému úradu. Je teda len na zvážení obecného zastupiteľstva, či takýto orgán zriadi, a akú mu dá náplň činnosti. Zriaďovanie takýchto „vyšetrovacích“ komisií je prax využívaná napríklad Národnou radou SR a jej využitie je vhodné pri kontrole konkrétnych aktivít, napríklad v priebehu investičných akcií, realizácii programov na podporu obecných podujatí a podobne. Na to, aby bola komisia obecného zastupiteľstva so zverenou kontrolnou právomocou efektívna, musí mať predovšetkým odborné personálne obsadenie a disponovať dostatočnými metodickými postupmi, na základe ktorých bude schopná realizovať kontrolu. Hlavne vzhľadom na uvedené je potrebné, aby do tejto komisie boli nominovaní a schválení zástupcovia odbornej verejnosti.

Osobitným oprávnením – voči starostovi – disponuje obecné zastupiteľstvo podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (tzv. zákon o konflikte záujmov). Obecné zastupiteľstvo pri porušení tohto ústavného zákona môže začať konanie na základe vlastnej iniciatívy alebo na základe podnetu, z ktorého musí byť zrejmé, kto ho podáva, ktorého funkcionára obce sa podanie týka a čo oznamovateľ namietá. Špecifikom konania obecného zastupiteľstva podľa zákona o konflikte záujmov je skutočnosť, že výsledkom tohto konania môže byť prijatie individuálneho právneho aktu – čiže rozhodnutia o udelení pokuty, prípadne strate mandátu. Takéto rozhodnutia OZ sú preskúmateľné iba Ústavným súdom Slovenskej republiky, pričom rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky je konečné.

Nezanedbateľnou možnosťou obecného zastupiteľstva je aj možnosť poveriť výkonom kontroly hlavného kontrolóra, a to nie iba formálne, schválením návrhu plánu kontrolnej činnosti, ale tiež individuálne, schváľovaním jednotlivých uznesení o kontrolách. Tieto sa nemusia týkať iba celkových výkonov kontroly, ale môžu kontrolóra poverovať aj čiastkovými úlohami, a tak priebežne získavať prehľad o hospodárení

obce. Táto kompetencia je však daná iba obecnému zastupiteľstvu ako celku, nie jednotlivým poslancom. Kontrolu je teda možné vykonať iba na základe uznesenia OZ (či už je to plán kontrolnej činnosti, alebo uznesenie), nakoľko zákon č. 357/2015 Z. z. umožňuje kontrolu iba na základe „poverenia“.

Kontrola vykonávaná poslancom obecného zastupiteľstva

Popri možnosti kontroly samosprávy dovnútra prostredníctvom obecného zastupiteľstva, prípadne orgánov, ktoré na tieto účely obecné zastupiteľstvo zriadi, má poslanec určité, aj keď obmedzené, možnosti kontroly aj ako jednotlivec. Takéto kontrolné oprávnenie poslanca obecného zastupiteľstva je právo interpelovať starostu a člena obecnej rady vo veciach týkajúcich sa výkonu ich práce, zúčastňovať sa na previerkach, na kontrolách, na vybavovaní sťažností a oznámení, ktoré uskutočňujú orgány obce. Aj keď v oboch uvedených prípadoch ide o oprávnenia poslanca ako jednotlivca, je potrebné medzi oprávnením interpelácie a oprávnením zúčastňovať sa na previerkach a kontrolách rozlišovať.

V prípade práva na interpeláciu ide o výslovne subjektívne právo, ktorého možnosť uplatnenia spadá výlučne do rozhodnutia konkrétneho poslanca. Pri interpelácii ide o právo vznášať žiadosti, otázky, pripomienky a podnety na starostu a členov obecnej rady. Jediným obmedzením v tejto súvislosti je skutočnosť, že poslanec môže svoje interpelácie smerovať len na zákonom vymedzené osoby a nemôže sa s interpeláciami obracať na jednotlivých pracovníkov obecného úradu či na hlavného kontrolóra obce.

Interpelácia sa má vždy týkať konkrétnej činnosti starostu obce, prípadne činnosti člena obecnej rady v súvislosti s výkonom ich činnosti. V tejto súvislosti treba tiež poznamenať, že zákon neupravuje formálne náležitosti interpelácie. Hlavným nedostatkom je však absencia zákonnej povinnosti interpelovaného na interpeláciu odpovedať. Vhodným riešením tohto problému je úprava náležitostí interpelácie, jej formy a odpovede na ňu v rokovacom poriadku

jednotlivých obecných zastupiteľstiev. Rovnako efektívnym riešením problému je zavedenie odpovede na položené interpelácie ako obligatórny bod programu zasadnutia obecného zastupiteľstva. Uvedené riešenia sú efektívne, avšak najmä pri zastupiteľstvách, kde má väčšinu starosta, je ťažké presadiť takéto ustanovenia do rokovacieho poriadku zasadnutí obecného zastupiteľstva.

Kontrola vykonávaná starostom

Starosta predstavuje najvyšší výkonný orgán a prirodzene disponuje aj určitými kontrolnými mechanizmami. Starosta obce je chápaný ako zodpovedný vedúci orgánu verejnej správy v zmysle zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite. Je zodpovedný za určenie pracovníkov zodpovedných za výkon základnej finančnej kontroly (v minulosti nazývanej predbežná, ktorá je určená na overovanie zákonnosti čerpania prostriedkov ešte pred reálnym výdavkom) a v jeho kompetencii je vydávať interné smernice týkajúce sa účtovných postupov, obehu dokladov, zásad vedenia pokladne a podobne. Upravenie základných procesov je dôležité pre správnosť aplikovania zákonov, ale predovšetkým je nevyhnutnou súčasťou preukazovania pochybení a vyvodzovania zodpovednosti.

Na záver je potrebné konštatovať, že starosta obce a obecné zastupiteľstvo sú rovnocenné orgány, ktoré boli zvolené priamo obyvateľmi obce v demokratických voľbách. Určité mechanizmy kontroly medzi nimi nevychádzajú z nadradenosti jedného z orgánov územnej samosprávy obcí, ale z úsilia o efektívny výkon činnosti orgánov územnej samosprávy. Z toho vyplýva, že starosta obce ako výkonný orgán územnej samosprávy obcí prakticky nemá efektívny nástroj kontroly voči obecnému zastupiteľstvu a voči jeho činnosti má len tzv. sistačné právo (právo veta), ktoré však obecné zastupiteľstvo môže následne zvýšeným kvórom 3/5 všetkých poslancov prelomiť. Zo samotnej podstaty funkcie starostu obce vychádza, že jeho kontrolné právomoci smerujú hlavne k predstaviteľom obecného úradu, nakoľko je ako štatutár obce zodpovedný za jeho chod a efektívny výkon. V tejto

súvislosti je tiež potrebné uviesť, že ani obecné zastupiteľstvo nemá právomoc ukladať úlohy starostovi obce ani jeho podriadeným zložkám.

VONKAJŠIA KONTROLA

V rámci platnej legislatívy, ktorá tvorí právny poriadok Slovenskej republiky môžeme medzi subjekty vonkajšej kontroly územnej samosprávy zaradiť prokuratúru (prokurátorský dozor), Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, verejného ochrancu práv (ombudsmana), súdy, vládu a ústredné orgány štátnej správy, Národnú radu Slovenskej republiky a v istej forme sem môžeme zaradiť aj občiansku kontrolu, ktorá je vykonávaná napríklad prostredníctvom zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

V týchto prípadoch ide o kontrolu, ktorú vykonávajú subjekty stojace mimo orgánov územnej samosprávy, ktorých činnosť je predmetom kontroly.

Prokuratúra ako štátny dozor

Činnosť prokuratúry v rámci prokurátorského dozoru nad oblasťami verejnej správy v netrestnej oblasti predstavuje možnosť efektívne a na základe zákonných postupov odstrániť nezákonný postup orgánov verejnej správy pri aplikácii zákonov v jednotlivých oblastiach a zabezpečiť nápravu pri vytváraní nezákonných podzákonných právnych noriem orgánmi verejnej správy. Prokurátor môže prokurátorský dozor vykonávať aktívne na základe vlastnej iniciatívy alebo môže konať na základe podnetu.

Prokurátorský dozor nad orgánmi územnej samosprávy sa však nevzťahuje napríklad na finančnú kontrolu, kontrolu hospodárenia alebo kontrolovanie podnikania obce. Rovnako neskúma účelnosť a efektívnosť činnosti, ale iba jej zákonnosť. Dozor prokurátora sa vzťahuje len na výkonnú a nariadenia činnosť. Napríklad prijímanie všeobecne záväzných nariadení obcí, ktoré sú v rozpore so zákonom

alebo mu priamo odporujú. Rovnako posudzuje zákonnosť uznesení obecného zastupiteľstva.

Dozorom však nemožno nahradiť činnosť orgánov verejnej správy. Prokurátor nemôže v netrestnej oblasti rušiť alebo meniť ich rozhodnutia a súčasťou dozoru nie je ani oprávnenie ukladať sankcie za porušenie predpisov orgánmi verejnej správy. Dozor spočíva len v zisťovaní zákonnosti postupov a rozhodnutí. Obec by mala sama napraviť svoje rozhodnutie a zároveň ho uviesť do zákonného stavu.

Medzi primárne nástroje, ktoré môže prokurátor využiť vo vzťahu k obci, môžeme zaradiť protest prokurátora a upozornenie prokurátora. Návrh na začatie konania pred súdom a návrh generálneho prokurátora na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky sú až sekundárne nástroje, ktoré môže prokuratúra využiť v prípade, že obec upozorneniu alebo protestu nevyhovie.

Zo skúseností vyplýva, že môžeme s istotou hovoriť o ich efektívnom používaní, nakoľko orgány územnej samosprávy zvyčajne rešpektujú podané protesty a upozornenia a skutočnosti v nich obsiahnuté zapracujú do normatívnych právnych aktov, pričom k tejto úspešnosti prispieva aj povinnosť umožniť účasť prokurátora na obecnom zastupiteľstve.

Ostáva však skutočnosťou, že prokuratúra nie je voči orgánom územnej samosprávy nadriadeným orgánom a jej dozor má v zásade odporúčací a iniciálny charakter na rozdiel napríklad od prokurátorského dozoru v trestnom konaní, kde má prokuratúra právo rušiť rozhodnutia orgánov činných v trestnom konaní a nahrádzať ich vlastnými.³⁴

Ďalšie podrobnosti súvisiace s pôsobnosťou prokuratúry ustanovuje zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

³⁴ § 230 ods. 2 písm. e) zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok

Kontrola vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom Slovenskej republiky

Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR vo svojich ustanoveniach konkretizuje a vymedzuje pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ). Do predmetu pôsobnosti NKÚ patrí aj kontrola hospodárenia s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami obcí, spôsobu vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu, rozpočtov obcí.³⁵ Z toho vyplýva, že kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu sa vzťahuje nielen na obce, ale aj na právnické osoby nimi zriadené a na právnické osoby s majetkovou účasťou obcí.

V porovnaní s ostatnými externými kontrolnými subjektmi nemá Najvyšší kontrolný úrad SR žiadne mocenské právomoci voči orgánom územnej samosprávy. NKÚ vykonáva špecifický druh kontrolnej činnosti, pričom podľa zákona môže kontrolovaným subjektom a príslušným orgánom predkladať odporúčania a ukladať opatrenia na riešenie nedostatkov zistených v rámci uplatňovania jeho pôsobnosti.³⁶

NKÚ vykonáva kontroly na základe schváleného plánu kontrol. Do plánu sú zaradené aj kontroly na základe podnetov. Vzhľadom na široký záber pôsobnosti NKÚ nemožno očakávať, že na podaný podnet bude NKÚ okamžite reagovať. Zároveň vzhľadom na kompetencie NKÚ nemožno očakávať okamžitú nápravu daného stavu. Výstupy kontroly sú vo forme odporúčaní a opatrení, ktoré vykonáva orgán územnej samosprávy samostatne.

Verejný ochranca práv (ombudsman)

Tento inštitút bol zaradený do legislatívy Slovenskej republiky zákonom č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv a vo svojej

³⁵ § 2 ods. 2 a ods. 3 zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR

³⁶ § 21 a § 22 zákona č. 39/1993 Z. z.

činnosti sa zameriava na dodržiavanie ľudských práv. Napriek tomu, že jeho kompetencie nie sú silné a pôsobí skôr „mäkkým právom“, jeho úloha medzi orgánmi kontroly územnej samosprávy je nezastupiteľná, nakoľko ide o úplne nezávislý verejný orgán. Osobitne to vynikne napríklad v porovnaní s inštitútom hlavného kontrolóra obce, ktorého volia poslanci obecného zastupiteľstva, určujú jeho úväzok a teda aj mzdové ohodnotenie a ktorý je zároveň zamestnancom obce, teda de facto kontrolovaného subjektu.

Každý, kto sa domnieva, že pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánu verejnej správy boli porušené základné práva a slobody, sa môže obrátiť na ombudsmana. Z procesného hľadiska je možné podať ombudsmanovi podnet písomne, ústne do zápisnice, telegraficky, telefaxom alebo elektronickou poštou, pričom z podania musí byť zrejmé, akej veci sa týka a čoho sa podávateľ podnetu domáha.

Ombudsman v prípade zistenia nedostatku v činnosti orgánu územnej samosprávy v oblasti porušovania základných práv a slobôd, vzhľadom ku skutočnosti, že nemá žiadnu direktívnu právomoc, výsledky kontrolnej činnosti oznámi dotknutému orgánu a navrhne opatrenia, aby sa v budúcnosti zamedzilo ďalšej nezákonnej činnosti.

Napriek skutočnosti, že verejný ochranca práv nedisponuje priamo výkonnými a sankčnými právomocami, jeho činnosť môže byť efektívna z dôvodu, že v prípade nerešpektovania jeho záverov a neprijatí opatrení dotknutým orgánom územnej samosprávy o tejto skutočnosti informuje vládu Slovenskej republiky. Vláda Slovenskej republiky je povinná oznámiť verejnému ochrancovi práv navrhované opatrenia za účelom nápravy neželaného stavu. V prípade, že verejný ochranca práv považuje prijaté oprávnenia za nedostatočné, oznámi tieto skutočnosti Národnej rade Slovenskej republiky.

Napriek zdanlivo malým kompetenciám verejného ochrancu práv voči orgánom územnej samosprávy môže byť jeho kontrolná činnosť efektívna za predpokladu, že si zistenia verejného ochrancu práv osvojí Národná rada Slovenskej republiky, ktorá aj na základe výstupov kontroly verejného ochrancu práv môže v rámci svojej legislatívnej

činnosti prijať zákonnú normu, ktorá protiprávny stav alebo nečinnosť orgánu územnej samosprávy môže do budúcnosti odstrániť alebo eliminovať.

Súdna kontrola orgánov územnej samosprávy

Ústavný súd

Novelou Ústavy SR účinnou od 1. 1. 2002 získal Ústavný súd Slovenskej republiky právomoc rozhodovať o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému či nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy.

V samospráve sú najčastejšie využívaným prostriedkom v konaní pred Ústavným súdom sťažnosti týkajúce sa volieb do orgánov územnej samosprávy. Volebnou sťažnosťou³⁷ možno napadnúť neústavnosť alebo nezákonnosť volieb, ale aj konkrétny výsledok volieb. Sťažnosť môže podať politická strana, ktorá sa na voľbách zúčastnila, 10 % oprávnených voličov alebo kandidát, ktorý získal najmenej 10 % hlasov voličov. Volebnú sťažnosť je nevyhnutné podať do 10 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov volieb. Ústavný súd má právomoc vyhlásiť voľby za neplatné, zrušiť napadnutý výsledok volieb, zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť právoplatného víťaza alebo sťažnosť zamietnuť.

Ďalšou výhradnou kompetenciou Ústavného súdu je rozhodovanie vo veci námietok voči rozhodnutiam v zmysle ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. V takomto konaní je rozhodovacím orgánom obecné zastupiteľstvo, ktoré pri porušení ústavného zákona môže začať konanie a udeliť pokutu, prípadne rozhodnúť o strate mandátu. Návrh na preskúmanie rozhodnutia v tomto prípade podáva verejný funkcionár, voči ktorému je rozhodnutie smerované v lehote do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia.

³⁷ Čl. 129 Ústavy SR

Všeobecné súdy

Predmetom činnosti tzv. správneho súdnictva je kontrola rozhodnutí vydaných orgánmi verejnej správy a ich postupov vrátane nečinnosti orgánov verejnej správy a ich nezákonných zásahov. Pri širšom pohľade aj spory o náhradu škody spôsobenej pri výkone územnej samosprávy.

Sem spadá možnosť súdnej moci zasahovať do činnosti originálnych kompetencií územnej samosprávy, ktorý je možný na základe iniciatívy prokuratúry v rámci prokurátorského dozoru, nakoľko prokuratúra má len iniciačnú, návrhovú a odporúčaciu kompetenciu voči normotvornej činnosti orgánov územnej samosprávy.

Po takomto konštatovaní je príslušný orgán samosprávy povinný do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia dať súdu všeobecne záväzné nariadenie do súladu s rozhodnutím súdu. V prípade, že obec v určenej lehote neprijme všeobecne záväzné nariadenie, ktoré bude v súlade s rozhodnutím, stráca predmetné všeobecne záväzné nariadenie alebo jeho časť platnosť.

Do pôsobnosti správnych súdov patrí aj posudzovanie správnosti rozhodovania a konania v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií. Pre tento typ konania sa podáva správna žaloba proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy. Lehota je dva mesiace odo dňa oznámenia (doručenia) rozhodnutia starostu ako druhostupňového orgánu, ktorým potvrdil prvostupňové rozhodnutie obce – obecného úradu – o odmietnutí informácie. Správna žaloba sa podáva na tom krajskom súde, v ktorého obvode má sídlo orgán, ktorý rozhodol v prvom stupni. Správny poplatok je v tomto type konania určený zákonom č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch, v súčasnosti vo výške 70 eur.

Žalobca výnimočne nemusí byť v tomto type súdneho konania zastúpený advokátom ani mať ukončené právnické vzdelanie³⁸.

³⁸ § 49 ods. 2 písm. c) Správneho súdneho poriadku

Vláda SR a ostatné orgány štátnej správy ako kontrolujúci subjekt

Slovenské obce majú, ako je zrejmé aj z ustanovení zákona o obecnom zriadení³⁹, dvojčinné postavenie a vystupujú nielen ako subjekty samosprávy, ale aj ako vykonávatelia štátnej správy. Preto je potrebné oddeľovať plnenie originálnych kompetencií a plnenie úloh, ktoré orgány územnej samosprávy plnia v rámci prenosu kompetencií úloh štátnej správy.

Ústava SR túto kontrolnú funkciu priznáva vláde⁴⁰. Uskutočňovanie svojej kontrolnej funkcie zabezpečuje vláda prostredníctvom jednotlivých ministerstiev alebo prostredníctvom Úradu vlády Slovenskej republiky. Predmetom kontroly Úradu vlády Slovenskej republiky je vo vzťahu k obciam v prvom rade plnenie úloh štátnej správy, hospodárenie s prostriedkami určenými na plnenie úloh štátnej správy a vybavovanie petícií, sťažností a podnetov.

Medzi najčastejšie porušenie na úrovni originálnych kompetencií patrí nedodržiavanie finančnej disciplíny, ktorej kontrola spadá pod Úrad vládneho auditu, kam je možné podať podnet. Zároveň obci zo zákona o rozpočtových pravidlách vyplýva povinná priebežná kontrola ukazovateľov zdravého hospodárenia. V prípade, že obec prekročí zákonom ustanovené limity, je povinná oznámiť túto skutočnosť Ministerstvu financií SR, ktoré následne môže rozhodnúť o ozdravnom procese, prípadne nútenej správe.⁴¹

Kontrolná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky

Národná rada Slovenskej republiky ako jediný zákonodarný orgán na Slovensku má popri svojej zákonodarnej pôsobnosti aj funkciu kontrolnú, pričom v jeho prípade sa jedná o formu kontroly, ktorú vzhľadom na jej povahu nemožno nahradiť kontrolou uskutočňovanou

³⁹ Viď aj § 5 zákona č. 369/1990 Zb. upravujúci vzťah štátu a obce.

⁴⁰ Čl. 72 ods. 2 Ústavy SR

⁴¹ § 19 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

súdmi alebo orgánmi výkonnej moci. Takáto kontrola má všeobecný charakter a jej prostriedky sa uplatňujú nielen voči orgánom verejnej správy.

Národná rada Slovenskej republiky pri svojej činnosti vychádza z informácií, ktoré jej poskytnú ostatné orgány verejnej správy, ktoré disponujú nástrojmi kontroly vo vzťahu k orgánom územnej samosprávy.

Najčastejšie sú takýmito informáciami informácie poskytnuté Najvyšším kontrolným úradom Slovenskej republiky, informácie zo správy prokuratúry v oblasti prokurátorského dozoru v netrestnej oblasti a v neposlednom rade aj informácie poskytované verejným ochrancom práv, ktoré získal pri svojej činnosti. Národná rada Slovenskej republiky vykonáva faktickú kontrolnú činnosť analýzou takto získaných informácií a zistených závažných pochybení, ktorých sa dopustili niektoré orgány územnej samosprávy. Následne legislatívnym procesom zabezpečí prostredníctvom prijatia zákonov taký stav, ktorý do budúcnosti zníži riziko excesov zo strany obcí, respektíve ich prijatím možnosť takéhoto neželaného stavu vyslovene odstráni.

Hlavný význam Národnej rady Slovenskej republiky teda spočíva v prijatí takých právnych noriem, ktoré do budúcnosti zamedzia vzniku neželaného stavu v oblasti činnosti orgánov územnej samosprávy a územnej samosprávy ako takej.

PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM O ČINNOSTI SAMOSPRÁVY

Mgr. Vladimír Pirošík

Na Slovensku je takmer 3 000 územných samospráv. V niektorých sa žije lepšie, v niektorých horšie, jedny sú bohatšie, iné chudobnejšie. Súvisí to s viacerými faktormi. Kvalitu života v obci však vždy pozitívne ovplyvňuje šikovný starosta, snaživí poslanci a kompetentní zamestnanci obecného úradu, no rovnako aj – **angažovanie sa miestnych obyvateľov do chodu obce.**

Najväčším bohatstvom obcí a miest sú totiž práve ich obyvatelia.

Občania síce rozhodujú o veciach verejných najmä „jednorázovo“, t. j. prostredníctvom komunálnych volieb, majú však aj ďalšie možnosti, ako kontinuálne ovplyvňovať svoju obec. Či už priamo, t. j. miestnym referendom, alebo sprostredkované, ako napr. aktívnou účasťou na zasadnutiach obecných zastupiteľstiev, pôsobením v poradných orgánoch samosprávy, pripomienkovaním strategických dokumentov obce (návrhu rozpočtu, návrhov všeobecne záväzných nariadení obce atď.), podávaním petícií, účasťou na verejných zhromaždeniach obce a pod.

No akékoľvek zapájanie sa do života spoločenstva – pokiaľ má byť účelné a prospešné pre verejné dobro – má jednu podmienku: musí sa diať na základe **kvalitných, včasných a pravdivých informácií** poskytovaných občanom samotnou samosprávou obce.

Široký prístup k informáciám o fungovaní obce je nielen nevyhnutnosťou pre participáciu aktívnych občanov, ale aj jedným z najúčinnějších nástrojov obmedzujúcich priestor na **neefektívne hospodárenie** s verejnými prostriedkami a na netransparentnosť.

Právo verejnosti na informácie má dve základné podoby – tzv. povinnú a tzv. dobrovoľnú. V rámci **„povinnej informovanosti“** obce zabezpečujú poskytovanie a zverejňovanie informácií na základe

zákonných povinností. Povinná informovanosť tvorí aj podstatnú časť tejto kapitoly, pričom dôraz je kladený – okrem Ústavy SR – najmä na zákon č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií a čiastočne na zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Čím ďalej, tým častejšie však orgány územnej samosprávy pristupujú aj k **„dobrovoľnej informovanosti“**, v rámci ktorej poskytujú a zverejňujú informácie o svojej činnosti aj nad rámec zákonnych povinností. Je to pozitívny trend a treba v ňom pokračovať.

I. POVINNÁ INFORMOVANOSŤ

1.1. Ústava Slovenskej republiky

Právo verejnosti na informácie, t. j. právo každého *„slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu“*, patrí medzi **základné ústavné práva** (čl. 26 ods. 2 Ústavy SR).

Toto právo patrí „každému“, čiže akejkolvek fyzickej, ale aj právnickej osobe, t. j. nielen občanovi SR, obyvateľovi danej obce, voličovi, osobe s trvalým, príp. prechodným pobytom v obci, miestnemu občianskemu združeniu a pod.

Fyzická alebo právnická osoba teda nerobí nič zlé, keď sa zaujíma o fungovanie obce a pýta si k tomu na obecnom úrade potrebné informácie. Realizuje len svoje ústavné právo. Tu treba pripomenúť, že Ústava SR zaručuje každému nielen právo informácie *„vyhľadávať a prijímať“*, ale tieto aj *„rozširovať“*: občania tak môžu slobodne šíriť ďalej údaje, ktoré im obec poskytne, príp. ktoré sa dozvedia inou zákonnou formou, a orgány obce im toto právo slobodného rozširovania informácií nemôžu nijako obmedzovať.

Pri práve na informácie platí zároveň dôležité nepísané pravidlo: **„Čo nie je tajné, je verejné.“** To znamená, že akákoľvek informácia, ktorá sa nachádza na obecnom úrade, je automaticky považovaná za verejnú, pokiaľ zákon neurčí, že je tajná. Neplatí teda, že informácie

na obci sú *a priori* tajné s výnimkou, že zákon či orgán obce (starosta, zamestnanec OcÚ) výslovne rozhodnú, že sú verejné.

Existencia princípu: „čo nie je tajné, je verejné,“ nezaručuje „absolútnosť“ práva na informácie – t. j. toto právo možno za istých okolností aj obmedziť. Musia však byť pritom splnené súbežne tri ústavné podmienky. V prvom rade formálna podmienka – čiže existencia nejakého zákona, ktorý explicitne uvádza, že daná informácia je neverejná. Zdôrazňujeme, že musí ísť o právny predpis so silou „zákona“, t. j. nestačí na to norma nižšej právnej sily, ako napr. vyhláška, VZN, uznesenie OZ, rozhodnutie starostu či zvykové právo z minulosti. Takýto zákon zároveň musí byť v súlade s dvomi materiálnymi princípmi, čiže musí ochraňovať niektorý z piatich verejných záujmov, ktoré v danom okamihu prevažujú nad právom verejnosti na informácie (ochrana práv a slobôd iných, verejný poriadok, bezpečnosť štátu...), pričom tento zásah do informačného práva musí súbežne sledovať kritérium proporcionality (minimálnosti) vo vzťahu k danému cieľu a musí byť riadne odôvodnený.⁴²

Pre osobu, ktorá sa snaží dostať k informáciám o činnosti obce z vyššie uvedeného relatívne komplikovaného ústavnoprávneho konštruktu, vyplýva **jednoduchý záver**: V prípade, že obec odmietne občanovi poskytnúť nejaké informácie, musí mu dať aspoň zrozumiteľné vysvetlenie (rozhodnutie), podľa akého paragrafu akého zákona nie je možné dané informácie sprístupniť. Toto rozhodnutie je pritom následne preskúmateľné nielen starostom ako odvolacím administratívnym subjektom, ale aj orgánmi ochrany práva vrátane priestupkového úradu, prokuratúry a súdu.

Hovorí sa, že ústami zákona je súd a ústami ústavy je ústavný súd. Obsah práva na informácie a jeho rozsah pri činnosti orgánov verejnej správy interpretoval viackrát Ústavný súd SR (ÚS SR).

⁴² Čl. 26 ods. 4 Ústavy SR: „Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.“.

Príklad:

ÚS SR v jednom zo svojich náleзов napríklad skonštatoval, že obmedzenie vyhotovovania záznamov z rokovaní mestského zastupiteľstva (prostredníctvom rozhodnutia komunálnych poslancov v Dubnici nad Váhom nepovoliť obyvateľom mesta natáčať na videokameru zasadanie zastupiteľstva, v rámci ktorého sa rokovalo o zvyšovaní poplatkov za odvoz komunálneho odpadu) nemá oporu v zákone o obecnom zriadení a ani v žiadnom inom zákone, a preto takéto obmedzenie práva na informácie je v rozpore s čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR, v spojení s čl. 1 a čl. 13 ods. 2 Ústavy SR a čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (I. ÚS 57/00).

Súčasťou ústavného rámca informačného práva je aj právo na informácie v materinskom jazyku pre príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín (čl. 34 ods. 1 Ústavy SR) a tiež právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu (čl. 45 Ústavy SR). Aj tieto ústavné práva interpretuje vo svojej judikatúre ÚS SR.⁴³

1.2. Infozákon

Kľúčové miesto v systéme „povinnnej informovanosti“ má tzv. infozákon, t. j. **zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)**.

Viete, že?

*Právne normy upravujúce prístup k informáciám tvoria **bežný legislatívny štandard** nielen vo všetkých vyspelých štátoch sveta, ale aj v okolitých krajinách strednej Európy. V mnohých z nich sú účinné už niekoľko desiatok či dokonca stoviek rokov. Napríklad vo Švédsku bola legislatíva upravujúca prístup verejnosti k dokumentom zavedená už v roku 1776. V USA prijali identický zákon v šesťdesiatych rokoch minulého storočia. Zanedlho nasledovalo Holandsko, Francúzsko, Írsko, Kanada, Austrália a neskôr aj Albánsko, Maďarsko, Litva, Ukrajina či Česká republika (1999).*

⁴³ Zbierka náleзов a uznesení ÚS SR – www.ustavnysud.sk

Infozákon nadobudol účinnosť 1. januára 2001. Pod jeho pôsobnosť patria tisíce štátnych a verejných inštitúcií. Významným spôsobom sa dotýka aj činnosti územnej samosprávy. Spadajú podeň nielen samotné **obce a mestá** (v prípade Bratislavy a Košíc aj jednotlivé mestské časti), prípadne vyššie územné celky, ale aj **príspevkové a rozpočtové organizácie zriadené** týmito subjektmi a v určitom rozsahu i **obchodné spoločnosti** a ďalšie subjekty založené samosprávou, ktoré hospodária s verejnými financiami, resp. nakladajú s majetkom obcí. Všetky tieto subjekty sa na účely infozákona spoločne nazývajú „**povinné osoby**“ (§ 2).

Infozákon rozlišuje tri základné podoby poskytovania informácií: 1. **prístupňovanie**, čiže odpoveď obce na konkrétnu otázku žiadateľa (§ 14 – a nasl.), 2. **zverejňovanie**, čiže vytvorenie prístupu k vybraným informáciám pre neobmedzený okruh subjektov po dobu 24 hodín denne, najmä prostredníctvom internetu či úradnej tabule (§ 5 – § 6) a 3. tzv. **opakované použitie informácií** (§ 21b a nasl.).⁴⁴

1.2.1. Povinné sprístupňovanie

Každá fyzická alebo právnická osoba sa môže obrátiť so svojou žiadosťou na obec, resp. organizáciu v jej zriaďovateľskej pôsobnosti (napr. základnú školu, materskú školu, centrum voľného času, technické a kultúrno-spoločenské služby, pokiaľ majú postavenie príspevkovej organizácie obce...) alebo právnickú osobu v zakladateľskej pôsobnosti samosprávy (obecné s. r. o. a a. s., ako napr. obecné lesy, obecnú pílu, obecnú televíziu, správu majetku obce, ale aj obcou založené neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, záujmové združenia, oblastné organizácie cestovného ruchu, niektoré dopravné podniky, vodárne, nadácie...). Žiadosť možno obci podať písomne, ústne, e-mailom či akýmkoľvek iným **obojsstranne technicky vykonateľným spôsobom** (§ 14 ods. 1).

⁴⁴ Opakované použitie informácií (OPI) podľa § 21b a nasl. infozákona je súčasťou informačnej legislatívy od roku 2012. Praxe samospráv sa však OPI dotýka iba okrajovo, a preto sa mu v rámci tejto publikácie detailnejšie nevenujeme.

Spísanie žiadosti o informácie je relatívne jednoduché, žiadosť musí ale vždy mať 4 základné zákonné náležitosti: **kto – komu – čo – ako**. Musí z nej byť teda zrejmé kto ju podáva (meno, priezvisko, adresa), nesmie byť anonymná. Musí mať jasného adresáta, ktorým je v prípade samosprávy „Obec XXX, Obecný úrad v XXX“, t. j. nielen „Obecný úrad v XXX“, alebo starosta, úradník, poslanci a pod. Žiadosť má byť určitá a konkrétna, t. j. má z nej byť jasné, akých informácií sa žiadateľ domáha. Žiadateľ musí zároveň uviesť aj spôsob sprístupnenia, ktorý navrhuje, ako napr. písomne, e-mailom, telefonicky, faxom, osobne na obecnom úrade a pod. (§ 14 ods. 2).

Vzor infožiadosti:

Ján Novák, Horná 4, 543 21 Zlámaná Lehota

.....

Obec Horná Dolná
Obecný úrad
Široká 4
123 45 Horná Dolná

V Zlámanej Lehote, dňa ...

VEC: Žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií

Týmto vás žiadam o poskytnutie informácie, koľko osôb pracovalo pre vašu obec v minulom roku na dohodu o vykonaní práce, a koľko finančných prostriedkov z obecného rozpočtu bolo týmto osobám vyplatených na odmenách.

Predmetnú informáciu žiadam zaslať elektronicky na moju e-mailovú adresu novak@imejl.sk.

S pozdravom

Ján Novák, v.r.

V prípade, že je obci či inej povinnej osobe doručená žiadosť o informácie, musí ju táto vybaviť do **8 pracovných dní** (§ 17 ods. 1). Zákon zároveň pozná tri možnosti, kedy sa lehota dá predĺžiť, avšak maximálne na **16 pracovných dní** (§ 17 ods. 2).

Obec má v zásade povinnosť žiadateľovi **poskytnúť** požadované informácie (§ 18 ods. 1), t. j. jeho žiadosti vyhovieť. Inou alternatívou je **odkázať** žiadateľa na už zverejnené informácie (§ 7 ods. 1), príp. **postúpiť** žiadosť na príslušnú povinnú osobu, ako napr. na obecnú základnú školu s vlastnou právnou subjektivitou, VÚC, susednú obec a pod. (§ 15).

Ak však obec neurobí žiadny z týchto procesných krokov, musí vydať a žiadateľovi riadne doručiť **rozhodnutie o nesprístupnení informácie** (§ 18 ods. 2), t. j. oficiálny dokument s výrokom, odôvodnením a poučením. V odôvodnení rozhodnutia vysvetlí, aký zákon určuje, že požadované informácie nemožno poskytnúť (princíp „čo nie je tajné, je verejné“). V prípade územnej samosprávy toto rozhodnutie v mene obce vydáva „**obecný úrad**“, čiže písomne poverený zamestnanec OcÚ, a nie starosta ako štatutár obce.

Proti rozhodnutiu o nesprístupnení sa žiadateľ môže do 15 dní **odvolať** (§ 19 ods. 1), pričom odvolacím orgánom je v prípade samosprávy starosta (§ 19 ods. 2). O odvolaní starosta rozhodne do 15 dní odo dňa doručenia odvolania (§ 19 ods. 3).

Rozhodnutie starostu môže byť následne preskúmané aj v rámci tzv. **správneho súdnictva**, na miestne príslušnom krajskom súde (§ 19 ods. 4).

Ak by obec v nadväznosti na doručenie infožiadosti vôbec v zákonnej lehote nereagovala, porušila by tým zákon, pričom voči takémuto jej „**fiktívnemu rozhodnutiu o odmietnutí informácie**“ sa možno tiež následne odvolať (§ 18 ods. 3), príp. ho nechať preskúmať iným orgánom ochrany práva (priestupkový odbor okresného úradu, okresná prokuratúra, krajský súd). Neodôvodnená nečinnosť orgánu

verejnej moci je kvalifikovaná ako tzv. nesprávny úradný postup a je vždy považovaná za nezákonnú.

Pokiaľ sa žiadateľ domnieva, že mu boli vedome vydané nepravdivé alebo neúplné informácie, príp. ak na jeho infožiadosť obec vôbec nereagovala či iným spôsobom porušila infozákon, môže podať **návrh na priestupkové konanie** (§ 21a infozákona v spojení so zákonom č. 372/1990 Zb. o priestupkoch). Príslušným orgánom na to je okresný úrad, odbor všeobecnej vnútornej správy. Ak priestupkový orgán šetrením zistí naplnenie skutkovej podstaty priestupku na úseku práva na informácie, môže dotýčnej fyzickej osobe, ktorá sa porušenia zákona v mene obce dopustila, uložiť **pokutu do výšky 1650 eur** plus povinnosť refundovať trovy konania. Pokuta sa, samozrejme, uhrádza z vlastných prostriedkov páchatelia, nie z obecného rozpočtu.

Samosprávy niekedy neuplatňujú infozákon správne. Bez ohľadu na príčiny tohto javu (neznalosť zákona, nedostatok personálnych kapacít, zlá vôľa...), predstavme si teraz niekoľko najčastejších problémov obcí a miest z oblasti sprístupňovania informácií.

I) Čo je a čo nie je informácia

Obce a mestá často zužujúco vykladajú **pojem „informácia“**. Za informáciu nepokladajú napríklad kópiu určitého dokumentu, ale len slovný obsah dokumentu. Treba si však uvedomiť, že za informáciu sa nepovažuje iba verbálna (slovná) informácia, ale i obrazová a zvuková informácia a tiež audiovizuálny záznam. Pri určení toho, čo všetko je informáciou, možno vychádzať napr. z §21b ods. 2 infozákona, ktorý definuje pojem „informácia“ nasledovne: *„Informáciou je akýkoľvek obsah alebo jeho časť, najmä obsah záznamu na listine, záznamu uloženého v elektronickej podobe, v podobe zvukového záznamu, zvukovo-obrazového záznamu alebo audiovizuálneho diela, v akejkoľvek forme, zaznamenané na akomkoľvek nosiči; informáciou nie je počítačový program.“*

II) Výklad rozsahu informačnej povinnosti

Nejedna samospráva si nesprávne vykladá ustanovenie § 3 ods. 1 v spojení s § 2 ods. 3 a § 3 ods. 2 infozákona a tvrdí, že má povinnosť informovať len o svojej **rozhodovacej** činnosti a nie aj o **hospodárení** a pod. Takýto výklad je však v rozpore s literou i duchom zákona. Obce a mestá majú totiž podľa infozákona povinnosť sprístupňovať **všetky** informácie, ktoré majú k dispozícii, ak ich utajenie neustanovuje osobitný zákon.

III) Vzťah k správne mu poriadku a stavebnému zákonu

Niekedy sa stáva, že obec alebo mesto odmietne žiadateľovi poskytnúť údaje týkajúce sa **správneho** alebo **stavebného konania** (napríklad kópie stavebných povolení vydaných obcou za určité časové obdobie), a to s odôvodnením, že informovaní môžu byť len účastníci daného správneho konania, ich zástupcovia a zúčastnené osoby, resp. osoby, ktoré „preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky“ a že žiadateľ medzi takéto subjekty nepatrí. Ustanovenia zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní a zákona č. 50/1976 Zb. stavebného zákona upravujúce prístup k informáciám pre **osobitnú skupinu osôb** (napríklad tzv. účastníkov konania) však **nevyklúčujú** zároveň možnosť sprístupnenia informácií z týchto konaní pre **kohokoľvek** na základe infozákona. Vyplýva to nielen z konštrukcie čl. 26 Ústavy SR a z § 3 ods. 1 a 3 infozákona, ale tiež z § 16 ods. 9 citovaného zákona, podľa ktorého „*povinná osoba umožní **každému** bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu nahliadnuť ,robiť si výpisy alebo odpisy, alebo kópie zo spisov a z dokumentácie.*“

IV) Ktoré informácie má obec „k dispozícii“

Povinné osoby musia v zmysle zákona sprístupňovať informácie, ktoré **majú k dispozícii** (§ 3 ods. 1). Niekedy sa však stáva, že obce a mestá nevedia určiť, ktorú informáciu „majú“ k dispozícii a ktorú už k dispozícii „nemajú“. Treba preto vedieť, že podľa zákona informáciou, ktorú má povinná osoba k dispozícii, je nie len informácia, ktorú má v momente podania žiadosti **reálne a fyzicky k dispozícii** (bez ohľadu na to, či pôvodcom informácie je samotná

obec), ale informácia, ktorú na základe právnych predpisov **musí mať k dispozícii**. Ak napríklad povinná osoba vykonáva zo zákona kontrolu určitých činností alebo s určitými informáciami **narába**, musí takýmito informáciami automaticky aj disponovať. Podľa výkladu súdu, povinná osoba má požadované informácie k dispozícii aj vtedy, ak s nimi pri svojej činnosti **narába, resp. ak sú predmetom jej činnosti**. Naopak, obec nemá informáciu vtedy, ak by požadované dáta bolo potrebné práčne vytvárať, prepočítavať, zostavovať.

V) Osobné údaje

Osobnými údajmi sú jednoznačné identifikátory fyzickej osoby, ako napr. jej rodné číslo, číslo občianskeho preukazu, súkromné kontakty (mobil, pevná linka domov, adresa súkromnej elektronickej schránky), zdravotný stav, za istých okolností aj adresa trvalého pobytu v spojení s ďalšími údajmi o danej osobe a pod. Častým problémom býva, že obce a mestá považujú za osobný údaj⁴⁵, teda za neverejnú informáciu, aj taký údaj, ktorý je spojený výlučne s **funkciou alebo pracovným zaradením osoby** (napr. telefónne čísla služobných mobilných telefónov, údaje o služobných automobiloch, služobných cestách a pod.). Takéto informácie však nie sú osobnými údajmi, pretože sa nedotýkajú priamo fyzickej osoby ako takej, t. j. jej súkromia či osobnosti, ale funkcie, resp. pracovnej pozície. V súvislosti s ochranou osobných údajov je tiež potrebné mať na pamäti, že takáto ochrana sa vzťahuje len na fyzické osoby, **nie** však na právnické osoby.

⁴⁵ Definícia osobných údajov (§ 2 zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov): „Osobnými údajmi sú údaje týkajúce sa identifikovanej fyzickej osoby alebo identifikovateľnej fyzickej osoby, ktorú možno identifikovať priamo alebo nepriamo, najmä na základe všeobecne použiteľného identifikátora, iného identifikátora, ako je napríklad meno, priezvisko, identifikačné číslo, lokalizačné údaje alebo online identifikátor, alebo na základe jednej alebo viacerých charakteristík alebo znakov, ktoré tvoria jej fyzickú identitu, fyziologickú identitu, genetickú identitu, psychickú identitu, mentálnu identitu, ekonomickú identitu, kultúrnu identitu alebo sociálnu identitu.“

A čo platy a odmeny ?

Vo všeobecnosti možno povedať, že plat je osobným údajom. Osobné údaje sa sprístupňujú iba výnimočne, a to buď so súhlasom dotknutej osoby, alebo ak to ustanoví osobitný zákon. Napr. v prípade platu **starostu obce** ide jednoznačne o situáciu, keď nie je na poskytnutie osobného údaje potrebný súhlas dotknutej osoby, pretože tak ustanovuje osobitný predpis – zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. To isté platí aj o odmenách **poslancov**. Plat **zamestnanca obecného úradu** možno sprístupniť iba na základe jeho predchádzajúceho písomného súhlasu. Výnimku však tvoria tzv. **vedúci zamestnanci** podľa zákona č. 552/2003 Z. z, ktorých plat je tiež verejný (viď aj § 9 ods. 3 infozákona).

VI) Obchodné tajomstvo

Stáva sa, že povinné osoby odmietnu sprístupniť informácie z dôvodu, že ich určitý podnikateľ (napríklad zmluvný partner) považuje, resp. označuje za svoje obchodné tajomstvo. Takýto postup je však **v rozpore** nielen s infozákonom, ale i s Obchodným zákonníkom. Podľa Obchodného zákonníka, ale tiež podľa súvisiacich rozhodnutí súdov, nemožno ako obchodné tajomstvo označiť svojvoľne hocikakú informáciu. Informáciu môže podnikateľ označiť ako obchodné tajomstvo **len** vtedy, ak **súbežne** spĺňa **všetkých päť znakov** obchodného tajomstva podľa § 17 Obchodného zákonníka.

Obchodné tajomstvo

(§ 17 ods. 1 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník):

1. musí byť obchodnej, výrobnjej alebo technickej povahy a musí súvisieť s podnikom,
2. musí mať skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu,
3. nesmie byť v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné,
4. má byť podľa vôle podnikateľa utajené,
5. podnikateľ musí zodpovedajúcim spôsobom jeho utajenie zabezpečovať.

Povinné osoby vrátane samospráv sa teda nemôžu spoľahnúť len na vyhlásenie podnikateľa, že informácia je jeho obchodným tajomstvom, ale **musia skúmať**, či informácia označená podnikateľom ako obchodné tajomstvo naozaj spĺňa všetky znaky obchodného tajomstva. Ak totiž informácia nespĺňa čo len jeden z piatich vyššie uvedených atribútov, **nie je** obchodným tajomstvom. V takom prípade nemôže byť sprístupnenie takejto informácie zamietnuté z dôvodu ochrany obchodného tajomstva.

Pomerne rozšírenou praxou povinných osôb, a to obzvlášť samospráv, je však aj odmietanie sprístupnenia dokumentov uzavretých medzi obcou na jednej strane a súkromnou firmou alebo podnikateľom na strane druhej. Nesprístupňovanie takýchto dokumentov (napr. zmlúv) býva často zdôvodňované tým, že obchodný partner so sprístupnením informácie nesúhlasí a považuje ju za svoje obchodné tajomstvo. Zmluvy medzi povinnou osobou a súkromnou firmou alebo podnikateľom, ktorých obsahom je majetkové plnenie zo strany povinnej osoby, sa však týkajú „používania verejných financií“ alebo „nakladania s majetkom obce,“ a preto musia byť v zmysle § 10 ods. 2 písm. c) infozákona na požiadanie sprístupnené, aj keby obsahovali obchodné tajomstvo. Ak sa totiž informácia týka vecí verejného záujmu vymenovaných v **§ 10 ods. 2** cit. zák., ochrana obchodného tajomstva je „prelomená“ a informácia musí byť bez ohľadu na obchodné tajomstvo vždy poskytnutá. Hovoríme tu o tzv. prevahe verejného záujmu.

VII) Formálne náležitosti rozhodnutia

Rozšíreným nedostatkom v aplikácii infozákona zo strany samospráv je **nevydávanie písomných rozhodnutí** o nesprístupnení informácie obsahujúcich všetky povinné náležitosti podľa správneho poriadku. Infozákon jednoznačne stanovuje, že ak povinná osoba neposkytne žiadateľovi požadovanú informáciu, je povinná vydať o tom v 8-dňovej lehote písomné rozhodnutie o nesprístupnení informácie (§ 18 ods. 2). Toto rozhodnutie musí obsahovať **výrok**, že informácia sa nesprístupňuje, ďalej **odôvodnenie**, t. j. dôvody ustanovené zákonom pre nesprístupnenie požadovanej informácie uvedené v § 8 až 11

infozákona a **poučenie** o možnosti podať odvolanie na druhostupňový orgán (t. j. v prípade samospráv na starostu/primátora) a tiež následne v rámci súdneho prieskumu na miestne príslušný krajský súd.

Povinné osoby nezriedka odmietnu sprístupnenie informácie len ústnym vyjadrením, e-mailom alebo **obyčajným listom** neobsahujúcim náležitosti rozhodnutia. Aj proti takémuto listu (*de facto* rozhodnutiu) môže žiadateľ podať odvolanie. Keďže však takéto rozhodnutie neobsahuje zákonné náležitosti, malo by byť vždy zrušené ako nezákonné.

Inou častou chybou je, keď prvostupňové rozhodnutie o odmietnutí vydá v mene obce **starosta** a nie písomne poverený zamestnanec obecného úradu (porovnaj § 19 ods. 2 cit. zák. v spojení s § 13 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení). Prvostupňovým orgánom obce na vydávanie rozhodnutí o nesprístupnení informácií je „Obec – Obecný úrad“. Ide o zákonnú výnimku, keď je obecnému úradu priznaná špecifická právna subjektivita na toto konkrétne rozhodovanie.

VIII) Fiktívne rozhodnutia

V súvislosti s uplatňovaním infozákona sa príležitostne možno stretnúť aj s názorom, že ak obec nesúhlasí so sprístupnením informácie, nie je povinná o tom vydať odôvodnené písomné rozhodnutie a zaslať ho žiadateľovi. Nečinnosť povinných osôb je však v rozpore so zákonom. V dôsledku nečinnosti povinnej osoby prichádza v zmysle § 18 ods. 3 infozákona k vzniku fiktívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácie, ktoré musí byť v prípade následného preskúmavania príslušnými orgánmi zrušené pre nezákonnosť.

No nečinnosť povinnej osoby, resp. zmeškanie lehoty na vybavenie žiadosti o sprístupnenie informácií, je zároveň zjavným porušením § 17 a § 18 infozákona. Povinná osoba totiž nemá oprávnenie zostať nečinná. Navyše, keďže fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení

informácií **neobsahuje náležitosti rozhodnutia** v zmysle § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (t .j. výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní) a nie je ani **písomne vyhotovené**, je absolútne nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, a teda ak ho nezruší v odvolaní starosta, bude – na základe návrhu – ako nezákonné vždy zrušené súdom, resp. prokurátorským opatrením, príp. rozhodnutím okresného úradu o spáchaní priestupku.

IX) Úhrady za informácie

V praxi samospráv sa dá stretnúť aj s podmieňovaním poskytnutia požadovaných informácií **predchádzajúcim zaplatením** úhrady materiálnych nákladov. Infozákon však takýto postup povinnej osoby **neumožňuje**. Zaplatenie úhrady nákladov vopred totiž nie je náležitosťou žiadosti o informáciu v zmysle § 14ods. 2 infozákona a ako dôvod na obmedzenie práva na informácie ho nepozná ani čl. 26 ods. 4 Ústavy SR. Podobný názor zastáva aj prokuratúra.

Okrem toho, niekedy sú problémom aj sadzobníky obcí a miest upravujúce úhrady za poskytnuté informácie (§ 5 ods. 2 písm. f) v spojení s ods. 8 cit. zák.). Nielenže často priamo zakotvujú vyššie uvedené protizákonné i protiústavné spoplatňovanie informácií vopred, ale v mnohých prípadoch tiež určujú príliš vysokú cenu za jednotlivé informácie. Infozákon a aj nadväzujúca vyhláška Ministerstva financií SR č. 481/2000 Z. z. o podrobnostiach úhrady nákladov za sprístupnenie informácií však jednoznačne stanovujú, že informácie sa sprístupňujú **bezplatne** a že úhrada sa platí len za bezprostredne súvisiace **materiálne** náklady spojené s obstaraním nosiča informácie a s odoslaním informácie (poštovné). Nie teda aj za úkony prenesenia informácií na nosič, cenu práce, odvody, amortizáciu technického zariadenia a pod.

1.2.2. Povinné zverejňovanie

Nie na každú samosprávu sa obracajú fyzické a právnické osoby so žiadosťou o sprístupnenie informácií. Každá slovenská obec či mesto (bez ohľadu na počet obyvateľov či veľkosť OcÚ) však musí

v zákonom rozsahu zabezpečovať povinné zverejňovanie. Zverejňovanie ako proaktívna forma prístupu k informáciám sa realizuje buď prostredníctvom internetu (oficiálne webové sídlo obce, centrálna úradná elektronická tabuľa, iné štátne informačné systémy), alebo aj iným spôsobom v obci obvyklým (úradná tabuľa, obecný rozhlas, regionálna tlač, ...). V zmysle infozákona ide o **4 kategórie povinne zverejňovaných údajov**: od roku 2001 i) všeobecné informácie (§ 5 ods. 1), ii) ďalej od roku 2001 aj špeciálne informácie (§ 5 ods. 2 a ods. 8), iii) od roku 2006 majetkové informácie (§ 5 ods. 6) a iv) od roku 2011 zmluvy, objednávky a faktúry (§ 5a – § 5b).

Samosprávy tieto povinnosti často **neplnia**.

V rámci **všeobecných informácií** nezverejňujú na webstránkach a na úradnej tabuli (§ 6 ods. 1 a ods. 2) napr. aktuálnu organizačnú štruktúru obecného úradu (§ 5 ods. 1 písm. a)), procesné postupy (§ 5 ods. 1 písm. d)), záväznú legislatívnu infraštruktúru (§ 5 ods. 1 písm. e)) či sadzobník za sprístupnenie informácií a sadzobník správnych poplatkov (§ 5 ods. 1 písm. f)).

V rámci **špeciálnych informácií** zvyknú na webstránkach chýbať napr. termíny a rámcový program zasadnutí zastupiteľstva a poradných orgánov, t. j. komisií a obecnej rady (§ 5 ods. 2 písm. a)), zápisnice z rokovania zastupiteľstva (§ 5 ods. 2 písm. b)), údaje o dochádzke poslancov na rokovanie zastupiteľstva a na zasadnutia poradných orgánov zastupiteľstva (§ 5 ods. 2 písm. e)) a menné výpisy o hlasovaní poslancov k jednotlivým uzneseniam (§ 5 ods. 2 písm. f)).

Často absentujú aj **majetkové transfery** vybraných hnuiteľných vecí, ako aj všetkých nehnuteľností po ich prevkladovaní na katastri (§ 5 ods. 6).

Osobitne dôležitou a prísne sankcionovateľnou povinnosťou samospráv je tzv. **povinné zverejňovanie zmlúv**. Slovensko patrí od roku 2011 medzi nemnohé štáty sveta, kde zmluvy, pokiaľ aspoň jedným zo zmluvných partnerov je subjekt verejného sektora

(vrátane samosprávy a právnických osôb v jej zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti, čiže rozpočtových a príspevkových organizácií a obecných s. r. o./a. s.) nadobúdajú platnosť síce naďalej „akceptáciou oferty“, t. j. podpisom druhej zmluvnej strany, avšak účinnosť až najskôr deň nasledujúci po ich zverejnení na príslušnom webovom sídle. Tým je buď oficiálna webstránka obce, alebo – pokiaľ ju samospráva nemá zriadenú – obchodný vestník.

Všetky zmluvy (a tiež dohody a memorandá), resp. aj akékoľvek ich dodatky podpísané po 1. 1. 2011 sa teda musia obligatórne publikovať (§ 5a ods. 1). Výnimku tvoria len vybrané zmluvné typy, kde táto povinnosť neplatí, ako napr. pracovné zmluvy a dohody podľa Zákonníka práce (pozri aj § 5a ods. 5).

Zmluva nadobudne účinnosť deň nasledujúci po jej zverejnení, zmluvné strany si však môžu dohodnúť aj neskorší termín účinnosti⁴⁶. No ak sa zmluva nezverejní do troch mesiacov po jej uzavretí, platí, že k uzavretiu zmluvy vôbec nedošlo (§ 47a ods. 4 Občianskeho zákonníka). Pokiaľ napriek nezverejneniu v 3-mesačnej lehote došlo medzi časom k plneniu zo zmluvy, ide o plnenie bez právneho dôvodu, spojené s povinnosťou vydať ho nazad ako tzv. bezdôvodné obohatenie!⁴⁷ Zmluvy sa zverejňujú minimálne po dobu piatich rokov.

Obce a mestá musia okrem zmlúv zverejňovať na vlastnom webe po dobu päť rokov aj doručené (teda nie odoslané) **faktúry** a tiež písomne vystavené **objednávky** (viď § 5b ods. 1). Objednávky sa musia zverejniť najneskôr do 10 pracovných dní od ich vyhotovenia, faktúry do 30 kalendárnych dní odo dňa ich úhrady (§ 5b ods. 2).

⁴⁶ V žiadnom prípade sa však povinné osoby nemôžu dohodnúť, že: „Zmluva nadobúda platnosť a účinnosť dňom podpisu.“ a pod.

⁴⁷ § 451 Občianskeho zákonníka: „(1) Kto sa na úkor iného bezdôvodne obohatí, musí obohatenie vydať. (2) Bezdôvodným obohatením je majetkový prospech získaný plnením bez právneho dôvodu, plnením z neplatného právneho úkonu alebo plnením z právneho dôvodu, ktorý odpadol, ako aj majetkový prospech získaný z nepoctivých zdrojov.“.

1.3. Zákon o obecnom zriadení

Dôležité miesto v rámci komunálnej informačnej legislatívy má zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Tento právny predpis ustanovuje obciam a mestám povinnosť aktívne zverejňovať množstvo údajov na internete a na úradnej tabuli. Ide napríklad o povinnosť zverejňovať: i) pozvánky na rokovanie OZ (§ 12 ods. 4), ii) návrhy VZN určené na pripomienkovanie verejnosti (§ 6 ods. 3), iii) schválené VZN (§ 6 ods. 8 a 9), iv) vybrané rozsudky, ktorými súd rozhodol o nezákonnosti VZN na základe návrhu prokurátora (§ 6a-6b), v) návrh rozpočtu a vi) návrh záverečného účtu (§ 9 ods. 2), vii) oznámenie o vyhlásení konania miestneho referenda (§11a ods. 7) a pod.

Zákon o obecnom zriadení zároveň zaručuje „verejnosť“ rokovania obecného zastupiteľstva (§ 12 ods. 8). Z toho vyplýva nielen možnosť pre hocikoho zúčastniť sa zasadnutia OZ, ale aj právo zachytávať si jeho priebeh na ľubovoľný technický nosič dať a tento záznam slobodne šíriť, resp. tiež právo verejnosti vyžiadať si od obce oficiálny audio, resp. videozáznam z OZ, ako aj právo samotnej obce takýto záznam si vyhotovovať a prípadne ho aj zverejňovať cestou oficiálneho webového sídla samosprávy, príp. prepis z neho publikovať v obecných novinách a pod.

Povšimnutiahodné sú aj informačné práva a povinnosti poslancov OZ. Každý poslanec obecného alebo mestského zastupiteľstva je oprávnený napríklad interpelovať starostu a členov obecnej rady vo veciach týkajúcich sa ich činnosti, požadovať informácie a vysvetlenia od riaditeľov obecných právnických osôb a tiež od podnikateľov vo veciach týkajúcich sa dôsledkov ich podnikania v obci, požadovať vysvetlenia od štátnych orgánov vo veciach potrebných pre riadny výkon poslaneckej funkcie a pod. (§ 25 ods. 4). Poslanec má rovnako právo, aby mu boli na požiadanie bezodkladne sprístupnené akékoľvek výsledky kontrol zo strany hlavného kontrolóra obce (§ 18f ods. 4).

Poslanci však nemajú len informačné práva, ale aj povinnosti: sú totiž povinní informovať na požiadanie voličov o svojej činnosti a činnosti obecného zastupiteľstva (§ 25 ods. 1 písm. e)).

Záverom tejto časti pripomíname, že infozákon a zákon o obecnom zriadení sú len **jednými z množstva právnych predpisov**, ktoré obciam a mestám ukladajú povinné zverejňovanie, resp. povinné sprístupňovanie údajov. Medzi ďalšie zákony z tejto oblasti patrí napr. zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní, zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva (volebný kódex), zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve (tlačový zákon), zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí, zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, zákon č. 305/2013 Z. o e-Governmente, zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov, ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (tzv. zákon o konflikte záujmov), školská legislatíva (napr. vyhl. MŠ SR č. 9/2006 Z. z.), zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností, zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok), zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí atď.

II. DOBROVOĽNÁ INFORMOVANOSŤ

Popri „povinnej“ informovanosti existuje zo strany samospráv aj priestor na „dobrovoľné“ informovanie verejnosti, a to tak čo do obsahu, ako aj čo do formy. Medzi používané nástroje takejto komunikácie samosprávy s verejnosťou patria najrozličnejšie ankety a prieskumy, zber pripomienok, podujatia (dni otvorených dverí), vydávanie nezávislých a nezaújatých obecných novín, resp. príležitostných informačných materiálov, budovanie osobitných oddelení pre styk s verejnosťou v rámci obecných a mestských úradov, prevádzkovanie obecných rozhlasov, televízií a SMS fór, osádzanie tzv. „čiernych skriniek“ na rôzne podnety, návrhy a pripomienky a pod.

Osobitné postavenie majú samosprávne **webové stránky**. Okrem obligatórne zverejňovaných informácií v zmysle zákonov možno na nich publikovať aj všetky relevantné dokumenty a rozhodnutia vydané samosprávou, audiozáznamy, resp. videá z verejných rokovaní, kroniku, podkladové materiály na zasadnutie orgánov obce/mesta (zastupiteľstva, obecnej rady, komisií...) a tiež diskusné fórum, v rámci ktorého samospráva pravidelne odpovedá na (neanonymné) otázky obyvateľov. Veľa slovenských obcí a miest má aj vlastné profily na sociálnych sieťach. Viaceré samosprávy prijali v nadväznosti na § 6 ods. 4 infozákona⁴⁸ osobitné VZN alebo zásady upravujúce informačný systém obce/mesta, a nejedna slovenská obec, resp. mesto majú vytvorenú aj komplexnú komunikačnú stratégiu.

...

Slobodný prístup k informáciám a občianska participácia nie sú všeliekom na všetky spoločenské neduhy. Informovaná účasť obyvateľov a ich zoskupení na verejnom rozhodovaní má však významný spoločenský, politický i občiansky rozmer: verejné rozhodovanie totiž nie je len rozhodovaním za účasti verejnosti, ale aj rozhodovaním o verejných zdrojoch a s verejnými dôsledkami. Participácia, ktorá umožňuje účasť verejnosti na rôznych úrovniach, vedie teda k tomu, že rozhodovacie procesy sa stávajú **transparentnejšími a efektívnejšími**. Jednoducho povedané: participácia umožňuje, aby ľudia do rozhodovania videli, rozumeli mu, podieľali sa na ňom, kontrolovali ho a tým sa priamo stali „spolumajiteľmi“ rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú aj ich život. Informovanosť a následná participácia teda nie sú **cieľom** samým osebe, sú ale efektívnym **prostriedkom** (nástrojom) na dosahovanie čo najlepších rozhodnutí, za účelom posilňovania kvality života obyvateľov.

⁴⁸ § 6 ods. 4 infozákona: „Povinné osoby môžu informácie podľa predchádzajúcich odsekov zverejniť aj ďalšími spôsobmi. Okrem informácií podľa predchádzajúcich odsekov môže povinná osoba zverejniť aj ďalšie informácie.“.

VEREJNÉ REGISTRE AKO ZDROJ INFORMÁCIÍ

Mgr. Ivan Rončák, PhD.

Verejná kontrola moci si vyžaduje poskytovanie informácií. Informácie sa stanú verejnými 4 spôsobmi:

1. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám prikazuje verejným inštitúciám zverejňovať presne určené informácie. Informačné povinnosti voči verejnosti obsahujú tiež iné zákony.
2. Spomínaný zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám stanovuje proces, na základe ktorého možno žiadať sprístupnenie informácií. Platí zásada, že môže žiadať ktokoľvek a o čokoľvek, čo má daný úrad k dispozícii.
3. Okrem týchto dvoch trajektórií existuje tretia – osobitné zákony obsahujú špeciálne ustanovenia o vzniku a prevádzkovaní určitého registra. Register je vlastne súbor veľkého množstva dát, ktorý ich automaticky triedi podľa zákonom preddefinovaných kritérií tak, aby verejnosti poskytoval želaný typ údajov.
4. Dáta v „surovom“ stave sú zverejňované na osobitnom portáli otvorených dát. Ten vznikol v rámci Iniciatívy pre otvorené vládnutie, ktorej zámerom je zlepšovanie vládnutia a spravovania vecí verejných cez zvyšovanie transparentnosti, efektivity a zodpovednosti.

Portál data.gov.sk je vlastne katalóg obsahujúci rôzne datasets od povinných osôb v SR. Verejnosť môže tieto „surové“ dáta produkované verejnou správou používať (ďalej spracovávať) na akýkoľvek svoj účel - podnikateľský alebo neziskový.

V tomto príspevku sa budeme venovať tretiemu spôsobu zverejňovania dát produkovaných verejným sektorom s dôrazom na ich využitie pri verejnej kontrole moci. To je totiž ich zmyslom a práve účelné spájanie informácií z rôznych registrov už zachránilo spoločnosti značné rozpočtové prostriedky. Najväčšia výhoda registrov je nepretržitá prístupnosť a aktuálnosť informácií v nich obsiahnutých. Na nasledujúcich riadkoch predstavíme základné registre potrebné pri verejnej kontrole moci. Na účely tejto kapitoly sme ich rozdelili do niekoľkých skupín:

- registre organizácií a štatutárov,
- registre nakladania s prostriedkami štátu,
- vlastnícke registre,
- rezortné registre,
- iné registre.

Na úvod však musíme uviesť upozornenie: všetky registre sú databázy, ktoré majú naprogramované výstupy. Robia to, čo im naprogramoval ich tvorca a určí užívateľ. Databázy naplňajú ľudia (úradníci, ktoré databázy spravujú), môže sa stať, že pri prepisovaní údajov z reality do databázy nastala chyba (napr. nepresné obchodné meno alebo preklep v IČO). Odporúčame vždy pri podozrení na nesprávny výstup vyhľadávanie opakovať, resp. modifikovať (napr. vyhľadávať cez iné vyhľadávacie kritérium). Navyše, pracujeme so strojmi, ktoré dôsledne poslúchajú, ale nerozmýšľajú za nás.

Registre organizácií a štatutárov

Do tejto skupiny registrov sme zaradili registre podnikateľských subjektov a ich zástupcov, ako aj registre organizácií neurčených primárne na podnikanie a ich zástupcov.

Podnikateľských subjektov sa týka najmä obchodný register a živnostenský register.

Obchodný register SR n. x

← → ↻ 📄 🌐 orsr.sk

MINISTERSTVO SPRÁVODLIVOSTI SLOVENSKEJ REPUBLIKY

OBCHODNÝ REGISTER
NA INTERNETE

Slovensky English

Posledná aktualizácia databáz

Banská Bystrica	10.01.2020	Bratislava	10.01.2020
Košice	10.01.2020	Nitra	10.01.2020
Prešov	10.01.2020	Trenčín	10.01.2020
Trnava	10.01.2020	Žilina	10.01.2020

O obchodnom registri SR | Návod na používanie ORI | Naša adresa

Vyhľadanie podľa: obchodného mena | Identifikačné číslo
sídla | kpisovej značky | príravnika a mena osoby

Aktuálne zmeny | Oprava údajov štatutárov | Kontakty na registrové súdy

Formuláre na podávanie elektronických návrhov na zápis do OR | Formuláre na podávanie listinných návrhov na zápis do OR

slovensko.sk

Štatutári, skontrolujte si občiansky!

www.orsr.sk

Obchodný register je verejný zoznam, do ktorého sa zapisujú zákonom stanovené údaje týkajúce sa podnikateľov – právnických osôb (u fyzických osôb iba dobrovoľne). Register spravujú registrové súdy, ktorými sú okresné súdy v sídle kraja, ktoré majú svoje sídlo v obvode tohto krajského súdu (čiže napr. okresný súd v Prešove pre Prešovský kraj). Úradný výpis obsahuje:

- obchodné meno, pri právnických osobách sídlo, pri fyzických osobách bydlisko a miesto podnikania, ak sa líši od bydliska,
- identifikačné číslo,
- predmet podnikania (činnosti),
- právna forma právnickej osoby,
- meno a bydlisko osoby alebo osôb, ktoré sú štatutárnym orgánom alebo jeho členmi, s uvedením spôsobu, akým konajú v mene právnickej osoby,
- označenie, sídlo a predmet podnikania (činnosti) odštepného závodu, meno vedúceho a jeho bydlisko,
- meno prokuristu a jeho bydlisko,
- rodné číslo spoločníka obchodnej spoločnosti alebo identifikačné číslo, ak je spoločníkom právnická osoba,
- pri spoločnosti s ručením obmedzeným a akciovej spoločnosti rodné čísla členov dozornej rady,
- ďalšie skutočnosti, ak to ustanovuje zákon.

V závislosti od právnej formy obchodnej spoločnosti výpis obsahuje:

- pri verejnej obchodnej spoločnosti mená a bydliská spoločníkov, prípadne obchodné meno alebo názov a sídlo právnickej osoby ako spoločníka,
- pri komanditnej spoločnosti mená a bydliská spoločníkov, prípadne obchodné meno alebo názov a sídlo právnickej osoby ako spoločníka, s určením, kto je komplementár a kto komanditista, výška vkladu každého komanditistu a rozsah jeho splatenia,
- pri spoločnosti s ručením obmedzeným mená a bydliská spoločníkov, prípadne obchodné meno alebo názov a sídlo právnickej osoby ako spoločníka s uvedením výšky základného imania, výšky vkladu každého spoločníka a rozsah jeho splatenia, ako aj mená a bydliská členov dozornej rady, ak bola zriadená,
- pri akciovej spoločnosti výška základného imania, počet akcií, ich druh, menovitá hodnota a podoba, ako aj mená a bydliská členov dozornej rady,
- pri družstve výška zapisovaného základného imania, ako aj výška základných členských vkladov,
- pri štátnom podniku zakladateľa a kmeňové imanie.

Vo výpise je tiež uvedený vstup do likvidácie, ako aj meno a bydlisko likvidátora (likvidátorov), vyhlásenie konkurzu s menom a bydliskom konkurzného správcu, začatie konania o vyrovnanie a právny dôvod výmazu podnikateľa.

V obchodnom registri možno vyhľadávať subjekty podľa obchodného mena, identifikačného čísla subjektu, spisovej značky alebo podľa mena a priezviska osoby v orgánoch firmy.

Obchodný register tiež obsahuje zbierku listín, kde správca registra na požiadanie sprístupní záujemcovi napríklad zápisnicu z valného

zhromaždenia príslušnej spoločnosti. Takáto listina podľa jej druhu môže obsahovať ďalšie dôležité informácie, napr. o priebehu valného zhromaždenia spoločnosti alebo distribúciu akcií medzi jednotlivých akcionárov spoločnosti.



www.zrsr.sk

Živnostenský register obsahuje najmä informácie o podnikateľoch – fyzických osobách. Spravuje ho Ministerstvo vnútra SR podľa údajov, ktoré do registra putujú priamo z príslušných okresných úradov.

Obsahuje informácie o:

- mene a priezvisku podnikateľa,
- registračnom čísle živnostenského oprávnenia,
- predmete podnikania,
- miesta a čase jeho výkonu.

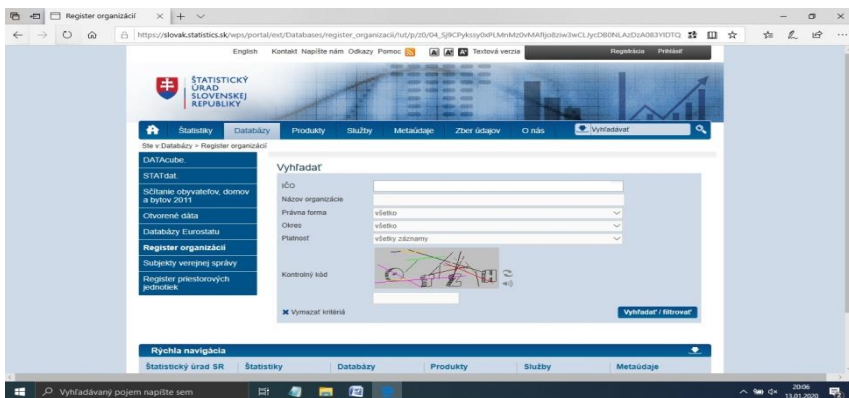
V registri je možné vyhľadávať podnikateľov podľa identifikačného čísla subjektu, mena a priezviska fyzickej osoby alebo adresy prevádzkarne.

Ministerstvo vnútra tiež vedie množstvo registrov iných ako podnikateľských organizácií. Sú to:

- heraldický register,
- register nadácií,
- register neinvestičných fondov,
- register neziskových organizácií poskytujúcich všeobecne prospešné služby,
- register obcí,
- register občianskych združení,
- register odborových organizácií a zamestnávateľských organizácií,
- register združení s potvrdenou činnosťou,
- register živnostenských spoločenstiev,
- register organizácií s medzinárodným prvkom,
- register politických strán,
- register spoločenstiev vlastníkov bytov a nebytových priestorov,
- register verejných zbierok,
- register záujmových združení právnických osôb,
- register združení obcí.

Tieto registre sú sprístupnené verejnosti, je v nich možné vyhľadávať. Ich najväčšia pridaná hodnota pre verejnú kontrolu moci spočíva v identifikácii organizácie, resp. osôb, ktoré za ňou stoja.

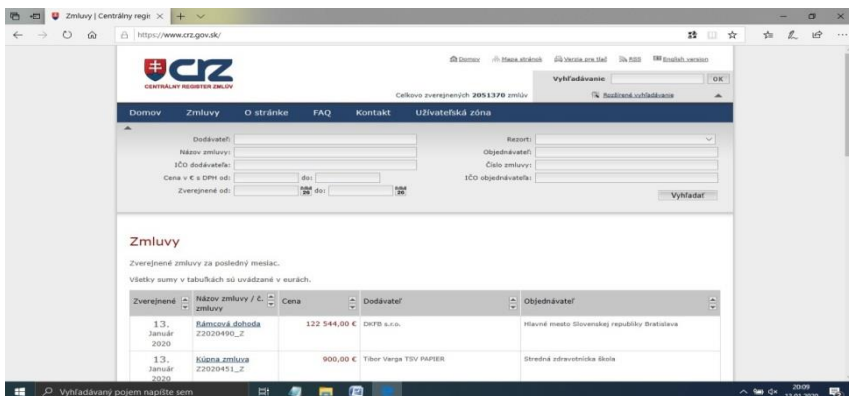
Takúto pomocnú funkciu plní aj **Register organizácií Štatistického úradu SR**. Je to databáza všetkých organizácií, ktoré majú od Štatistického úradu pridelené identifikačné číslo. V tomto registri je možné okamžite získať informáciu napr. o právnej forme danej organizácie alebo jej sídle. Platí to aj pre organizácie, ktorých zriaďovateľom je subjekt verejnej správy, napr. obec a jej škola.



www.statistics.sk

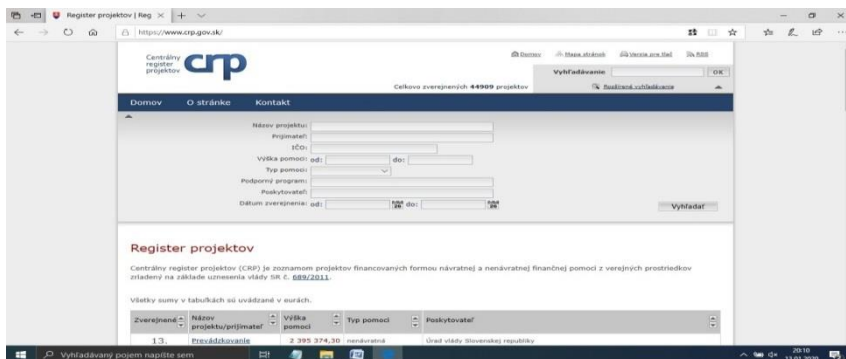
Registre nakladania s prostriedkami štátu

Štát postupne vytvoril viacero registrov na evidenciu zmluvných vzťahov štátu a jeho organizácií s inými fyzickými alebo právnickými osobami. Je to predovšetkým Centrálne register zmlúv. **Centrálny register zmlúv** (CRZ) je internetovou stránkou, na ktorej sú zverejnené zmluvy, ktoré uzavrela povinná osoba od roku 2011. Obsahuje len „štátne“ zmluvy, miestne a regionálne samosprávy majú síce tiež povinnosť zmluvy zverejňovať, ale nie v tomto centrálnom registri. Zmluvy možno v tomto registri vyhľadávať podľa viacerých kritérií.



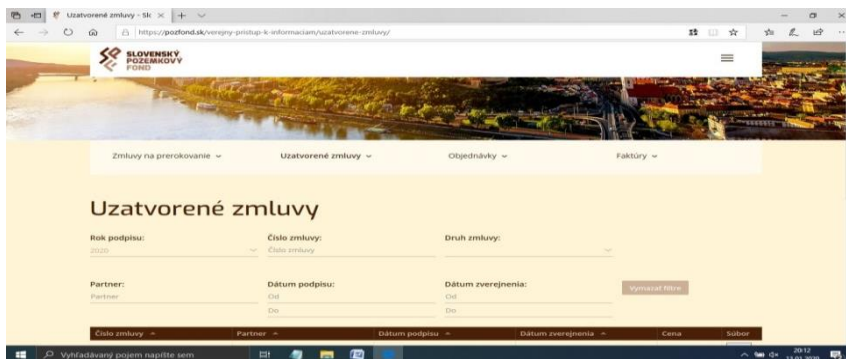
www.crz.gov.sk

Podobný Centrálnemu registru zmlúv je **Centrálny register projektov** (CRP). Tiež ho prevádzkuje Úrad vlády SR. Cieľom vytvorenia registra projektov financovaných formou návratnej a nenávratnej finančnej pomoci z verejných prostriedkov bolo získať lepší prehľad o projektoch financovaných z rôznych verejných rozpočtov a zabrániť tak duplicitnému financovaniu týchto projektov. CRP oproti CRZ zverejňuje zmluvy v trochu odlišnej podobe, pri sledovaní projektov odporúčame pozrieť si obidva informačné zdroje.



www.crp.gov.sk

Osobitným prípadom sú **zmluvy uzatvorené Slovenským pozemkových fondom**. Pozemkový fond spravuje poľnohospodárske nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu a nakladá s pozemkami tzv. neznámych vlastníkov. Všetky uzatvorené zmluvy podľa jednotlivých kategórií zverejňuje na svojej internetovej stránke s možnosťou vyhľadávania v rámci jednotlivých rokov.



www.pozfond.sk/verejny-pristup-k-informaciam/

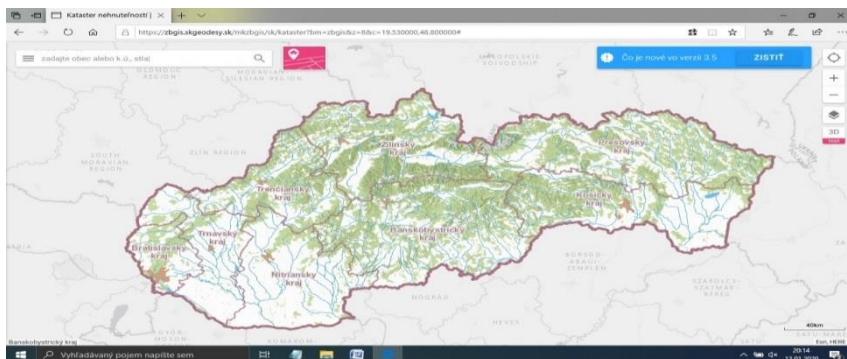
Pomocným registrom zmluvných vzťahov medzi verejnými rozpočtami a ich prijímateľmi je **register partnerov verejného sektora**. Partnerom verejného sektora je fyzická osoba, fyzická osoba podnikateľ a právnická osoba, ktorá prijíma od štátu, samosprávy a iných subjektov verejného sektora peňažné plnenie alebo majetok nad zákonom určený limit. Do registra sa ďalej povinne zapisujú – pri zohľadňovaní finančných limitov – tie osoby, ktoré uzatvárajú zmluvu, rámcovú dohodu alebo koncesnú zmluvu podľa predpisov o verejnom obstarávaní, poskytovatelia zdravotnej starostlivosti, osoba, na ktorú je postúpená alebo inak prevedená pohľadávka voči štátu alebo subjektom verejného sektora, ako aj subdodávatelia. Partnerom verejného sektora sú aj zdravotné poisťovne. Z hľadiska verejnej kontroly moci je tento register dôležitý najmä pri identifikácii konečných užívateľov výhod, ktorí stoja za jednotlivými obchodnými spoločnosťami, resp. osobami, ktoré ich podľa iných registrov (napr. obchodného registra) formálne zastupujú. Kľúčové je tiež deklarovanie vlastníckej štruktúry partnerov verejného sektora.

Vlastnícke registre

Zákon č. 215/1995 Z. z. o geodézii a kartografii ustanovuje, čo je z evidencie nehnuteľného majetku fyzických a právnických osôb prístupné a komu. Ukladá tiež prevádzkovateľovi tohto informačného systému sprístupňovať a umožniť vyhľadávanie informácií a údajov z informačného systému geodézie, kartografie a katastra prostredníctvom internetového portálu. To znamená, že aktuálne informácie o vlastníctve nehnuteľného majetku sú nepretržite prístupné komukoľvek.



Užitočná je tiež **aplikácia „mapka“**, ktorá umožňuje napr. vyhľadávanie podľa adresy.



<https://zbgis.skgeodesy.sk>

Existujú tiež iné majetkové registre, ktoré možno využiť pri verejnej kontrole moci. Spomenieme **automobily** – zákonom č. 381/2001 Z. z. o povinnom zmluvnom poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla bola zriadená Slovenská kancelária poisťovateľov, ktorá okrem iného prevádzkuje databázu poistných zmlúv. Kombináciou čísla poistnej zmluvy a evidenčného čísla vozidla (EČV) je možné za určitých okolností zostaviť autopark danej obce. Zákony tiež určujú povinnosť automobilov absolvovať technické kontroly v predpísaných intervaloch. Niektoré údaje z týchto kontrol sa zverejňujú, takže je možné napr. zistiť vek automobilu alebo jeho predchádzajúce evidenčné čísla, ak takouto trajektóriu prešlo.



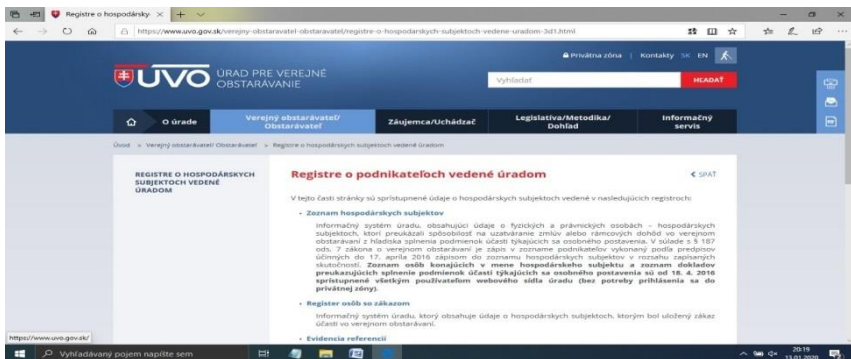
www.skp.sk

Rezortné registre

Registre alebo nejaké zoznamy si vedie každý rezort a časť z nich zverejňuje. Pre verejnú kontrolu sú dôležité najmä registre ministerstva spravodlivosti SR, registre finančnej správy SR, register účtovných závierok ministerstva financií SR, registre týkajúce sa verejného obstarávania a databázy sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní.

Ministerstvo spravodlivosti napr. vedie zoznam exekútorov, správcov konkurznej podstaty, notárov, advokátov, mediátorov a pod. Zverejňuje tiež informácie o konaniach súdov a ich rozhodnutia.

Registre týkajúce sa verejného obstarávania zverejňuje na svojej internetovej stránke najmä Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO). Je to predovšetkým elektronická verzia vestníka verejného obstarávania, ktorá obsahuje informácie k jednotlivým prípadom obstarávania svojím finančným rozsahom spadajúcim na uverejnenie vo vestníku VO vrátane dokumentácie k zákazke. Verejný obstarávateľ vo svojom profile tiež musí zverejňovať štvrťročné výkazy o zákazkách, ktorých postup síce neupravuje procesne zákon o verejnom obstarávaní, ale ich hodnota je vyššia ako 1000 EUR.

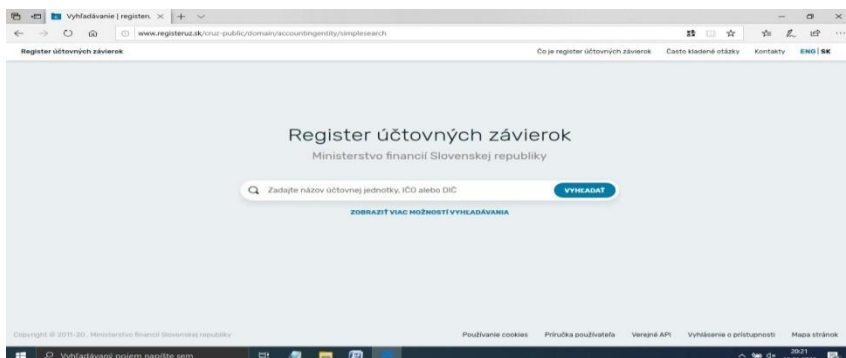


www.uvo.gov.sk

Niektoré zákazky menšieho finančného objemu ako vo vestníku VO sa tiež nachádzajú v databáze elektronického kontraktačného systému.

ÚVO tiež vedie najmä registre o podnikateľoch. Sú to napr. evidencia referencií udelených obstarávateľov po ukončení nejakej zákazky. Register konečných užívateľov výhod bol vedený ÚVO do 31. 1. 2017, potom ho nahradil vyššie spomínaný register partnerov verejného sektora.

Register účtovných uzávierok vedie Ministerstvo financií SR, resp. jeho rozpočtová organizácia DataCentrum. Register vznikol s cieľom zlepšenia a zjednodušenia podnikateľského prostredia a zníženia administratívnej náročnosti podnikania. Zároveň má zlepšiť dostupnosť a kvalitu informácií o účtovných jednotkách. Register povinne zverejňuje účtovné dokumenty zostavené k 31. 12. 2013 a neskôr. V registri sa nachádzajú neúplné účtovné uzávierky aj za obdobie 2009 až 2012, ktoré majú len informatívny charakter. Účtovné uzávierky za uvedené obdobie neobsahujú časť poznámky ani účtovné uzávierky účtovných jednotiek, ktoré sa nespracovávali do roku 2012. Z účtovných uzávierok sa môže záujemca dozvedieť napríklad výdavky jednotlivých organizácií, ich úverovú záťaženosť, hodnotu jednotlivých druhov majetku, úverovú záťaženosť, informácie o počte zamestnancov a pod.



www.registeruz.sk

Registre Finančnej správy SR obsahujú napr. zoznam daňových subjektov registrovaných pre daň z pridanej hodnoty, zoznam daňových dlžníkov, zoznam predajcov pohonných látok a pod.

Databázy sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní obsahujú napr. informácie o dlžníkoch na zákonnom zdravotnom a sociálnom poistení. Zdravotné poisťovne zverejňujú na svojich internetových stránkach (nie v Centrálnom registri zmlúv Úradu vlády SR) zmluvy s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti.

Iné registre

Okrem spomínaných registrov má verejnosť k dispozícii množstvo iných databáz a zoznamov, ktoré vytvárajú a zverejňujú rôzne orgány verejnej správy. V tejto časti len vymenujeme niektoré z nich a uvedieme krátky popis ich významu z hľadiska verejnej kontroly moci.

- **Centrálny register pohľadávok štátu** – verejne prístupná evidencia osôb, voči ktorým správca eviduje splatné pohľadávky štátu, ktoré vznikli po 1. 1. 2014.
- **Register ponúkaného majetku štátu** – register obsahuje všetok trvalo alebo dočasne prebytočný majetok štátu ponúkaný na predaj, resp. nájom.
- **Register záložných práv** – vedie ho Notárska komora SR, obsahuje notárske zápisnice o veriteľských vzťahoch, kto komu dlhuje, prečo, čím sa to ručí a pod.
- **Centrálny register exekúcií** - je verejným zoznamom dostupným na webovom sídle Slovenskej komory exekútorov, do ktorého sa zapisujú údaje o každej právoplatne neskončenej exekúcii.
- **Register domén .sk**– register internetových domén najvyššej úrovne .sk, ktorá je vyhradená pre slovenský internet. Doména .sk vznikla v roku 1993 a jej správou je poverená spoločnosť SK-NIC, a.s.
- **Databázy a zoznamy Ministerstva kultúry SR, Národnej banky Slovenska atď.**

Každý orgán verejnej moci pracuje s nejakou databázou a vytvára nejaké zoznamy. Podľa druhu hľadanej informácie je potrebné zamerať svoju pozornosť na konkrétny sektor.

Na verejne prístupných dátach vždy vznikne nejaký komerčný projekt, ktorý tieto dáta inak filtruje, krajšie a prehľadnejšie zobrazí. Aj dáta z verejných štátnych registrov prepájajú rôzne agregované weby, ktoré vyhľadávanie informácií uľahčujú. Dáta z registrov majú totiž zmysel najmä v ich vzájomnej kombinácii.

Práca s registrami sa podobá na detektívku a k nej patrí ten krásny pocit, keď sa postupnými krokmi okruh podozrivých zužuje až napokon jasne a jednoznačne identifikujete páchateľa. S množstvom nevyvrátiteľných dôkazov, ktoré obsahujú dáta z registrov – oficiálne, úradné dáta.

TRESTNÉ KONANIE A JEHO APLIKÁCIA V PODMIENKACH SAMOSPRÁVY

Mgr. Jozef Bakša

Právny systém v SR tvorí súhrn právnych noriem, ktorými štát vykonáva ochranu práv a oprávnených záujmov svojich obyvateľov, ako aj ochranu riadneho fungovania spoločnosti. Na základe nebezpečnosti pre spoločnosť je protiprávne konanie a jeho postih delené do rôznych kategórií podľa závažnosti porušovania záujmu chráneného zákonom (nepatrne, výrazne, značne...) a chráneného objektu (život, zdravie, majetok, riadna správa vecí verejných, životné prostredie...).

Jazyk použitý v tejto kapitole zodpovedá jazyku orgánov, ktoré sú účastné v trestnoprávnom konaní a je dôležité si uvedomovať to, že bez jeho znalosti je veľmi náročné pochopiť, prečo je úsilie aktivistov často márnym volaním po spravodlivosti. Formulácie pojmov a definície skutkov sa však opierajú práve o tento jazyk a bez jeho pochopenia a súvislostí je naozaj náročné uspieť. Preto je táto kapitola pokusom priblížiť, ako a čo je možné v trestnoprávnom konaní dosiahnuť a ako v ňom uspieť.

Priestupkové konanie

Nie každé porušenie zákona je trestný čin. Za každé porušenie zákona nie je možné narušiteľa trestne stíhať a postaviť ho pred súd. Niektoré porušenia zákona dokonca nemožno postihnúť vôbec. Mnohé zákony (aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) ukladajú konkrétnym osobám či inštitúciám povinnosti, avšak následne vo svojich ustanoveniach ani v iných zákonoch neuvádzajú postih za ich prípadné nesplnenie. Niektoré skutky, ktoré zákon považuje z hľadiska spoločenskej nebezpečnosti za menej závažné porušenia zákonov, sú definované ako priestupky či správne delikty. Za spáchaný priestupok je⁴⁹ možné uložiť sankcie: pokarhanie, pokutu, zákaz činnosti,

⁴⁹ Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch

prepadnutie vecí⁵⁰, pričom tieto možno zvyčajne uložiť samostatne alebo v ich kombinácii.

Objasňovanie priestupkov⁵¹

Objasňovaním priestupkov rozumieme obstaranie podkladov potrebných na rozhodnutie správneho orgánu najmä o tom, či sa skutok stal, či tento skutok spáchala podozrivá osoba, či sa uloží sankcia za priestupok alebo sa od jej uloženia upustí. Ak k náprave páchatelia priestupku postačí samotné prejednanie priestupku, ochranné opatrenie, alebo povinnosť uhradiť spôsobenú škodu, orgán sankciu udeliť nemusí.

Objasňovanie priestupkov vykonávajú správne orgány, ak priestupok zistili v rozsahu svojej pôsobnosti alebo ak im priestupok oznámil iný orgán⁵². Správne orgány sú oprávnené požiadať o vykonanie objasňovania.

Objasňovanie priestupkov vykonávajú orgány Policajného zboru, orgány Vojenskej polície, orgány Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky, orgány obecnej polície alebo iný orgán, ak mu to umožňuje zákon o priestupkoch alebo ustanovuje osobitný zákon. Skutkové podstaty priestupkov, ich objasňovanie a prejednávanie teda nie sú upravené v jednom zákone a na túto činnosť nie je oprávnený len jeden orgán.

Vzhľadom na účel publikácie sa podrobnejšie priestupkom a ich prejednávaním nebudeme venovať s výnimkou priestupku na úseku práva na informácie, ktoré je predmetom osobitnej kapitoly.

⁵⁰ § 11 zákona č. 372/1990 Zb.

⁵¹ § 58 a nasl. zákona č. 372/1990 Zb.

⁵² § 56 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb.

Trestné konanie

Trestné oznámenie a spôsob jeho podania

Aký je najvhodnejší spôsob podania trestného oznámenia?

Ak máte čas a dostatok argumentov, je najlepším riešením podať trestné oznámenie osobne. Ešte pred podávaním trestného oznámenia môžete policajtovi alebo vyšetrovateľovi objasniť situáciu v konkrétnom prípade, komunite, konkrétnej obci. Môžete si s policajtom, ktorý prijíma trestné oznámenie, ozrejmiť niektoré skutočnosti. Následne pri podávaní trestného oznámenia sa potom do zápisnice o trestnom oznámení dostanú skutočnosti právne relevantné. Také, na základe ktorých bude môcť pridelený policajt zvoliť vhodný postup pri vyšetrovaní.

Ako podať trestné oznámenie písomne?

Pri písomnom trestnom oznámení je potrebné zamerať sa na fakty. Je potrebné zodpovedať základné kriminalistické otázky:

- **Kto** mal byť páchatelom trestného činu a kto poškodeným, prípadne či je poškodený verejný záujem.
- **Čo** sa stalo, aká udalosť - v ďalšom kroku sa dokazuje, či je to trestný čin, nešťastná náhoda, nevedomosť, nedbanlivosť alebo prirodzená udalosť.
- **Kedy** k udalosti došlo a v akom časovom rozmedzí - táto okolnosť je potrebná jednak pre skúmanie prípadného plynutia premlčacej doby, jednak pre použitie kvalifikovanej skutkovej podstaty, ak je trestný čin páchaný po dlhší čas.
- **Kde** došlo k spáchaniu oznamovanej skutočnosti - táto informácia je potrebná pre určenie miestnej príslušnosti.
- **Ako** došlo k spáchaniu skutku - akým konaním, spôsobom bol skutok spáchaný, priebeh konania.
- **Čím** došlo k spáchaniu skutku - aké nástroje, prostriedky, prípade osoby boli použité na spáchanie skutku.

Nevýhodou písomného trestného oznámenia oproti osobne podanému trestnému oznámeniu je teda práve skutočnosť, že oznamovateľ často v návale emócií, a sčasti z neznalosti, neuvedie relevantné skutočnosti,

ktoré by mohli vyšetrovaniu pomôcť, respektíve bez ktorých vyšetrovanie ani nie je možné začať.

Čoho sa vyvarovať pri podávaní trestného oznámenia?

Nepodávajte trestné oznámenie na rôzne miesta

Mnoho oznamovateľov pri podozrení z trestnej činnosti podáva trestné oznámenie na všetky inštitúcie, ktoré mu napadnú. Adresátom potom často bývajú okrem polície aj Generálna prokuratúra, minister spravodlivosti, Najvyšší kontrolný úrad SR, ombudsmanka, Slovenská informačná služba či dokonca Kancelária prezidenta Slovenskej republiky a rôzne médiá. Tento prístup v žiadnom prípade nie je správny. Ak chceme skutočne efektívne riešiť podozrenie z trestného činu najlepším riešením je podať trestné oznámenie alebo poskytnúť informáciu na najbližšom útvaru polície alebo na okresnej prokuratúre. Domnienky oznamovateľov, že trestné oznámenie podané priamo na Generálnu prokuratúru Slovenskej republiky bude riešené dôkladnejšie, sa nezakladajú na pravde. V rámci miestnej príslušnosti takto podané trestné oznámenie postúpi Generálna prokuratúra postupne cez príslušnú krajskú a okresnú prokuratúru späť a vec sa vráti na miestne príslušný policajný útvar. Ak chceme, aby naše trestné oznámenie bolo čo najskôr a čo najefektívnejšie vyriešené, je najlepšie podať ho písomne alebo osobne na najbližší útvar polície. Aj v tomto prípade sa môže stať, že trestné oznámenie prijme miestne alebo vecne nepríslušný policajt, ale aj v takom prípade je cesta takéhoto trestného oznámenia kratšia ako jeho cesta z generálnej prokuratúry.

Čo nerobiť pri podávaní trestného oznámenia?

Okrem toho, že nepodávame totožné trestné oznámenie na rôzne miesta je potrebné, aby sme o tom neinformovali širokú verejnosť (vrátane potenciálneho páchatela). Dnes je populárne „pochváliť sa“ podaním trestného oznámenia na sociálnej sieti či v článku na blogu, alebo využiť túto skutočnosť v politickej kampani. Ak nám však ide skutočne o to, aby bol odhalený a následne dokázaný trestný čin, je lepšie, ak o tom vie čo najmenej ľudí.

Táto skutočnosť je dôležitá z dvoch dôvodov. V prvom rade preto, aby si vyšetrojúci policajt mohol určiť efektívny postup vyšetrovania, ktorý spočíva najmä v zabezpečení informácií, listín a podkladov bez toho, aby si podozrivý všimol, že je vedené vyšetrovanie. V ideálnom prípade, keď je trestné oznámenie podané pre podozrenie, že trestný čin ešte len má byť spáchaný, je jeho utajenosť pre úspešné vyšetrovanie nevyhnutná. V takomto prípade má policajt možnosť využiť rôzne prostriedky, ktorými sa podarí páchatela usvedčiť, prípadne prichytiť pri spáchaní skutku.

V druhom rade skutočnosť, že podozrivý nevie o podanom trestnom oznámení nevytvára priestor na zahľadenie prípadných stôp či zabezpečenie alibi.

Trestné konanie alebo cesta páchatela od spáchania trestného činu pred súd

Trestné konanie predstavuje zákonom stanovený postup štátnych orgánov, ako vykonať dokazovanie a postaviť páchatela pred súd. Úlohou orgánov činných v trestnom konaní je dokázať, či sa oznamovateľom oznamovaný skutok stal, či je tento skutok trestným činom a následne dokázať, že tento skutok spáchala konkrétna osoba.

V prípade, že záverom sú dostatočne odôvodnené dôkazy, že skutok spáchala konkrétna osoba, policajt vznesie voči nej obvinenie⁵³. Je potrebné si uvedomiť, že vznesené obvinenie neznamená definitívu. Jedná sa len o dôvodné podozrenie, nie potvrdenú vinu. Týmto aktom sa osoba len dostáva do iného procesného postavenia.

Obvinený napríklad môže využívať iné inštitúty ako svedok. Má právo zvoliť si obhajcu, prípadne je mu pridelený, a na rozdiel od svedka má aj právo nevypovedať.

⁵³ § 206 Trestného poriadku (zák. č. 301/2005 Z. z.)

V rámci prípravného konania prebieha dokazovanie a po skončení vyšetrovania majú obvinený i poškodený právo na preštudovanie spisu a podanie návrhov na doplnenie vyšetrovania. Ak policajt považuje zabezpečené dôkazy za dostatočné, spracuje návrh na podanie obžaloby. Prokurátor ako žalobca si spisový materiál preštuduje a v prípade, že sa s ním stotožní, podá na súd obžalobu. Ak prokurátor zistí procesné pochybenia alebo považuje dôkaznú situáciu za nedostatočnú, môže vrátiť spis policajtovi na odstránenie procesných nedostatkov alebo na vykonanie ďalších dôkazov.

Po prijatí obžaloby súdom môže súd bez pojednávania alebo na základe nariadeného hlavného pojednávania ako jediný rozhodnúť o vine alebo nevine obvineného. Je potrebné si uvedomiť, že na obvineného sa hľadí ako na nevinného až do chvíle, kým súd svojím právoplatným rozhodnutím nerozhodne o jeho vine.

Čo sa deje po podaní trestného oznámenia?

Trestné konanie začína vtedy, keď príslušný orgán prijme trestné oznámenie. Policajt má lehotu 30 dní na to, aby začal trestné stíhanie⁵⁴ alebo rozhodol o odstúpení alebo odmietnutí trestného oznámenia⁵⁵.

Počas tejto 30-dňovej lehoty môže policajt zabezpečovať podklady, listiny a písomnosti. V tejto fáze konania je možnosť vypočúvať konkrétne osoby obmedzená na oznamovateľa skutku k prípadnému doplneniu trestného oznámenia, osobu poškodeného a osobu, ktorá sa podľa oznamovateľa mala trestného činu dopustiť. Žiadne iné osoby v tomto štádiu nie je možné vypočúť.

Policajt v rámci dokazovania vykonáva procesné úkony tak, aby mohol objasniť:

- či sa stal skutok, pre ktorý je začaté trestné stíhanie,
- či je vyšetrovaný skutok trestným činom,
- či tento trestný čin spáchala konkrétna osoba.

⁵⁴ § 199 Trestného poriadku

⁵⁵ § 197ods. 1 písm. d) Trestného poriadku

Ako možno o trestnom oznámení rozhodnúť?

Ak policajt nezačne trestné stíhanie, môže rozhodnúť niektorým zo spôsobov:

- odloženie,
- postúpenie,
- odmietnutie.

Uvedené rozhodnutia vykoná policajt alebo prokurátor formou uznesenia, voči ktorému je prípustná sťažnosť, ktorú môže podať oznamovateľ alebo poškodený.

Čiastkové rozhodnutia vo vyšetrovaní

Okrem uznesení, ktoré sú konečnými rozhodnutiami policajta (prokurátora), akými sú uznesenie o odmietnutí, zastavení či uznesenie o vznesení obvinenia, môže policajt vykonať aj ďalšie čiastkové rozhodnutia. Takýmito rozhodnutiami sú **prerušenia trestného stíhania**. Uznesenia o prerušení trestného stíhania⁵⁶, ktoré vydáva policajt v prípade, že nevie na základe dôkaznej situácie vydať rozhodnutie, ktorým vyšetrovanie ukončí, a zároveň nevie viesť trestné stíhanie voči konkrétnej osobe. V praxi sa často stáva, že takto vydané uznesenia mylne považujú poškodení alebo oznamovatelia za konečné. V skutočnosti ide o dočasné prerušenie vyšetrovania v zmysle ustanovení Trestného poriadku a policajti môžu ďalej postupovať podľa zákona o Policajnom zbore. Po tom ako odpadne dôvod, pre ktorý bolo trestné stíhanie prerušené, je policajt povinný v trestnom stíhaní pokračovať.

Trestné stíhanie sa preruší, ak nastane niektorý z týchto dôvodov:

- nepodarilo sa zistiť skutočnosti oprávňujúce viesť trestné stíhanie voči konkrétnej osobe, pre neprítomnosť obvineného alebo svedka nemožno vec náležite objasniť;
- nemožno obvineného pre ťažkú chorobu postaviť pred súd;
- obvinený pre duševnú chorobu, ktorá nastala až po spáchaní činu, nie je schopný chápať zmysel trestného stíhania;

⁵⁶ § 228 Trestného poriadku

- keď sa navrhuje odovzdanie trestného stíhania do cudziny alebo obvinený je vydaný do cudziny alebo vyhostený;
- ústavný súd alebo Súdny dvor Európskej únie pozastaví účinnosť právneho predpisu alebo jeho časti, ktorého použitie je rozhodujúce pre konanie alebo rozhodnutie vo veci samej;
- obvinený je dočasne odovzdaný na vykonanie úkonov do cudziny.

Skončenie vyšetrovania

V prípade, že policajt po vykonanom dokazovaní zistí, že konanie, pre ktoré je vedené trestné stíhanie nie je trestným činom alebo nie je možné viesť trestné stíhanie voči konkrétnej osobe, vydá rozhodnutie, ktorým **vyšetrovanie ukončí a vecou sa ďalej zaoberať nebude**.

Ak výsledky vyšetrovania preukazujú, že nejde o trestný čin, ale ide o skutok, ktorý by mohol byť priestupkom alebo iným správnym deliktom, alebo by mohol byť prejednaný v disciplinárnom konaní⁵⁷ vyšetrovateľ **postúpi vec** inému orgánu, alebo **zastaví trestné stíhanie a to vtedy, ak:**

- je nepochybné, že sa nestal skutok, pre ktorý sa vedie trestné stíhanie,
- nie je tento skutok trestným činom a nie je dôvod na postúpenie veci,
- skutok nespáchal obvinený,
- je trestné stíhanie neprípustné podľa § 9 Trestného poriadku,
- obvinený nebol v čase činu pre nepríčetnosť trestne zodpovedný,
- obvinený je mladistvý, ktorý v čase činu neprekročil pätnásť rok veku,
- sa schváli zmier medzi obvineným a poškodeným, alebo
- zanikla trestnosť činu.

Čo sa deje po začatí trestného stíhania?

V trestnom konaní je dôležitým momentom **rozhodnutie policajta o začatí trestného stíhania**. Týmto rozhodnutím získava vyšetrojúci policajt viac možností zabezpečovať dôkazy. Trestné stíhanie sa začína

⁵⁷ § 214 Trestného poriadku

vydaním uznesenia o jeho začatí alebo vykonaním niektorého neodkladného a neopakovateľného úkonu, čo môže byť napr. obhliadka miesta činu, vydanie veci, zadržanie osoby a pod.

Až po začatí trestného stíhania môže policajt vypočúvať svedkov, vykonávať znalecké dokazovanie a využívať aj iné inštitúty Trestného poriadku.

Kedy možno vzniesť obvinenie a čo sa deje potom?

Ak sa počas vyšetrovania podarí zabezpečiť dostatok dôkazov, rozhodne policajt **o vznesení obvinenia voči konkrétnej osobe** a tým policajt na základe dôkazov vyslovuje určitú mieru pravdepodobnosti, že táto osoba trestný čin spáchala. Vtedy začína ďalšia fáza trestného konania. Po tomto rozhodnutí má nové práva a povinnosti tak policajt, ako aj osoba v postavení obvineného. Zároveň je potrebné dať do pozornosti aj to, že policajt je povinný zabezpečovať dôkazy svedčiace tak v neprospech, ako aj v prospech obvineného.

Základné rozdiely v postavení osoby obvineného a svedka po vznesení obvinenia:

Osoba ako svedok je povinná vypovedať pravdivo s výnimkou prípadu, ak by svojím výsluchom mohla privodiť trestné stíhanie sebe alebo blízkej osobe. **Osoba, voči ktorej bolo vznesené obvinenie**, má právo nevypovedať, odmietnuť vypovedať a k priznaniu ju nikto nesmie nútiť.

Svedok v trestnom konaní je povinný na základe výzvy vydať vec dôležitú pre trestné konanie pod hrozbou sankcie vo výške 1 650 €.

Obvineného nemožno pod hrozbou sankcie nútiť na vydanie veci.

Svedka v trestnom konaní možno predviesť orgánmi Policajného zboru len po tom, ako sa na predvolanie nedostavil a po tom, ako bol na následky nedostavenia sa vo forme predvedenia upozornený.

Obvineného možno predviesť aj bez predchádzajúceho predvolania.

Policajt má právo **obvinenému** na rozdiel od svedka snímať daktyloskopické odtlačky a iné biometrické údaje.

Obvinený na rozdiel od svedka má právo na obhajcu. Svedok má právo, aby sa na jeho výsluchu zúčastnil jeho splnomocnený zástupca, ktorý však nemá právo klásť otázky.

Ako sa končí celé trestné konanie ?

Celé trestné konanie končí právoplatným rozhodnutím súdu, ktorý rozhodne o vine páchatela a výške trestu alebo jeho oslobodení.

Trestné konanie môže tiež skončiť právoplatným rozhodnutím policajta alebo prokurátora, ktorým je trestné stíhanie zastavené, alebo dohodou o vine a treste medzi prokurátorom a obžalovaným.

Trestný zákon a jeho účel

Trestný zákon (zákon č. 300/2005 Z. z.) je základnou normou hmotného trestného práva. Stanovuje, čo všetko musí byť splnené, aby bolo určité konanie klasifikované ako trestný čin (skutková podstata), kto sa môže trestného činu dopustiť, a aký trest páchatelovi za spáchanie trestného činu môže byť uložený.

Trestný zákon v jednotlivých paragrafoch opisuje konkrétne konania, ktoré sú trestnými činmi. Skutkové podstaty jednotlivých trestných činov sú upravené len v Trestnom zákone. Prakticky teda platí, že ak konkrétne konanie nezodpovedá opisu v Trestnom zákone, nemôže ísť o trestný čin.

Trestný zákon rozlišuje dva druhy trestných činov. Relatívne menej nebezpečným druhom trestného činu je prečin. Medzi prečiny sú zaradené všetky trestné činy spáchané z nebanlivosti bez ohľadu na výšku trestu a ďalej trestné činy, ktorých horná hranica nepresahuje 5 rokov trestu odňatia slobody⁵⁸. Zločinom sa rozumie každý úmyselný

⁵⁸ § 10 Trestného zákona (zák. č. 300/2005 Z. z.)

trestný čin, ktorého horná hranica trestnej sadzby presiahne 5 rokov. Osobitnou podkategóriou zločinov, ktoré považuje spoločnosť za najnebezpečnejšie sú obzvlášť závažné zločiny, kde zákon uvádza ako spodnú hranicu trestnej sadzby desať rokov.

Na to, aby napríklad konanie predstaviteľa samosprávy bolo trestným činom, musí toto konanie spĺňať podmienky definované v Trestnom zákone v jeho konkrétnom ustanovení. Znamená to, že musí byť napadnutý objekt chránený zákonom. Tým môže byť život, zdravie, ústavné zriadenie, záujem na riadnej správe vecí verejných, ochrana majetku a podobne. Podľa toho delíme trestné činy do hláv (trestné činy proti životu a zdraviu, proti majetku, proti životnému prostrediu, proti poriadku vo verejných veciach a podobne).

Aby bolo určité konanie kvalifikované ako určitý trestný čin, musí zodpovedať v plnej miere konaniu upravenému v konkrétnom ustanovení Trestného zákona. Podstatnou zložkou skutkovej podstaty je zavinenie. Trestný čin možno spáchať úmyselne alebo z nedbanlivosti.

Trestný čin je spáchaný úmyselne, ak páchatel:

- chcel spôsobom uvedeným v Trestnom zákone porušiť alebo ohroziť chránený záujem⁵⁹,
- vedel, že svojím konaním môže takéto porušenie alebo ohrozenie spôsobiť, a pre prípad, že ho spôsobí, bol s tým uzrozumený⁶⁰.

Zákon pri väčšine trestných činov vyžaduje úmyselné zavinenie. **Ak v paragrafovom znení nie je uvedené**, či sa pri ňom vyžaduje úmyselné alebo nedbanlivostné zavinenie, **vyžaduje sa vždy zavinenie úmyselné**. V prípade, že na trestnosť postačuje zavinenie z nedbanlivosti, je táto skutočnosť vyslovene napísaná v popise konkrétneho trestného činu.

⁵⁹ § 15 ods. a) Trestného zákona

⁶⁰ § 15 ods. b) Trestného zákona

Príklady:Krádež⁶¹

Kto si prisvojí cudziu vec tým, že sa jej zmocní a spôsobí tak malú škodu, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

Pri tomto trestnom čine napriek tomu, že to nie je výslovne uvedené, sa vyžaduje úmysel.

Marenie úlohy verejným činiteľom⁶²

Verejný činiteľ, ktorý pri výkone svojej právomoci z nedbanlivosti zmarí alebo sťažší splnenie dôležitej úlohy, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

Na naplnenie skutkovej podstaty tohto trestného činu stačí zavinenie z nedbanlivosti.

Trestne zodpovedná osoba

Posledná podmienka, ktorá musí byť splnená spočíva v osobe, ktorá sa konania dopustila. Za konanie nie je trestne zodpovedná osoba, ktorá v deň spáchania trestného činu nedovršila vek 14 rokov. Výnimku tvorí trestný čin sexuálneho zneužívania.

Ďalšou okolnosťou vylučujúcou trestnú zodpovednosť osôb je nepričetnosť. Kto pre duševnú poruchu v čase spáchania činu inak trestného nemohol rozpoznať jeho protiprávnosť alebo ovládať svoje konanie, nie je za tento čin trestne zodpovedný. Ďalšími okolnosťami vylučujúcimi protiprávnosť konania sú krajná núdza, nutná obrana, oprávnené použitie zbrane, dovolené riziko, výkon práv a povinností, súhlas poškodeného a plnenie úlohy agenta.

Pre potreby tejto publikácie považujeme za vhodné upozorniť na beztrestnosť konania z dôvodu výkonu práv a povinností⁶³, ktorý znie:

⁶¹ § 212 ods. 1 Trestného zákona

⁶² § 327 ods. 1 Trestného zákona

⁶³ § 27 ods. 1 Trestného zákona

„Čin inak trestný nie je trestným činom, ak ide o výkon práva alebo povinnosti vyplývajúcej zo všeobecne záväzného právneho predpisu, z rozhodnutia súdu alebo iného orgánu verejnej moci, z plnenia pracovných či iných úloh alebo zo zmluvy, ktorá neodporuje všeobecne záväznému právnenému predpisu ani ho neobchádza. Spôsob výkonu práv a povinností nesmie odporovať všeobecne záväznému právnenému predpisu.“

Tento inštitút napríklad umožňuje obmedziť osobnú slobodu policajtom v prípadoch ustanovených zákonom, výkon exekúcie na základe právoplatného rozhodnutia súdu nemôže byť trestným činom krádeže a podobne. Na beztrestnosť takéhoto konania sa, samozrejme, vyžaduje, aby osoby vykonávali svoju právomoc v súlade so zákonom a nie nad jeho rámec.

Výklad niektorých pojmov vyskytujúcich sa v trestných činoch páchaných v oblasti samosprávy

Trestný čin je spáchaný násilím vtedy, ak páchatel použije na jeho spáchanie fyzické násilie, alebo ak je spáchaný na osobe, ktorú páchatel uviedol do stavu bezbrannosti ľstou, alebo použil násilie proti veci iného.⁶⁴ Tento pojem je dôležitý pri posudzovaní napr. trestného činu útoku na verejného činiteľa⁶⁵, kde už nie je trestný postih za verbálny, iba za fyzický útok.

Škoda

Na účely Trestného zákona sa škodou rozumie ujma na majetku, reálny úbytok na majetku alebo na právach, alebo jeho iná ujma, ktorá je v príčinnej súvislosti s trestným činom bez ohľadu na to, či ide o škodu na veci alebo na právach.⁶⁶ Škodou sa na účely tohto zákona rozumie aj získanie prospechu v príčinnej súvislosti s trestným činom.

⁶⁴ § 122 ods. 7 Trestného zákona

⁶⁵ § 323 Trestného zákona

⁶⁶ § 124 Trestného zákona

Výška spôsobenej škody je rozhodujúcim kritériom, ktoré určuje, či konanie bude posudzované ako priestupok alebo ako trestný čin. Pokiaľ je pri trestných činoch uvádzaná škoda, tak jej spôsobenie je povinnou zložkou základnej skutkovej podstaty. Základná škoda, ktorá je pri majetkových trestných činoch malá, však musí prevyšovať sumu 266 €⁶⁷.

Pri niektorých trestných činoch sa vyžaduje vyššia spôsobená škoda, a preto Trestný zákon definuje ďalšie hraničné hodnoty a to škodu väčšiu vo výške viac ako 2 660 €, škodu značnú vo výške viac ako 26 600 € a škodu veľkého rozsahu, čo je viac ako 133 000 €⁶⁸.

Je však potrebné si uvedomiť, že pri niektorých trestných činoch sa spôsobenie škody nevyžaduje, aj keď podľa názvu by sa to dalo predpokladať. Napríklad pri trestnom čine subvenčného podvodu⁶⁹ nie je podstatná výška spôsobenej škody. Na rozdiel od podvodu⁷⁰, kde sa vyžaduje škoda viac ako 266 €.

Verejným činiteľom sa na účely Trestného zákona okrem iných rozumie sudca, prokurátor alebo iná osoba zastávajúca funkciu v orgáne verejnej moci, príslušník ozbrojených síl, osoba v služobnom pomere, **starosta (primátor)**, predseda vyššieho územného celku, **poslanec orgánu územnej samosprávy**, štátny zamestnanec alebo **zamestnanec orgánu štátnej správy, územnej samosprávy** alebo iného štátneho orgánu, osoba, **ktorá vykonáva pôsobnosť v rámci právnickej osoby, ktorej zákon zveruje právomoc rozhodovať v oblasti verejnej správy**, notár, súdny exekútor, člen lesnej stráže, vodnej stráže, rybárskej stráže, poľovníckej stráže, stráže prírody alebo osoba, ktorá má oprávnenie člena stráže prírody, ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená.

Je potrebné si však uvedomiť, že tak pre trestnú zodpovednosť, ako aj pre ochranu verejného činiteľa, sa podľa jednotlivých ustanovení tohto

⁶⁷ § 125 Trestného zákona

⁶⁸ § 125 Trestného zákona

⁶⁹ § 225 Trestného zákona

⁷⁰ § 221 Trestného zákona

zákona vyžaduje, aby trestný čin bol spáchaný v súvislosti s jeho právomocou a zodpovednosťou⁷¹.

Úplatkom sa na účely tohto zákona rozumie vec alebo iné plnenie majetkovej či nemajetkovej povahy, na ktoré nie je právny nárok⁷².

Verejná listina je písomnosť vydaná na základe zákona orgánom verejnej moci v rámci jeho pôsobnosti, ktorá zakladá, mení alebo ruší práva alebo povinnosti alebo osvedčuje ich vznik, zmenu alebo zánik, alebo osvedčuje totožnosť osoby alebo veci, ich stav, vlastnosti alebo spôsobilosť, alebo právom chránené záujmy. Verejnou listinou sú napríklad vysvedčenia, osvedčenia, preukazy a podobne. Napríklad zápisnica z OZ nie je verejnou listinou. Iba uznesenia, pretože spĺňajú definíciu pôsobnosti.

Zverenou vecou sa rozumie vec vo vlastníctve inej osoby aj obce, ktorú má páchatel' na základe zmluvy v oprávnenom užívaní alebo z dôvodov plnenia určitých úloh v držbe so záväzkom použiť ju len na dohodnutý účel.

Vybrané druhy trestných činov, ktoré môžu byť páchané v oblasti územnej samosprávy

V tejto časti sa budem venovať niektorým trestným činom, s ktorými je možné sa stretnúť osobitne v oblasti územnej samosprávy. Zďaleka však nejde o všetky trestné činy, ktoré sa v tejto časti verejnej správy vyskytujú.

Vydieranie⁷³

Trestný čin vydierania spácha ten, kto iného násilím, hrozbou násilia alebo hrozbou inej ťažkej ujmy núti, aby niečo konal, opomenul alebo trpel.

⁷¹ § 128 Trestného zákona

⁷² § 131 ods. 3 Trestného zákona

⁷³ § 189 Trestného zákona

Aj keď sa to nezdá, je potrebné si uvedomiť, že tento trestného činu sa môže dopustiť aj osoba, ktorá iného núti pod hrozbou inej ťažkej ujmy, aby niečo konal. Inou ťažkou ujmov sa nerozumie len násilie, ale aj napríklad hrozba podania trestného oznámenia, hrozba prepustenia zo zamestnania, zverejnenie kompromitujúcich materiálov a podobne. V súčasnosti je časté páchanie trestného činu vydierania v oblasti verejnej správy tým spôsobom, že nadriadený (starosta, riaditeľ verejnej inštitúcie, riaditeľ školy či sociálneho zariadenia) podmieňuje vyplatenie odmien svojim zamestnancom tým, aby mu časť vyplatených odmien vrátili. Problémom pri dokazovaní tejto trestnej činnosti je skutočnosť, že poškodení sú často finančne závislí na páchatelovi a odmietajú vypovedať v postavení svedkov napriek tomu, že ich polícia s požiadavkou na výsluch osloví.

Sprenevera⁷⁴

Sprenevery sa dopustí ten, kto si prisvojí cudziu vec, ktorá mu bola zverená, a spôsobí tak na cudzom majetku malú škodu. Podmienkou je, aby si páchatel prisvojil vec, ktorá mu bola zverená. V praxi sa najčastejšie stretávame so spreneverou (prisvojením si) finančných prostriedkov. Na trestnosť sa vyžaduje preukázanie toho, že osoba si cudziu vec prisvojila, teda že s ňou nakladala ako s vlastnou.

Na to, aby bolo možné páchatela postaviť pred súd a potrestať, je potrebné dokázať:

- a) **že vec (finančné prostriedky) boli osobe zverené**,
napr. dohoda o hmotnej zodpovednosti pri finančných prostriedkoch alebo dohoda o zodpovednosti za zverené hodnoty - aj s vymedzením spôsobu užívania,
- b) **že osoba si vec prisvojila a nakladala s ňou ako s vlastnou**,
tu je potrebné preukázať nielen to, že hodnota alebo vec bola premiestnená z priestoru, kde sa táto obvyčajne nachádzala (budova obecného úradu, školy a podobne), napríklad do obydlija osoby, ale aj to, že si ju prisvojila s úmyslom mať ju v trvalej dispozícii a nie ju len prechodne užívať,
- c) **že bola spôsobená škoda väčšia než malá.**

⁷⁴ § 213 Trestného zákona

Trestného činu sprenevery sa možno dopustiť len vtedy, ak bola spôsobená škoda – teda prisvojená vec – v hodnote viac ako 266 €.

Príklad:

Za spreneveru nemožno považovať skutočnosť, že si starosta obce, prípadne iný zamestnanec obce, odnesie domov a tam prechováva peniaze z obecnej pokladne. Táto skutočnosť sama osebe nemôže naplniť skutkovú podstatu trestného činu sprenevery, nakoľko nie je splnená podmienka, že s vecou nakladá ako s vlastnou. (Účinnou obranou by mohla byť skutočnosť, že podozrivý uvádza, že peniaze boli u neho lepšie zabezpečené alebo ich plánoval vložiť na účet.) Dôkazné bremeno v tomto prípade nesú orgány činné v trestnom konaní.

Ani pri preukázaní prisvojenia si veci (hotovosti) v hodnote 266 eur a menej nemožno páchateľa postihnúť za spáchanie trestného činu sprenevery, ale je možný len postih za priestupok proti majetku.

Neoprávnené používanie cudzieho motorového vozidla⁷⁵

Spáchanie tohto trestného činu spočíva v tom, že páchateľ neoprávnene používa cudzie motorové vozidlo (aj vozidlo obce, školy, zamestnávateľa), ktoré mu bolo zverené písomne. Na rozdiel od trestného činu krádeže, prípadne trestného činu neoprávneného používania cudzieho motorového vozidla pri tomto trestnom čine páchateľ musí mať k vozidlu, ktoré neoprávnene používa, určitý vzťah. Skutku sa teda dopúšťa páchateľ, ktorý vozidlo používa v rozpore s poverením.

Problémom pri dokazovaní trestného činu neoprávneného používania cudzieho (zvereného) motorového vozidla je skutočnosť, že väčšina obcí nemá vo svojich interných predpisoch upravené podmienky, za akých môže konkrétna osoba, v prípade územnej samosprávy najčastejšie starosta (prípadne prednosta, zástupca starostu ale aj obecná/mestská polícia), vozidlo používať. Starostovia, hlavne v malých obciach, používajú toto služobné vozidlo často ako svoje vlastné. Je potrebné si uvedomiť, že na to, aby bolo možné vyvodiť voči takejto osobe trestnoprávnu zodpovednosť, je potrebné preukázať, že vozidlo

⁷⁵ § 217 Trestného zákona

používala neoprávnene. Teda je potrebné preukázať, že vozidlo používa v rozpore s podmienkami určenými na toto používanie. Skutočnosť, že obecné zastupiteľstvo vzalo na vedomie, že starosta používa služobné vozidlo na plnenie úloh súvisiacich s plnením úloh starostu nestačí na to, aby starostu napríklad bolo možné automaticky postihnúť za jeho cestu na druhý koniec republiky, prípadne do zahraničia. Funkcia starostu sa vykonáva 7 dní v týždni 24 hodín denne, a teda by si takúto jazdu mohol odôvodniť. Je preto žiaduce, aby každá obec vo svojich interných normách stanovila povinnosť viesť knihu jász a určila proces schvaľovania a odôvodňovania potreby vykonania jazdy. V prípade preukázania jazdy, ktorá bola vykonaná v rozpore s určitým interným aktom, by už bolo možné toho, kto takúto jazdu vykonal, postihnúť za neoprávnené používanie motorového vozidla. Potom na to, aby sa páchatel dopustil tohto trestného činu nemusí byť spôsobená žiadna škoda. Trestné je akékoľvek úmyselné neoprávnené používanie zverného motorového vozidla v rozpore s účelom, na ktorý bolo zverné.

Neoprávnené vyrobenie a používanie platobného prostriedku, elektronických peňazí alebo inej platobnej karty⁷⁶

Na spáchanie tohto trestného činu sa vyžaduje, aby páchatel neoprávnene vyrobil, pozmenil, napodobnil, falšoval alebo si obstaral platobný prostriedok, elektronické peniaze, inú platobnú kartu vrátane telefónnej karty alebo predmet spôsobilý plniť takú funkciu za účelom použiť ho ako pravý alebo na taký účel ho prechovával, prepravil alebo použil. Za platobný prostriedok sa rozumie všetko, čím možno uskutočniť platbu, napríklad aj mobilný telefón a rovnako údaje z platobnej karty použité prostredníctvom on-line platby.

V oblasti verejnej správy je tento trestný čin páchaný najmä tým, že ten, kto má kartu v oprávnenej držbe (štatutár), použije ju v rozpore s účelom zverenia. Napríklad na čerpacej stanici zaplatí za PHM do svojho vozidla a schodok nevyrovná. Na naplnenie skutkovej podstaty tohto trestného činu sa nevyžaduje spôsobenie škody, avšak v prípade spôsobenej škody nad 266 € je možný súbeh viacerých trestných činov.

⁷⁶ § 219 Trestného zákona

Príklad:

Starosta, ktorý má v zmysle Zásad hospodárenia s majetkom obce povolený limit na platbu kartou do 500 € vykoná platobnou kartou vydanou k obecnému účtu platbu vo výške 800 € na súkromný účel, dopustí sa trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa, nakoľko vykonáva činnosť v rozpore so zákonom s úmyslom získať neoprávnený prospech v súbehu s prečinom neoprávneného používania platobnej karty, keďže bol oprávnený použiť kartu len na platby za služby obce do 500 € a v súbehu s prečinom krádeže, keďže si konaním prisvojil cudziu vec (peniaze na účte patriace obci) a spôsobil tým škodu nie malú, t. j. nad 266 €.

Subvenčný podvod⁷⁷

V súčasnosti, keď sa väčšina investícií do verejnej správy realizuje prostredníctvom finančných prostriedkov získaných z európskych fondov a iných dotačných schém formou dotácií, subvencií alebo iných príspevkov zo štátneho rozpočtu, rozpočtov verejnoprávných inštitúcií alebo iných verejných zdrojov, je potrebné zamerať pozornosť pri kontrole orgánov verejnej správy aj na túto oblasť.

Trestný čin subvenčného podvodu bol do Trestného zákona zapracovaný ako špecifický druh podvodu, ktorý je páchaný v súvislosti s čerpaním prostriedkov z verejných zdrojov v rámci rôznych grantových či dotačných schém. Táto oblasť sa stala záujmom rôznych organizovaných skupín, ktoré, bohužiaľ, je vzhľadom na ich sofistikovanosť ťažké odhaľovať. V zásade je tento druh trestnej činnosti skrytý, avšak páchatelia, ktorí túto trestnú činnosť páchajú mimo zločineckých štruktúr, sa pri nej dopúšťajú často chýb, ktoré si môžu aktívni členovia komunit v obciach všimnúť a upozorniť na ne orgány činné v trestnom konaní.

Trestného činu subvenčného podvodu sa dopustí ten, kto vyláka od iného dotáciu, subvenciu, príspevok alebo iné plnenie zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu verejnoprávnej inštitúcie, rozpočtu štátneho fondu, rozpočtu vyššieho územného celku alebo rozpočtu obce, ktorých poskytnutie alebo použitie je podľa všeobecne záväzného právneho

⁷⁷ § 225 Trestného zákona

predpisu viazané na podmienky, ktoré nespĺňa, a to tým, že ho uvedie do omylu v otázke ich splnenia. Sankciou v danom prípade je trest odňatia slobody na jeden až päť rokov.

Pri trestnom čine subvenčného podvodu v rámci oblasti územnej samosprávy možno rozlišovať rôzne spôsoby jeho spáchania:

- Ak žiadateľ uvádza do omylu poskytovateľa tým, že predstiera okolnosti, že nárok na dotáciu má a pritom ju nemá.

Príklad:

V rámci žiadosti o dotáciu z Ministerstva školstva SR žiadateľ tvrdí, že má havarijný stav na streche základnej školy, a to napriek tomu, že táto je v poriadku, a ako dokumentovanie stavu dá fotografiu strechy požiarnej zbrojnice, ktorú chce skutočne opraviť alebo fotografiu strechy školy zo susednej obce.

Pri tomto druhu spáchania trestného činu subvenčného podvodu sa páchatel' potrestá aj vtedy, ak získané peniaze použije transparentne cez riadne výberové konanie na verejnoprospešný účel, napríklad na strechu požiarnej zbrojnice, ale uvádza do omylu poskytovateľa finančných prostriedkov v tom, že tvrdí, že spĺňa podmienky na poskytnutie dotácie napriek tomu, že ich nespĺňa.

- Pri dotácii na podporu činnosti znevýhodnených skupín alebo národností deklaruje ich určitý počet napriek tomu, že také vysoké počty osôb sa v obci nenachádzajú.
- Ak žiadateľ deklaruje v žiadosti o poskytnutie finančných prostriedkov pravdivé skutočnosti, spĺňa všetky podmienky, dotácia mu je následne schválená, avšak dotáciu použije na iný účel, ako bola určená.

Príklad:

Obec má v havarijnom stave strechu požiarnej zbrojnice a aj strechu školy. Podá projekt na rekonštrukciu strechy základnej školy, za účelom dotácie od Ministerstva školstva SR, keďže obec ako žiadateľ spĺňa v tomto smere všetky stanovené podmienky. Následne sa však starosta obce alebo obecné zastupiteľstvo, resp. obidva orgány samosprávy v súčinnosti rozhodnú, že z poskytnutej dotácie ministerstva školstva zrekonštruujú strechu požiarnej zbrojnice, ktorá je vo viac havarijnom stave. Rovnako sa však za trestný čin potrestá páchatel' aj vtedy, keď finančné prostriedky z ministerstva školstva určené na opravu strechy školy použije na opravu telocvične v budove tej istej školy. Aj v tomto prípade totiž úspešný žiadateľ použije poskytnuté finančné prostriedky na iný účel, ako boli určené. To, že prostriedky boli použité na verejnoprospešný a nie súkromný účel, je z hľadiska možného trestnoprávneho postihu irelevantné. Túto skutočnosť by však v prípadnom súdnom konaní bolo možné považovať za určitý druh poľahčujúcej okolnosti.

V oblasti verejnej správy je tiež často páchaným a zriedka odhaľovaným druhom trestného činu subvenčného podvodu spôsob, keď osoba, ktorá ako štatutár alebo ako zamestnanec toho, kto má právo posudzovať a schvaľovať dotáciu, poskytne túto aj tomu, o ktorom vie, že podmienku na jej poskytnutie nespĺňa.

Príklad:

Po povodni v obci vláda SR rozhodne, že každému, komu bola vytopená pivnica, poskytne jednorazové odškodné 1 000 € a tieto prostriedky bude na základe žiadosti rozdeľovať príslušná obec, na ktorej účet peniaze pošle. Starosta obce po tejto informácii z dôvodu, že si nechce nikoho pohnevať, poskytne na zasiahnutej ulici 1 000 € každej jednej domácnosti bez ohľadu na to, či pivnicu zatopenú mala alebo nie, a to dokonca aj vtedy, keď táto domácnosť žiadnu pivnicu nemá.

Predstavitelia samosprávy ako páchatelia v pozícii pomocníkov pri trestných činoch subvenčných podvodov

Pri trestnom čine subvenčného podvodu je potrebné si uvedomiť, že podľa ustanovení Trestného zákona je trestné aj účastníctvo na trestnom čine, ktorým sa rozumie organizovanie, navádzanie na trestný čin, objednanie trestného činu alebo pomoci pri trestnom čine, pričom trestnosť účastníka sa posudzuje rovnako ako trestnosť páchatela trestného činu.⁷⁸

V zmysle tohto ustanovenia je za svoje konanie podľa príslušnej legislatívy možné potrestať pomocníka, teda toho, kto úmyselne poskytol inému pomoc na spáchanie trestného činu, najmä zadovážením prostriedkov, odstránením prekážok, radou, utvrdzovaním v predsavzatí, sľubom pomôcť po trestnom čine.

V praxi sa často stáva, že osoba, ktorá má záujem poberať plnenie od štátu alebo inej verejnej inštitúcie potrebuje na to, aby dostala nejakú dotáciu, príspevok alebo subvenciu potvrdenie. Napríklad o pobyte, o tom, že s niekým žije v spoločnej domácnosti, o zaplatení dane, o bezúhonnosti a podobne. Ak predstaviteľ obce vydá takejto osobe, o ktorej vie, že určitú podmienku nespĺňa, v rozpore s realitou potvrdenie o jej splnení a táto ho následne použije ako podklad na priznanie dávky, príspevku dotácie alebo subvencie, je tento predstaviteľ trestne postihniteľný za trestný čin subvenčného podvodu, a to bez ohľadu na výšku poskytnutého príspevku.

Príklad:

Ak predstaviteľ obce vydá osobe v rozpore so skutočnosťou potvrdenie o tom, že žije v spoločnej domácnosti so svojím dieťaťom a ona si na toto dieťa uplatní daňový bonus, dopúšťa sa pomoci pri prečine subvenčného podvodu a môže byť rovnako ako osoba, ktorej je bonus vyplatený (aj v sume menej ako 100 €), potrestaná trestom odňatia slobody až na 5 rokov.

⁷⁸ § 21 Trestného zákona

Ďalšou skupinou trestných činov, ktorých sa okrem iných môže dopustiť aj osoba v postavení štatutára obce alebo obcou povereného pracovníka, sú trestné činy porušovania povinnosti pri správe cudzieho majetku⁷⁹, skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej evidencie⁸⁰ a machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe⁸¹.

Pri trestnom čine porušovanie povinnosti pri správe cudzieho majetku môže byť páchatelom len osoba, ktorá má povinnosť opatrovať alebo spravovať cudzí majetok, pričom táto povinnosť musí byť daná zákonom, súdnym rozhodnutím alebo zmluvou. Okrem iných medzi takéto subjekty zaradujeme osoby:

- zamestnávateľa povinného odvádzať za svojich zamestnancov platby na zabezpečenie zdravotného poistenia a sociálneho zabezpečenia a ich zálohové platby z dane z príjmu⁸²,
- starostu obce, primátora mesta a prednostu obecného (mestského) úradu.

Porušovanie povinnosti pri správe cudzieho majetku⁸³

Porušenie povinnosti spravovať alebo opatrovať cudzí majetok spočíva v tom, že páchatel koná v rozpore s vymedzením obsahu tejto povinnosti. Z hľadiska zavinenia sa vyžaduje úmyselné zavinenie, ktoré musí zahŕňať porušenie konkrétnej povinnosti opatrovať alebo spravovať majetok. Musí byť teda definované konkrétne konanie (vecne, miestne a časovo), ktorým bola porušená konkrétna povinnosť vyplývajúca zo zákona alebo titulu. Pre naplnenie skutkovej podstaty sa vyžaduje spôsobenie malej škody.

Skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej evidencie⁸⁴

Skutku sa dopustí páchatel, ktorý uvedie nepravdivé alebo hrubo skresľujúce údaje alebo zatají povinné údaje o závažných skutočnostiach

⁷⁹ § 237 Trestného zákona

⁸⁰ § 259, 260 a 261 Trestného zákona

⁸¹ § 266 Trestného zákona

⁸² § 35 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu

⁸³ § 237 Trestného zákona

⁸⁴ § 259 Trestného zákona

vo výkaze, v hlásení, vo vstupných údajoch vkladanych do počítača alebo v iných podkladoch slúžiacich na taxatívne dané účely, ktorými sú :

- a) štatistické zisťovanie v úmysle zabezpečiť sebe alebo inému neoprávnené výhody,
- b) evidenciu zamestnancov v úmysle zabezpečiť sebe alebo inému neoprávnené výhody,
- c) kontrolu účtovníctva,
- d) kontrolu použitia dotácie, subvencie alebo iného plnenia zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu verejnoprávnej inštitúcie, z rozpočtu štátneho fondu, z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu obce,
- e) určenie ceny majetku alebo kurzu cenného papiera pri jeho prevode alebo prechode na inú osobu,
- f) konkurz, vyrovnanie, reštrukturalizáciu alebo oddĺženie,
- g) zápis do obchodného registra alebo katastra nehnuteľností, evidencie motorových vozidiel alebo iného registra podľa osobitného predpisu.

Za tento skutok sa potrestá odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky, pričom sa nevyžaduje spôsobenie škody.

Na naplnenie skutkovej podstaty trestného činu skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej evidencie sa vyžaduje úmyselné zavinenie. Konanie z nedbanlivosti, ktoré zodpovedá popisu, je trestné len v prípade, že týmto konaním je spôsobená škoda veľkého rozsahu (133 000 €).

Machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe⁸⁵

Kto v súvislosti s verejným obstarávaním alebo verejnou dražbou v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému prospech koná v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom o verejnom obstarávaní alebo verejnej dražbe alebo dojedná niektorému súťažiteľovi alebo účastníkovi verejnej dražby prednosť alebo výhodnejšie podmienky na úkor iných súťažiteľov alebo účastníkov verejnej dražby, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky.

⁸⁵ § 266 Trestného zákona

Trestné činy verejných činiteľov

Tejto skupiny trestných činov sa môže dopustiť iba osoba v postavení verejného činiteľa.⁸⁶

Zneužívanie právomoci verejného činiteľa⁸⁷

V danom prípade je trestne postihnuteľný verejný činiteľ, ktorý v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech,

- a) vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu, alebo
- b) prekročí svoju právomoc, alebo
- c) nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu.

Potrestaný môže byť odňatím slobody na dva roky až päť rokov.

Na postih sa vyžaduje preukázanie niektorého z uvedených konaní a zároveň úmysel spôsobiť škodu alebo získať neoprávnený prospech. V tejto súvislosti je potrebné si uvedomiť, že nie je podstatné, či verejný činiteľ konaním získal prospech pre seba alebo pre akúkoľvek inú osobu. Neoprávneným prospechom sa rozumie akékoľvek materiálne alebo nemateriálne zvýhodnenie, na ktoré by verejný činiteľ alebo iná osoba inak nemala nárok. Čo sa týka výšky spôsobenej škody, táto nie je rozhodujúca a nie je podstatné ani či bola spôsobená. Rozhodujúci je úmysel verejného činiteľa škodu alebo prospech spôsobiť.

Marenie úlohy verejným činiteľom⁸⁸

Verejný činiteľ, ktorý pri výkone svojej právomoci z nedbanlivosti zmarí alebo podstatne sťaží splnenie dôležitej úlohy, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

Na naplnenie skutkovej podstaty tohto trestného činu síce stačí zavinenie z nedbanlivosti, avšak skutková podstata vyžaduje zmarenie

⁸⁶ § 128 Trestného zákona

⁸⁷ § 326 Trestného zákona

⁸⁸ § 327 Trestného zákona

alebo sťaženie splnenia dôležitej úlohy vyplývajúcej z právomoci verejného činiteľa. **V praxi je práve definovanie pojmu „dôležitá úloha“ problematické.** Dôležitosť úloh je potrebné posudzovať podľa konkrétneho významu z hľadiska štátu či organizácie, ktorej sa týka. Problematický je aj pojem „podstatne sťaží“. Pri tomto ustanovení je teda len na posúdení konkrétneho orgánu činného v danom trestnom konaní, či určitú úlohu za dôležitú považuje a či konkrétne konanie považuje za sťaženie splnenia takejto úlohy.

Marenie úlohy verejným činiteľom, t. j. spôsobenie škody veľkého rozsahu⁸⁹

Skutku sa dopustí verejný činiteľ, ktorý z nedbanlivosti nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci pri správe majetku štátu, majetku obce, majetku vyššieho územného celku alebo majetku verejnoprávnej inštitúcie, hoci vedel, že tým môže porušiť alebo ohroziť záujem chránený týmto zákonom, avšak bez primeraných dôvodov sa spoliehal, že také porušenie alebo ohrozenie nespôsobí, a spôsobí tým škodu veľkého rozsahu na majetku štátu, majetku obce, majetku vyššieho územného celku alebo ním spôsobí ťažkú ujmu na zdraví viacerých osôb, alebo smrť viacerých osôb.

Na rozdiel od zneužitia právomoci sa tu na trestnosť nevyžaduje úmyselné konanie páchatela, ale spôsobenie škody veľkého rozsahu, prípadne spôsobenie ťažkej ujmy alebo smrti viacerých osôb.

Korupcia

Korupčné trestné činy patria medzi časté trestné činy verejných činiteľov. Patria sem v prvom rade skutky, pri ktorých osoba prijíma úplatok.

Prijímanie úplatku⁹⁰

Obe ustanovenia postihujú konanie verejných činiteľov za to, že pre seba alebo pre inú osobu prijímú, žiadajú alebo si dajú sľúbiť úplatok. Rozdiel medzi týmito ustanoveniami je v tom, že § 328 Trestného

⁸⁹ § 327 Trestného zákona

⁹⁰ § 328 a 329 Trestného zákona

zákona postihuje konanie, kedy je úplatok prijímaný všeobecne a v prípade § 329 Trestného zákona sa na naplnenie vyžaduje, aby bol úplatok prijímaný v súvislosti s obstarávaním veci všeobecného záujmu. Tomu zodpovedá aj trestná sadzba, kde za prečin podľa § 328 TZ možno uložiť trest 2 až 5 rokov a za zločin podľa § 329 TZ trest odňatia slobody na 3 až 8 rokov.

Obstaraním veci všeobecného záujmu je činnosť, ktorá súvisí s riadnym a nestranným plnením úloh týkajúcich sa záujmu celej spoločnosti, resp. určitej sociálnej skupiny.

Páchateľom týchto trestných činov môže byť iba osoba, ktorá za úplatok zneužila svoje zamestnanie, povolanie, postavenie alebo výkon funkcie uvedeným spôsobom alebo osoba, ktorá sa podieľa na obstaraní veci všeobecného záujmu.

Z ustanovenia tiež vyplýva dôležitá vec, a síce, že minimálny finančný limit pre úplatok nie je stanovený a nevyžaduje sa teda jeho hodnota ani vo výške malého prospechu.

Nepriama korupcia⁹¹ je špecifickým druhom „sprostredkovanej“ korupcie, keď úplatok neprijme, resp. nedá si sľúbiť priamo osoba, ktorá má právo o veci rozhodnúť, ale osoba, ktorá sľúbi, že bude svojím vplyvom pôsobiť na výkon právomoci takejto úradnej osoby.

Trestné nie je len to, keď niekto úplatok prijíma, ale aj to, keď niekto úplatok dáva. Tieto skutky upravujú trestné činy: podplácanie, volebná korupcia či športová korupcia.

Podplácanie⁹²

Trestným je konanie, pri ktorom páchatel' priamo alebo cez sprostredkovateľa sľúbi, ponúkne alebo poskytne úplatok inému, aby konal alebo sa zdržal konania tak, že poruší svoje povinnosti vyplývajúce

⁹¹ § 336 Trestného zákona

⁹² § 332 a 333 Trestného zákona

zo zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie, alebo kto takéto konanie spácha v súvislosti s obstarávaním vecí všeobecného záujmu.

Volebná korupcia⁹³

Z pohľadu činnosti aktívnych občanov v oblasti územnej samosprávy sú zaujímavými trestné činy súvisiace s voľbami (či už do orgánov obce, alebo aj inými), ako aj činy v súvislosti s konaním referenda.

Volebnej korupcie sa dopustí ten, kto priamo alebo cez sprostredkovateľa poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok tomu, kto má právo voliť, zúčastniť sa na referende alebo na ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, aby:

- a) volil alebo hlasoval určitým spôsobom,
- b) nevolil alebo nehlasoval určitým spôsobom,
- c) nevolil alebo nehlasoval vôbec, alebo
- d) sa nezúčastnil volieb, referenda alebo ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, alebo z tohto dôvodu priamo alebo cez sprostredkovateľa poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok inej osobe, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

Rovnako sa potrestá aj ten, kto v súvislosti s výkonom práva voliť a zúčastniť sa na referende úplatok prijme, žiada alebo si nechá sľúbiť.

Dôvodom, pre ktorý je toto ustanovenie v Trestnom zákone, je ochrana spoločenského záujmu na čistote a úplatkami neovplyvnenom slobodnom výkone volebného práva.

Trestné je teda aj konanie, keď niekomu ponúka páchatel' úplatok za to, že sa volieb alebo referenda nezúčastní. Práve účasť na referende je často dôležitá, nakoľko sa na jeho platnosť vyžaduje viac ako 50-percentná účasť všetkých oprávnených voličov.

Poskytnutím úplatku je jeho priame odovzdanie, ale aj nepriame poskytnutie materiálnej či inej výhody vo forme protislužby.

⁹³ § 336a Trestného zákona

Marenie prípravy a priebehu volieb a referenda⁹⁴

V súvislosti s voľbami je potrebné spomenúť aj trestný čin marenie prípravy a priebehu volieb a referenda, ktorého skutková podstata spočíva v tom, že niekto inému násilím alebo hrozbou násilia, alebo ľstou bráni vo výkone ústavného práva voliť alebo hlasovať v referende, alebo iného takým spôsobom k výkonu takýchto ústavných práv núti.

Na rozdiel od volebnej korupcie sa pri tomto trestnom čine vyžaduje násilie, hrozba násilia alebo ľsť, pričom volič v tomto prípade nemá žiadny osoh z toho, že svoje volebné právo nevyužije, ale naopak, je do konania nútený.

Krivé obvinenie⁹⁵

Kto iného lživó obviní z trestného činu v úmysle privodiť jeho trestné stíhanie, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.

Účelom tohto ustanovenia je záujem spoločnosti na ochrane pred lživými obvineniami z trestného činu a na dôvodnej činnosti orgánov činných v trestnom konaní a súdu. Je preto potrebné uvedomiť si aj pri podávaní trestného oznámenia zodpovednosť za vedomé uvádzanie nepravdivých skutočností.

Na naplnenie skutkovej podstaty tohto trestného činu sa vyžaduje úmyselné uvedenie lživého obvinenia s cieľom privodenia trestného stíhania. Skutková podstata spočíva v nepravdivom obvinení konkrétnej osoby zo spáchania trestného činu, pričom spravidla je toto oznamované priamo niektorému z orgánov činných v trestnom konaní. Na to, aby sa skutku páchatel dopustil nie je podstatná forma, akou bolo obvinenie urobené, teda či bolo napríklad urobené ústne do zápisnice, písomne alebo iným spôsobom. Podstatným je obsah tohto oznámenia.

Pod lživým obvinením je potrebné chápať vedomé nepravdivé oznámenie skutkových okolností a hlavne o tom, kto by mal byť jeho páchatelom. Je potrebné si tiež uvedomiť, že na to, aby mohol byť

⁹⁴ § 351 Trestného zákona

⁹⁵ § 345 Trestného zákona

páchateľ postihnutý, nie je potrebné uvedenie konkrétneho mena a priezviska osoby, ale stačí, ak je v danom kontexte možné túto osobu individuálne identifikovať.

Krivá výpoveď a krivá prisaha⁹⁶

Kto ako svedok v konaní pred súdom alebo v trestnom konaní alebo na účely trestného konania v cudzine pred prokurátorom alebo policajtom, alebo pred sudcom medzinárodného orgánu uznaného Slovenskou republikou uvedie nepravdu o okolnosti, ktorá má podstatný význam pre rozhodnutie, alebo kto takú okolnosť zamlčí, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.

Marenie výkonu rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky⁹⁷

Kto marí alebo podstatne sťažuje výkon rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky tým, že nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho rozhodnutia, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

Falšovanie a pozmeňovanie verejnej listiny, úradnej pečate, úradnej uzávery, úradného znaku a úradnej značky⁹⁸

Kto verejnú listinu, úradnú pečať, úradnú uzáveru, úradný znak, úradnú značku alebo ciachu falšuje, podstatne pozmení ich obsah v úmysle, aby sa použili ako pravé, alebo ich použije ako pravé, alebo si ich nechá vyhotoviť s úmyslom použiť ich ako pravé, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky.

Predstavitelia územnej samosprávy vo vzťahu k páchaníu trestných činov v oblasti správy daní a hospodárskej disciplíny

Z hľadiska predstaviteľov územnej samosprávy predstavuje trestná činnosť v oblasti správy daní špecifický druh trestnej činnosti. Tieto ustanovenia sú uvedené v piatej hlave Trestného zákona, pričom ich predmetom je okrem iného ochrana plnenia povinností voči štátu, najmä v oblasti platenia daní. Uvedená skutočnosť je daná tým, že obec je pri plnení svojich úloh jednak správcom miestnych daní (daň

⁹⁶ § 346 Trestného zákona

⁹⁷ § 350 Trestného zákona

⁹⁸ § 352 Trestného zákona

z nehnuteľnosti) a zároveň je z pohľadu ostatných daní platcom dane respektíve zamestnávateľom, ktorý je povinný odviešť zrazenú daň. Vzhľadom na uvedené sa môže predstaviteľ obecnej samosprávy (dokonca aj obec ako právnická osoba) dostať do pozície páchatela tak v pozícii správcu dane (subjektu, ktorý daň vyberá a spravuje), ako aj v pozícii daňovníka (teda toho, kto je povinný zaplatiť alebo odviešť splatnú daň alebo odvod).

Predstaviteľ obce ako páchatel v pozícii správcu dane

Predstaviteľ obce ako páchatel v pozícii správcu dane sa môže okrem iných dopustiť trestných činov:

Marenie úlohy verejného činiteľa z nedbanlivosti

Obec ako správca dane z nehnuteľnosti v zmysle zákona je povinná zabezpečiť, aby daň, ktorú má v správe, bola riadne a včas vybraná. V zmysle zákona o správe daní a poplatkov je obec ako správca dane povinný evidovať podané daňové priznania, vydať rozhodnutia o stanovení príslušnej dane a vykonávať úkony a opatrenia, aby vyrubená daň bola riadne a včas príslušným daňovníkom zaplatená.

Je potrebné uvedomiť si, že príjem z miestnych daní (najmä dane z nehnuteľnosti, ale aj z ubytovania, za psa a pod.) predstavuje často nezanedbateľný príjem rozpočtu obce. Správa miestnych daní je z hľadiska záujmu spoločnosti na zabezpečení riadneho výberu daní dôležitou úlohou. Z tohto teda vyplýva, že jej neplnenie, aj keď z nedbanlivosti, napíňa skutkovú podstatu trestného činu marenie úlohy verejného činiteľa v zmysle § 327 Trestného zákona.

Zneužitie právomoci verejného činiteľa

Je potrebné tiež konštatovať, že nie je vylúčená ani trestnoprávna zodpovednosť za úmyselný trestný čin zneužitie právomoci verejného činiteľa v prípade, že sa podarí preukázať, že starosta v postavení správcu dane s úmyslom zadovážiť inému neoprávnený prospech nekoná vo veci výberu dane od konkrétneho subjektu. V tomto prípade by sa starosta obce (ako štatutár správcu dane) dopúšťal skutku svojim potenciálnym nekonaním.

Predstaviteľ obce ako páchatel' v pozícii daňovníka

Obec ako právnická osoba podlieha daňovým povinnostiam rovnako ako každá iná právnická osoba v rámci Slovenskej republiky. Rovnako sa teda okrem iných trestných činov môže osoba konajúca v jej mene, prípadne obec ako právnická osoba dopustiť niektorého z trestných činov proti hospodárskej disciplíne, a to skrátenie dane a poistného, neodvedenie dane a poistného, nezaplatenie dane, skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej evidencie, skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej evidencie z nedbanlivosti, poškodzovanie finančných záujmov Európskych spoločností (§ 261 úmyselne, § 263 nedbanlivosť), porušenia povinnosti pri riadení a kontrole, prípadne trestný čin neoprávneného zamestnávania.

Pri týchto trestných činoch je potrebné rozlišovať, kto sa konania dopustil a kto je za konkrétne konanie trestne zodpovedný. Za konanie v mene právnickej osoby je zodpovedný v prvom rade ten, kto za ňu (oprávnene) konal, následne ten, kto konať mal, a v prípade konania na príkaz ten, kto dal na konanie (prípadne nekonanie) príkaz.

Príklad:

Ak starosta obce (preukázateľne) vydá príslušnému zamestnancovi daňového oddelenia obecného úradu príkaz, aby daň nebola konkrétnemu subjektu vyrubená, zodpovedá on, nie daný zamestnanec.

Trestného činu nezaplatenia dane a poistného podľa § 278 TZ sa dopustí ten, kto v deň splatnosti nezaplatí splatnú daň alebo poistenie napriek tomu, že v deň ich splatnosti mal dostatok finančných prostriedkov na ich zaplatenie. Toto ustanovenie chráni záujem štátu na riadnom platení daní a postihuje toho, kto v lehote splatnosti nezaplatí splatnú daň alebo poistné (napríklad do Sociálnej poisťovne). Trestného činu neodvedenia dane a poistného sa páchatel' dopustí, ak ako zodpovedná osoba konajúca v mene právnickej osoby zadrží a neodvedie príslušnému príjemcovi daň alebo poistenie.

Týchto činov sa najčastejšie dopúšťajú zamestnávateľia (aj obec v pozícii zamestnávateľa) tým, že z hrubej mzdy svojich zamestnancov zrazia

poistné na sociálne poistenie, zdravotné poistenie alebo preddavkovú daň, ktorú však následne v rozpore so zákonom neodvedú na účet daňového úradu, sociálnej alebo zdravotnej poisťovne.

Trestné činy chrániace informácie v obchodnom styku, podnikanie alebo informácie súkromné

Ide napríklad o trestné činy ohrozenia obchodného, bankového, poštového telekomunikačného alebo daňového tajomstva, ďalej zneužívania informácií v obchodnom styku, rôzne formy trestnej činnosti pri verejnom obstarávaní alebo verejnej dražbe a machinácie v súvislosti s účasťou na verejnom obstarávaní alebo dražbe.

Skutkové podstaty uvedených trestných činov chránia zdravé podnikateľské prostredie, trhovú ekonomiku a riadnu správu vecí verejných. Každý, kto pôsobí v prostredí územnej samosprávy či už ako volený predstaviteľ alebo zamestnanec, si musí uvedomiť, že je povinný chrániť informácie, s ktorými sa oboznámi v rámci svojej činnosti. Tak isto sú chránené aj informácie daňového, poštového a telekomunikačného tajomstva.

Rada na záver - nevyšetrujte namiesto vyšetrovateľa

Pri podávaní trestného oznámenia nie je potrebné uvádzať právnu kvalifikáciu trestného činu, teda určovať policajtovi (vyšetrovateľovi), aký trestný čin má vyšetrovať. Bez ohľadu na to, akým spôsobom svoje oznámenie označíme, orgán činný v trestnom konaní posudzuje podanie podľa jeho obsahu. Rovnako nie je vhodné, ak navrhujeme vyšetrojúcemu orgánu, akým spôsobom je potrebné vyšetrovanie viesť. O tom, aké dôkazné prostriedky je možné a vhodné použiť, rozhoduje ten, kto vyšetrovanie vykonáva. Samozrejme, ak napríklad disponujeme údajmi o svedkoch, ktorí by nami oznamované podozrenia potvrdili, tak ich oznámime.

Verím, že Vám táto kapitola pomôže uľahčiť rozhodovanie, či v pochybeniach s ktorými sa stretnete je potrebné podať trestné oznámenie, alebo je vhodnejšie obrátiť sa na prokuratúru so žiadosťou o posúdenie zákonnosti postupu či konania. Aj konanie, ktoré nie je trestné, môže byť v súlade so zákonom a treba naň upozorňovať.

ZOMOS je komunita aktívnych bojovníkov proti korupcii na lokálnej úrovni. Trápili nás, a spojili problémy s územnou samosprávou. Tieto spoločne zdieľané problémy nás nakoniec priviedli aj k systematickej obhajobe samosprávnych princípov, transparentnosti, boju proti korupcii a k pomoci ďalším ľuďom cestou špecializovaného občianskeho združenia.

V súčasnosti chodíme osobne hlavne do malých obcí a podporujeme tam miestnych občanov, čím pomáhame budovať nové zdravé komunity a nových kompetentných lídrov, z ktorých sa mnohí stávajú aj verejne činní. Prispievame vzdelávaním, vypracovávaním odborných stanovísk, podporou právneho povedomia a tiež aktívnou účasťou na obecných zastupiteľstvách. Roky dobrovoľníckej práce hovoria a odhodlaní a vytrvalosť našich členov, ktorí berú budovanie občianskej spoločnosti a upevňovanie samosprávnych princípov ako svoje poslanie.

Naším cieľom je zapájať občanov do rozhodovania v rámci samospráv, podporovať občiansku informovanosť a navrhovať spôsoby zlepšenia územnej samosprávy. Nosná časť našej práce je podpora aktívneho občianstva priamo „doma“, t.j. v danej obci. Implementácia riešení „zvonka“ môže priniesť dočasné zlepšenie, ale len opravdivý záujem miestnych občanov je trvalou cestou k lepšie spravovanej spoločnosti. Naše dlhodobé skúsenosti to potvrdzujú.

ZOMOS je na Slovensku jedinečný práve týmto svojim „osobným“ prístupom. Viac ako sto obcí, kde sme participovali pri riešeníach problémov potvrdzuje, že tento prístup prináša výsledky. Aj touto publikáciou chceme pomôcť k lepšiemu pochopeniu fungovania samosprávy a zároveň k budovaniu sebavedomej občianskej spoločnosti.

ZORIENTUJ SA V SAMOSPRÁVE
kolektív autorov



Návrh obálky: Ing. arch. Andrej Marcinka
Textová úprava: Mgr. Zuzana Trstenská, PhD.
Tlačiareň: Chránená dielňa ALFA, Banská Bystrica

ISBN 978-80-971402-2-9

