

# **KOMPETENCIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY, EFEKTIVITA A KVALITA ICH KONTROLY.**

## **COMPETENCES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT, EFFICIENCY AND QUALITY OF THEIR CONTROL.**

**Ján Králik**

### **ABSTRAKT**

V tomto príspevku analyzujeme činnosť hlavného kontrolóra územnej samosprávy v Slovenskej republike. Analyzujeme kompetencie a úlohy kontroly v samospráve v Slovenskej republike. Konkrétnejšie sa zaoberáme úlohou hlavného kontrolóra obce v kontrolnom systéme. Na základe plánov a správ z kontrolnej činnosti analyzujeme činnosť hlavných kontrolórov v obciach Banskobystrického kraja za obdobie rokov 2017 - 2020. Vo vybraných samosprávach navrhujeme možnosti zefektívnenia a skvalitnenia činnosti hlavných kontrolórov. Príspevok je spracovaný v rámci programu VEGA: 1/0151/18 Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0

**Kľúčové slová:** kompetencie, kontrola, hlavný kontrolór, samospráva, obec

### **ABSTRACT**

In this paper, we analyse the activities of the chief inspector of local government in the Slovak Republic. We analyse the competencies and tasks of control in self-government in the Slovak Republic. More specifically, we deal with the role of the chief inspector of the municipality in the control system. Based on plans and reports from inspection activities, we analyse the activities of chief inspectors in the municipalities of the Banská Bystrica Region for the period 2017 - 2020. In selected local governments, we propose options for streamlining and improving the activities of chief inspectors. This contribution, by referring to specific examples, addresses some "weaknesses". The contribution is processed under the VEGA program: 1/0151/18 Causality of local tax collection and expenditures for the performance of self-governing functions in economically developed and lagging areas in the context of Industry 4.0.

**Key words:** competencies, control, chief controller, self - government, municipality

## Úvod

V praxi územnej samosprávy je odbornou obcou ale aj občanmi často diskutovaná téma, ktorá sa spája s otázkami verejnej kontroly alebo priamo s otázkou kontroly subjektov verejnej správy. Pojem kontrola sa ako v teórii, tak aj v praxi spája s jeho vysvetľovaním vo dvoch obsahoch - významoch. Prvý, ktorý chápe kontrolu ako činnosť, tzv. funkčné poňatie. Druhý obsah sa zameriava na sústavu orgánov, ktoré túto činnosť vykonávajú, tzv. organizačné poňatie.

Kontrola, ako činnosť je (resp. by mala byť) neoddeliteľnou súčasťou každej riadiacej pozície, ako určité štádium riadiaceho cyklu. Kontrola, ako činnosť sa tak podieľa na dosahovaní cieľov, ku ktorým riadiaca činnosť smeruje a tento prístup platí aj o sústave orgánov kontroly. K orgánom kontroly v sústave kontroly nepatrí funkcia hlavného kontrolóra územnej samosprávy a tak sa aj v tomto často dopúšťame omylu pri teoretickej analýze sústavy kontroly vo verejnej správe. Ako uvádza Kováčová, E. tak *„Hlavný kontrolór nie je orgánom obce, ale je obligatónym zamestnancom obce. Z uvedeného vyplýva množstvo odlišností v jeho právnom postavení, ale aj pri samotnej realizácii jeho úloh a zverených funkcií. Funkcia hlavného kontrolóra obce je v podmienkach obecnej samosprávy na Slovensku jedinou funkciou v okruhu zamestnancov, ktorá sa obsadzuje voľbou“*. (Kováčová, 2016) Napriek tomuto stavu aj tak hlavný kontrolór, ako každý orgán kontroly v oblasti verejného sektora, tak aj tento orgán pri kontrolnej činnosti skúma predovšetkým súlad reálne zistených skutočností s právnymi normami, smernicami a záväznými postupmi, odhaľuje porušovania právnych predpisov a spája ich s príčinami či dôsledkami, kde svoju úlohu zohráva aj určenie osobnej zodpovednosti za chyby a nedostatky. Kontrola v činnosti územnej samosprávy je uskutočňovaná aj orgánmi, ktoré nepatria do štruktúry územnej samosprávy, ako napr. Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ) na základe zákona č. 261/2006 Z. z., Úrad vládneho auditu zriadený zákonom č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a ďalšie, ktoré ale nie sú obsahom tohto skúmania.

## Predpoklady pre skúmanie a návrhy

Viaceré prieskumy a priamo zistenia NKÚ konštatujú nižšiu efektivitu a kvalitu výkonu kompetencií územnej samosprávy a dôvod je aj v tom, že vnútorný kontrolný systém vykazuje značné rezervy. Tieto rezervy majú pôvod vo viacerých obciach v tom, aké je personálne obsadenie nielen štatutára obce, zastupiteľského zboru, obecného úradu ale aj funkcie hlavného kontrolóra a aké sú nedostatky v činnosti hlavného kontrolóra obce. Nedostatky môžu mať rad rôznych spájajúcich sa dôvodov. Zasahovanie do tohto stavu zvonku je možné len zákonom

pretože Ústava SR (čl. 67, ods.3) predpokladá, že územná samospráva koná vo vlastných kompetenciách nezávisle od štátu, a pravidlá dozoru sa môžu ustanoviť len zákonom. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení uvádza, že pod kontrolnou činnosťou sa rozumie: „kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce ako aj s majetkom, ktorý obec užíva podľa osobitných predpisov; kontrola príjmov, výdavkov a finančných operácií obce; kontrola vybavovania sťažností a petícií; kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce; kontrola plnenia uznesení obecného zastupiteľstva; kontrola dodržiavania interných predpisov obce a kontrola plnenia ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi“ (§ 18d, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb.).

Zákon č.369/1990 Zb. tiež vymedzuje právomoc hlavného kontrolóra, a tá sa vzťahuje na obecný úrad, rozpočtové a príspevkové organizácie obce, na právnické osoby, v ktorých má obec majetkovú účasť a iné osoby, ktoré nakladajú s majetkom obce alebo im bol majetok obce prenechaný na užívanie a na osoby, ktorým boli z rozpočtu obce poskytnuté finančné prostriedky. Pri výkone kontrolnej činnosti kontrolór obce postupuje podľa pravidiel, ktoré ustanovuje osobitný predpis, ktorým od 1.januára 2016 je zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite. Napriek tejto zákonnej úprave je predmet kontroly a rozsah kontroly často diskutovanou otázkou a veľakrát aj spornou otázkou pri praktickom výkone kontroly.

**Efektívnosť a kvalitu** práce kontrolóra na úrovni územnej samosprávy ovplyvňuje aj každoročné publikovanie množstva zákonov, noviel zákonov a predpisov, ale aj ďalších podzákonných noriem, ktoré môžu mať významný dosah na správny výkon kompetencií samosprávy a široký okruh jej výkonných subjektov. Pre úväzkových zvolených hlavných kontrolórov - pracovníkov je náročné sledovať chystané zmeny ešte v prípravnej fáze, pripomienkovať a tak mať možnosť ich aj ovplyvniť, aby v praxi boli kontinuálne vykonané a zrozumiteľné tak, aby bol ich výklad jednoznačný. Nie len časove ale aj technicky, či finančne je dosť náročné a často ťažké sledovať zdroje kde sa môžu informácie sledovať zrozumiteľne pre výkon praxe. Najčastejšie sa pracuje s portálom právnych predpisov, kde je možné sledovať a pripomienkovať materiály od prípravnej fázy až po ich konečné schválenie. Materiály, ktoré prerokováva vláda sledujeme na portáli rokovaní vlády SR a taktiež stránke Národnej rady Slovenskej republiky. Všetky prístupy predstavujú nárok na veľkú kapacitu dát a rýchlosť sťahovania dát, čomu nezodpovedajú podmienky pre prácu na celom území SR, ani materiálne podmienky vytvorené pre prácu kontrolórov, najmä v obciach do 2000 obyvateľov.

## Analýza súčasného stavu

Analyzovali sme obce Banskobystrickej samosprávny, ktorej rozloha je 9 455 km<sup>2</sup> a je najväčším vyšším územným celkom na Slovensku. Pozostáva z 13 okresov, v ktorých sa nachádza 516 obcí, z toho 24 obcí má štatút mesta. Z 516 obcí má 274 obcí do 500 obyvateľov, 131 obcí má od 501-1 000 obyvateľov, 66 obcí má 1 001 – 2 000 obyvateľov a nad 2 000 obyvateľov má 45 obcí. (BBSK, 2015) Najväčší počet obcí 107 ma okres Rimavská Sobota a najmenší 15 majú okresy Banská Štiavnica a Detva. Zamerali sme sa na analýzu obcí s počtom obyvateľov do 5000. Reálne z počtu analyzovaných 480 obcí sme nezistili žiadne dáta o činnosti hlavných kontrolórov u 110 obcí, čo je 23% analyzovaných obcí. Úväzky hlavných kontrolórov sú uvádzané počtom hodín za týždeň, percentami alebo podielom z celkového úväzku, ako časť z hodnoty 1. Úväzok sme nezistili u 53%. Zo skupiny analyzovaných obcí nemá zverejnený rozsah úväzku hlavného kontrolóra tak 254 obcí a nebolo ho možné nájsť ani vo vypísaných výberových konaniach alebo v zápisniciach zastupiteľstva z voľby hlavného kontrolóra. Zistili sme, že 57% obcí uvádza úväzok ako podiel od 0,1 do 0,5; úväzok od 10% do 80% uvádzalo 28% obcí a úväzok, ako počet hodín za týždeň od 10 do 15 hodín uvádzalo 15% obcí. Vyskytli sa aj obce, kde bol úväzok uvedený dvomi spôsobmi napr. 14 hodín za týždeň alebo 0,373 celkového mesačného úväzku.

Výsledky nášho zisťovania podporujú už aj analýzy, ktoré uvádza Hrivnák na základe Analýza fungovania vnútornej kontroly v miestnej samospráve, Inštitútom hlavného kontrolóra, kde z odpovedí takmer 2.000 samospráv vyplýva, že viac než polovica samospráv na Slovensku zamestnáva hlavného kontrolóra obce na menej ako 10% úväzok a na menej ako 24% úväzok zamestnáva hlavného kontrolóra obce viac než 75% samospráv. Na 50% úväzok alebo vyšší zamestnáva hlavných kontrolórov obce iba 10% samospráv. V kategórii najmenších obcí s počtom obyvateľov menej ako 500, je hlavný kontrolór obce zamestnaný v priemere na 7,6% úväzok, pričom boli zaznamenané prípady, keď úväzok bol stanovený na 1%. Rozsah úväzku hlavného kontrolóra obce má vplyv na efektívnosť a kvalitu jeho práce. Súvisí to hlavne so širokým rozsahom kontrolnej činnosti a ostatných zákonom ustanovených povinností, ktoré musí tento kontrolný orgán obsiahnuť a odborne zvládnuť. (Hrivnák, 2020)

Hlavný kontrolór obce v súlade s ustanovením § 18f bodu 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení predkladá obecnému zastupiteľstvu návrh plánu kontrolnej činnosti, ktorý pred rokovaním obecného zastupiteľstva sa zverejňuje spôsobom v obci obvyklým, a to spravidla na úradnej tabuli obce a webovej stránke obce. Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra obce sa vykonáva v súlade s príslušnými právnymi predpismi, najmä:

- zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,
- zákonom č. 357/2015 Z.z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- zákonom č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov,
- zákonom č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov,
- zákonom č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov,
- zákonom č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

**Plán hlavného kontrolóra** v bežnej praxi vychádza z príslušných ustanovení hore uvedených zákonov, ktorými sa obec pri výkone samosprávnych činností riadi a preto sa zameriava na:

- ▶ dodržiavanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými financiami a realizácii finančnej operácie alebo jej časti,
- ▶ dodržiavanie rozpočtu obce,
- ▶ dodržiavanie podmienok na poskytnutie a použitie verejných financií, správnosť a preukázateľnosť vykonávania finančnej operácie alebo jej časti, spoľahlivosť výkazníctva,
- ▶ vypracovanie stanovísk v zmysle príslušnej legislatívy, najmä k rozpočtu a záverečnému účtu obce, k prijatiu úverových zdrojov,
- ▶ predchádzanie podvodom a nezrovnalostiam,
- ▶ sledovanie nakladania s majetkom obce, ochrana majetku,
- ▶ dodržiavanie podmienok vyplývajúcich z uzavretých zmlúv,
- ▶ spoluprácu so starostom obce, obecným úradom, obecným zastupiteľstvom a organizáciami zriadenými obcou,
- ▶ kontrolu plnenia prijatých uznesení obecného zastupiteľstva,
- ▶ sledovanie dodržiavania a aktuálnosti všeobecne záväzných nariadení a interných predpisov obce,
- ▶ pripomienkovanie materiálov a vypracovávanie odborných stanovísk dotýkajúcich sa hospodárenia a efektívneho fungovania samosprávy,
- ▶ spracovanie usmernení a metodických pomôcok s cieľom zovšeobecnenia výsledkov kontrolnej činnosti a predchádzania vzniku nedostatkov,
- ▶ analýzu výsledkov vykonaných kontrol a spracovanie získaných poznatkov vo forme odporúčaní,

- získavanie podnetov pre obsahové zameranie kontrolnej činnosti a jej skvalitnenie.

Príklad zovšeobecneného plánu hlavného kontrolóra, ktorý bol identifikovaný vo väčšine skúmaných obcí, s tým, že sa menili kontrolne akcie (prehľad kontrolných akcií je v tabuľke č.2) v polrokoch ukazuje tab. č.1.

<b>Plán kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra na polrok</b>
<p>V súlade s príslušnými ustanoveniami zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, so zákonom č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole, vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov bude činnosť v polroku zameraná na výkon kontrolnej činnosti a na spracovanie stanoviska k návrhu záverečného účtu, resp. rozpočtu obce .</p> <p style="text-align: center;"><b>A. KONTROLNÁ ČINNOSŤ</b></p> <p style="text-align: center;"><i>a) Pravidelné finančné kontroly</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Kontrola zákonnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení s finančnými prostriedkami a s majetkom obce v podmienkach obecnej samosprávy</li><li>2. Kontrola plnenia príjmov a čerpania výdavkov rozpočtu v podmienkach obecnej samosprávy</li></ol> <p style="text-align: center;"><i>b) Ostatné kontroly</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Kontroly vykonávané na základe uznesení Obecného zastupiteľstva obce</li></ol> <p style="text-align: center;"><b>B. KONTROLA VYBAVOVANIA SŤAŽNOSTÍ A PETÍCIÍ</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Správa o kontrole vybavovania sťažností za rok</li><li>2. Správa o kontrole vybavovania petícií za rok</li><li>3. Vybavovanie podnetov prijatých v súlade so zákonom č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti</li></ol> <p style="text-align: center;"><b>C. PRÍPRAVA A TVORBA KONCEPČNÝCH A METODICKÝCH MATERIÁLOV</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Vypracovanie stanoviska k návrhu záverečného účtu resp. rozpočtu obce</li><li>2. Metodické usmernenie v personálnej oblasti</li></ol>

**Tab. č. 1:** Plán činnosti hlavného kontrolóra

Zdroj: vlastné spracovanie na základe analýzy plánov činnosti hlavného kontrolóra obcí Banskobystrického kraja

Analýzu plánov činnosti hlavných kontrolórov skúmaných obcí sme uskutočnili za obdobie štyroch rokov, konkrétne za roky 2017 – 2020. Na Slovensku sa v roku 2020 začali prejavovať dôsledky pandémie, ktorej účinky samozrejme postihli aj samosprávu pri výkone jej kompetencií a obsahu práce hlavných kontrolórov. Z analýzy plánov vyplýva, že je veľký rozdiel v plánoch z hľadiska počtu kontrolných akcií. Za jednotlivé polročné plány boli v plánoch rozdiely od 1 akcie do 5 akcií. A aj keď sme prihliadali na rozsah úväzkov tento stav je nevyhovujúci pre systematický dozor nad výkonom kompetencií územnej samosprávy. Štetenie ukázalo, že v dvoch tretinách skúmaných obcí sa plány zameriavali len na správy a

kontrolu vykonávania a plánovania rozpočtu obce – na stanoviská pre obecné zastupiteľstvo a rutinnú kontrolu vybraných dokladov vedenia pokladne, príjmov a výdavkov. Hlavní kontrolóri si každý rok splnili zákonnú povinnosť a predložili v zákonnej lehote obecnému zastupiteľstvu na schválenie polročné plány kontrolnej činnosti a ročnú správu o kontrolnej činnosti do 60 dní po uplynutí kalendárneho roku. Zo správ sme tiež analyzovali, že prevažná miera kontrolných akcií bola zameraná na finančnú kontrolu a ďalšiu následnú kontrolu porušenia rutinných nedostatkov z hľadiska vedenia účtovníctva a účtovných dokladov. Podľa miery kontrolovaných dokladov sa prejavuje aj počet kontrolných zistení, ktoré pri veľkom počte môžu vyvolať zdanie o rozsiahlej práci hlavného kontrolóra, čo ale pri úväzkoch od 0,1 do 0,5 prakticky nie je možné zvládnuť.

V tab. č.1: „Prehľad kontrolných akcií“ uvádzame na základe sumarizovania zo skúmaných obcí, aké kontrolne úlohy dostávajú a vykonávajú hlavní kontrolóri v obciach, kde úväzok je do 0,5. Z prehľadu vyplýva, že ide o úlohy a akcie, ktoré súvisia ako s výkonom originálnych, tak aj prenesených kompetencií a výkonmi ďalšieho množstva, stále pribúdajúcich, zákonov, ktoré súvisia s výkonom správneho práva na úrovni územnej samosprávy a vyžadujú minimálne formu rozboru, ktorý analyzuje a hodnotí dosiahnuté výsledky a zisťuje súvislosti ktoré ich ovplyvňujú. Mnohé z nich majú až formu procesného auditu pri ktorom sa od kontrolóra žiada aby identifikoval kontrolou najväčší potenciál pre zlepšenie z pohľadu nákladov, času alebo kvality. Pri týchto formách sa ale používa analýza a syntéza, celého súboru skutočností z rôznych oblastí, najmä zákonných úprav kvôli objasneniu vplyvov, ktoré sa vyskytujú a pôsobia na výkon kompetencií. Časová dispozícia, kapacita pracovnej sily kontroly, materiálne podmienky a vzdelanostné podmienky aj pracovníkov obecného úradu nie sú nastavené tak, aby mohlo prísť časom k schopnosti zvládnuť výkon formulovaných úloh. O otázkach vzdelania v územnej samospráve sa diskutuje už dlho a ako uvádzajú Liptáková a Krnáč *„Miestne samosprávy žiadajú, aby podmienka vzdelania bola pri všetkých voľbách, aby starostovia a primátori mali najmenej stredoškolské vzdelanie ... Očakávajú však, že rovnakú podmienku budú musieť splňať aj kandidáti v iných voľbách a že to bude riešené na všetkých úrovniach...“* a na podmienky vzdelania je potrebné určiť náročnejšie podmienky aj pre voľbu hlavného kontrolóra obce. (Krnáč, Liptáková, 2015, s. 84) Toto stanovisko akcentujú aj Jankelová a Masár lebo riadenie ľudských zdrojov, ich vzdelávanie a primeraná kvalifikácia v kontexte územnej samosprávy majú vplyv na kvalitu verejnej politiky. (Jankelová, Masár, 2015)

<b>Úlohy z oblasti originálnych kompetencií obce</b>	<b>Úlohy v oblasti prenesených kompetencií obce</b>	<b>Iné úlohy (napr. na základe uznesení orgánov obce a ďalšie podnety)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• kontrola platenia poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady</li> <li>• kontrola vyrubovania a výberu miestnych daní výberovým spôsobom</li> <li>• kontrola účtovných a pokladničných dokladov obce</li> <li>• kontrola poskytovania a zúčtovania preddavkov v pokladni</li> <li>• kontrola inventarizácie vybraných organizácií zriadených obcou</li> <li>• kontrola vedenia pokladne a nakladania s pokladničnou hotovosťou vo vybranej rozpočtovej organizácii zriadenej obcou</li> <li>• kontrola vyplácania cestovných náhrad</li> <li>• kontrola stavu a vývoja dlhu obce a kontrola dodržiavania podmienok na prijatie návratných zdrojov financovania</li> <li>• kontrola vymáhania daňových pohľadávok</li> <li>• kontrola pracovných zmlúv, platových dekrétov, zaradenie pracovníkov do platových skupín a čerpania mzdových prostriedkov</li> <li>• kontrola účelnosti uzavretých dohôd o</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kontrola zákonnosti, hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti čerpania výdavkov rozpočtu v zariadení sociálnych služieb</li> <li>• kontrola mzdových výdavkov vyplácania, kreditových príplatkov pedagogickým zamestnancom pri výkone práce vo verejnom záujme</li> <li>• kontrola inventarizácie vybraných organizácií ZŠ v zriaďovateľskej pôsobnosti obce</li> <li>• kontrola hospodárenia CVČ a ŠKD</li> <li>• kontrola zákonnosti a kvality poskytovaných sociálnych služieb</li> <li>• kontrola hospodárnosti, efektívnosti pri príjmoch a výdavkoch zdravotného strediska obce</li> <li>• finančná kontrola v ZŠ a ŠJ</li> <li>• kontrola ochrany osobných údajov v zmysle zákona č.18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov</li> <li>• kontrola hospodárenia v zariadeniach sociálnych služieb, opatrovateľskej služby</li> <li>• kontrola dodržiavania verejného obstarávania v zmysle zákona o verejnom obstarávaní</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kontrola vyúčtovania dotácie na športovú činnosť</li> <li>• kontrola plnenia uznesení zastupiteľstva</li> <li>• kontrola vybavovania prijatých podnetov</li> <li>• kontrola vybavovania sťažností a petícií</li> <li>• kontrola vykonávaná na základe žiadosti starostu obce</li> <li>• vykonávanie metodickej činnosti v rámci preventívnej funkcie kontrolnej činnosti</li> <li>• kontrola archivácie dokumentov obecného úradu</li> <li>• kontrola niektorých opatrení na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy</li> <li>• kontrola kapacity stoličiek v reštauračných a pohostinných zariadeniach v zimnom a aj letnom období</li> <li>• kontrola dodržiavania nájomnej zmluvy</li> <li>• kontrola vybavovania petícií</li> <li>• kontrola čerpania prostriedkov zo Sociálneho fondu</li> <li>• kontrola prípravy a priebehu investičných akcií</li> <li>• kontrola prípravy na zimnú údržbu ciest a prípravy na lyžiarsku sezónu</li> <li>• kontrola priznania platu starostu</li> <li>• kontrola dodržiavania VZN obce, rokovacieho poriadku</li> </ul>



vykonaní práce a pracovnej činnosti • kontrola hospodárenia a vedenia dokumentácie prevádzky materskej školy • kontrola evidencie hrobových miest, príjmov z prenájmu hrobových miest, kontrola nájomných zmlúv za hrobové miesta • kontrola dodržiavania Štatútu obecnej polície • kontrola výdavkov na požiaru ochranu podľa funkčnej klasifikácie rozpočtu obce	• kontrola dodržiavania zákona o slobodnom prístupe k informáciám • kontrola hospodárenia Spoločného obecného úradu (stavebný úrad, sociálny úrad) • kontrola správnosti evidencie správnych poplatkov na Matričnom úrade • kontrola oznámení o zrušení trvalého pobytu	OZ, zásad odmeňovania orgánov obce, štatútu a interných predpisov obce • kontrola vybavovania podnetov protispoločenskej činnosti • kontrola dodržiavania VZN obce, rokovacieho poriadku OZ, zásad odmeňovania orgánov obce, štatútu a interných predpisov obce
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Tab. č.2:** Prehľad identifikovaných kontrolných akcií

Zdroj: vlastné spracovanie na základe analýzy plánov činnosti hlavného kontrolóra obcí Banskobystrického kraja

V tabuľke č.2 - prehľad kontrolných akcií, môžeme identifikovať úlohy, ktoré súvisia s prenesenými kompetenciami a sú aj príčinou značného neprimeraného zaťaženia úväzkových kontrolórov z činností obce:

- na úseku školstva
- na úseku sociálnych služieb
- na úseku stavebného poriadku a stavebného úradu
- na úseku miestnych a účelových komunikácií
- na úseku životného prostredia
- na úseku zdravotníctva
- na úseku bývania
- na úseku hlásenia pobytu a registra obyvateľov
- na úseku matrik.

Pre zlepšenie efektivity a kvality výkonu práce hlavného kontrolóra je žiadúce zvažovať nielen veľkosť obce, ale špecifikovať aj originálne a prenesené kompetencie obce a následne určiť požiadavky na odborné predpoklady pre výkon kontrolnej činnosti a povinný rozsah úväzku. Tieto zmeny sa nemôžu udiť technokraticky, len z vôle územnej samosprávy, a ako upozorňuje Adamcová vo verejnej politike pri realizácii zmeny v samospráve si musíme uvedomiť, že ide o politický proces, komplexnejšie riešenie problémov fungovania a väzieb štátnej správy a samosprávy, problémov vzťahov centra a regiónov ako aj o formovanie a

realizáciu lokálnych politík, pričom sa vlastne analyzuje a formuluje presadzovanie verejného záujmu. Kontrola je verejným záujmom a je zároveň významným faktorom pôsobiacim pri politickom rozhodovaní. (Adamcová, 2016). Hlavný kontrolór je vážnym aktérom formovania komunálnej politiky a preto je potrebné venovať teoretickú, výskumnú a praktickú pozornosť jeho postaveniu, obsahu a podmienkam práce v praxi.

### **Závery a návrhy k analýze**

Pre efektívnejšiu a kvalitnejšiu prácu súčasného modelu postavenia hlavných kontrolórov v územnej samospráve je v prvom rade nevyhnutné uskutočniť nápravu v del'be kompetencií v rámci verejnej správy. Zrozumiteľne oddeliť výkon originálnych kompetencií od prenesených medzi štátnou správou a samosprávou. Pre prácu hlavného kontrolóra v súčasnej praxi sú obsahom kontroly všetky originálne aj prenesené kompetencie a preto množstvo výkonov s nimi spojených nemôže byť dostatočne kontrolované, čo vyvoláva napätia v zastupiteľskom zbore ale najmä vedie k zníženiu efektívnosti a kvality kontroly. Podstatné pri tomto nedostatku súčasnej praxe ale je to, že to všetko vedie k nižšej efektivite využívania verejných zdrojov. Navrhujeme, aby obsahom kontroly boli len výkony obecnej samosprávy spojené s originálnymi kompetenciami, čo by zodpovedalo aj rozsahu súčasného postavenia a odmeňovania hlavných kontrolórov na čiastočný úväzok. Prenesené kompetencie, ich výkon obecnou samosprávou je potrebné zakomponovať do kontrolného systému štátnej správy. Predpokladáme, že prax môže mať zo strany štatutárov územnej samosprávy výhrady pre takéto rozdelenie výkonu kontroly, ako sa to ukázalo aj pri rozšírení kompetencií Najvyššieho kontrolného úradu na územnú samosprávu. Z nášho prieskumu ale vyplýva, že pri súčasnom systéme kontroly sa nedá dosiahnuť uspokojujúca úroveň efektivity a kvality kontroly v územnej samospráve.

Pri tomto stanovisku sa opierame aj o názor viacerých autorov, že verejná správa je oblasť, kde je potrebné neustále reagovať na potrebu zmien lebo väčšina obcí nemôže byť v súčasnom systéme vôbec funkčná a tak nevyužíva efektívne verejné zdroje. Pre zmeny aj v kontrole je nevyhnutná aj optimalizácia územného usporiadania verejnej správy. Stav, ktorý je, sa už nemôže predlžovať. Dnes platí, že len prostredníctvom dobrovoľnej spolupráce vykonávanej spoločnými obecnými úradmi je možný výkon niektorých kompetencií, ale mnohé obce takýto prístup neuplatňujú. Obce to riešia aj tak, že na výkon viacerých kompetencií rezignujú. V takomto stave je výkon kontroly takmer nemožný alebo značne účelový. (Nižňanský, Cibáková, Hamalová, 2014). Zasahovanie do tohto stavu zvonku je možné len

zákonom ako sme už uviedli skôr. pretože Ústava SR (čl. 67, ods.3) predpokladá, že územná samospráva koná vo vlastných kompetenciách nezávisle od štátu, a pravidlá dozoru sa môžu ustanoviť len zákonom.

Pri súčasnom stave rozsahu resp. časovej dispozície môžeme hovoriť o vykonávaní kontroly len formou revízie a to preto, že revízia je následnou kontrolou, teda kontroluje už vykonané skutky. Kontrolný obsah revízie je spojený s ekonomickou a finančnou oblasťou. Preto sme aj došli k záveru a návrhu, aby sa zvažila taká úprava zákona, aby pri rozsahu úväzku do 0,5 nebolo pracovné zaradenie „hlavný kontrolór“ ale „revízor“, kde je možné súhlasiť aj so stredoškolským vzdelaním a primeranou praxou. Revízorovi ale nemôže obecné zastupiteľstvo ukladať ďalšie kontrolne úlohy pre kontrolu výkonu originálnych a vôbec nie prenesených kompetencií. Revízor môže vykonávať len:

- Vypracovanie stanoviska k návrhu rozpočtu
- Vypracovanie stanoviska k návrhu záverečného účtu .
- Kontrolu zákonnosti finančných operácií pri nakladaní s finančnými prostriedkami v rozpočte
- Kontrolu dodržiavania a uplatňovania všeobecne záväzných nariadení a interných noriem pri nakladaní s finančnými prostriedkami v rozpočte
- Kontrolu stavu a vývoja dlhu
- Kontrolu plnenia opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov zistených pri kontrolách v predchádzajúcom období
- Kontrolu vybavovania sťažností v podmienkach obecnej samosprávy
- Kontrolu vybavovania petícií v podmienkach obecnej samosprávy
- Vybavovanie podnetov prijatých v súlade so zákonom č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti.

Náš prieskum a analýza ukázali, že v tomto rozsahu sa pohybuje reálne možný výkon práce hlavných kontrolórov pri predkladaní plánov a ešte ďalšie úlohy im ukladá obecné zastupiteľstvo, resp. ich žiada vykonať starosta obce, ktoré súvisia s výkonom originálnych aj prenesených kompetencií. Na efektívny a kvalitný výkon takto zadávaných úloh nemá kontrolór časový priestor a veľakrát ani poznanie, vedomosti a primerané vzdelanie v takom rozsahu, aby dokázal vykonať sám profesionálny audit v rozsahu daných originálnych aj prenesených kompetencií. Preto dochádza v obciach pri kontrolách z úrovne NKÚ alebo Úradu vládneho auditu, či iných dozorných a inšpekčných orgánov k zisteniu pochybení aj v práci kontrolórov, ktoré súvisia s porušovaním zákonných noriem.

Stav v ktorom je nadstavený systém kontroly v územnej samospráve nie je udržateľný a nevedie k zvyšovaniu efektivity a kvality kontroly v územnej samospráve. Pri súčasnom stave a podmienkach kontroly, sa v obciach ale aj v určitej kategórii miest, nedá hovoriť, že výkon kontroly plní komplexne všetky svoje funkcie v praxi - poznávaciu, zisťovacu, porovnávaciu, nápravnú či represívnu. Stráca sa aj objektívna a odborná stránka kontroly, ktorá by sa mala prejavovať predovšetkým v požiadavke na odborné predpoklady pracovníkov kontroly, ktorí rozumejú obsahu jednotlivých druhov originálnych či prenesených kompetencií.

## **Záver**

Keď uvážime, že záujem občanov v obciach o pôsobenie na obecnom úrade alebo v zastupiteľskom zbore a na voľbách klesá, tak môžeme zovšeobecniť, že dôvodom môže byť aj systém kontroly v súčasnej forme. Klesá postavenie občana ako pôvodcu zastupiteľskej moci a jeho možnosti kontrolovať aby sa kompetencie vykonávali zákonným spôsobom. V každej obci občania vnímajú aj určitú mieru nezákonnej realizácie pri konaní. Sú svedkami nerovnakého prístupu k uplatňovaniu princípu primátu občana, zvýhodňovania určitých skupín alebo až korupčného správania. Nejde len o netransparentné a nevýhodné používanie verejných rozpočtov a zdrojov, ale ide aj o preverenie poskytnutých informácií, o nezaujatý a pravdivý výklad právnych krokov „nezávislou“ osobou, ktorou by mal byť hlavný kontrolór obce. To ale vyžaduje vyššie nároky na poznanie, vzdelanie, prax, osobnosť kontrolujúcej osoby a preto musíme viac špecifikovať postavenie a rozsah činnosti hlavného kontrolóra s ohľadom na dané podmienky a štruktúru územnej samosprávy na Slovensku. V tomto sa zhodujeme so závermi, ktoré uvádzajú vo svojom výskume Kováčová N. a Kováčová S., že len prostredníctvom kvalifikovanej pracovnej sily a vyprofilovaním silných územných jednotiek je možné efektívne vykonávať zákonom vymedzené kompetencie. (Kováčová N., Kováčová S., 2015) Aj v tomto príspevku sme akcentovali otázku zlepšenia efektivity a kvality výkonu práce kontrolóra ako potrebu zákonom špecifikovať odborné predpoklady pre výkon kontrolnej činnosti s akceptom na veľkosť obce a rozsah originálnych a prenesených kompetencií.

**Grantová podpora:** Príspevok vznikol s podporou projektu VEGA 1/0151/18 „Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0“.

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV**

ADAMCOVÁ, M. 2016. *Prieniky verejnej politiky a verejnej správy*. Verejná správa a spoločnosť, 1/2016 ročník XVII.. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 28-35 s. ISSN 1335-7182

PROGRAM *hospodárskeho a sociálneho rozvoja Banskobystrického samosprávneho kraja 2015-2023*. Banskobystrický samosprávny kraj. November 2015. 331 s.

HRIVNÁK, D. 2020. *Vnútrotný systém kontroly a komparácia práce hlavných kontrolórov vo vybraných územných samosprávach*. DP VSD Sládkovičovo. 94bc4c0e-522d-487f-9f24-2ffcfa7313ac

JANKELOVÁ, N., a D. MASÁR. 2015. *Aplikácia modelu zmiešaných rolí personálnych útvarov v podmienkach územnej samosprávy na Slovensku*. In: Manažment podnikania a vecí verejných - DIALÓGY. Roč. 10, č. 30. s. 79-89. ISSN 1337-0510

KOVÁČOVÁ, E. 2016. *Kontrola ako záruka zákonnosti a ústavnosti pri výkone verejnej správy*. BELIANUM 129 s. ISBN 978-80-557-1202-4

KOVÁČOVÁ, S., a N. KOVÁČOVÁ. 2015. *Sukcesívna genéza trojúrovňovej územnej samosprávy v Poľskej republike s akcentom na defragmentovanú obecnú konfiguráciu*. In Revue spoločenských a humanitných vied. VSD Sládkovičovo. Ročník 3 Číslo 3-4 2015. ISSN 1339-259X

KRNÁČ, J., a K. LIPTÁKOVÁ. 2015. *Zhodnotenie niektorých aspektov komunálnych volieb do orgánov miestnych samospráv 2014 v nadväznosti na nové programovacie obdobie*. In *Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy II*. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 286 s. ISBN 977-80-8152-344-1

NIŽŇANSKÝ, V., CIBÁKOVÁ, V., a M. HAMALOVÁ. 2014. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava. Wolters Kluwer, 2014. 232 s. ISBN 978-80- 8168-137-0.

#### **Kontakt na autora:**

doc. Ing. Ján Králik, CSc.  
Fakulta verejnej politiky a verejnej správy  
Vysoká škola Danubius  
Sládkovičovo  
jan.kralik@vsdanubius.sk

