

## FINANČNÝ SYSTÉM A HOSPODÁRENIE OBCE

ALENA PAULIČKOVÁ

### ÚVOD

Jednou z najčastejšie diskutovaných otázok vo sfére miestnych samosprávnych orgánov je problém zabezpečenia ich finančno-ekonomickej samostatnosti. Inými slovami povedané, ide o vytvorenie takých organizačno-právnych, ekonomických, sociálnych a ďalších podmienok, aby obce mohli splniť úlohy, ktoré im vyplývajú v prvom rade z príslušných právnych predpisov samostatne a nezávisle od iných než vlastných príjmových zdrojov. S naznačeným problémovým okruhom úzko súvisí aj otázka príjmovej základne obcí.

Formovanie príjmovej základne obcí je väčšinou pokladané za dlhodobý proces vo vývoji orgánov územnej samosprávy. Tento kontinuálny proces sa nepodarilo úspešne zaviesť ani v sústave národných výborov, ktoré predsa do určitej miery možno považovať za predchodcov dnešného obecného zriadenia (najmä pokiaľ ide o ich samosprávny charakter). Aj súčasnosť nasvedčuje tomu, že v prípade tvorby príjmovej základne ide o mimoriadne zložitý a citlivý problém územnej samosprávy. Od toho, aké príjmové zdroje majú na základe príslušných právnych úprav obce k dispozícii, závisí nielen rozsah úloh, ktoré môžu plniť, ale aj kvalita ich realizácie.

Problematika príjmovej základne obcí je organicky, logicky, systémovo aj existenčne spätá s celkovou kryštalizáciou vzájomných vzťahov a väzieb:

1. medzi štátnym rozpočtom Slovenskej republiky a rozpočtami územnej samosprávy a
2. medzi ďalším článkom verejných rozpočtov, ktorým sú štátne účelové fondy.

Štátny rozpočet Slovenskej republiky i rozpočty obcí sú základom systému verejných rozpočtov zostavovaných v Slovenskej republike. Tieto články verejných rozpočtov tvoria relatívne samostatné finančno-ekonomické i finančnoprávne celky. Na strane druhej sú však medzi sebou vzájomne previazané celou sústavou ekonomických a právnych väzieb. Medzi štátnym rozpočtom a miestnymi rozpočtami existuje veľmi úzka závislosť a podmienenosť. Vo finančnej teórii i praxi sa prezentuje iba názor o závislosti rozpočtov obcí na štátnorozpočtových prostriedkoch. S týmto prístupom sa však nemožno len tak uspokojiť. Podľa môjho názoru nie iba rozpočty obcí sú závislé od zdrojov štátneho rozpočtu, ale existuje aj opačne ponímaná závislosť, ktorá sa na prvý pohľad môže javiť ako akási fikcia. Berúc do úvahy zmeny, ktoré v podmienkach Slovenskej republiky nastali v ostatných rokoch, možno hovoriť aj o závislosti

zdrojov štátneho rozpočtu od finančných prostriedkov, ktoré v minulosti mali charakter miestnych príjmov. V uvedenom rámci sa takáto závislosť prezentuje v podobe prístupu príslušných normotvorných orgánov štátu ku kreovaniu týchto článkov verejných rozpočtov, čo sa prejavuje v prvom rade pri vyčleňovaní príjmových zdrojov štátneho rozpočtu. Tým, že sa v súvislosti s realizáciou daňovej reformy odňali obciam príjmové zdroje, ktoré mali na miestnej úrovni svoju tradíciu a kvalitu a presunuli sa na základe zmeny právnych predpisov do dispozičnej sféry štátneho rozpočtu, sa v prenesenom zmysle slova aj štátny rozpočet stal závislým od tradičných zdrojov miestnych rozpočtov.

Tvorba príjmovej základne obcí predstavuje v slovenských podmienkach problémový okruh, ktorý sa týka nielen samosprávnych orgánov, ale aj štátu a ktorý v sebe zahŕňa ekonomické, politické, sociálne, právne a iné aspekty. Ak už spomínam právne aspekty, nepatria sem iba finančnoprávne, ale aj ústavné, administratívnoprávne, v určitom rámci aj obchodnoprávne súvislosti. Príspevok je však zameraný prevažne na finančnoprávne aspekty.

## 1. PODSTATA A POŽIADAVKY NA PRÍJMOVÚ ZÁKLADŇU OBCÍ

Príjmovou základňou obcí sa územným samosprávnym celkom vyčleňuje určitý obsahový (kvalitatívny) a objemový (kvantitatívny) súhrn peňažných zdrojov a prostriedkov, ktorými obce môžu disponovať a využívať ich v záujme plnenia svojich úloh a cieľov.

Príjmová základňa obcí predstavuje teda nielen kvantitatívny, ale aj kvalitatívny objem vyčlenených peňažných prostriedkov pre rozpočtové a finančné hospodárenie obcí. V tomto kontexte možno na príjmovú základňu obcí nazerať ako na východiskovú bázu pre ich celkové rozpočtové a finančné hospodárenie. Pokiaľ sa už spomína príjmová základňa obcí, treba pod ňou chápať tak tie príjmové zdroje, ktoré tvoria rozpočtovú súčasť obecných príjmov, ako aj finančné zdroje sústredované v mimorozpočtových peňažných fondoch obcí.

Na príjmovú základňu obcí sa kladú viaceré požiadavky. V tomto zmysle by mala byť:

1. objemovo výdatná, to znamená, že ju majú tvoriť výnosné príjmové zdroje,
2. relatívne stabilná, najmä z pohľadu dlhodobého výnosu príjmových zdrojov,
3. právne zaručená (zabezpečená, fixovaná), t. j. obce musia mať zaručené príjmové zdroje prostredníctvom ich právneho zakotvenia,
4. schopná flexibility, t. j. musí sa vedieť prispôbovať zmenám úloh a podmienkam, v ktorých obce pôsobia.

Teória verejných financií sa po dlhoročných skúsenostiach s uplatňovaním rôznych konštruovaných municipiálnych finančných systémov ujednotila vo vymedzení požiadaviek, ktoré by mal municipiálny finančný systém spĺňať. Podľa viacerých autorov k nim patrí hlavne:

- stabilita municipálneho finančného systému,
- účinnosť municipálneho finančného systému,

- konzistencia miestneho finančného systému s verejnými financiami a so všeobecne vytýčenými cieľmi fiskálnej politiky,
- administratívna náročnosť municipálneho finančného systému,
- priehľadnosť municipálneho finančného systému,
- finančná samostatnosť, resp. jej určitý stupeň,
- municipiálna autonómia a jej zodpovednosť.<sup>1)</sup>

Tieto vyššie uvedené požiadavky je možné bližšie špecifikovať, čím danú problematiku budeme vidieť v komplexnom chápaní.

Stabilita municipálneho finančného systému by mala byť dosahovaná v pomerne dlhom časovom období. Zmeny v daňovom určení a aj zmeny v daňových sadzbách vedú k destabilizácii municipálneho finančného systému. Dôležitým prvkom je stabilná daňová základňa, zabezpečujúca municipalitám stabilný daňový výnos a umožňuje aj objektívnejšie a presnejšie zostavovanie príjmovej a výdavkovej stránky obecných rozpočtov. Ak budú obecné rozpočty stabilnejšie a budú mať stabilnú štruktúru, možno lepšie a dokonalejšie plánovať rozsah a úroveň poskytovaných verejných statkov.

Objemová výdatnosť príjmových zdrojov obcí tvorí jednu z rozhodujúcich požiadaviek charakterizujúcich príjmovú základňu týchto orgánov. Obce ako orgány územnej samosprávy plnia celý rad úloh a funkcií v oblasti verejnej správy, najmä v tej zložke, ktorá sa označuje ako územná samospráva. Okrem toho, že obce sú samosprávnymi orgánmi pôsobiacimi v rámci daného územia, plnia aj úlohy orgánu štátnej správy, ktoré na ne preniesol štát. Tieto úlohy sú natoľko rozmanité, členité a početné, že bez adekvátneho finančného krytia ich obce objektívne nemôžu realizovať. Preto musia byť vybavené takými príjmovými zdrojmi, ktoré sú predovšetkým z hľadiska ich objemu dostatočne výnosné. Takáto výnosnosť by sa v prvom rade mala týkať vlastných príjmových zdrojov a až v druhom rade ostatných príjmov.

Relatívna stabilita príjmových zdrojov má zásadný koncepčný význam pre formovanie príjmovej základne obcí. Iba tie príjmové zdroje, ktoré sú dostatočne stabilné (z hľadiska ich druhu, objemu a dlhodobej výnosnosti), môžu mať pre plnenie úloh obcí praktický význam. Nepravidelné a náhodné príjmy, ako aj príjmy obdobnej povahy, nemôžu výraznejším spôsobom profilovať príjmovú základňu obcí.

Záruky formou práva vytvárajú nevyhnutné právne predpoklady pre objemovú výdatnosť a relatívnu stabilitu príjmových zdrojov obcí. Právo prostredníctvom právnych noriem musí zaručovať príjmovú základňu obcí. V tomto zmysle môže byť právne zaručená iba taká príjmová základňa obcí, ktorá:

- má jednotlivé druhy príjmových zdrojov vymedzené v právnych normách,
- neumožňuje, resp. zabraňuje tomu, aby vyčlenené príjmové zdroje mohli byť obci odňaté.

<sup>1)</sup> PEKOVÁ J.: *Hospodaření obcí a rozpočet*. Codex Bohemia, Praha 1997.

Tiež PAŘÍZKOVÁ I.: *Požadavky na fungování municipálního finančního systému s přihlédnutím k právnímu postavení organizačních složek a příspěvkových organizací*. Časopis pro právní teorii a praxi, č. 3/2002, s. 235.

Skutočnosť, že vo vzťahu k obciam sú každoročne v rámci zákona o štátnom rozpočte špecifikované nielen druhy, ale aj výška niektorých príjmových zdrojov (vyjadrená buď absolútne, napríklad v prípade dotácií, alebo relatívne, určitým percentom z výnosu napríklad cestnej dane) ešte sama osebe neznamená pre príjmovú základňu obcí záruku formou práva. Príjmovú základňu obcí chápem komplexne ako súhrn jednotlivých požiadaviek na ňu kladených, to znamená v jednote ich vzájomného pôsobenia. Každoročné dohadovanie a schvaľovanie príjmových zdrojov pre obce v rámci zákona o štátnom rozpočte nekorešponduje s jednotlivými požiadavkami na príjmovú základňu, najmä na jej stabilitu a objemovú výdatnosť.

Schopnosť flexibility síce nedosahuje význam predchádzajúcich požiadaviek na príjmovú základňu obcí, avšak zohráva mimoriadnu úlohu najmä v prípadoch, keď sa menia úlohy, pôsobenie a postavenie obcí v systéme riadenia. Predovšetkým v súčasnom období sa stále viac zdôrazňuje nutnosť posilniť decentralizáciu riadenia a rozhodovacej činnosti orgánov územnej samosprávy a zabezpečiť, aby obce ako jej reprezentantky sa viac podieľali na správe vecí verejných. Samozrejme, že takéto decentralizačné snahy nemôžu nájsť uplatnenie tam, kde sa súčasne nevytvorí zodpovedajúci priestor v rámci príjmových zdrojov, ktoré tvoria príjmovú základňu obcí.

Aj v tomto smere patrí dôležitá úloha právnenému zakotveniu nových príjmových druhov.

Problémy tvorby príjmovej základne obcí sú bezprostredne spojené s problematikou príjmovej časti rozpočtu obce. Od právneho riešenia príjmovej časti rozpočtov obcí sa totiž odvíja aj tvorba ich príjmovej základne.

V dôsledku historických zmien sa menil charakter obcí, ktorý stále závisel a závisí od individuálnych podmienok života obce, čo do veľkosti územia a počtu obyvateľov. Menila sa aj územná samospráva, inak povedané schopnosť obce na správu svojich vecí v rámci svojho územia. V období správy obecných záležitostí a majetku obce národnými výbormi sa do popredia dostala správa štátu, vertikálna podriadenosť a prakticky došlo k likvidácii územnej samosprávy.

Reformou sa obec postupne kryštalizuje do dnešnej podoby, v ktorej majú nezastupiteľné miesto orgány obce; rozhodujú o základných otázkach života obce, pričom sú kompetentné v oblasti organizácie, ekonomiky, kreačnej právomoci a v oblasti normotvorby. Starosta, orgán obce, je najvyšším výkonným orgánom, ktorý obec reprezentuje navonok. Finančný systém obce je založený na sústave príjmov, výdavkov a ich použitia a na dotáciách zo štátneho rozpočtu, rozoznávame účelové a neúčelové dotácie. Finančné hospodárenie obcí predstavuje hospodárenie podľa obecného rozpočtu; každá obec si zostavuje sama svoj vlastný rozpočet, hospodári s prostriedkami rozpočtu v priebehu rozpočtového roka, ktorý je zhodný s kalendárnym rokom. Obec zriaďuje rozpočtové a príspevkové organizácie, sú napojené na rozpočet zriaďovateľa a hospodária samostatne podľa vlastného rozpočtu. Z prebytku prostriedkov rozpočtu obce sa vytvária fondy. Podstatnou príjmovou zložkou príjmov obce sú miestne poplatky, taxatívne uvedené v zákone o miestnych poplatkoch, pričom každá obec vyberá poplatky v závislosti od svojho charakteru a veľkosti.

Obec samostatne hospodári so svojím majetkom a s majetkom štátu, ktorý je v nájme obce. Pri hospodárení s majetkom obce sa uplatňujú zásady hospodárenia s majetkom obce.

Podľa zákona SNR o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov obec samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku. Na základe tejto skutočnosti je dôležité mať na zreteli rešpektovanie obce ako samostatného celku štátnou mocou a správou. Inými slovami, obciam možno ukladať povinnosti výlučne na základe zákona, čo napríklad obciam umožňuje združovať sa navzájom, ak si tým zabezpečia realizovanie vlastných záujmov. Dve alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce. Tým pádom vzniká nová obec v území zlúčených obcí. Územie obcí, podstatný znak obce je utváraný katastrálnym územím. Obce sa môžu rozdeľovať, deliť. Pred aktom delenia je nevyhnutnou podmienkou dohoda obcí, ktorou sa usporiadajú majetkové a právne vzťahy, tiež názvy a sídla orgánov.

Dôležitou skutočnosťou pri správe vnútorných vecí obcí je samostatné hospodárenie obcí so svojím nehnuteľným a hnutelným majetkom, s majetkom, ktorý je vo vlastníctve štátu. Do tejto oblasti sa zaraďuje i zostavovanie a schvaľovanie rozpočtu obcí a záverečného účtu, správu miestnych daní a poplatkov a usmerňovanie ekonomickej činnosti obcí. Samospráva obcí sa vykonáva orgánmi obce, obecným zastupiteľstvom a starostom obce. Do kompetencií obecného zastupiteľstva patrí okrem iného určovať zásady hospodárenia s majetkom obce, obecné zastupiteľstvo schvaľuje rozpočet obce, uznáša sa na nariadeniach, patrí tu i určovanie organizácie obecného úradu, obecné zastupiteľstvo v skratke rozhoduje o základných otázkach života obce.

Významný podiel má obecné zastupiteľstvo v oblasti normotvorby, vydáva všeobecne záväzné nariadenia, kontroluje používanie rozpočtových prostriedkov, v oblasti kreačnej tvorí vlastné orgány, zriaďuje pre svoje potreby iniciatívne, výkonné, kontrolné orgány, ktoré plnia funkciu poradnú, ďalej obecnú políciu a hlavného kontrolóra.

Odbor rozpočtu zostavuje návrh rozpočtu a predkladá ho na príslušné orgány, je zodpovedný za rozpočtový proces podieľaním sa na zostavovaní záverečného účtu o skutočnom plnení.

Základnou úlohou odboru rozpočtu je zabezpečiť dosiahnutie plánovaného rozpočtu. Odboru územného plánovania patrí budovanie infraštruktúry, plánu výstavby budov, ovplyvňovanie vyššej efektívnosti verejných služieb a predvídanie vývoja verejného sektora. Organizačný a riadiaci odbor zabezpečuje vhodnú administratívnu techniku. Odbor podnikania predstavuje významný výkonný orgán, ktorého základom je rýchle rozhodovanie. Personálny odbor okrem záujmu o zamestnancov organizuje rôzne rekvalifikačné a iné kurzy. Informovanosť obyvateľstva, zlepšenie aktivít má na starosti odbor pre styk s verejnosťou, ktorý získava obyvateľov pre volebný program. Dobrovoľné občianske komisie zastupujú obyvateľov obce, ide o poradné orgány. Významným poradným orgánom sú verejné schôdze občanov, kde sa uskutočňuje zoznamovanie s hospodárením obce.

Fungovanie obce je do značnej miery závislé od jej finančného potenciálu. Financie sú peňažné vzťahy, ktoré vznikajú v procese tvorby, rozdeľovania a používania finančných zdrojov. Všeobecne ekonomické a finančné slovníky uvádzajú pod pojmom financie, financie istého subjektu, ktoré vyjadrujú jeho majetkovú situáciu. Ďalej uvá-

dzajú, že ide o verejné financie, ktoré sa týkajú riadenia peňažných zdrojov, pričom zdrojmi disponuje štát a orgány verejnej správy. Prikláňame sa k názoru, že verejné financie sú sústavou finančných vzťahov, ktoré vytvárajú peňažné hospodárenie orgánov územnej samosprávy. Financovanie znamená poskytnutie finančných prostriedkov, inými slovami, použitie peňažných fondov na krytie finančných potrieb štátu a tiež podnikov a organizácií. Poznáme centralizované financovanie, čo znamená používanie centrálnych peňažných fondov. V tomto zmysle môže ísť o financovanie rozpočtové, ktoré má nenávratný charakter a financovanie úverové s návratným charakterom. Decentralizované financovanie zahŕňa používanie peňažných fondov podnikov, družstiev a organizácií a používanie peňažných fondov orgánov miestnej správy.

Ústavná úprava finančného hospodárenia obcí ustanovuje v článku 65 obec ako právnickú osobu, ktorá za podmienok, ktoré sú zákonom ustanovené samostatne hospodáriť s vlastným majetkom, a tiež so svojimi finančnými prostriedkami. Podrobnosti o hospodárení s majetkom obce a o majetku štátu vo vlastníctve obcí obsahuje zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. Medzi finančné prostriedky obcí patria v prvom rade vlastné príjmy obcí, či už daňové alebo nedaňové, ktoré sú v správe obcí podľa predpisov, zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch, v znení neskorších predpisov, ktorý ustanovuje fakultatívne 11 druhov poplatkov, pričom nie všetky obce vyberajú všetky poplatky. Závisí to od konkrétnych znakov obce, čo do veľkosti a počtu obyvateľov obce, tiež v zmysle zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov, kde obce predstavujú správcov daní a poplatkov, pričom správa daní zahŕňa evidovanie, vyrubovanie a vymáhanie daní. Procesnoprávna daňová sféra by sa mala uskutočňovať v súlade so zásadou zákonnosti, neverejnosti daňového konania, materiálnej pravdy, na základe zásady hospodárnosti a zachovávanía mlčanlivosti.

Súčasnú právnu úpravu finančného hospodárenia obcí predstavuje zákon NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov. Predmet úpravy zákona upravuje problematiku štátneho rozpočtu, tvorbu, postavenie, funkciu, postavenie rozpočtov obcí, použitie štátneho rozpočtu a rozpočtu obce. Zákon tiež upravuje podmienky vzniku a hospodárenia rozpočtových a príspevkových organizácií. Rozpočtové hospodárenie obcí nesie v sebe znaky hospodárenia so štátnym rozpočtom, jeho prostriedkami, pričom štátny rozpočet je základný nástroj finančnej politiky štátu, ekonomický nástroj, ktorým sa zabezpečuje rozdeľovanie jeho prostriedkov. Rozpočtové hospodárenie Slovenskej republiky, resp. rozpočtové hospodárenie obcí sa riadi rozpočtom v príslušnom rozpočtovom roku, ktorý je zhodný s kalendárnym rokom. V rozpočte štátu, štátneho fondu a obce sa uplatňuje jednotné triedenie príjmov a výdavkov, rozpočtová klasifikácia, ktorú stanovuje ministerstvo všeobecne záväzným právnym predpisom. Do rozpočtu obce sa prenášajú prostriedky zo štátneho rozpočtu v súvislosti s výkonom úloh štátnej správy. Podmienkou prevodu je výkon štátnej správy obcami v priebehu roka; prevod uskutočňuje Ministerstvo financií, pričom sa musí previesť zodpovedajúci objem prostriedkov z rozpočtovej kapitoly. Pravidlá rozpočtového hospodárenia obsahujú časový a účelový aspekt použitia rozpočtových prostriedkov, a síce, že rozpočtové prostriedky môžu byť použité iba do konca rozpočtového roka a s nimi hospodáriace subjekty sú viazané použitím na stanovené

účely, to znamená, že rozpočtové prostriedky nemožno prevádzať do nasledujúceho rozpočtového roka, pričom výdavky bankou do 31. decembra nerealizované zafažia rozpočet organizácie nasledujúceho rozpočtového roka. Ak v priebehu roka vznikne potreba mimoriadnej úhrady, možno úhradu realizovať rozpočtovým opatrením.

To znamená, že v prípade nezabezpečenej úhrady v rozpočtovej kapitole sa použijú rozpočtové opatrenia, ktoré vykoná vláda a rozsah rozpočtových opatrení ustanoví zákon na príslušný rozpočtový rok, pričom ide o presuny rozpočtových prostriedkov, povolené prekročenie limitu výdavkov, viazanie rozpočtových prostriedkov. Povinnosť viesť operatívnu evidenciu o rozpočtových opatreniach v priebehu roka majú rozpočtové a príspevkové organizácie.

Finančné hospodárenie obce predstavuje hospodárenie podľa rozpočtu obce, kde obec kryje svoje potreby predovšetkým vlastnými rozpočtovými príjmami. Na výkon samosprávnych funkcií obce môže sa poskytnúť zo štátneho rozpočtu dotácia, a to na príslušný rozpočtový rok. Dotácie rozoznávame účelové a všeobecné. Obec svoje potreby financuje predovšetkým z vlastných zdrojov, štátnych dotácií sa domáha výlučne v medziach zákona.

Finančný systém má trvalo vytvárať obnovované zdroje na zabezpečovanie potrieb obce, ktoré v procese vývoja, najmä v dôsledku technického pokroku, vzrastajú. Finančný systém je založený na štruktúre vlastných príjmov a výdavkov, ich uplatnení a použití a na štruktúre dotácií. Príjmy zahŕňajú najmä príjmy z miestnych daní a dávok, príjmy zo zisku obecných podnikov a výnosy z obecného majetku. Príjmy môžu vzrastať na základe snahy a aktivity obce, dotácie sú založené na zákonodarstve. Hospodárenie podľa rozpočtu obce zahŕňa zostavovanie podľa jednotného triedenia príjmov a výdavkov, zabezpečovanie krytia všetkých záväzkov, poskytovanie informácií na účely návrhu štátneho rozpočtu, finančné usporiadanie k štátnemu rozpočtu a štátnym fondom po skončení rozpočtového roka.

Prebytok hospodárenia po skončení rozpočtového roka neprepadá. Schodok svojho hospodárenia vyrovnáva obec z rezervného fondu, z rozpočtu bežného roka, či iných mimorozpočtových fondov obce. Mimorozpočtové fondy obce sa tvoria zo zostatku fondov z minulých rokov, zo zdrojov bežného roka, o ich použití rozhoduje obecné zastupiteľstvo. Peňažné fondy obcí sa používajú prostredníctvom príjmov a výdavkov obecného rozpočtu, výnimku tvorí prevod prostriedkov medzi fondmi navzájom.

Medzi príjmy obce, ako už bolo spomenuté, patria podiely na daniach v správe štátu. Z podielu na výnose cestnej dane obec vytvára cestný fond. Prostriedky cestného fondu sa používajú na výstavbu, opravu a údržbu miestnych komunikácií. Vo výške, ktorá je určená obecným zastupiteľstvom, obec vytvára rezervný fond, s ročným prídeľom 10 % prebytku hospodárenia na príslušný rozpočtový rok. Zo zostatku fondov z minulého roka, z ďalších zdrojov bežného roka, z príjmov obce z predaja bytov obec vytvára fond rozvoja bývania. Výsledky hospodárenia peňažných fondov obcí obsahujú záverečný účet obce. Základom ale zostáva stabilná daňová a poplatková základňa.<sup>2)</sup>

<sup>2)</sup> PAŘÍZKOVÁ I.: *Požadavky na fungování municipálního finančního systému s přihlednutím k právnímu postavení organizačních složek a příspěvkových organizací*. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2002, s. 235 a násl.

## 2. OBCE A ICH PRÍJMY

Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov. Podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, vlastnými príjmami obce sú

1. príjmy z majetku obce
2. príjmy z majetku štátu, ktorý bol obce prenechaný do nájmu
3. príjmy z fondov obce
4. výnosy daní obecných podnikov
5. výnosy daní právnických osôb obce
6. príjmy z miestnych daní a poplatkov
7. výnosy pokút za priestupky
8. výnosy dobrovoľných zbierok a dobrovoľných príspevkov
9. dary od fyzických osôb
10. dary od právnických osôb
11. príjmy z obligácií
12. príjmy z úverov a pôžičiek
13. iné príjmy.

Ak má štát záujem na rozvoji obce, poskytne jej účelovú štátnu dotáciu, jej použitie je preskúmateľné štátnym orgánom. Podľa normatívu, ktorý určí vláda, poskytne sa obci neúčelová štátna dotácia, v prípade ak jej vlastné príjmy nepostačujú na plnenie úloh samosprávy. Obec zakladá účelové obecné fondy na plnenie svojich úloh, pre viac obcí môže obec zriadiť regionálny alebo záujmový fond. Fond si zriaďuje radu fondu, ktorá vykonáva správu fondu. Dane a poplatky obec využíva na podporu životného prostredia.

Hoci je rozpočtový proces obce v zásade totožný s rozpočtovým procesom, ktorý sa uplatňuje v štátnom rozpočte, platia tu isté špecifiká. Obce si zostavujú a schvaľujú svoj rozpočet aj záverečný účet v rámci vlastnej právomoci. Spôsob zverejnenia je obvyklý, ide o zverejnenie na obecnej oznamovacej tabuli, najneskôr 15 dní pred schvalovaním rozpočtu, či záverečného účtu. Rozpočet i záverečný účet schvaľuje obecné zastupiteľstvo. Ustanovenie § 26 zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov taxatívne vymenúva vlastné príjmy rozpočtu obce:

- daňové a nedaňové príjmy, ktoré obec spravuje,<sup>3)</sup>
- podiely na daniach v správe štátu,
- príjmy z obecných cenných papierov,
- prostriedky, ktoré sa previedli z mimorozpočtových peňažných fondov,
- príjmy zo splácania poskytnutých pôžičiek,
- dary a výnosy zbierok,
- odvody a penále.

Okrem vlastných príjmov tu zaraďujeme:

- dotácie zo štátneho rozpočtu,

<sup>3)</sup> Niektorí autori považujú za daňové príjmy aj výnos miestnych poplatkov. Napr. PEKOVÁ J.: *Reforma miestnych rozpočtů*. Finance a úvěr, č. 2/1993, s. 88.



- dotácie zo štátnych fondov,
- prijaté úvery,
- príjmy zo zostatku likvidácie štátneho podniku,
- iné príjmy.

Výdavky obce smerujú:

- na výkon samosprávnych funkcií,
- na činnosť rozpočtových a príspevkových organizácií,
- na kapitálové potreby,
- na rozvoj územia,
- vratky prijatých pôžičiek,
- splátky prijatých úverov,
- výdavky na pomoc v náhlej núdzi občanom,
- prevody do mimorozpočtových peňažných fondov,
- prevody do regionálnych alebo záujmových fondov obcí,
- na emisiu cenných papierov,
- na úhradu výnosov majiteľom cenných papierov,
- výdavky na finančné investície.

Výdavky zahŕňajú aj návratné finančné výpomoci právnickým a fyzickým osobám so sídlom na území obce na konkrétne akcie a vopred určené okruhy potrieb.

Návrh rozpočtu obce na nasledujúci rozpočtový rok sa musí predložiť obecnému zastupiteľstvu do 31. decembra bežného roka, ak sa nepredloží, obec bude hospodáriť podľa rozpočtu obce predchádzajúceho rozpočtového roka. V tomto prípade mesačné výdavky nesmú prekročiť 1/12 rozpočtu obce, ktorý bol schválený na predchádzajúci rozpočtový rok.

Rozpočet musí byť obecným zastupiteľstvom schválený do 31. decembra bežného roka, inak sa rozpočtové hospodárenie spravuje od 1. januára rozpočtového roka do schválenia rozpočtu rozpočtovým provizóriom. Po schválení rozpočtu obce sa zúčtujú príjmy a výdavky, ktoré sa uskutočnili počas rozpočtového provizória.

Už niekoľko rokov prebieha diskusia o tom, či jednotné rozpočtové pravidlá platné pre všetky rozpočtové kapitoly (do začiatku roka 2003 už spolu 22x novelizované – pozn. autorky) a jednotná rozpočtová klasifikácia, ktorú spravida v ročných periódach vydáva Ministerstvo financií Slovenskej republiky, zodpovedá požiadavkám obcí po uskutočnenej reforme. Je reálne, že najbližší vývoj pôjde cestou ako napr. v Českej republike, kde existuje niekoľko samostatných právnych úprav.<sup>4)</sup>

Obec si vedie účtovníctvo o príjmoch a výdavkoch. V zmysle zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov, musia právnické osoby preukazovať svoje výdavky, pričom zákon ustanovuje rozsah a obsah účtovnej závierky. Právnické osoby a ostatné osoby na účely zákona, teda fyzické osoby, zahraničné osoby a pod-

<sup>4)</sup> Popri zákone č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech sú to najmä – zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územných rozpočtů, – zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

nikatelia, sa nazývajú účtovné jednotky. Predmetom účtovníctva, o ktorom účtujú účtovné jednotky, môže byť majetok, záväzky, rozdiel majetku a záväzkov, príjmy a výdavky. Účtovné obdobie účtovania účtovných jednotiek je kalendárny rok. Pri účtovaní sa používajú prostriedky výpočtovej a inej techniky, účtovníctvo sa vedie v peňažných jednotkách slovenskej meny. Pri účtovaní sa vykonávajú účtovné zápisy, vedú sa účtovné knihy.

Hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu, ktoré boli poskytnuté obciam, kontrolujú územné finančné orgány, v prípade potreby ministerstvo. Neoprávnené použitie, alebo zadržanie prostriedkov rozpočtu obce, má za následok porušenie rozpočtovej disciplíny, subjekty, ktoré porušili neoprávnené rozpočtovú disciplínu, sú povinné čiastku nahradiť a zaplatiť penále vo výške 0,2 % do príslušného rozpočtu.

Právna úprava majetku obce je ustanovená v zákone SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obce, ktorého účelom je ustanoviť, ktoré veci z majetku štátu prechádzajú do vlastníctva obcí. Do vlastníctva obcí prechádzajú veci, okrem hnutelností patriacich orgánom miestnej štátnej správy. Patria tu aj veci, s ktorými hospodárila rozpočtová a príspevková organizácia, či štátny podnik, na ktoré prešla zriaďovateľská funkcia obce, ústredného orgánu štátnej správy, príslušného orgánu štátnej správy. Obec nevlastní majetok, ktorý vlastní štát, pozemky občanov, nehnuteľný majetok inej ako štátnej organizácie, majetok škôl v štátnom vlastníctve. Medzi majetok obce zaraďujeme majetkové práva obce.

Spravovať majetok môže aj organizácia, ktorú obec zriadila, alebo založila. Podľa zákona, v súlade so zásadami hospodárenia s majetkom obce a so štatútom mesta, správa obecného majetku zahŕňa:

- oprávnenie držať majetok,
- oprávnenie užívať majetok,
- oprávnenie brať úžitky z majetku,
- oprávnenie nakladať s majetkom.

Pre obecný podnik sa používajú ustanovenia zákona č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku. Obecným podnikom je štátny podnik, ktorého majetok prešiel do majetku obce. Obec je zakladateľ obecného podniku. V zmysle nariadenia vlády č. 175/1993 Z. z. o finančnom hospodárení štátnych podnikov, sú vlastnými finančnými zdrojmi štátneho podniku základné imanie a rezervný fond, zisk, odpisy hmotného a nehmotného majetku. Základné imanie sa používa na krytie majetku, ku koncu roka sa znižuje alebo zvyšuje. Rezervný fond sa dopĺňa z ročného zisku do doby dosiahnutia minimálneho zostatku fondu piatimi percentami. Na zvýšenie základného imania štátneho podniku sa môže použiť zostatok rezervného fondu.

Na doplnenie rezervného fondu, na príspevku pracovníkovi, na prídely do fondov, na prevody nerozdeleného zisku do ďalšieho roka sa používa zisk podniku. Časť majetku sa môže zveriť do správy mestským časťami hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a mesta Košice.

Majetok obce sa môže použiť najmä pre verejné účely, pre podnikateľskú činnosť a na výkon samosprávy obce.

Na verejné účely je majetok:

- verejne prístupný,
- používa sa obvyklým spôsobom,
- spravuje ho obec,
- udržiava ho obec,
- financuje ho obec,
- za použitie majetku obce na verejné účely sa vyberajú miestne poplatky a verejné dávky,
- obec môže používanie verejného majetku obmedziť.

Ako podstata pre obecné podniky a inú formu podnikateľskej činnosti slúži majetok obce určený na podnikateľskú činnosť. Majetok obce určený na výkon samosprávy sa používa:

- na plnenie záväzkov,
- na uspokojovanie potrieb obce,
- na činnosť orgánov obce.

Povinnosťou obce, ktorá financuje tento majetok z obecného rozpočtu, alebo účelového obecného fondu, je:

- spravovať majetok,
- udržiavať majetok.

Organizovať zbierku, povoliť lotériu a inú hru možno na:

- údržbu majetku,
- zveľaďovanie majetku,
- rozmnoženie majetku.

Hlavnou povinnosťou orgánov obce, organizácií je hospodáriť s majetkom obce a s majetkom v štátnom vlastníctve v prospech rozvoja obce a jej občanov a ochrany a tvorby životného prostredia.

V takto vymedzených súvislostiach obce majetok zveľaďujú, chránia a zhodnocujú. Obce sú zo zákona povinné:

- udržiavať a chrániť majetok,
- zabrániť poškodeniu, strate a zneužitiu,
- obce musia použiť všetky právne prostriedky na ochranu majetku,
- obce používajú včas svoje práva a oprávnené záujmy pred príslušnými orgánmi,
- osobitné predpisy upravujú nakladanie s predmetmi v múzeách a galériách,
- osobitné predpisy upravujú nakladanie s knižničnými fondmi knižníc.

Zásady hospodárenia s majetkom určuje obecné zastupiteľstvo, ktoré upravuje práva a povinnosti organizácií, ktoré zriadila obec pri správe majetku obce. Obec taktiež upravuje podmienky odňatia majetku organizáciám zriadeným obcou, postup prenechávania majetku do užívania, nakladanie s cennými papiermi.

Obecné zastupiteľstvo vždy schvaľuje zmluvné prevody vlastníctva hnutelného a nehnuteľného majetku. Pri územných zmenách obce musia usporiadať svoje majet-

kovoprávne vzťahy, dohoda o vyrovnaní obsahuje rozdelenie vecí a finančných prostriedkov.

Obec v týchto súvislostiach tvorí podmnožinu množiny štát. Je jasné, že štát a obec sú v pomerne úzkej komunikácii. Napríklad podobnosť tvorby a charakteru rozpočtu štátu a obce a tiež poskytnutie účelových a neúčelových dotácií. Ústava Slovenskej republiky v článku 71 uvádza: „Na obec možno zákonom previesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy.“ Pokračuje, „náklady takto preneseného výkonu uhrádza štát“. V ústave sa uvádza, že obec vydáva všeobecne záväzné nariadenia a povinnosti a obmedzenia možno obci ukladať len zákonom. To, že obec disponuje pomerne širokou škálou práv, ktoré sú zákonom garantované práva, je jednoznačné. Do budúcnosti je potrebné i nutné zamedziť akémukoľvek zasahovaniu zo strany štátnej moci do samostatnosti obcí v oblasti rozhodovania a života obcí. V tomto by mala byť právna regulácia obcí a finančného hospodárenia obcí neúprosná, aby nedochádzalo k zneužívaniu moci, ako sme svedkami v období zmien, prevratov a volieb. Voľby do orgánov územnej samosprávy by sa mali brať vážne, s úctou a pripravenosťou. Je dôležité, aby osoba, poslanec a poslankyňa, bola pripravená na výkon náročnej funkcie, pretože človek predovšetkým sám, správaním a prístupom, vytvára podmienky života okolo seba a podmienky vzniku právnych noriem. Je nutné dosiahnuť zhodu teoretických poznatkov s možnosťou uplatňovania poznatkov v praxi a zabrániť nepripravenosti, neinformovanosti a nedostatku uvedomenia akéhokoľvek rozmeru.

Súčasná situácia na úseku finančného hospodárenia obce je charakterizovaná určitými prvkami najmä právnej nejasnosti. Súvisí to so všeobecne známymi okolnosťami prípravy a realizácie reformy verejnej správy. Vzťah štátnej správy a územnej samosprávy, kreovanie vyšších územných celkov, postavenie obcí z pohľadu štátneho rozpočtu a v neposlednom rade niektoré otvorené otázky, pokiaľ ide o pripravovanú daňovú reformu, vyvolávajú viac otázok, než na ktoré je možné v súčasnosti uspokojivo zodpovedať. Neprekvapuje, že právne riešenia sú stavané podľa predchádzajúcich politických usmernení a dohôd. Príprava vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie by však mohla byť jedným z činiteľov, ktoré v krátkom čase napomôžu posunúť viaceré otvorené otázky vzťahu štátu a obcí do finálnej a právne uspokojivo stvárnenej podoby. Zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na samosprávne kraje, ani zákon o podpore regionálneho rozvoja, ako príklady súčasnej normotvorby však v dnešnej navrhovanej podobe celkom iste mnohých neuspokoja.

Zákon o obecnom zriadení podáva charakteristiku rozpočtov obcí ako základu finančného hospodárenia obcí. Obdobne zvyrazňuje postavenie miestnych rozpočtov ako vyjadrenia ekonomickej samostatnosti obcí zákon o rozpočtových pravidlách Slovenskej republiky. Podľa tejto právnej formulácie by teda rozpočty obcí mali byť finančno-ekonomicky samostatné a tým aj nezávislé od iných príjmových zdrojov. Bolo by zbytočné presviedčať sa o tom, že rozpočty obcí vyjadrujú ekonomickú samostatnosť obcí.

Samostatnosť chápem a posudzujem ako určitý stav konkrétneho subjektu, ktorý by mal vyjadriť:

- v prvom rade nezávislosť od iného subjektu, t. j. autonómnosť vo vzťahu k nemu,
- v druhom rade schopnosť existencie a rozvoja,
- v treťom rade schopnosť existencie a rozvoja popri inom subjekte.<sup>5)</sup>

Tieto požiadavky možno vzťahovať aj na rozpočty obcí. Ak máme posudzovať problematiku územnej samosprávy ako celok, je evidentné, že rozpočty obcí vyjadrujú skôr ekonomickú nesamostatnosť, a tým aj závislosť od iných zdrojov, než samostatnosť. Aj napriek právne deklarovanej samostatnosti jednotlivé finančnéprávne normy túto „deklaráciu samostatnosti“ v skutočnosti potláčajú.<sup>6)</sup> To však neznamená, že obce ako orgány územnej samosprávy nepreukázali svoju opodstatnenosť. Zákondarar mal vyjadriť svoju predstavu o ekonomickej samostatnosti obcí reálnejším spôsobom. Ak však chcel prijať právne úpravy kompatibilné s právnymi predpismi iných krajín, potom bolo potrebné vytvoriť aj ekonomicke-právne predpoklady pre takúto samostatnosť.

Doteraz však nie je vytvorený taký systém príjmovej základne obcí, ktorý by vylučoval závislosť miestnych rozpočtov od štátnorozpočtových zdrojov. Je diskutabilné, či takúto nezávislosť možno v praxi aj dosiahnuť. Snáď je to možné v individuálnych prípadoch, avšak nie komplexne v rámci sústavy orgánov územnej samosprávy. Niekedy sa v teórii zdôrazňuje, že na vine je nevyhovujúca rozpočtová skladba vlastných rozpočtových príjmov obcí. Tento problém však nemožno zovšeobecňovať. Tam, kde chýba ekonomicke zázemie, ekonomicke potenciál daného regiónu, kde sa de facto nenachádza právnymi normami vyčlenený príjmový zdroj, resp. neexistuje právny titul pre získavanie príjmových zdrojov, aj tá najoptimálnejšia rozpočtová skladba sa minie svojmu účelu a poslaniu. Typickým príkladom v tomto smere sú miestne poplatky, ktorých výnos je zásadne rozdielny v závislosti od veľkosti obce, jej polohy a pod. Na zákone č. 544/1990 Zb. veľmi zreteľne vidieť, že samotná kvantita ešte nemusí znamenať kvalitu, čo v tomto prípade znamená prínos pre rozpočty obcí z výnosu miestnych poplatkov. Iba niektoré z miestnych poplatkov majú takpovediac celorepublikové uplatnenie v každej obci, avšak väčšina z nich je z hľadiska ich uloženia iba lokálnym nástrojom.<sup>7)</sup>

Inou otázkou však je, či obce majú v súčasných spoločensko-ekonomicke podmienkach k dispozícii stabilné a objemovo výdatné rozpočtové zdroje, ktoré by mohli eliminovať, resp. obmedziť viazanosť rozpočtov obcí na štátny rozpočet.

Finančnú nezávislosť a teda aj samostatnosť obcí nie je možné budovať na vyčlenení jedného, resp. dvoch príjmových zdrojov, aj keď by sa z pohľadu právnej konštrukcie mohli zdať objemovo výdatnými a stabilnými. Rovnako som toho názoru, že finančnú nezávislosť obcí v absolútnom ponímaní ani nemožno dosiahnuť. Nepočíta s ňou dokonca ani Európska charta miestnej samosprávy, ktorá v čl. 9 vymedzuje finančné zdroje miestnych orgánov. Práve naopak, zdôrazňuje ochranu finančne slabších miestnych

<sup>5)</sup> Samostatnosť treba posudzovať aj v svetle decentralizácie a fiskálnej autonómie. KAMENÍČKOVÁ V.: Rozpočty miest a obcí. *Finance a úvér*, č. 10/1992, s. 475.

<sup>6)</sup> BABČÁK V.: *Finančnépráve problémy tvorby príjmovej základne obcí* (Upravená habilitačná prednáška). Právny obzor, č. 1/2001, s. 20.

<sup>7)</sup> GRUŇ L. – PAULÍČKOVÁ A.: *Finančnépráve inštitúty*. Eurounion s. r. o. Bratislava 2003, s. 144.

samosprávnych orgánov prostredníctvom prerozdelenia finančných prostriedkov v ich prospech. Vychádza pritom z toho, že finančné zdroje miestnych samosprávnych orgánov majú byť úmerné zodpovednosti, ktorú im ukladajú v prvom rade zákony.

Z toho vyplýva, že treba hľadať optimálny variant efektívneho fungovania orgánov miestnej samosprávy, ktorý:

1. bude objektívne špecifikovať finančné potreby obcí a
2. bude kvantifikovať
  - a) podiel vlastných rozpočtových príjmov na celkových príjmoch obcí a
  - b) objem finančných zdrojov nevyhnutný na financovanie potrieb obcí.

Potreby obcí sú súčasne spoločenskými, resp. verejnými potrebami, pričom iba samotná právna úprava, čo ako kvalitná, nie je schopná tento kardinálny problém územnej samosprávy riešiť. Právo má iba schopnosť vytvoriť priestor, v ktorom sa obce môžu pohybovať. Základ riešenia daného problému treba vidieť v samotnej ekonomike, a najmä v zdrojoch, ktoré produkuje.

Z celkových skutočností vyplýva, že štát sa bráni vybudovaniu finančne nezávislého a teda aj skutočne samostatného systému hospodárenia územnej samosprávy. V opačnom prípade by strácal kontrolu nad mechanizmom pôsobenia týchto subjektov. Používa na to celý rad nástrojov a prostriedkov pôsobenia, pričom najefektívnejšie sa prezentujú finančné nástroje, napríklad dotácie, prípadne podielové dane. Tým, že štát fakticky a právne zabezpečuje závislosť od štátnorozpočtových zdrojov, súčasne trebárs cestou zmeny objemu a účelového určenia dotácií a každoročným nepriamym tlakom v súvislosti so schvaľovaním štátneho rozpočtu, nepriamo ovplyvňuje aj faktické správanie sa územných samosprávnych orgánov.

## RÉSUMÉ

Formovanie príjmovej základne obcí je dlhodobým procesom vo vývoji orgánov územnej samosprávy. Od príjmových zdrojov, ktoré majú obce podľa základných príslušných právnych úprav k dispozícii závisí rozsah a kvalita nimi realizovaných jednotlivých úloh. V Slovenskej republike sa tvorba príjmovej základne obcí netýka len samosprávnych orgánov, ale aj štátu. Autorka sa v príspevku venuje prevažne finančnoprávnym aspektom tvorby príjmovej základne obcí. Keďže doteraz ešte nebol vytvorený taký systém príjmovej základne obcí, ktorý by vylučoval závislosť miestnych rozpočtov od štátnorozpočtových zdrojov, pre ekonomickú samostatnosť je potrebné vytvoriť ekonomickoprávne predpoklady, aby právne úpravy boli kompatibilné s právnymi predpismi iných krajín Európskej únie. Rovnako je prezentovaný názor, že finančnú nezávislosť obcí v absolútnom ponímaní nemožno dosiahnuť.

## SUMMARY

Forming of an income base of municipalities is a long-term process in development of organs of a territorial self-government. Extent and quality of individual tasks realized by them depends on income resources, which are available for municipalities according to the

