



UPLATŇOVANIE KONTROLY V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE

THE EXERCITATION THE CONTROL IN TERRITORIAL SELF- GOVERNMENT

Helena ŠIMKOVÁ

Abstract

By course of constitution, the state-government can intervene in the action of municipality or of higher territorial unit only with the concept, which stay in a law. The Constitution produces, that the territorial self-government does in its competences absolutely from the state-government and the attention-rules, or control-rules; it postulates the state-government. The achievement of transported dates is subject to the state-government, it's leaded and controlled by state-government; in the areas of transported reference of municipality.

Key words

the control; the management; the territorial self-government; the municipality; the process

Úvod

Pod pojmom „kontrola“ všeobecne, rozumieme porovnávanie skutočného stavu s požadovaným. Cieľom kontroly je identifikovať problémové oblasti a príležitosti a odporučiť opatrenia na zlepšenie podnikovej výkonnosti. Ako prvé firmy, ktoré sa touto činnosťou systematicky zaoberali americké firmy Booz Allen a Hamilton alebo Elrick a Lavidge.

1. Charakteristika kontroly

Kontrola je charakteristická tým, že:

1. Mala by predstavovať horizontálnu alebo komplexnú kontrolu, zahrňujúcu prostredie, ciele, stratégiu, samosprávu a nástroje. Pri vertikálnej / funkčnej / alebo hĺbkovej kontrole sa detailne skúma niektorá dielčia funkcia, napr. kontrola reklamy, distribúcie, kontrola účtovnej závierky a pod.
2. Mal by ju vykonávať niekto nezávislý na činnosti, ktorá sa vyhodnocuje. Samokontrola sa pre vyššiu mieru objektívnosti neodporúča. Nezávislosť sa zabezpečí kontrolou osoby, ktorá nie je do kontrolovanej činnosti zainteresovaná alebo externou konzultantskou firmou.
3. Príprava a realizácia kontroly prebieha podľa určitého systému, nie intuitívne.
4. Odporúča sa kontrolu vykonávať pravidelne.

Proces kontroly by mal pozostávať z nasledujúcich krokov:

- Čo chceme dosiahnuť (dohoda o cieľoch rozsahu a postupe).
- Čo a prečo sa stalo (zber informácií).
- Čo máme urobiť (prezentácia výsledkov a následný zber informácií).



2. Oblasť kontroly v územnej samospráve

Obce a vyššie územné celky – VÚC ako územná verejná správa so všeobecnou pôsobnosťou, vykonávajú kontrolu v oblasti samostatnej aj prenesenej pôsobnosti štátnej správy v diferencovanom rozsahu, vymedzenom predovšetkým zákonom o obecnom zriadení, zákonom o VÚC, a zákonom o finančnej kontrole vo verejnej správe.

Slovenská republika pristúpila v roku 2000 k Európskej charte miestnej samosprávy (otvorená 15.10.1985 v Štrasburgu), v ktorej je o kontrole uvedené (čl. 8, ods.1, 2, 3): „akýkoľvek správny dohľad nad miestnymi orgánmi -možno vykonávať len takým spôsobom, ktorý vymedzuje Ústava a zákon, - je zameraný na zabezpečenie jej súladu s právom a ústavnými princípmi, - vykonáva sa tak, aby sa zabezpečila vyváženosť medzi mierou zasahovania kontrolného orgánu a významom záujmov, ktoré má v záujme ochrániť.“

Samosprávne celky sú podľa zákona o rozpočtových pravidlách subjektom aj objektom všetkých procesov spojených s čerpaním, nakladaním a kontrolou nielen verejných, ale aj prostriedkov Európskych spoločenstiev. To sa premietlo do kontrolnej činnosti kontrolných orgánov SR – zvýraznila a rozšírila sa ich pôsobnosť.

Kontrola v územnej samospráve je zabezpečovaná vnútornou a vonkajšou kontrolou.

Vnútornú kontrolu obce zabezpečuje hlavný kontrolór obce volený obecným zastupiteľstvom. Jeho pôsobnosť je zameraná na plnenie samosprávnych funkcií, dodržiavanie nariadení, smerníc, pokynov, rozhodnutí, dodržiavania zákonnosti pri nakladaní s majetkom, dodržiavanie metód verejného obstarávania, vybavovaním petícií a sťažností. Vypracováva stanoviská k návrhu obecného rozpočtu a k návrhu záverečného účtu obce. Hlavný kontrolór je zamestnancom obce na šesť rokov. Plat je stanovený zákonom - podľa novelizácie zákona o obecnom zriadení. Touto zmenou bol riešený problém nedostatočnej úpravy vnútornej kontroly. Pred novelizáciou mnohé malé obce nemali hlavného kontrolóra, a tým ani zabezpečený systém vnútornej kontroly, pretože v zákone to nebolo výslovne stanovené. Táto prax si vyžiadala podrobnú úpravu ustanovenia hlavného kontrolóra do funkcie. Hlavný kontrolór vykonáva svoju kontrolnú činnosť nezávisle a nestranne. Jeho funkcia je nezlučiteľná s inými funkciami, resp. činnosťami, ako aj členstvom v politickej strane alebo hnutí. Hlavný kontrolór nesmie podnikáť alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť. Samotná funkcia je nezlučiteľná s funkciou poslanca obecného zastupiteľstva, starostu, člena orgánu právnickej osoby, ktorej zriaďovateľom alebo zakladateľom je obec, iného zamestnanca obce. Aby bola zaručená nezávislosť pri výkone kontrolnej činnosti, zákonodarcia priamo v zákone o obecnom zriadení určuje plat hlavného kontrolóra, ktorý sa vypočítava ako súčin priemernej mzdy v národnom hospodárstve a koeficientu podľa počtu obyvateľov obce.

Vo VÚC zabezpečuje vnútornú kontrolu Útvor hlavného kontrolóra. Hlavný kontrolór je volený zastupiteľstvom, pôsobnosť je rovnaká ako v prípade hlavného kontrolóra obce.

Vonkajšia kontrola – v oblasti kontroly financií plní Najvyšší kontrolný úrad, vo veciach preneseného výkonu štátnej správy Úrad vlády, MF SR, správne súdy, prokuratúra vo veciach dodržiavania zákonnosti právnych aktov, audit kontroly správnosti a úplnosti riadnej a mimoriadnej účtovnej uzávierky a kontroly finančnej a majetkovej situácie, ombudsman vo veciach dodržiavania ľudských práv a slobôd. V súvislosti s decentralizáciou územnej samosprávy bol novelizovaný zákon o NKÚ, ktorý významne posilnil kompetencie tohto úradu vo vzťahu k územnej samospráve. Na základe čl. 60 a nasl. Ústavy SR mal NKÚ prístup ku kontrole len tých prostriedkov samosprávy, ktoré boli určené na výkon preneseného výkonu štátnej správy. Tu bol badateľný jasný odpor predstaviteľov samosprávy, ktorý bol odôvodňovaný najmä možným narušovaním autonómneho postavenia samosprávy



voči štátu. Na druhej strane, najmä po spustení fiškálnej decentralizácie, keď sa výrazne zvýšil objem peňažných prostriedkov, ktoré spravujú mestá, obce a vyššie územné celky a ktoré sa vyberajú od občanov žijúcich na celom území Slovenska (výnos dane z príjmu fyzických osôb je delený medzi obce a VÚC), je takáto kontrola nezávislým kontrolným orgánom opodstatnená.

Nemenej potrebná je aj **kontrola verejná** – ktorú uplatňujú občania priamo vo vzťahu k územnej samospráve. Dôležitým predpokladom verejnej kontroly bolo prijatie zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám (info zákon). Základným predpokladom efektívnej občianskej kontroly moci sú voľne prístupné kvalitné informácie. Transparentná samospráva informácie občanom priam vnucuje – robí dobrú informačnú politiku, všetky informácie a dokumenty, ktoré podľa platnej legislatívy zverejniť môže, aj aktívne zverejňuje. Najľahšie na svojej internetovej stránke, nie na ťažko dostupnej úradnej tabuli na mestskom úrade. Možnosť prečítať si uznesenia a zápisnicu zo zasadnutia mestského zastupiteľstva, menné výpisy z hlasovaní poslancov alebo pozvánky na verejné prerokovania dôležitých investícií by mala byť samozrejmá. Dôvera medzi občanom a mocou sa buduje práve takto.

Rovnako dôležitá je aj možnosť získať informácie, ktoré sa bežne nezverejňujú. V tomto prípade je testom otvorenosti samosprávy postoj k žiadostiam o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Transparentná samospráva sprístupní bezodkladne aj tie najcitlivejšie informácie (napr. dodávateľské zmluvy mesta a firiem na zabezpečenie verejných služieb); netransparentná samospráva na žiadosti nereaguje, informácie tají[7].

3. Zhodnotenie systému kontroly v územnej samospráve

Prvé výsledky z vykonaných kontrol v oblasti samosprávy potvrdili, že okrem prijatia aktuálnych opatrení, po skončení kontroly príslušnými orgánmi obce, je nutné niektoré problémy, po ich dôkladnejšom a komplexnejšom preverení riešiť aj vhodnými systémovými opatreniami. Ide predovšetkým o novelizáciu alebo rekodifikáciu zákona o obecnom zriadení alebo novelizáciu ďalších súvisiacich všeobecne záväzných predpisov, napríklad z oblasti daňového zákonodárstva, resp. úpravy kontrolnej činnosti obcí[8].

Pozitívne výsledky:

- kontrolná činnosť v SR je zabezpečovaná na všetkých úrovniach verejnej správy (VS), to je v štátnej správe a v územnej samospráve, i keď úroveň vykonávania kontrol dosahuje rôznu kvalitu a účinnosť,
- NKÚ SR svojim výkonom nezávislej vonkajšej kontroly vytvára podmienky na odstránenie zistených nedostatkov a tým aj na zefektívnenie činnosti VS,
- právna regulácia pre oblasť kontroly obsahuje prvky kompatibilné s právom EÚ.

Negatívne výsledky:

- prijímanie nedostatočne účinných opatrení a ich nedôsledná kontrola,
- nevyvodzovanie osobných postihov za zistené porušenia,
- nevyužívanie výsledkov kontroly na všetkých stupňoch riadenia,
- nedostatočná snaha verejnej správy organizovať občiansku verejnú kontrolu,
- nedostatky v informačných systémoch – nedajú sa zistiť objektívne, rýchle a dostatočné údaje v krátkom čase,
- malé obce nemajú dostatok financií na zamestnávanie kontrolóra a na finančný audit,
- zameranie kontrolnej činnosti na financie, chýbajú iné druhy kontroly,



- prehľadenie kontrolnej činnosti vyžaduje viac pracovníkov – hlavne menšie obce môžu mať problém personálneho zabezpečenia na výkon kontroly[7].

Vonkajšiu kontrolu plnenia úloh územnej samosprávy by mal zabezpečovať:

- Najvyšší kontrolný úrad - kontrola hospodárenia s majetkom, finančnými prostriedkami, majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov,
- Ministerstvo financií - vo vzťahu k účelovým dotáciám a k finančným prostriedkom PHARE, ISPA, SAPARD, štrukturálnych fondov a kohézneho fondu,
- správne súdnictvo - vo veciach preskúmavania zákonnosti právnych úkonov,
- audítor - kontrola správnosti a úplnosti riadnej a mimoriadnej účtovnej závierky, kontrola finančnej a majetkovej situácie a iných účtovných alebo majetkových dokladov,
- ombudsman - v oblasti obhajoby ľudských práv a slobôd[9].

Záver

Pre zdokonalenie kontrolného systému by bolo vhodné prijať nový zákon o kontrole v územnej samospráve, ktorý by sa zamerával hlavne na: jednotné a záväzné pravidlá kontrolnej činnosti, postavenie hlavného kontrolóra, kritériá kontrolnej činnosti, spôsob kontroly nad vybavovaním petícií a sťažností, definovanie konfliktu záujmov a sankcie za nedodržanie zákona a nezabezpečenie vnútornej kontroly.

Kľúčové slová

Kontrola, riadenie, územná samospráva, obec, proces.

Použitá literatúra

- [1] SOTOLÁŘ, Jozef: *The efficiency, the efficiency, the efficacy and the suitability as the basic criteria of law functionality the municipality*. Košice : SOTAC, s.r.o., 2008. 67 s. ISBN 978-80-969155-5-2.
- [2] PIROŠÍK, Vladimír – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília - PAVLOVIČ, Branislav: *The decentralization and the corruption*. Bratislava: TIS, 2004. 74 s. ISBN 80-89041-77-.9
- [3] VASILACHE, Ana - RATA, Nicole : *Health your organization : Thze practical guide on the prevence the corruption in local self-government and the community*. Bratislava : TIS, 2006. ISBN 978-80-89244-31-7.
- [4] PIROŠÍK, Vladimír: *The participation in self-government (The tool of anti-corruption policy)*. Bratislava: TIS, 2005. ISBN 80-89041-87-6.
- [7] VARGOVÁ, Mária: *Bachelor essay. The separated problems of management the local self-government*. TUKE, EkF, Košice, 2009.
- [8] Available on internet: www.decentralizacia.sk
- [9] Available on internet: www.kontrolavuzemnejsamosprave.sk

Kontaktná adresa

Ing. Helena Šimková, CSc.
Katedra regionálnych vied a manažmentu
Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach
e-mail: helena.simkova@tuke.sk