



Spolufinancovaný  
Európskou úniou



PROGRAM  
SLOVENSKO

2025

# Podnikateľské prostredie na úrovni územných samospráv

Autorský kolektív



ALIANCIA  
SEKTOROVÝCH RÁD

## NÁRODNÝ PROJEKT

# Rozvoj odborných kapacít sociálnych partnerov

Typ projektu: Neinvestičný

Termín realizácie projektu: 10/2023 – 01/2029

ITMS projektu: 401401DWB3

Autorský kolektív





|      |                                                                           |     |
|------|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.15 | Vplyv samospráv na podnikateľské prostredie .....                         | 158 |
| 2    | ODPORÚČANIA.....                                                          | 167 |
| 2.1  | Štrukturálne reformy a odstránenie fragmentácie (municipalizácia) .....   | 167 |
| 2.2  | Reforma príjmov, daní a poplatkov (fiškálna autonómia).....               | 168 |
| 2.3  | Manažment, kontrola a personálna efektívnosť (eliminácia plytvania) ..... | 170 |
| 2.4  | Správa majetku, obecných podnikov a privatizácia .....                    | 173 |
| 2.5  | Regulačná politika a podnikateľské prostredie .....                       | 176 |
| 3    | ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY .....                                          | 180 |
| 4    | PRÍLOHY.....                                                              | 188 |

## ZOZNAM TABULIEK

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabuľka 1 Pohľad na fiškálnu decentralizáciu SR v porovnaní s Európou.....                                                                 | 40  |
| Tabuľka 2 Územné členenie a samosprávne úrovne v členských krajinách EÚ .....                                                              | 46  |
| Tabuľka 3 Prehľad rozdelenia obcí podľa výnosov na daniach.....                                                                            | 70  |
| Tabuľka 4 Obce s najviac resp. najmenej opotrebeným majetkom .....                                                                         | 99  |
| Tabuľka 5 Prehľad výkonností vodárenských spoločností v zahraničí .....                                                                    | 107 |
| Tabuľka 6 Prehľad ziskov vodárenských spoločností na Slovensku .....                                                                       | 109 |
| Tabuľka 7 Výška sadzby paušálneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady na osobu a rok (v eurách) v krajských mestách..... | 132 |
| Tabuľka 8 Výška sadzby poplatku za liter (v eurách) v krajských mestách .....                                                              | 134 |
| Tabuľka 9 TOP 15 obcí s najvyššími výdavkami na odchodné a odstupné za rok 2023 (v eur) .....                                              | 145 |
| Tabuľka 10 TOP 15 obcí s najvyššími výdavkami na odchodné a odstupné za rok 2024 (v eur) .....                                             | 145 |
| Tabuľka 11 Odchodné a odstupné a odchody na dôchodok a ukončenia pracovných pomerov (odhad) (v eur, roky 2005 až 2024).....                | 146 |
| Tabuľka 12 Dvadsať obcí na Slovensku s najvyššou mierou plytvania podľa Pork Index (2024) .....                                            | 155 |
| Tabuľka 13 Pohľad na vybrané mestské časti Bratislavy a Košíc optikou Pork Index (2024)..                                                  | 156 |
| Tabuľka 14 Porovnanie sadzieb dane z nehnuteľností (stavby na podnikanie vs. domácnosti) v krajských mestách (v %, rok 2025) .....         | 161 |
| Tabuľka 15 Prehľad stavu aktualizácie územných plánov krajských miest.....                                                                 | 163 |
| Tabuľka 16 Prehľad stavu aktualizácie územných plánov samosprávnych krajov .....                                                           | 164 |
| Tabuľka 17 Štrukturálne reformy a odstránenie fragmentácie (municipalizácia) - odporúčania .....                                           | 167 |
| Tabuľka 18 Reforma príjmov, daní a poplatkov (fiškálna autonómia) - odporúčania .....                                                      | 168 |
| Tabuľka 19 Manažment, kontrola a personálna efektívnosť (eliminácia plytvania) - odporúčania .....                                         | 171 |
| Tabuľka 20 Správa majetku, obecných podnikov a privatizácia - odporúčania .....                                                            | 173 |
| Tabuľka 21 Regulačná politika a podnikateľské prostredie - odporúčania.....                                                                | 176 |

## ZOZNAM GRAFOV

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Graf 1 Porovnanie vývoja vybraných daňových príjmov (2005-2025) .....                                                  | 22 |
| Graf 2 Vývoj príjmov podielových daní územných samospráv (2005-2025) .....                                             | 23 |
| Graf 3 Výnosy z dane z nehnuteľností (2005-2025) .....                                                                 | 24 |
| Graf 4 Výnosy obcí na Slovensku z poplatku za odpad vs. výdavky obcí na odpadové hospodárstvo (v eur, 2005-2025) ..... | 25 |
| Graf 5 Výnosy obcí na Slovensku z ostatných miestnych daní a poplatku za rozvoj (v eur, 2005-2025).....                | 26 |
| Graf 6 Vývoj príjmov VÚC z dane z motorových vozidiel (2005-2015).....                                                 | 27 |
| Graf 7 Štruktúra výdavkov VÚC (rok 2024).....                                                                          | 28 |
| Graf 8 Porovnanie výnosov dane z nehnuteľností v krajinách OECD (v % HDP, rok 2020).....                               | 30 |
| Graf 9 Daňovo-odvodové zaťaženie práce v krajinách OECD (% z nákladov práce, rok 2024). 30                             |    |
| Graf 10 Daňové bremeno zamestnanca s priemernou mzdou k priemerným mzdovým nákladom na Slovensku v roku 2024 .....     | 31 |
| Graf 11 Vlastníctvo bývania v členských krajinách OECD (% z celkového vlastníctva bytov, rok 2020).....                | 32 |
| Graf 12 Priemerné rozloženie (štruktúra) aktív domácností v 29 krajinách OECD (rok 2019) .                             | 33 |
| Graf 13 Podiel výdavkov územnej samosprávy z výdavkov verejného sektora (EÚ 28) .....                                  | 35 |
| Graf 14 Saldo hospodárenia subsektoru územných samospráv v členských krajinách EÚ (rok 2023).....                      | 40 |
| Graf 15 Stav urbanizácie vo vybraných krajinách Európy (v %, rok 2014).....                                            | 49 |
| Graf 16 Celková spokojnosť so životom podľa stupňa urbanizácie (rok 2018) .....                                        | 50 |
| Graf 17 Vývoj podielu obyvateľov žijúcich v mestských centrách (v %, obdobie rokov 1990-2015).....                     | 51 |
| Graf 18 Prognóza ročnej zmeny populácie v krajinách EÚ pre obdobie 2023-2040 podľa typu .....                          | 54 |
| Graf 19 Čerpanie eurofondov podľa veľkostnej kategórie obcí resp. mestských častí .....                                | 57 |
| Graf 20 Celkové príjmy obcí (v eur) .....                                                                              | 62 |
| Graf 21 Štruktúra príjmov obcí (v %) .....                                                                             | 63 |
| Graf 22 Celkové príjmy obcí podľa zdroja (v eur) .....                                                                 | 64 |
| Graf 23 Štruktúra príjmov obcí podľa zdrojov (v %) .....                                                               | 65 |
| Graf 24 Štruktúra daňových príjmov obcí (v eur).....                                                                   | 66 |

|                                                                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Graf 25 Nedaňové príjmy obcí (v eur) .....                                                                                                                                     | 67  |
| Graf 26 Granty a transfery obcí (v eur).....                                                                                                                                   | 68  |
| Graf 27 Nové čerpané úvery obcí (v eur) .....                                                                                                                                  | 69  |
| Graf 28 Nárast výnosov dane z nehnuteľností v krajských mestách v porovnaní s rokom 2005 .....                                                                                 | 72  |
| Graf 29 Vývoj daňových sadzieb dane z nehnuteľností v krajských mestách od roku 2005 ....                                                                                      | 73  |
| Graf 30 Vývoj výnosov dane z nehnuteľností za obce na Slovensku (2005-2025) .....                                                                                              | 74  |
| Graf 31 Vývoj výnosov dane z nehnuteľností za „veľké obce“ na Slovensku (2005-2025).....                                                                                       | 75  |
| Graf 32 Vývoj výnosov dane z nehnuteľností za ostatné obce na Slovensku (2005-2025).....                                                                                       | 75  |
| Graf 33 Daň za užívanie verejného priestranstva - predajné zariadenie v krajských mestách                                                                                      | 77  |
| Graf 34 Daň za užívanie verejného priestranstva - reklamné zariadenie v krajských mestách                                                                                      | 78  |
| Graf 35 Daň za užívanie verejného priestranstva - umiestnenie stavebného materiálu v krajských mestách .....                                                                   | 79  |
| Graf 36 Sadzba miestneho poplatku za rozvoj (bývanie/polyfunkcia) v krajských mestách (rok 2025).....                                                                          | 80  |
| Graf 37 Sadzba miestneho poplatku za rozvoj (priemyselné objekty) v krajských mestách (rok 2025).....                                                                          | 81  |
| Graf 38 Sadzba miestneho poplatku za rozvoj (poľnohospodárske objekty) v krajských mestách (rok 2025) .....                                                                    | 82  |
| Graf 39 Sadzba dane z ubytovania v krajských mestách (rok 2025) .....                                                                                                          | 83  |
| Graf 40 Vývoj výnosov z dane za ubytovanie, dane za užívanie verejného priestranstva, poplatku za rozvoj a ostatných daní za obce Slovenska (v eur, 2005 – 2025) .....         | 84  |
| Graf 41 Vývoj výnosov z dane za ubytovanie, dane za užívanie verejného priestranstva, poplatku za rozvoj a ostatných daní za „veľké obce“ Slovenska (v eur, 2005 – 2025).....  | 85  |
| Graf 42 Vývoj výnosov z dane za ubytovanie, dane za užívanie verejného priestranstva, poplatku za rozvoj a ostatných daní za ostatné obce Slovenska (v eur, 2005 – 2025) ..... | 85  |
| Graf 43 Štruktúra výdavkov obcí (rok 2024).....                                                                                                                                | 87  |
| Graf 44 Príjmy obcí Slovenska z prenájmu majetku (v eur, 2005-2025).....                                                                                                       | 96  |
| Graf 45 Príjmy veľkých obcí z prenájmu majetku (v eur, 2005-2025) .....                                                                                                        | 97  |
| Graf 46 Príjmy ostatných obcí z prenájmu majetku (v eur, 2005-2025).....                                                                                                       | 98  |
| Graf 47 Nájomné za nájmy majetku hradené obcami Slovenska (v eur, 2005-2025) .....                                                                                             | 100 |
| Graf 48 Stav ciest II. triedy na základe meraní vykonaných v rokoch 2024 a 2023 .....                                                                                          | 103 |

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Graf 49 Počty mostov na Slovensku podľa stavebno-technického stavu (roky 2000-2024) .                                            | 105 |
| Graf 50 Dividendové príjmy obcí (v eur, 2005-2025) .....                                                                         | 106 |
| Graf 51 Náklady a výnosy zo spoločností vlastnených obcami (v eur, 2005-2025).....                                               | 112 |
| Graf 52 Finančný majetok (aktíva) miestnej samosprávy (2025Q1) .....                                                             | 114 |
| Graf 53 Finančný majetok (aktíva) miestnej samosprávy (2015Q1) .....                                                             | 115 |
| Graf 54 Čisté finančné aktíva a dlh miestnej samosprávy 2015 vs. 2025 (v eur) .....                                              | 116 |
| Graf 55 Finančné záväzky miestnej samosprávy (2025Q1) .....                                                                      | 117 |
| Graf 56 Finančné záväzky miestnej samosprávy (2015Q1) .....                                                                      | 117 |
| Graf 57 Zadlžovanie obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025).....                                                                    | 119 |
| Graf 58 Zadlžovanie veľkých obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025).....                                                            | 119 |
| Graf 59 Zadlžovanie ostatných obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025) .....                                                         | 120 |
| Graf 60 Úrokové výnosy a náklady obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025) .....                                                      | 120 |
| Graf 61 Úrokové výnosy a náklady veľkých obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025).....                                               | 121 |
| Graf 62 Úrokové výnosy a náklady ostatných obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025) .....                                            | 121 |
| Graf 63 Hospodárenie obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025) .....                                                                  | 122 |
| Graf 64 Hospodárenie veľkých obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025) .....                                                          | 122 |
| Graf 65 Hospodárenie ostatných obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025).....                                                         | 123 |
| Graf 66 Výnosy veľkých obcí z poplatku za odpad vs. výdavky veľkých obcí na odpadové hospodárstvo (v eur, 2005-2025) .....       | 128 |
| Graf 67 Výnosy ostatných obcí z poplatku za odpad vs. výdavky ostatných obcí na odpadové hospodárstvo (v eur, 2005-2025) .....   | 129 |
| Graf 68 Paušálny poplatok za komunálny odpad (fyzické osoby) v krajských mestách (v eur, 2005-2025) .....                        | 131 |
| Graf 69 Poplatok za komunálny odpad (právnické osoby) v krajských mestách (v eur, 1 l/1100 l nádoba, 2005-2025) .....            | 133 |
| Graf 70 Mzdové náklady obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025).....                                                                 | 136 |
| Graf 71 Mzdové náklady veľkých obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025) .....                                                        | 137 |
| Graf 72 Mzdové náklady ostatných obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025).....                                                       | 138 |
| Graf 73 Odchodné a odstupné v prostredí obcí na Slovensku (v eur, roky 2005-2025).....                                           | 143 |
| Graf 74 Bežné transfery obcí na Slovensku pre jednotlivcov, občianske združenia, nadácie, neinvestičné fondy (2005 – 2025) ..... | 147 |

|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Graf 75 Bežné transfery obcí na Slovensku pre cirkevné a súkromné školy, cirkvi, náboženské spoločnosti a cirkevné charity (2005 – 2025)..... | 148 |
| Graf 76 Financovanie preneseného výkonu štátnej správy obcami (v eur, 2015 – 2025).....                                                       | 150 |
| Graf 77 Daň z nehnuteľností v členských krajinách OECD (ako % z HDP, rok 2023).....                                                           | 162 |

## ZOZNAM INFOGRAFÍK

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Infografika 1 Pre deravé potrubia sa stráca takmer tretina pitnej vody ..... | 110 |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|

## ZOZNAM MÁP

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Mapa 1 Podiel výnosov z miestnych daní na príjmoch územných samospráv .....                                  | 29  |
| Mapa 2 Priemerné výdavky miestnych samospráv (v eur na obyvateľa, 2020) .....                                | 37  |
| Mapa 3 Podiel výdavkov samospráv na celkových verejných výdavkoch (v %, 2020) .....                          | 38  |
| Mapa 4 Počet obyvateľov v obciach Slovenska (rok 2021) .....                                                 | 45  |
| Mapa 5 Rozdelenie obcí na Slovensku podľa typu .....                                                         | 48  |
| Mapa 6 Index rastu počtu obyvateľov medzi sčítaniami 2011 - 2021.....                                        | 52  |
| Mapa 7 Pohľad na hustotu zaľudnenia na Slovensku optikou gridu s bunkami 5x5 km <sup>2</sup> (2011)<br>..... | 53  |
| Mapa 8 Prognóza počtu obyvateľov v okresoch Slovenska k 31. 12. 2040 .....                                   | 55  |
| Mapa 9 Aktuálny stav ciest II. triedy .....                                                                  | 166 |

## ZOZNAM RÁMČEKOV

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Rámček 1 Komparácia dane z nehnuteľností so susednými členskými krajinami EÚ (rok 2020)<br>.....                     | 33  |
| Rámček 2 Vybrané príklady neplnenia daňových povinností na úrovni obcí (2012–2023) .....                             | 86  |
| Rámček 3 The York Water Company nepretržite vypláca dividendy vyše dvoch storočí .....                               | 108 |
| Rámček 4 Príklady úspešných obecných podnikov .....                                                                  | 112 |
| Rámček 5 Príklady, keď obce nenakladali s majetkom hospodárne, účelne a efektívne .....                              | 124 |
| Rámček 6 Protest prokurátora vo veci porušenia zákona pri ustanovení poplatku odpad....                              | 129 |
| Rámček 7 Najzamestnávateľ roka 2024 v oblasti verejnej správy.....                                                   | 138 |
| Rámček 8 Certifikovaný manažment kvality a príklady zapojenia obcí na Slovensku.....                                 | 141 |
| Rámček 9 Vybrané kauzy územných samospráv späté s vyplácaním odstupného .....                                        | 144 |
| Rámček 10 Nedofinancovaný prenesený výkon na príklade stavebného úradu mestskej časti Bratislava – Staré Mesto ..... | 151 |



|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Rámček 11 Metodologický základ pre konštrukciu "Pork Index" .....                                                 | 154 |
| Rámček 12 Prehľad pôsobnosti samosprávnych krajov (VÚC) s dopadom na podnikateľské prostredie podľa oblastí ..... | 158 |
| Rámček 13 Prehľad pôsobnosti obcí s dopadom na podnikateľské prostredie podľa oblastí                             | 159 |

## ZOZNAM PRÍLOH

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Príloha 1 Hodnotenie prvkov autonómnosti samospráv na Slovensku po roku 1918 na základe dnes platných princípov Európskej charty miestnej samosprávy..... | 189 |
| Príloha 2 Vzťah centrálnej vlády a územných samospráv v kontexte legislatívneho rámca a verejných financií.....                                           | 196 |
| Príloha 3 Rozpočtový „vodopád“ priorít obcí .....                                                                                                         | 197 |

## ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

|        |                                                                  |
|--------|------------------------------------------------------------------|
| BRKO   | Biologicky rozložiteľný komunálny odpad                          |
| BRO    | Biologicky rozložiteľný odpad                                    |
| BVS    | Bratislavská vodárenská spoločnosť, a.s.                         |
| CAF    | Common Assessment Framework                                      |
| CEMR   | Council of European Municipalities and Regions                   |
| CRZ    | Centrálny register zmlúv (v kontexte zmluvných vzťahov)          |
| ČOV    | Čističky odpadových vôd                                          |
| DMV    | Daň z motorových vozidiel                                        |
| DPH    | Daň z pridanej hodnoty                                           |
| DPFO   | Daň z príjmu fyzických osôb                                      |
| EIC    | European Investment Centre                                       |
| EK     | Európska komisia                                                 |
| ELoGE  | European Label of Governance Excellence                          |
| EÚ     | Európska únia                                                    |
| FNM SR | Fond národného majetku Slovenskej republiky (v kontexte zdrojov) |
| GIS    | Geografický informačný systém                                    |
| HDP    | Hrubý domáci produkt                                             |
| IFP    | Inštitút finančnej politiky                                      |
| INESS  | Inštitút ekonomických a sociálnych štúdií                        |
| ISO    | International Organization for Standardization                   |
| KDZ    | Komunálne výskumné a poradenské centrum (z kontextu analýz)      |
| KI     | Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika                           |
| MBÚ    | Mechanicko-biologická úprava odpadov                             |
| MČ     | Mestská časť                                                     |
| MET    | Modernizácia električkových tratí                                |
| MF SR  | Ministerstvo financií SR                                         |
| MHD    | Mestská hromadná doprava                                         |
| MŠ     | Materské školy                                                   |
| MSP    | Malé a stredné podniky                                           |
| MV SR  | Ministerstvo vnútra SR                                           |
| MŽP SR | Ministerstvo životného prostredia SR                             |
| NFP    | nenávratný finančný príspevok                                    |

|        |                                                         |
|--------|---------------------------------------------------------|
| NKÚ SR | Najvyšší kontrolný úrad SR                              |
| NR SR  | Národná rada Slovenskej republiky                       |
| NS SR  | Najvyšší súd Slovenskej republiky                       |
| NSK    | Nitriansky samosprávny kraj                             |
| OECD   | Organisation for Economic Co-operation and Development  |
| ORP    | Obce s rozšírenou pôsobnosťou                           |
| OZV    | Organizácia zodpovednosti výrobcov                      |
| PAS    | Podnikateľská aliancia Slovenska                        |
| PO     | Právnické osoby                                         |
| RO     | Riadiaci orgán                                          |
| ROI    | Návratnosť investícií (Return on Investment)            |
| SBA    | Slovak Business Agency                                  |
| SeVaK  | Severoslovenské vodárne a kanalizácie, a.s.             |
| SSC    | Slovenská správa ciest                                  |
| SR     | Slovenská republika                                     |
| SŠ     | Stredná škola                                           |
| StVPS  | Stredoslovenská vodárenská prevádzková spoločnosť, a.s. |
| TAVOS  | Trnavská vodárenská spoločnosť, a.s.                    |
| TIS    | Transparency International Slovensko                    |
| TVK    | Trenčianske vodárne a kanalizácie, a.s.                 |
| UK     | United Kingdom (Spojené kráľovstvo)                     |
| ÚRSO   | Úrad pre reguláciu sieťových odvetví                    |
| ÚVO    | Úrad pre verejné obstarávanie                           |
| VÚC    | Vyššie územné celky                                     |
| VZN    | Všeobecne záväzné nariadenie                            |
| ZKO    | Zmesový komunálny odpad                                 |
| ZMOS   | Združenie miest a obcí Slovenska                        |
| ZŠ     | Základná škola                                          |
| ŽP     | Životné prostredie                                      |

## MANAŽÉRSKE ZHRNUTIE

### Diagnóza územnej samosprávy na Slovensku: Dve dekády stagnácie a narastajúceho investičného dlhu

Predkladaná štúdia poskytuje komplexnú analýzu stavu, financovania a hospodárenia územnej samosprávy na Slovensku, dve desaťročia po zavedení fiškálnej decentralizácie v roku 2005. Hoci boli obce a vyššie územné celky (VÚC) posilnené v rozsahu kompetencií v súlade s Európskou chartou miestnej samosprávy, kľúčovým zistením je, že reformný proces uviazol v stagnácii. V dôsledku toho patrí Slovensko naďalej medzi stredne centralizované krajiny, pričom podiel výdavkov územnej samosprávy na celkových verejných výdavkoch predstavuje len 17,2 % (výrazne pod európskym priemerom).

Analýza potvrdzuje, že slovenská územná samospráva čelí štyrom systémovým problémom, ktoré bránia jej efektívnemu rozvoju:

1. **Finančná závislosť a daňové zaťaženie:** Samosprávy sú extrémne závislé od centrálnych transferov, ktoré tvoria približne 77,8 % ich príjmov. Táto závislosť obmedzuje ich skutočnú finančnú autonómiu. Na kompenzáciu tohto stavu a podfinancovania zo strany štátu (predovšetkým nedofinancované prenesené kompetencie, čo je v rozpore s Ústavou SR) obce opakovane a skokovo zvyšovali miestne dane a poplatky. Napríklad výnosy z dane z nehnuteľností (DzN) v krajských mestách narástli od roku 2005 o viac ako 300 %. Alarmujúce je najmä to, že sadzby DzN sú neúmerne vysoké pre podnikateľské subjekty (často 8- až 10-násobne vyššie ako pre domácnosti), čo deformuje podnikateľské prostredie, a to aj napriek už aj tak nadpriemernému daňovo-odvodovému zaťaženiu práce v porovnaní s krajinami OECD.
2. **Fragmentácia a neefektívnosť:** Slovensko patrí s viac ako 2 900 obcami k najviac fragmentovaným štátom v Európe. Táto štruktúra vedie k neefektívnosti a k vysokým mzdovým nákladom v malých obciach, kde až 1 169 malých obcí minie viac ako 50 % svojich daňových príjmov len na mzdy súvisiace s chodom úradu. Malé obce navyše nedokážu efektívne čerpať externé zdroje, ako sú eurofondy. Náklady by sa znížili úsporami z rozsahu – prechodom na spoločný výkon správy by sa mohlo ročne uvoľniť 181 až 316 miliónov eur.

3. **Kritický investičný dlh a plytvanie majetkom:** Kumulovaný investičný dlh na majetku obcí (budovy, cesty) a obecných spoločností presahuje **desať miliárd eur**. Len vodárenské spoločnosti (vlastnené obcami) vykazujú investičný dlh 3,5 miliardy eur a až tretina pitnej vody sa stráca v deravom potrubí. Manažment obecných podnikov je neefektívny: od roku 2005 do roku 2024 obce minuli na kapitálové transfery a náklady na likvidáciu 1,72 eura na každé 1 euro prijaté na dividendách.
4. **Extrémne riziko plytvania (Pork Index):** Na základe analýzy dát DataCentra MF SR bol zostavený špeciálny „Pork Index“, ktorý odhaľuje alarmujúce potenciálne plytvanie. Celkovo bolo v roku 2024 identifikované riziko plytvania verejnými zdrojmi v objeme **1,545 miliardy eur** (čo predstavuje 20,3 % celkových výdavkov obcí). K tomu sa pridávajú ušlé nedaňové príjmy (dividendy, nájom majetku a úroky z finančných aktív) odhadované na 200 – 250 miliónov eur ročne, čo je dôsledok laxnej správy finančného majetku a prenájmu obecných nehnuteľností pod trhové ceny. Najväčšie obce vykazujú najvyššiu mieru rizika plytvania (napríklad Nitra, Trnava, Banská Bystrica, ako aj väčšina mestských častí Bratislavy).

Tieto zistenia poukazujú na to, že slovenské samosprávy zlyhávajú v hospodárnom, účelnom a efektívnom nakladaní so zvereným majetkom. Napriek značným výdavkom sa zhoršuje stav kľúčovej infraštruktúry (napr. mosty, cesty II. a III. triedy), čo je výsledkom nedostatočnej kontroly a absencie profesionálneho finančného manažmentu.

### **Kľúčové odporúčania pre posilnenie autonómie, efektivity a zodpovednosti**

Na odstránenie tohto neudržateľného stavu navrhuje štúdia súbor systémových reforiem, ktoré sa zameriavajú na transformáciu financovania, štruktúry a manažmentu samosprávy.

#### **1. Municipalizačná reforma a reforma výdavkov na administratívu**

Riešenie extrémnej fragmentácie je kľúčové pre dosiahnutie úspor z rozsahu a zvýšenie kvality služieb.

- **Municipalizačná reforma:** Realizovať komplexnú reformu územnej samosprávy s cieľom **výrazne znížiť počet obcí** (napríklad na 100 až 160 municipalít, inšpirované severskými modelmi). Zároveň je vhodné odmietnuť model „obcí s rozšírenou pôsobnosťou“ (ORP) v českom štýle, ktorý by len prehlboval byrokráciu a nezabezpečil, ba dokonca ohrozil skutočnú fiškálnu autonómiu samospráv.

- **Stop plytvaniu na mzdách a Spoils systému:** Zefektívniť administratívny aparát **zrušením minimálne 50 % všetkých odmien a funkčných príplatkov** pre administratívnych zamestnancov, čím sa dosiahnu odhadované úspory na úrovni **350 miliónov eur ročne**. Je nevyhnutné posilniť ochranu kariérnych úradníkov a zabrániť nepotistickému systému, ktorý vedie k vysokým nákladom na odstupné po voľbách (odhadované dodatočné náklady 17,55 mil. eur v povolebnom roku).

## 2. Posilnenie fiškálnej autonómie

Financovanie samospráv sa musí stať transparentnejšie, stabilnejšie a zodpovednejšie.

- **Daň z príjmov fyzických osôb (DPFO):** Presunúť **100 % výnosu DPFO** zo závislej činnosti do príjmov obcí (podľa trvalého pobytu daňovníka) a umožniť obciam zaviesť **miestnu prirážku alebo zrážku** k celoštátnej sadzbe (hybridná daň). Tým sa posilní priama zodpovednosť voči občanom a flexibilita rozpočtovania.
- **Reforma dane z nehnuteľností (DzN):** Znížiť extrémne daňové zaťaženie podnikateľských nehnuteľností. Ako alternatíva sa navrhuje **zaviesť zdanenie iba na pozemky (po vzore Estónska)**, pričom hodnota pozemku by bola naviazaná na lokalitu a jeho funkčné využitie podľa územného plánu. To by prispelo k atraktivite pre investície a eliminovalo by to problematický miestny poplatok za rozvoj (PzR).
- **Finančné vyrovňovanie a podfinancované kompetencie:** Zaviesť nový, transparentný systém **finančného vyrovňovania** (horizontálna solidarita medzi obcami a vertikálna kompenzácia od štátu). Súčasne je kľúčové **okamžite zabezpečiť plné finančné krytie nákladov** preneseného výkonu štátnej správy, ako to vyžaduje Ústava SR.

## 3. Manažment majetku a komunálnych podnikov

Je nevyhnutné zastaviť dlhodobé plytvanie a aktivovať potenciálne chýbajúce príjmy vo výške 200 – 250 mil. eur ročne.

- **Výkonnostné ukazovatele (KPI):** Pre manažment obecných podnikov (okrem vodární) by sa mali zaviesť prísne manažérske ciele vrátane minimálnej návratnosti vlastného kapitálu (ROE) na úrovni 5 %. Pre vodárenské spoločnosti je nutné stanoviť ciele na zníženie investičného dlhu (min. 20 %) a strát vody (max. 10 %). Pri neplnení týchto cieľov by mal byť manažment automaticky odvolaný a diskvalifikovaný z výkonu funkcie v iných obecných podnikoch.

- **Liberalizácia vodární:** Navrhuje sa **liberalizovať vlastnícku štruktúru vodárenských spoločností** (vrátane vstupu regulovaného súkromného kapitálu, napr. domácich dôchodkových fondov).
- **Privatizácia prebytočného majetku:** Odporúča sa **odpredať majetkové účasti** v neefektívnych obecných podnikoch a podnikoch VÚC, ktoré nezabezpečujú obligatórne povinnosti (napr. doprava, teplárenstvo, správa nehnuteľností, cestovný ruch, inžiniering). Odhadovaný zisk z predaja týchto podnikov je približne **1,175 miliardy eur**. Tieto príjmy je nutné investovať do umorenia investičného dlhu na kľúčovom majetku obce (napr. školy, cesty).

#### 4. Obmedziť plytvanie a byrokráciu

Súčasný kontrolný mechanizmus zlyháva.

- **Povinný audit a Pork Index:** Zaviesť systém nezávislého externého auditu verejných financií a podnikov, ktorý by sa cielene zameriaval na rizikové položky identifikované **Pork Indexom**. Kontrolné orgány (ako NKÚ) by mali využívať automatizované systémy na odhaľovanie potenciálneho plytvania.
- **Verejné obstarávanie:** Vrátiť limit na verejné obstarávanie na 10 000 eur bez DPH, aby sa zvýšila transparentnosť a znížila možnosť plytvania priamym zadávaním zákaziek, ktoré tvoria až 601 miliónov eur v obciach s celkovými výdavkami do 1 mil. eur.
- **Digitalizácia a regulácia:** Prísne uplatňovať princíp „once-only“ a difúziu AI do procesov samospráv. Zároveň znížiť administratívnu záťaž pre podnikateľov, najmä pri dlhých stavebných konaniach (priemerne 300 dní), napríklad zrušením duplicitných výrubových povolení pre stavebné pozemky v intraviláne.

Kľúčom k udržateľnému rozvoju územnej samosprávy na Slovensku nie je ďalšie zvyšovanie daní a poplatkov, ale **radikálne zlepšenie hospodárenia s existujúcimi zdrojmi, eliminácia plytvania a posilnenie skutočnej fiškálnej autonómie**. Komplexná municipalizačná reforma spojená so striktným finančným manažmentom a transparentnosťou má potenciál uvoľniť stovky miliónov eur ročne, ktoré sú dnes stratené v neefektívnosti a plytvaní, a umožniť tak obciam dlhodobý rozvoj bez neustáleho tlaku na daňovníkov. Systém potrebuje fundamentálnu zmenu – zo silne centralizovaného systému s nedostatočne profesionálnym manažmentom na zodpovedný, efektívny a transparentný model slúžiaci občanom.



Tento proces by sa dal prirovnáť k rekonštrukcii starého, predimenzovaného domu: nestačí len zatepliť okná (zvýšiť dane), ale je nutné zbúrať zbytočné priečky (fragmentáciu), vymeniť deravé potrubia (investičný dlh vo vodárňach a neefektívne podniky) a sprísniť kontrolu nad účtami (Pork Index), aby sa zabezpečilo, že peniaze daňovníkov idú tam, kde sú najviac potrebné (obligatórne povinnosti a rozvoj).

## ÚVOD

Predkladaná analytická štúdia sa komplexne zaoberá stavom, financovaním a hospodárením územnej samosprávy na Slovensku, analyzujúc vývoj od zavedenia fiškálnej decentralizácie v roku 2005. Hoci sa Slovensko prihlásilo k princípom Európskej charty miestnej samosprávy, ktoré zaručujú právo na primerané vlastné finančné zdroje a autonómne riadenie verejných záležitostí, kľúčovým zistením je, že decentralizačné reformy už dve dekády stagnujú. Autonómia bola síce posilnená presunom časti výnosu dane z príjmov fyzických osôb (DPFO) na obce a VÚC, no slovenské samosprávy zostávajú v európskom kontexte silne centralizované a extrémne závislé na centrálnych transferoch (približne 77,8 % príjmov).

Súčasný model financovania vedie k tomu, že podiel výdavkov územnej samosprávy na celkových verejných výdavkoch je na úrovni približne 17,2 %, čo Slovensko radí medzi menej decentralizované krajiny, s výdavkami na obyvateľa pod európskym priemerom. Na kompenzáciu tejto závislosti a nedostatočného financovania zo strany štátu obce opakovane a skokovo zvyšovali miestne dane a poplatky, najmä daň z nehnuteľností (DzN). Hoci je DzN najvýznamnejším vlastným daňovým príjmom obcí, jej celkový výnos v pomere k HDP je stále pod priemerom OECD; priestor pre rast výnosu však v situácii, keď je celkové daňovo-odvodové bremeno pracujúcich v porovnaní s krajinami OECD nadpriemerné, rozhodne nie je.

Štúdia tiež zdôrazňuje vážny problém rozdrobenej sídelnej štruktúry – slovenské samosprávy sú s vyše 2 900 obcami jedny z najviac fragmentovaných v Európe. Táto fragmentácia je spojená s nízkou efektívnosťou, vysokými mzdovými nákladmi v malých obciach a nedostatočnou kapacitou čerpať externé zdroje, ako sú eurofondy. Problém prehľbujú aj nedofinancované prenesené kompetencie (napr. stavebné úrady, matrika), ktorých náklady by mal v plnej miere hradiť štát, no v rozpore s Ústavou SR sú obciam ponechané ako bremeno v desiatkach miliónov eur ročne.

Kritická analýza hospodárenia obcí odhaľuje závažné nedostatky v správe majetku a financií. Kumulovaný investičný dlh na majetku obcí (budovy, cesty) a obecných spoločností (najmä vodárne, ktorých dlh NKÚ SR odhaduje na 3,5 mld. eur) presahuje desať miliárd eur. Obecné podniky pritom hospodária neefektívne, generujú minimálne zisky a nevyplácajú takmer žiadne dividendy. Na základe analýzy dát DataCentra MF SR bol zostavený „Pork Index“, ktorý



ukazuje, že len v roku 2024 bolo v obciach potenciálne plytvaných až 1,5 miliardy eur (20,3 % celkových výdavkov). Navyše obce ročne prichádzajú o ďalších 200 – 250 miliónov eur na ušlých nedaňových príjmoch (dividendy, nájom majetku a úroky z finančných aktív).

Záver analytickej časti sú alarmujúce: nevhodné nakladanie s majetkom, vysoká miera plytvania, nedostatok kompetentného finančného manažmentu a neustále politické zásahy do financovania. Tieto faktory bránia obciam v dlhodobom rozvoji a vytvárajú neudržateľný stav verejnej správy. Nadväzne na tieto zistenia štúdia v závere prináša súbor odporúčaní, ktoré by mali viesť k eliminácii plytvania, posilneniu finančnej autonómie, zvýšeniu efektívnosti územnej samosprávy a zlepšeniu podnikateľského prostredia.

## 1 ANALYTICKÁ ČASŤ

### 1.1 Dve dekády stagnácie decentralizačných reforiem na Slovensku

Územná samospráva na miestnej úrovni bola na Slovensku obnovená v roku 1990, kedy sa po piatich dekádach pôsobenia dvoch totalitných režimov opäť začali v pravidelných štvorročných intervaloch konať slobodné voľby. Hoci Ústava z roku 1992 rátala aj s konštituovaním územnej samosprávy na úrovni krajov, tá vznikla až v súvislosti s reformou verejnej správy v roku 2001, kedy do jej orgánov na štvorročné obdobie boli prvý raz zvolení zástupcovia obyvateľov.

Napriek v spoločnosti dodnes prevládajúcim mýtom o tom, že národné výbory za socializmu fungovali ako orgány samosprávy v obciach, mestách a krajoch, treba zdôrazniť, že samosprávnosť v duchu, v akom funguje v demokratických krajinách, v socialistickom Československu v období rokov 1948 až 1989 ani v klérofašistickom Slovenskom štáte v období rokov 1939-1945 neexistovala<sup>1</sup>.

Základné princípy, na ktorých by mala byť v rámci demokratického decentralizovaného štátu postavená územná samospráva, definuje Európska charta miestnej samosprávy Rady Európy (ďalej len „charta“). Charta bola členským štátom tejto medzinárodnej organizácie daná k dispozícii na ratifikáciu v roku 1985; Slovenská republika ju podpísala v roku 1999 a platnosť nadobudla v roku 2000<sup>2</sup>.

Princípy definované v čl. 3 charty ako „právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva, pričom toto právo vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním, a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány“ či v čl. 4 charty, spočívajúce v tom, že „správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie, pričom právomoci udelené miestnym orgánom sú obyčajne plné a výlučné. Tieto právomoci nesmie porušiť ani obmedziť žiaden ústredný či regionálny orgán, s výnimkou prípadov ustanovených zákonom. Miestne orgány by mali mať v medziach zákona

---

<sup>1</sup> Sloboda, D. (2020): Samospráva a voľby. In: Gonda, P. Zajac, P. (eds): Socializmus: Realita namiesto mýtov. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika (<https://buraniemytov.sk/3-2-samosprava-a-volby/>)

<sup>2</sup> Európska charta miestnej samosprávy (<https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>)

plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu,“ začali byť postupne napĺňané v zákone o obecnom zriadení a súvisiacich zákonoch počnúc rokom 1990 a až po dekáde prešľapovania na mieste v rámci reformného procesu v súlade s Konceptiou decentralizácie a modernizácie verejnej správy po roku 2000, kedy došlo k výraznému presunu právomocí z centrálnej vlády a štátnej správy na obce a kraje<sup>3</sup>.

Avšak požiadavka, aby miestne orgány podľa čl. 9 charty mali aj „právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí, pričom aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov by mala byť odvodená z miestnych daní a poplatkov, výšku ktorých majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány,“ sa začala vo významnej miere naplňovať až po realizácii fiškálnej decentralizácie platnej od roku 2005. Až týmto krokom sa začala posilňovať skutočná autonómia rozhodovania obecnej a krajskej samosprávy na Slovensku a tým aj jej nezávislosť od centrálnej vlády<sup>4</sup>.

Porovnaniu miery autonómnosti územných samospráv v jednotlivých obdobiach existencie Československa a následne Slovenska sa podrobnejšie venujeme v prílohe (Príloha 1). Systémovú zmenu financovania samospráv priniesla až fiškálna decentralizácia od roku 2005, ktorej sa venujeme ďalej podrobnejšie.

### **Fiškálna decentralizácia a financovanie územných samospráv**

Prenos kompetencií zo štátu na územné samosprávy reformou verejnej správy za Dzurindových vlád (1998 – 2006) znamenal rast výdavkov samospráv, pričom systém financovania obcí a miest sa nezmenil až do realizácie fiškálnej decentralizácie platnej od roku 2005.

Nedostatočné vlastné príjmy samospráv boli pred rokom 2005 každoročne dopĺňané zo štátneho rozpočtu účelovými dotáciami, o výške ktorých rozhodoval centrálny parlament. Uskutočnenie fiškálnej decentralizácie, teda realizácia potreby presunúť na obce a kraje okrem kompetencií aj financie, bolo nevyhnutné. Stalo sa tak na základe balíka zákonov, ktoré schválil parlament v septembri 2004. Od 1. januára 2005 sa 70,3 % výnosu dane z príjmov fyzických osôb stalo vlastným príjmom obcí a 23,5 % výnosu tejto dane príjmom vyšších územných

---

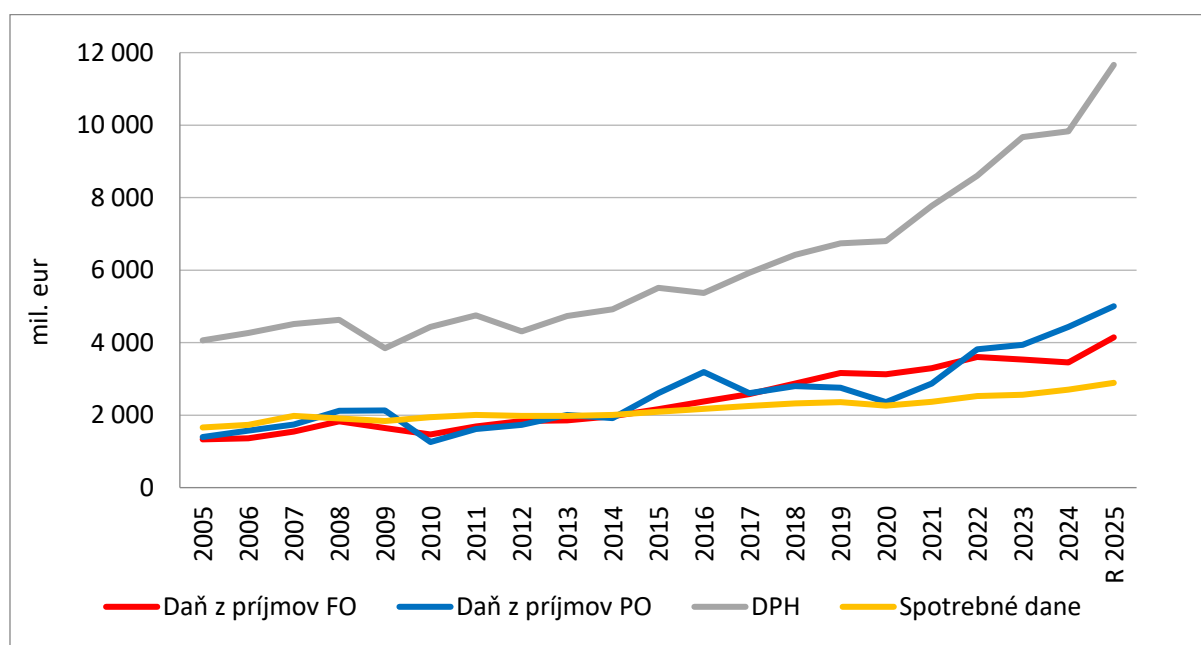
<sup>3</sup> Úrad vlády SR (2021): Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy ([https://www.komunal.eu/images/pdf/Koncepcia\\_NR\\_SR\\_2001.pdf](https://www.komunal.eu/images/pdf/Koncepcia_NR_SR_2001.pdf))

<sup>4</sup> Čavojec, J. – Sloboda, D. (2005): Fiškálna decentralizácia a obce. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika ([https://konzervativizmus.sk/wp-content/upload/pdf/fisk\\_dec.pdf](https://konzervativizmus.sk/wp-content/upload/pdf/fisk_dec.pdf))

celkov. Až týmto krokom sa posilnila autonómnosť rozhodovania obecnej a krajskej územnej samosprávy na Slovensku, ako aj jej nezávislosť od centrálnej vlády.<sup>5</sup>

Štart fiškálnej decentralizácie bol nastavený tak, aby v roku 2005 nebol výnos dane nižší ako 33,4 mld. korún (1,1 mld. eur), teda aby samosprávam do rozpočtov neplynulo menej zdrojov ako dovtedy. Pri realizácii tejto reformy neboli vykonané audity verejnej správy, ktoré by ukázali, koľko reálne stojí výkon jednotlivých kompetencií. Hoci potreba vykonania takýchto auditov opakovane vo verejnom priestore rezonovala, ani za dve dekády od spustenia fiškálnej decentralizácie nebol realizovaný komplexný audit verejnej správy.<sup>6</sup>

Graf 1 Porovnanie vývoja vybraných daňových príjmov (2005-2025)



Zdroj: Ministerstvo financií SR (Štátne záverečné účty za príslušné roky, Rozpočet verejnej správy na roky 2025 až 2027, Zákon o štátnom rozpočte na rok 2025)

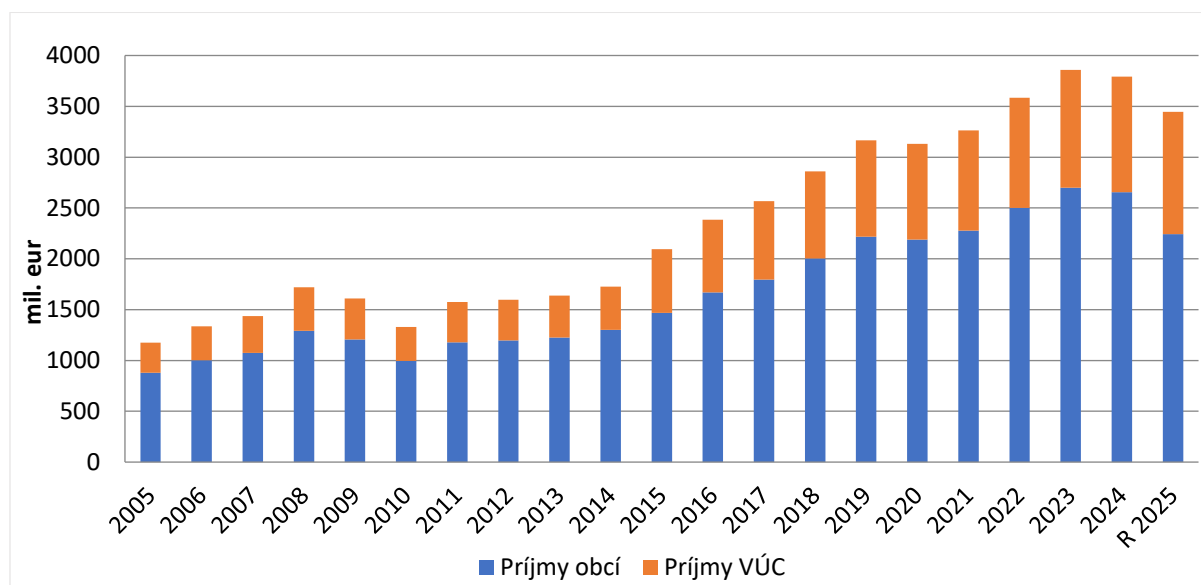
Pri pohľade na vývoj výnosov hlavných daní za ostatných dvadsať rokov (pozri Graf 1) môžeme vidieť najväčší absolútny nárast výnosov z DPH (o 5,8 mld. eur do roku 2024, resp. podľa rozpočtu o 7,6 mld. eur do roku 2025), nižší pri dani z príjmov právnických osôb (o 3,0 mld. eur do roku 2024 a 3,6 mld. eur do roku 2025), dani z príjmov fyzických osôb (o 2,1 mld. eur do roku 2024 a 2,8 mld. eur do roku 2025) a najnižší pri spotrebných daniach (o 1,0 mld. eur do

<sup>5</sup> tamtiež

<sup>6</sup> Sloboda, D. (2021): O audite, ktorý nebol, a o reforme, ktorá je v nedohľadne (<https://dennikn.sk/2640041/o-audite-ktory-nebol-a-reforme-ktora-je-v-nedohladne/>)

roku 2024 a 1,2 mld. eur do roku 2025). V relatívnom vyjadrení však dochádza medzi rokmi 2005 až 2025 k najväčšiemu nárastu v prípade daní z príjmov: o 258 % (resp. o 190 % po očistení o infláciu) pri dani z príjmov právnických osôb a o 211 % (reálne o 143 %) pri dani z príjmov fyzických osôb. Najstabilnejší vývoj medziročných zmien výnosov je v prípade dane z príjmov fyzických osôb, zatiaľ čo výnosy dane z príjmov právnických osôb vykazujú podstatne vyššiu volatilitu.

Graf 2 Vývoj príjmov podielových daní územných samospráv (2005-2025)



Zdroj: Ministerstvo financií SR (Štátne záverečné účty za roky: 2005, 2006, 2007, 2008-2024: Plnenie štátneho rozpočtu SR v národnej metodike)

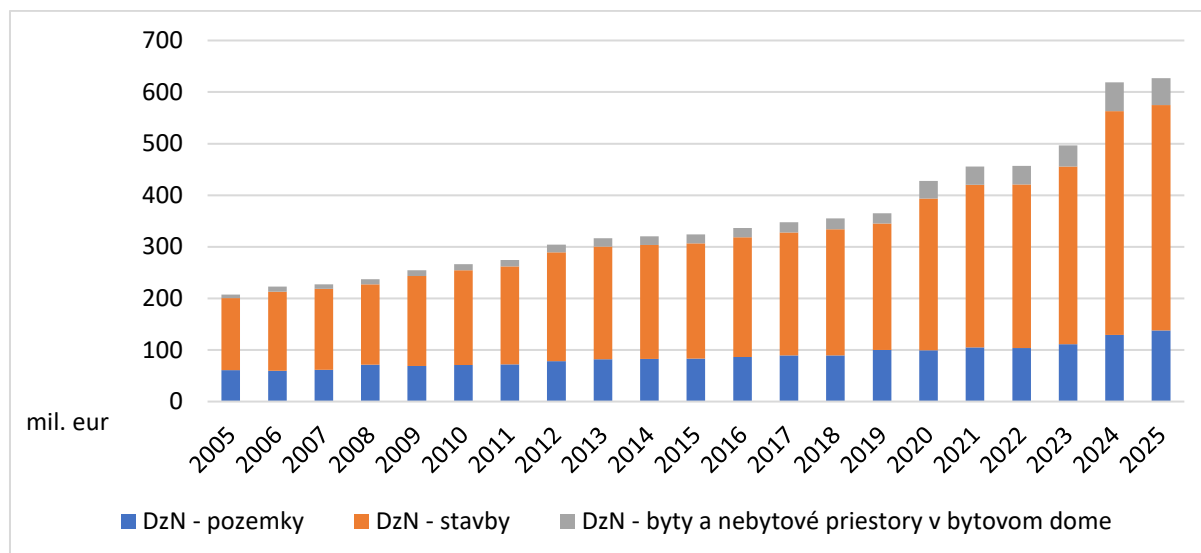
Z grafu (Graf 2) je zrejmé, že príjmy samospráv z podielových daní plynule graduálne rástli, k prepadu došlo až v ostatných rokoch, a to jednak zmenami legislatívneho rámca v súvislosti s daňovým bonusom a taktiež v súvislosti s dokončením procesu poštátnenia pôvodne originálnej kompetencie týkajúcej sa financovania predprimárneho vzdelávania (materské školy). Rozdiely vo výnosoch z dane z príjmov fyzických osôb identifikované v grafoch vyššie súvisia s tým, že daň z príjmov fyzických osôb nesmeruje v plnej miere do rozpočtov územných samospráv, časť si ponecháva centrálna vláda v štátnom rozpočte.

### Vlastné daňové príjmy miestnych samospráv

Vlastné daňové príjmy územných samospráv sa opierajú o zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorým boli v roku 2004

zadefinované dane a poplatky, ktorých vyrubovanie je v kompetencii obcí a miest, pričom najvýnosnejšou je daň z nehnuteľností.<sup>7</sup>

Graf 3 Výnosy z dane z nehnuteľností (2005-2025)



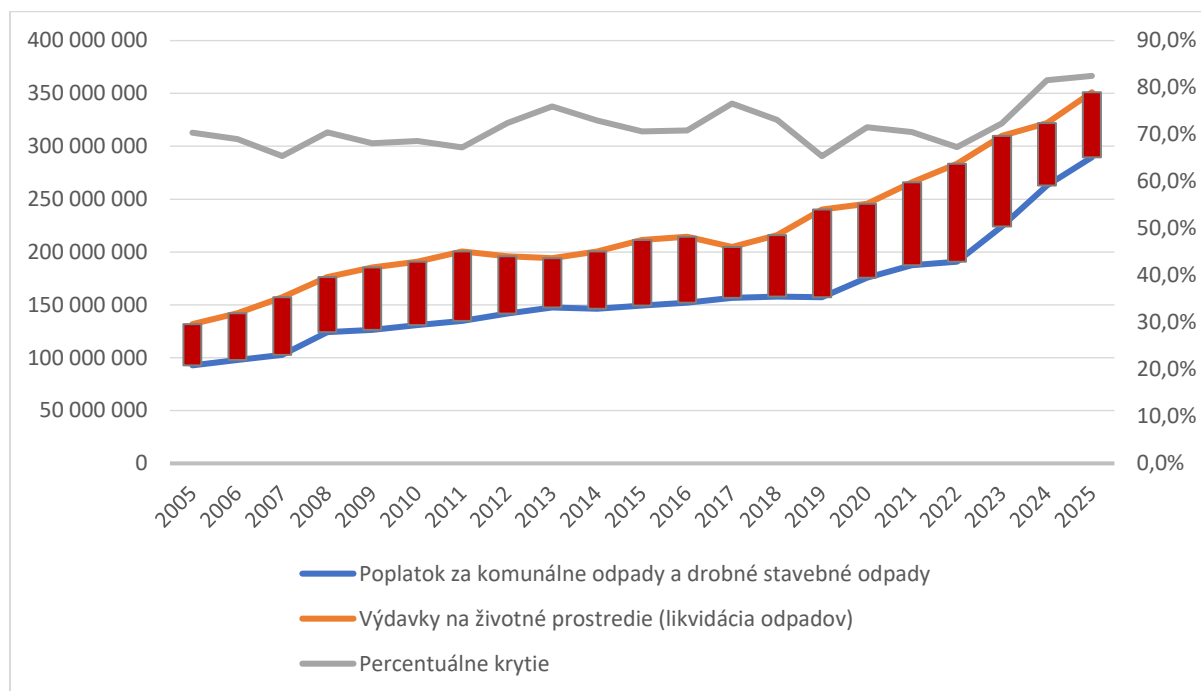
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Špecifické postavenie má miestny poplatok za odpady, ktorého cieľom je do rozpočtov obcí a miest získať zdroje za služby späť s odvozom a zneškodňovaním odpadov. Keďže nejde o daň, ale o poplatok, jeho stanovenie by malo byť postavené na premise, že príjmy z jeho výnosu by mali kryť výdavky, ktoré danou poskytovanou službou vznikajú. V realite to tak však často nie je a odpadové hospodárstvo je dotované aj z iných zdrojov rozpočtov samospráv.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (<https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-582>)

<sup>8</sup> Tomuto problému sa venujeme podrobne na inom mieste analytickej časti

Graf 4 Výnosy obcí na Slovensku z poplatku za odpad vs. výdavky obcí na odpadové hospodárstvo (v eur, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

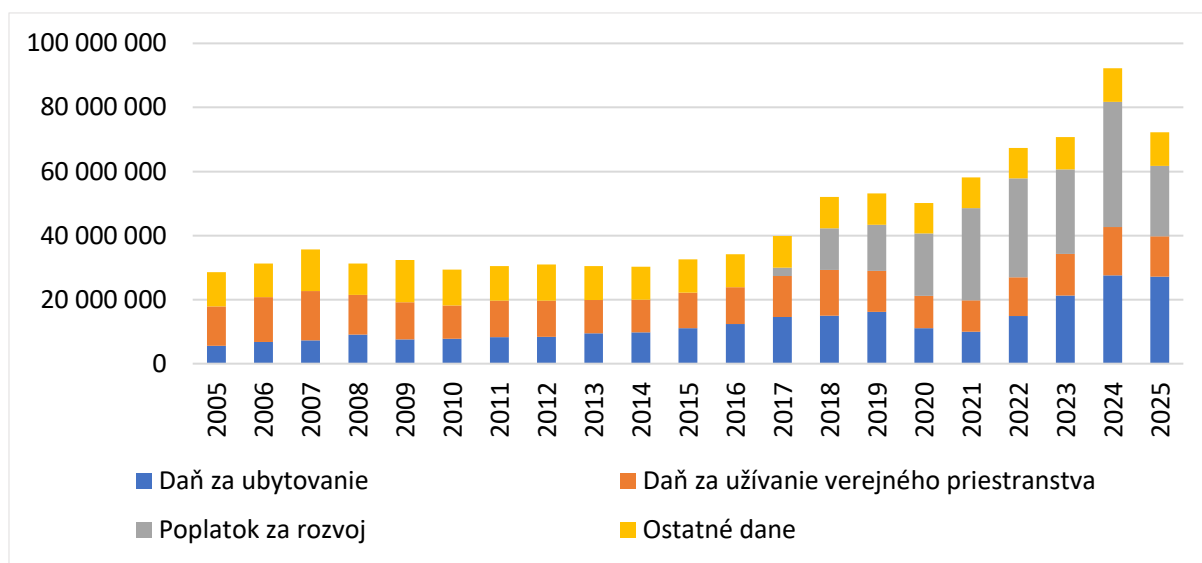
Do realizácie fiškálnej decentralizácie v roku 2005 štát dokonca poskytoval dotácie na výkon samosprávnych funkcií, ktorých prijímateľmi boli obce do 3 000 obyvateľov, čím sa vlastne podporoval status quo v rámci existujúcej rozdrobenej sídelnej štruktúry. Zmenu napokon nepriniesla ani fiškálna decentralizácia. Hoci pôvodný vládny návrh nariadenia vlády o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy mal ambíciu stanoviť také koeficienty pre veľkostné kategórie obcí, ktoré by pôsobili motivačne pre spájanie obcí, po tlaku ZMOS k tomu napokon nedošlo.

### Komunálny poplatok za rozvoj ako ďalší vlastný zdroj obcí a miest

V roku 2015 bol prijatý zákon o miestnom poplatku za rozvoj (č. 447/2015 Z. z.), ktorý nadobudol účinnosť 1. novembra 2016. Ustanovuje predmet poplatku (nové stavby so stavebným povolením) a rozsah sadzieb za m<sup>2</sup> – výnos je určený výlučne na kapitálové výdavky obce (§ 11). Miestny poplatok za rozvoj sa stal významným, no dobrovoľným nástrojom obcí na financovanie infraštruktúry. Od jeho zavedenia v roku 2016 až do roku 2025 legislatíva prešla niekoľkými úpravami (2016, 2019, 2025), aby reagovala na potreby samospráv a zmeny stavebného zákona

Kľúčovým problémom zostáva efektívne a transparentné využitie vybraných prostriedkov – viaceré obce zápasia s projekciou výdavkov a končia s nevyčerpanými zostatkami. Pre budúcnosť je dôležité skvalitniť metodické usmernenia, zjednodušiť byrokráciu a prehĺbovať verejnú kontrolu nad využitím týchto účelových prostriedkov. Poplatku za rozvoj sa venujeme podrobnejšie v analýze na inom mieste (pozri ďalej podkapitolu 1.6 Analýza daňových príjmov obcí).

Graf 5 Výnosy obcí na Slovensku z ostatných miestnych daní a poplatku za rozvoj (v eur, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

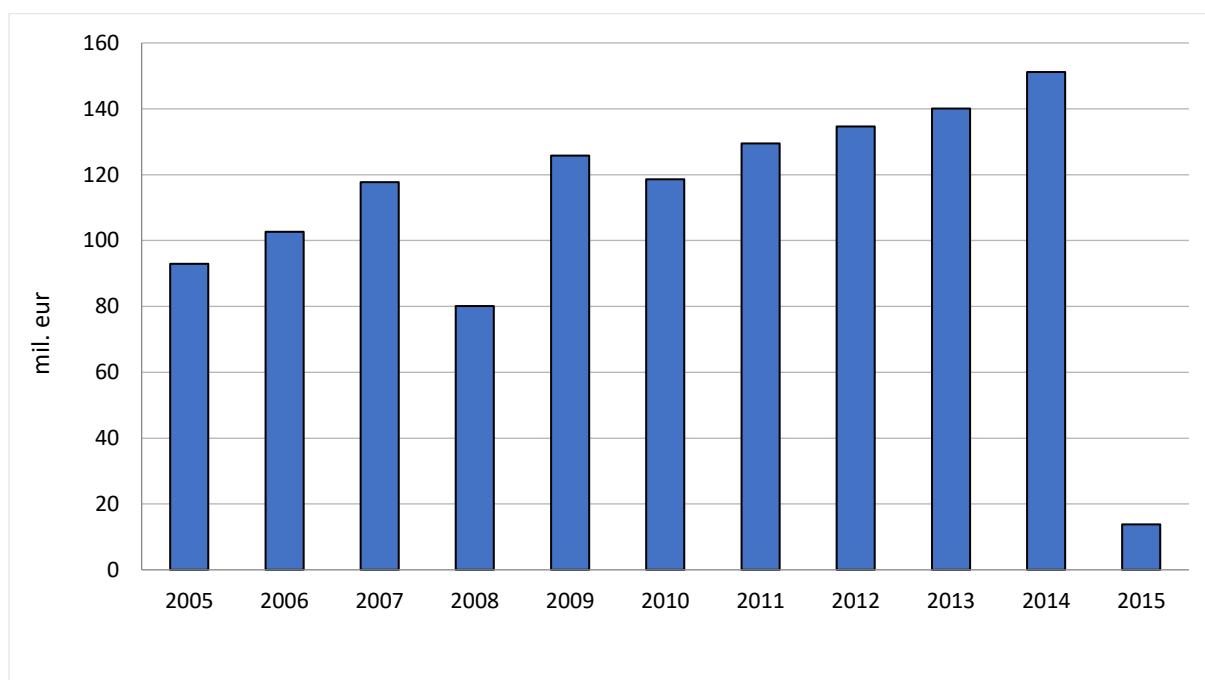
#### Vlastné daňové príjmy krajských samospráv

Pokiaľ ide o samosprávne kraje, až od roku 2005 do konca roka 2014 mali vyššie územné celky (VÚC) jedinú „vlastnú“ daň – daň z motorových vozidiel, ktorú si schvaľovali vo všeobecne záväzných nariadeniach a z ktorej príjmov sami rozhodovali.

Základným právnym rámcom bol zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnych poplatkoch, v 11. časti upravujúci daň z motorových vozidiel (DMV). VÚC si schvaľovali sadzby v rámci zákonom dovoľeného rozpätia a následne tieto prostriedky mohli využiť podľa vlastného uváženia.

Od roku 2015 došlo k centralizácii určovania sadzieb dane z motorových vozidiel, keď sa zákonom č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel daň z motorových vozidiel zmenila z fakultatívnej, samosprávou určenej dane na povinnú a jednotne zákonom stanovenú daň.

Graf 6 Vývoj príjmov VÚC z dane z motorových vozidiel (2005-2015)

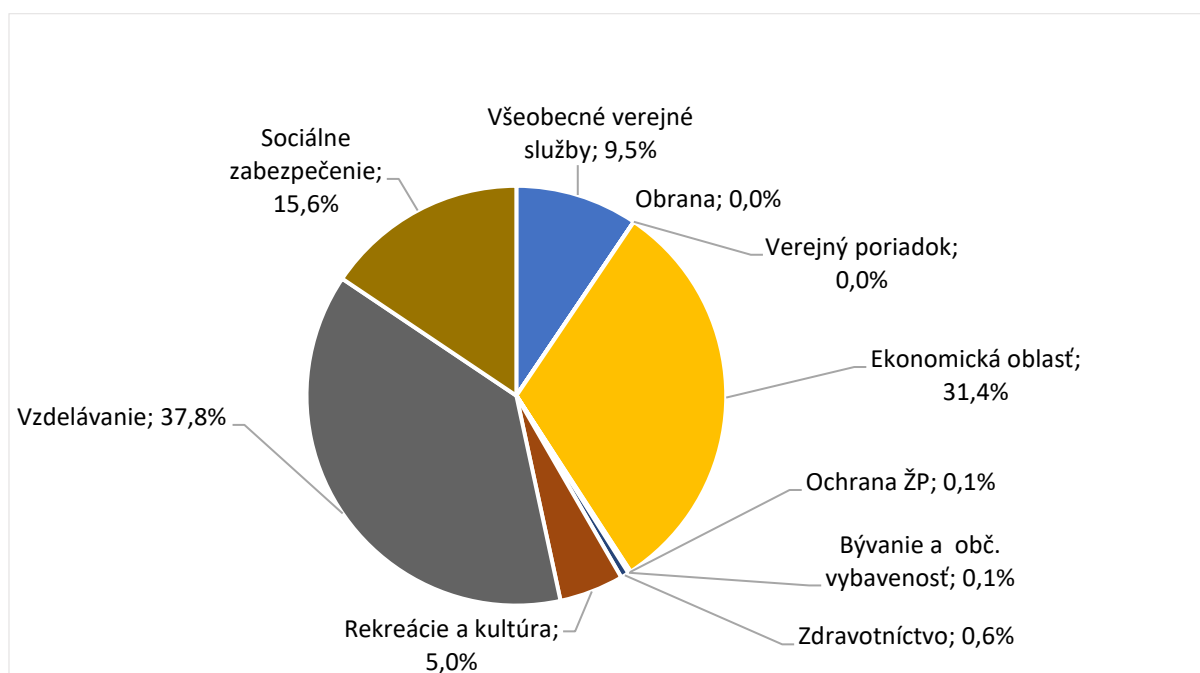


Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

V praxi to znamená, že od roku 2015 už VÚC daň z motorových vozidiel nenavrhujú ani neschvaľujú, štát ju vyberá centrálna a následne pôvodne vlastný daňový príjem krajov posúva do rozpočtov krajov vo forme dotácie prídelením časti výnosu dane z príjmov fyzických osôb.

VÚC tak od roku 2015 fungujú bez vlastnej legislatívnej daňovej kompetencie a nemajú už žiadnu daň, ktorej sadzby alebo predmet vyrubovania by mohli meniť vlastným všeobecne záväzným nariadením, čím de iure prišli o jeden zo základných atribútov územnej samosprávy definovanej v charte.

Graf 7 Štruktúra výdavkov VÚC (rok 2024)



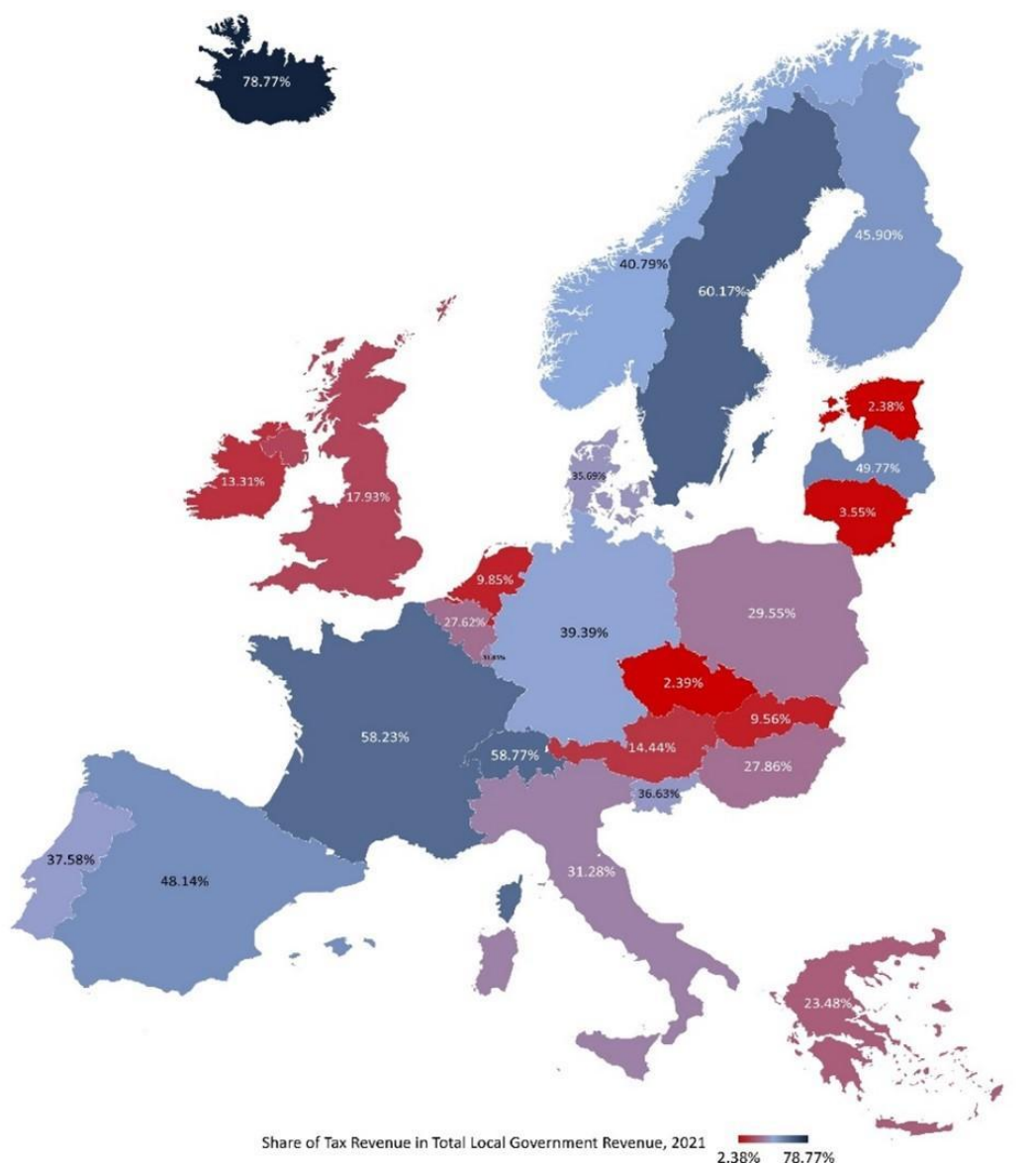
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

## 1.2 Miestne dane územných samospráv a daň z nehnuteľností v európskom kontexte

Dane z majetku a podnikania sú najčastejším typom daní, ktorých výnosy putujú do rozpočtov územných samospráv v Európe. Vlastné miestne dane a poplatky sú dôležitým zdrojom príjmov miestnych samospráv a zároveň zabezpečujú autonómnosť územnej samosprávy a nezávislosť od centrálnej vlády. Čím vyšší je podiel daňových príjmov na celkových príjmoch, tým menšia je finančná závislosť miestnych samospráv od transferov zo strany centrálnej vlády. Priemerný podiel vlastných daňových príjmov na celkových príjmoch miestnych samospráv v Európe predstavuje podľa OECD približne jednu tretinu. Slovensko patrí medzi krajiny, kde tento podiel dosahuje iba približne jednu desatinu.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> KDZ (2023): European Local Government Finances and Local Autonomy (<https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-local-government-finances-and-local-autonomy>)

Mapa 1 Podiel výnosov z miestnych daní na príjmoch územných samospráv



Zdroj: KDZ (2023): European Local Government Finances and Local Autonomy

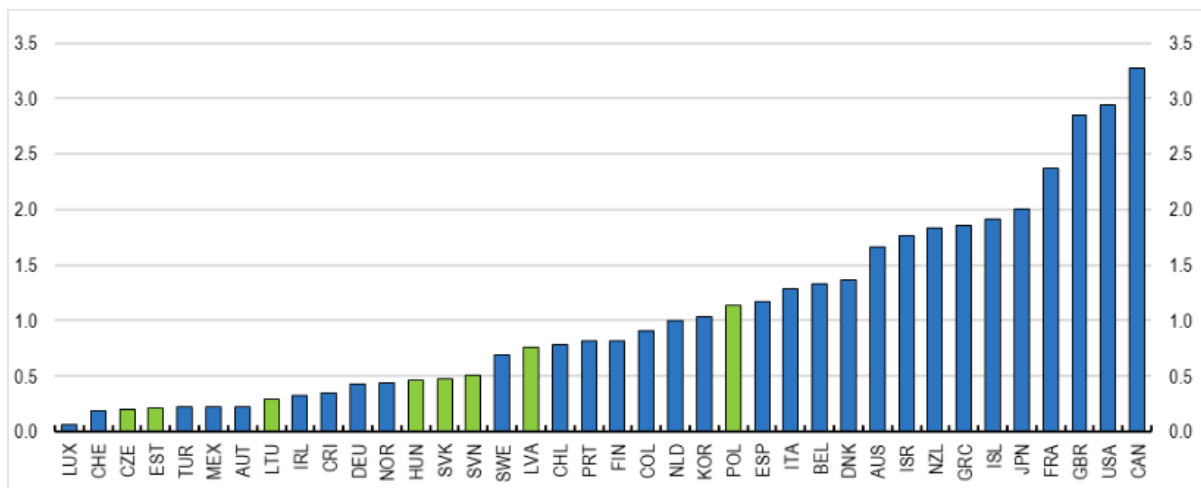
### Daň z nehnuteľností

Je známym faktom, že podiel výnosu dane z nehnuteľností na Slovensku je v porovnaní s väčšinou ostatných členských krajín OECD nižší, či už v relatívnom pomere k HDP alebo podľa iných pomerných ukazovateľov. Zároveň je však vyšší v porovnaní s niektorými porovnateľnými krajinami OECD, vrátane postsocialistických, ako sú napríklad Litva, Estónsko a Česko.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> OECD (2023): Property taxes in Central and Eastern Europe and Baltic countries: why and how to increase them? (<https://oecdscopes.blog/2023/02/16/property-taxes-in-central-and-eastern-europe-and-baltic-countries-why-and-how-to-increase-them/>)

Zaujímavým príkladom je Estónsko, ktoré zdaňuje iba pôdu, nie budovy a stavby, čím viac zvyšuje atraktivitu krajiny pre zahraničný kapitál a podporuje tak podnikateľskú aktivitu.

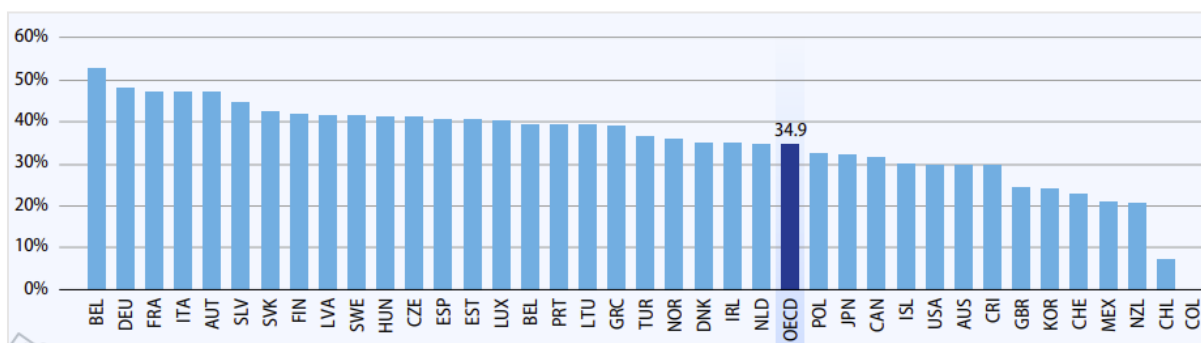
Graf 8 Porovnanie výnosov dane z nehnuteľností v krajinách OECD (v % HDP, rok 2020)



Zdroj: OECD (2023)

Problémom dane z nehnuteľností je výrazné zvyšovanie jej sadzieb po roku 2018 a nadmerné zdaňovanie podnikateľských nehnuteľností. Zároveň je známym faktom, že celkové daňovo-odvodové bremeno pracujúcich na Slovensku je v porovnaní s ostatnými členskými krajinami OECD nadpriemerné.<sup>11</sup>

Graf 9 Daňovo-odvodové zaťaženie práce v krajinách OECD (% z nákladov práce, rok 2024)



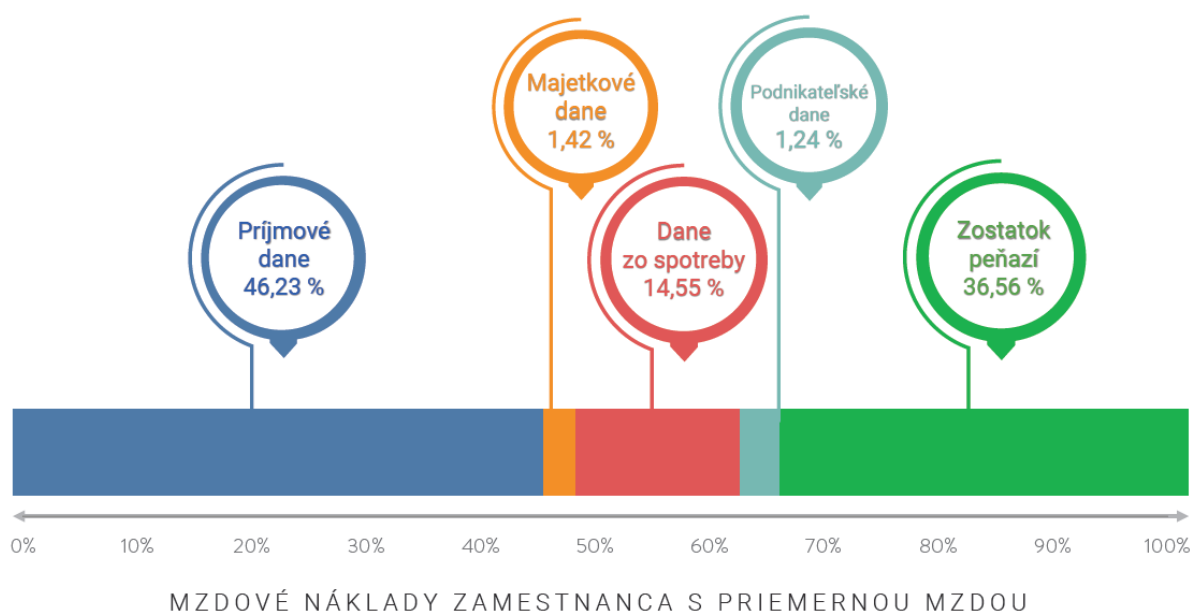
Zdroj: OECD (2025)

Najväčším problémom je veľmi veľké a rastúce celkové bremeno povinných platieb na Slovensku. Akékoľvek návrhy na zvyšovanie tej či onej dane by preto mali brať do úvahy, aké je celkové daňovo-odvodové bremeno doliehajúce na obyvateľov aj podnikateľov Slovenska.

<sup>11</sup> OECD (2025): Taxing Wages 2025 (<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-brochure.pdf>)

Celkové bremeno daní ako povinných platieb bolo v minulom roku podľa European Investment Centre (EIC) a Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika (KI) také veľké, že zamestnanec s priemernou mzdou by potreboval 231,6 dňa na ich zaplatenie, a až od 233. dňa by nemusel platiť žiadne administratívne vynútené platby. Deň daňového odbremenenia na Slovensku, prepočítaný od začiatku roka, preto hypoteticky pripadol na 22. augusta 2024, čo je o dva dni neskôr ako v predchádzajúcom roku a o dvanásť dní neskôr ako v roku 2015. Celkové bremeno daní ako povinných platieb sa medziročne zvýšilo z 63,07 % na 63,44 %.<sup>12</sup>

Graf 10 Daňové bremeno zamestnanca s priemernou mzdou k priemerným mzdovým nákladom na Slovensku v roku 2024



Zdroj: EIC a KI (2025)

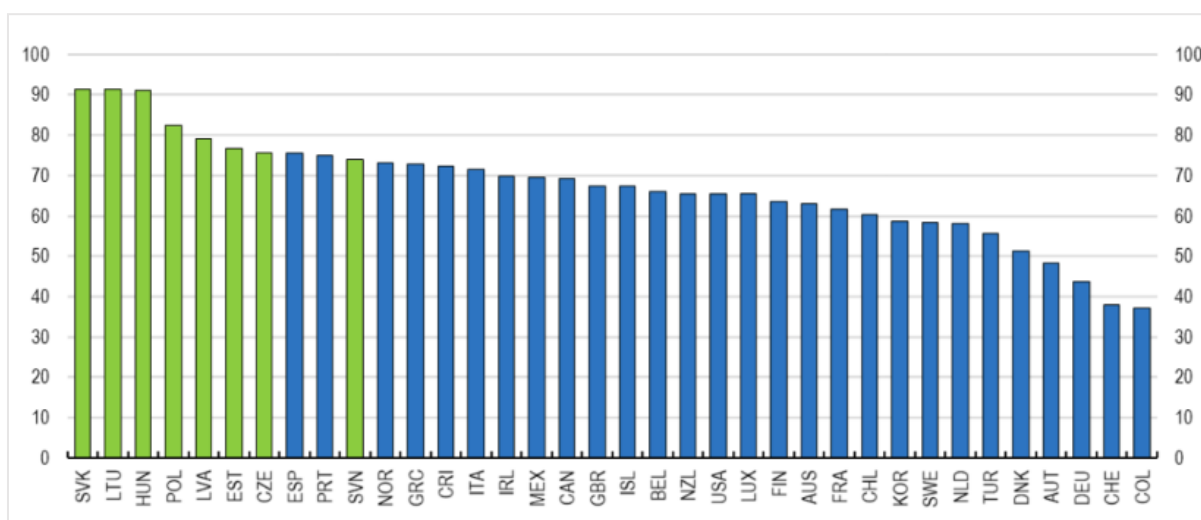
Ďalším špecifikom Slovenska, podobne je to aj v prípade viacerých ďalších postkomunistických krajín, je mimoriadne vysoký podiel osobného vlastníctva bytov a domov, v ktorých bývame. V tomto ukazovateli Slovensko vedie v rámci 38 krajín OECD, keď približne 90 % obydľí,

<sup>12</sup> EIC a KI (2025): Hoci bremeno povinných platieb rastie, vláda namiesto šetrenia ďalej zvyšuje dane (<https://konzervativizmus.sk/hoci-bremeno-povinnych-platieb-rastie-vlada-namiesto-setrenia-dalej-zvysuje-dane>)

v ktorých žijeme, zároveň aj vlastníme.<sup>13</sup> Kým u nás je 9 z desiatich bytov v osobnom vlastníctve, v EÚ je tento pomer nižší, je to len 7 z desiatich bytov.<sup>14</sup>

Súvisí to aj s tým, že keď sme po Novembri 1989 znovu získali slobodu, byty prechádzali za pomerne výhodných podmienok do osobného vlastníctva, čo sa nakoniec stalo okrem kupónovej privatizácie jedným z mála momentov, keď sa po desaťročiach totality mohli ľudia dostať aspoň k nejakej časti dovtedajšieho „spoločného“ vlastníctva. Následné nerozvinutie konceptov nájomného bývania však dodnes spôsobuje problémy najmä pri mobilitě obyvateľov za prácou v rámci krajiny.

Graf 11 Vlastníctvo bývania v členských krajinách OECD (% z celkového vlastníctva bytov, rok 2020)



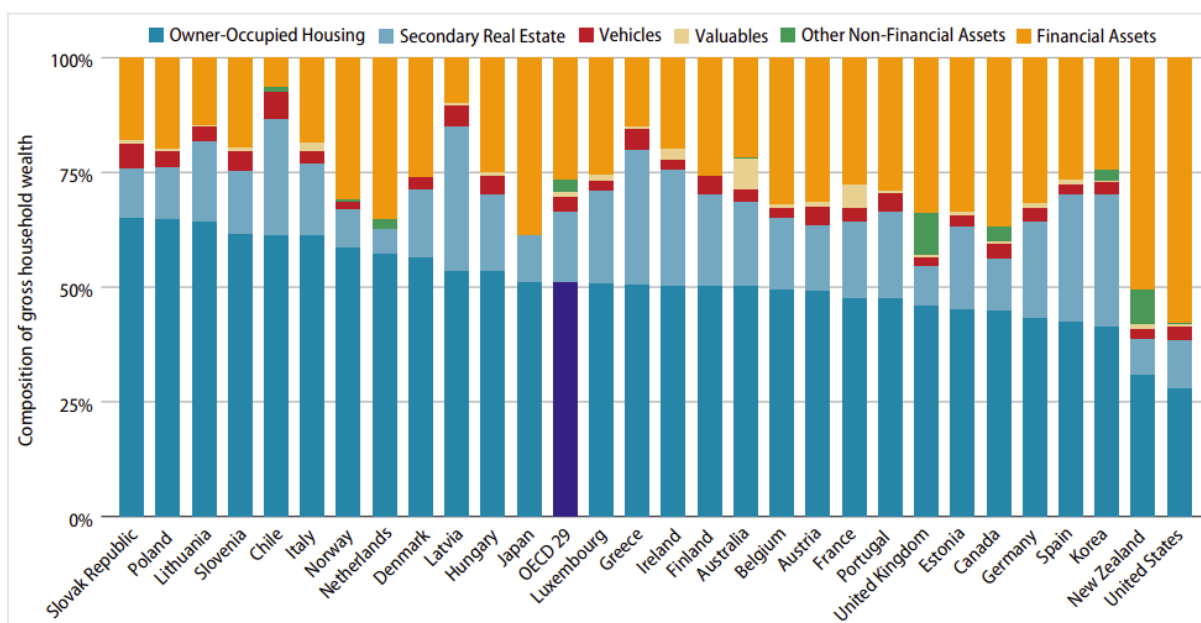
Zdroj: OECD (2023)

Keď sa pozrieme na ďalšie súvisiace slovenské špecifiká, zistíme, že spomedzi 29 porovnávaných krajín OECD je to práve Slovensko, kde v rámci majetku domácností nadpriemerne dominujú investície do osobného vlastníctva nehnuteľností.

<sup>13</sup> OECD (2023): Property taxes in Central and Eastern Europe and Baltic countries: why and how to increase them? (<https://oecdecoscope.blog/2023/02/16/property-taxes-in-central-and-eastern-europe-and-baltic-countries-why-and-how-to-increase-them/>)

<sup>14</sup> Gerbery, D. (2019): Analýza výdavkov domácností na bývanie. Inštitút pre výskum práce a rodiny (<https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2020/07/Analýza-výdavkov-na-bývanie-finálna-verzia.pdf>)

Graf 12 Priemerné rozloženie (štruktúra) aktív domácností v 29 krajinách OECD (rok 2019)



Zdroj: OECD (2022)

Kým v priemernej domácnosti v OECD tvoria investície do nehnuteľnosti na bývanie približne polovicu z celkového majetku, ktorým domácnosť disponuje, na Slovensku predstavuje tento podiel približne dve tretiny.<sup>15</sup>

Rámček 1 Komparácia dane z nehnuteľností so susednými členskými krajinami EÚ (rok 2020)<sup>16</sup>

**Česká republika:** Systém je veľmi podobný slovenskému, ale vo vybraných porovnateľných obciach je daňové zaťaženie výrazne nižšie. To je dané predovšetkým tým, že obce sa rozhodli neaplikovať vyššie multiplikačné koeficienty, ktoré zákon umožňuje.

**Maďarsko:** Miestne samosprávy majú oveľa väčšie právomoci. Obce si vyberajú, či za základ dane určia výmeru nehnuteľnosti alebo trhovú hodnotu. Väčšina preferuje výmeru kvôli jednoduchosti. Daňové zaťaženie je vo vybraných obciach nižšie ako na Slovensku a v Poľsku.

**Rakúsko:** Využíva systém zdanenia založený na trhovej hodnote nehnuteľnosti (ad valorem), čo je preferovaný prístup Európskej komisie a OECD. Oceňovanie je však komplexné a údaje

<sup>15</sup> OECD (2022): Housing Taxation in OECD Countries (<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-policy/brochure-housing-taxation-in-oecd-countries.pdf>)

<sup>16</sup> SBA (2021): Zdaňovanie nehnuteľností podnikateľských subjektov a jeho vplyv na MSP ([https://www.sbagency.sk/sites/default/files/zdanovanie\\_nehnuteľnosti\\_podnikateľských\\_subjektov\\_a\\_jeho\\_vplyv\\_na\\_msp.pdf](https://www.sbagency.sk/sites/default/files/zdanovanie_nehnuteľnosti_podnikateľských_subjektov_a_jeho_vplyv_na_msp.pdf))

pre priame porovnanie nie sú dostupné. Hodnota pre daňové účely je podstatne nižšia ako trhovú hodnotu.

**Poľsko:** Miestne samosprávy majú značné kompetencie. Základom dane je zvyčajne výmera, s výnimkou „ostatných stavieb,“ kde sa používa daňová/trhová hodnota. Daňové zaťaženie je vo väčšine prípadov najvyššie spomedzi analyzovaných krajín.

**Podiel majetkových daní na HDP:** Slovensko má s 0,4 % HDP jeden z najnižších podielov majetkových daní na HDP v rámci OECD a EÚ, čo je častým argumentom nielen ministerstva financií na ich zvýšenie.

### **Prečo je snaha zvyšovať výnosy z dane z nehnuteľností na Slovensku považovaná za problém?**

Ak sa uvažuje nad tým, že by sa napríklad zvyšovala daň z nehnuteľností, musí sa vziať do úvahy, že týmto opatrením sa cieľi na hlavnú časť majetku domácností. Na Slovensku je nižšia dostupnosť bývania v porovnaní s priemerom krajín OECD, ktoré sú zároveň aj členmi EÚ, ak sa sleduje podiel disponibilného príjmu po odrátaní nákladov na bývanie (nájomné a údržba).

Zároveň vyšší dopyt po bývaní v okolí hlavného mesta a miest, v ktorých je dostatok pracovných príležitostí, zvyšuje ceny nehnuteľností nielen v mestách, ale aj v priľahlých suburbánných zónach. Platí tiež, že málokto si môže dovoliť kupovať nehnuteľnosť bez pôžičky či hypotéky, pričom po pandémie a útoku Ruska na Ukrajinu sme na trhu mohli sledovať nezanedbateľný rast úrokových sadzieb.

Ako konštatuje v záveroch analýza SBA porovnávajúca Slovensko so susednými členskými krajinami EÚ, *„daňové zaťaženie rovnakých typov nehnuteľností slúžiacich na podnikateľské účely je vo väčšine prípadov najvyššie v Poľsku. Nasleduje Slovensko, Maďarsko a napokon Česká republika, kde je toto zaťaženie vo vybraných obciach omnoho nižšie. Vzhľadom na spôsob nastavenia zdaňovania nehnuteľností v Rakúsku, ktorý vychádza z kombinácie výmery a trhovej hodnoty nehnuteľnosti stanovenej záväznými postupmi, a s tým spojenú nedostupnosť rozhodujúcich údajov Rakúsko nebolo predmetom porovnania.“*<sup>17</sup>

---

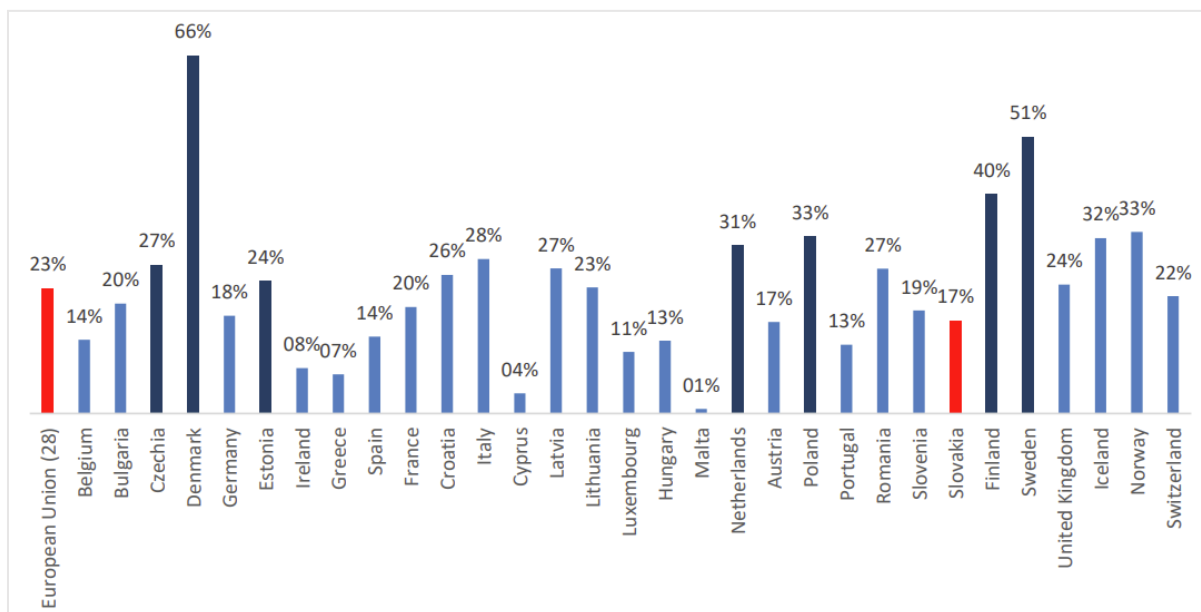
<sup>17</sup> tamtiež

Aktuálne sú dane z nehnuteľností jednou z miestnych daní, ktoré v súlade s ústavou a zákonmi vyrubujú naše miestne samosprávy – obce a mestá – a im patria aj výnosy z tejto dane. Daň z nehnuteľností tvorí približne 60 % miestnych daní, je teda najvýznamnejším vlastným daňovým príjmom miestnych samospráv, o ktorom dnes môžu rozhodovať. Daň z nehnuteľností tvorí približne 15 % zo všetkých daňových príjmov miestnych samospráv. Ako uvádza aj OECD, „reformy daní týkajúcich sa bývania by mali zohľadňovať širší daňový a nefinančný kontext a ich dopad na domácnosti.“<sup>18</sup> Zároveň je nevyhnutné, aby zohľadňovali aj vplyv na podnikateľské prostredie a celkovo stav ekonomiky v krajine.

### 1.3 Financovanie územných samospráv na Slovensku v európskom kontexte

Napriek porovnateľnému rozsahu kompetencií s inými štátmi EÚ sa podiel výdavkov územnej samosprávy na Slovensku pohybuje podľa OECD iba na úrovni cca 17,2 % z výdavkov verejného sektora (priemer EÚ 28 predstavoval v roku 2018 23,1 %). Podľa prepočtov Nižňanského (2020) je podiel nekonsolidovaných výdavkov územnej samosprávy dokonca ešte nižší, cca 16,2 % (rok 2018), pričom odhad na rok 2020 bol cca 15,4 %, z toho podiel obcí je 11,6 % a VÚC 3,8 %. Výdavky územnej samosprávy sa pohybujú vo výške okolo 6 % HDP.<sup>19</sup>

Graf 13 Podiel výdavkov územnej samosprávy z výdavkov verejného sektora (EÚ 28)



<sup>18</sup> OECD (2022): Housing Taxation in OECD Countries (<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-policy/brochure-housing-taxation-in-oecd-countries.pdf>)

<sup>19</sup> Nižňanský, V. (2020): Nový systém financovania obcí. Komunálne výskumné a poradenské centrum, Bratislava ([https://komunal.eu/images/2021/Zmena\\_financovania\\_obci.pdf](https://komunal.eu/images/2021/Zmena_financovania_obci.pdf))

Zdroj: Komunálne výskumné a poradenské centrum (2020)

Zároveň dlhé roky platí, že štát v zastúpení centrálnej vlády protiústavne<sup>20</sup> samosprávam nehradí v plnej miere náklady, ktoré samosprávy majú s výkonom prenesených kompetencií (napr. matričné či stavebné úrady), ktoré vykonávajú podľa zákona v mene štátu pre obyvateľov. Z týchto základných problémov vyvstávajú pnutia, ktoré medzi samosprávami a centrálnou vládou vidíme v podstate každoročne. Súvisí s tým aj zvyšovanie miestnych daní a poplatkov za služby, ku ktorým mnohé samosprávy v ostatných rokoch opakovane pristúpili.

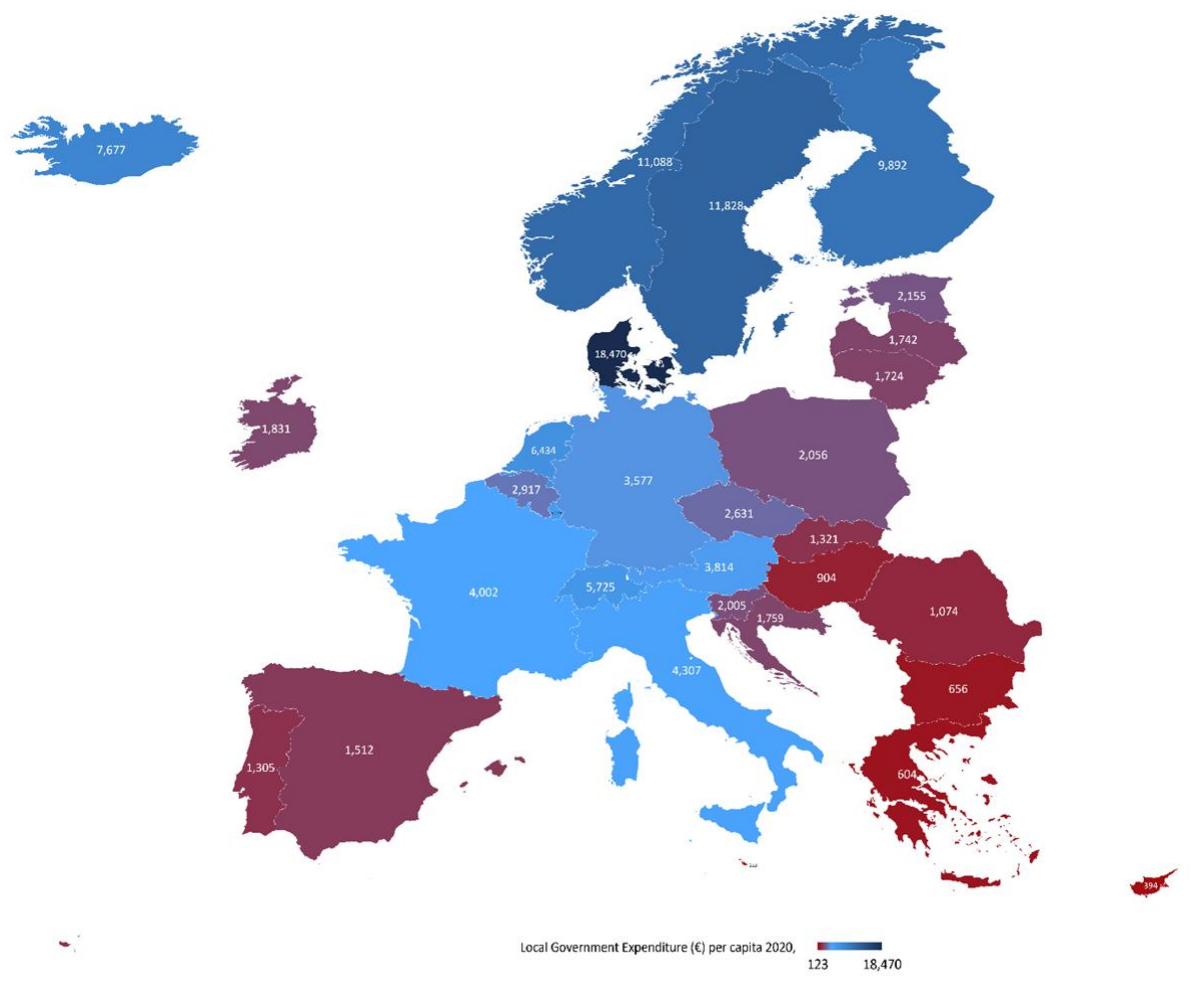
Z komparatívnej analýzy KDZ vyplýva, že hoci slovenský model verejnej správy a postavenia územnej samosprávy v jeho rámci má formálne prvky decentralizácie – obce a kraje majú zákonné kompetencie a určité (vlastné) príjmy –, v praxi zostáva silne centralizovaný. Hlavným problémom je **vysoká závislosť od centrálnych transferov, nízka úroveň vlastných príjmov a obmedzená možnosť samostatného rozhodovania vrátane zadlžovania**. Reformy na obmedzenie fragmentácie, zlepšenie fiškálneho vyrovnávania a rozšírenie finančnej autonómie miest a krajov však nie sú na Slovensku na programe dňa.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ústava SR, čl. 71 (1) uvádza, že „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“ (<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460/znenie-20250101#cl71-1>)

<sup>21</sup> KDZ (2023): European Local Government Finances and Local Autonomy <https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-local-government-finances-and-local-autonomy>

Mapa 2 Priemerné výdavky miestnych samospráv (v eurách na obyvateľa, 2020)



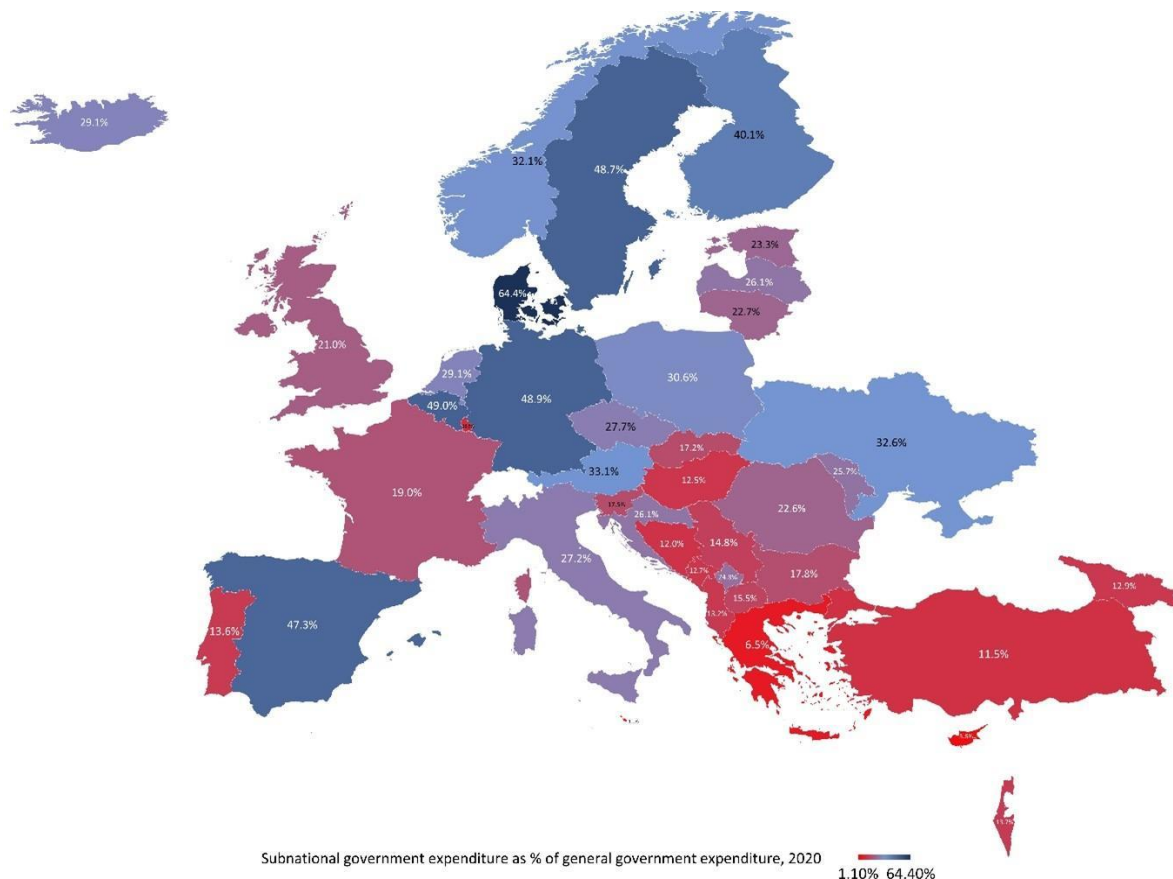
Zdroj: KDZ (2023)

Priemerné výdavky miestnych samospráv v európskych krajinách v roku 2020 predstavovali 3492 eur na obyvateľa. Ako ukazuje Mapa 2, najvyššie výdavky na obyvateľa a teda najvyššiu mieru decentralizácie majú škandinávské krajiny, na opačnom póle sú krajiny bývalého východného bloku, ktoré sa desaťročia po druhej svetovej vojne vyvíjali v neslobodnej zóne s dominantným centrálnym riadeným hospodárstvom pod vplyvom Sovietskeho zväzu, medzi nimi je i Slovensko s výdavkami na úrovni v priemere 1321 eur na obyvateľa. Nižšia úroveň identifikovaných výdavkov miestnych samospráv v krajinách ako sú Belgicko, Nemecko, Rakúsko, Španielsko či Švajčiarsko súvisí s faktom, že ide o krajiny, ktoré majú federatívny či konfederatívny model a silnú regionálnu úroveň samospráv.

Z porovnania Council of European Municipalities and Regions (CEMR, 2022) vyplýva, že spomedzi 40 analyzovaných európskych krajín (rok 2020) bolo 18 takých, v rámci ktorých podiel výdavkov samospráv na celkových verejných výdavkoch bol nižší ako 20 %, medzi nimi

i Slovensko (17,2%), pričom priemer dosahoval 23,95 %. Aj tento indikátor potvrdzuje, že európske krajiny sú decentralizované v rôznej miere, Slovensko sa radí k stredne decentralizovaným krajinám (pozri Mapa 3).<sup>22</sup>

Mapa 3 Podiel výdavkov samospráv na celkových verejných výdavkoch (v %, 2020)



Zdroj: KDZ (2023)

Ak sa bližšie pozrieme na výsledky nielen už vyššie zmieňovanej analýzy KDZ, ale aj súvisiacich analýz CEMR a Výboru regiónov, postavenie Slovenska v európskom kontexte vyzerá nasledovne:

#### Podiel výdavkov subnárodnej úrovne na celkových verejných výdavkoch

- Priemer v 40 krajinách združených v rámci CEMR v roku 2020 bol približne 23,95 %.
- Najdecentralizovanejšie krajiny (napr. Dánsko, Belgicko, Nemecko, Švédsko, Španielsko, Fínsko) vykázali podiely medzi 40–64 %.

<sup>22</sup> CEMR (2022): Local Finances and the Green Transition <https://localfinances-cemr.eu>

- Slovensko nepatrí podľa tohto parametra medzi vysoko decentralizované krajiny – podiel subnárodných výdavkov je výrazne pod európskym – iba 17,2 % (2018) z celkových verejných výdavkov, čo potvrdzujú aj dáta Európskeho výboru regiónov<sup>23</sup>.

### Závislosť miestnych rozpočtov na transferoch od centrálnej vlády

- Európske krajiny OECD v priemere získavajú 49,8 % svojich príjmov cez transfery.
- Najvyššiu mieru závislosti majú Litva (87,9 %), Estónsko (85,8 %) a Slovensko (77,8 %), čo v našom prípade súvisí s tým, že jadrom financovania našich samospráv nie sú vlastné (daňové) príjmy, ale podiely na centrálnom výbere daní (DPFO).
- Inými slovami: **slovenské samosprávy sú extrémne závislé na centrálnych transferoch, čo výrazne obmedzuje ich skutočnú finančnú autonómiu.**

### Fiškálna decentralizácia a autonómia územných samospráv na Slovensku

- Podiel vlastných príjmov samospráv na celkových zdrojoch bol v roku 2018 len 24 %, výrazne pod priemerom EÚ (53 %).
- Vlastné príjmy samospráv pokrývali len 4 % z celkových verejných príjmov, oproti 13 % v EÚ.
- Celkové skóre fiškálnej decentralizácie (príjmy + výdavky) predstavovali len 5 % v porovnaní s priemerom EÚ (16 %) <sup>24</sup>.

### Fiškálne pravidlá a zadlžovanie na lokálnej úrovni na Slovensku

- Celkový verejný dlh subnárodnej úrovne bol v roku 2024 len 2,4 % HDP, čo je v európskom porovnaní relatívne nízka úroveň a vyplýva zo striktných pravidiel zákona NR SR č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého slovenské samosprávy môžu byť zadlžené max do výšky 60 % minuloročných skutočných bežných príjmov a splátky nesmú presiahnuť 25 % týchto príjmov. Na celkovom verejnom dlhu SR sa naše samosprávy podieľajú len nepatrne (3,1 %, rok 2024).

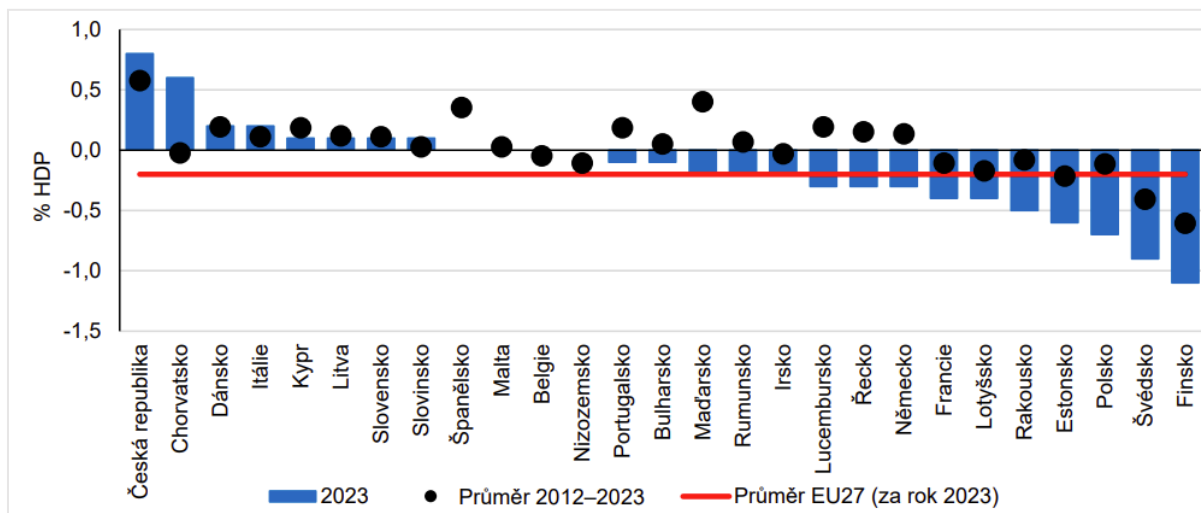
---

<sup>23</sup> Európsky výbor regiónov (2019, 2020): Division of Powers (<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia-Fiscal-Powers.aspx>)

<sup>24</sup> tamtiež

- Naše samosprávy vykazujú pre vyššie zmienenú prísnu reguláciu ako celok prebytok hospodárenia, pričom v rámci krajín EÚ je priemerné saldo hospodárenia subsektoru územných samospráv v priemere mierne negatívne<sup>25</sup>.

Graf 14 Saldo hospodárenia subsektoru územných samospráv v členských krajinách EÚ (rok 2023)



Zdroj: Národní rozpočtová rada (2024)

Tabuľka 1 Pohľad na fiškálnu decentralizáciu SR v porovnaní s Európou

| Kritérium                                         | Slovensko | Európsky priemer |
|---------------------------------------------------|-----------|------------------|
| Subnárodné výdavky z celkových verejných výdavkov | ≈ 18 %    | ~ 24 %           |
| Transfery do lokálnych rozpočtov                  | ~ 78 %    | ~ 50 %           |
| Vlastné príjmy (miestna úroveň)                   | ~ 24 %    | ~ 53 %           |
| Celková fiškálna decentralizácia                  | ~ 5 %     | ~ 16 %           |
| Dlh subnárodnej úrovne (% HDP)                    | ~ 2 %     | ~ 4 %            |

Zdroj: vlastné spracovanie

### Porovnanie financovania samospráv v Dánsku a Švédsku a na Slovensku

Pri porovnaní financovania samospráv na Slovensku s dánskym a švédskym modelom vynikajú kľúčové rozdiely, najmä v miere fiškálnej autonómie, systéme vyrovnávania príjmov a stability príjmov. Tieto rozdiely priamo súvisia s dlhodobým neupravovaním slovenského modelu decentralizácie, iniciovaného pred vyše dvadsiatimi rokmi.

<sup>25</sup> Národní rozpočtová rada (2024): Výroční zpráva za rok 2024 (<https://www.rozpocetovarada.cz/ke-stazeni/vyrocní-zpráva-za-rok-2024/>)

- **Fiškálna autonómia a vlastné daňové príjmy**

Dánsko a Švédsko: Kľúčový rozdiel spočíva v tom, že dánske a švédske samosprávy majú právomoc samostatne si stanovovať sadzbu miestnej dane z príjmu fyzických osôb. Táto daň tvorí dominantnú časť (70-80%) ich príjmov a dáva im obrovskú finančnú nezávislosť a flexibilitu pri rozhodovaní o rozpočtoch a službách pre občanov. Táto autonómia je rámcovaná a existujú mechanizmy rovnováhy a regulácie, napr. centrálné vyrovnávacie systémy, ktoré znižujú veľké rozdiely medzi samosprávami. V Dánsku municipality môžu stanoviť sadzbu, funguje systém finančných dohôd medzi obcami (zastúpenými združením) a štátom, ktorý stanovuje limity či pravidlá. Ak samosprávy prekročia dohodnutú úroveň výdavkov či daní, môže byť znížený štátny grant.<sup>26</sup> Samosprávy nemajú absolútnu voľnosť a sadzby sa typicky pohybujú v rámci relatívne užších pásiem (vo Švédsku napr. okolo 29 – 35 %, v Dánsku rozdiel medzi municipalitami spravidla nie je dramatický).<sup>27</sup>

Slovensko: Slovenské obce nemajú právomoc ovplyvňovať sadzbu dane z príjmu fyzických osôb (DPFO). Ich podiel na tejto dani je určený zákonom (podielové dane) a stanovený centrálnou vládou. Hoci ide o najväčší príjem obcí, nemôžu ho samy regulovať. Ich vlastné daňové príjmy pochádzajú najmä z dane z nehnuteľností a miestnych daní (napr. za psa, ubytovanie; VÚC majú iba daň z motorových vozidiel, ktorej sadzby však určuje centrálna vláda), pričom ich celkový výnos je výrazne nižší ako pri DPFO.

- **Systém finančného vyrovnávania**

Dánsko a Švédsko: Majú robustné a prepracované systémy finančného vyrovnávania, ktoré zabezpečujú, aby obce a regióny mali rovnaké príležitosti poskytovať služby, bez ohľadu na ich ekonomickú silu či demografické špecifiká. Tento systém znižuje rozdiely v úrovni služieb poskytovaných samosprávami.

Slovensko: Hoci existuje systém prerozdelenia podielových daní (DPFO) na základe kritérií ako počet obyvateľov, deti, dôchodcovia, rozloha či nadmorská výška, nie je tak komplexný ani transparentný ako v Škandinávii. Často sú kritizované vzorce prerozdelenia, ktoré nemusia

---

<sup>26</sup> Council of Europe (2022): Monitoring of the application of the European Charter of Local SelfGovernment in Denmark (<https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680a8636c>)

<sup>27</sup> Council of Europe (2022): Monitoring of the application of the European Charter of Local SelfGovernment in Sweden: (<https://rm.coe.int/0900001680a863e7>)

dostatočne zohľadňovať reálne potreby a špecifiká jednotlivých obcí. Chýba silnejší mechanizmus pre priame transfery medzi samosprávami s rôznou daňovou silou (finančné vyrovňovanie).

- **Vzťah s centrálnou vládou a predvídateľnosť**

Dánsko a Švédsko: Každoročne prebiehajú intenzívne a štruktúrované rokovania medzi centrálnou vládou a združeniami samospráv o celkovom fiškálnom rámci, čo zabezpečuje vysokú mieru predvídateľnosti a stability financovania. Ak centrálna vláda prenesie na samosprávy nové úlohy, musí na ne zároveň poskytnúť aj adekvátne finančné zdroje. Predvídateľnosť týchto rokovaní spočíva v tom, že nejde o jednorazové politické vyjednávania, ale o formalizovaný a dlhodobo zaužívaný mechanizmus fiškálnych dohôd medzi štátom a samosprávnymi združeniami. Tieto dohody sú postavené na viacročnom rozpočtovom výhľade (spravidla na 3 – 4 roky), ktorý určuje rámec výdavkov, zdroje financovania a pravidiel prenášania kompetencií. Každoročné rokovania následne slúžia najmä na aktualizáciu a technické doladenie parametrov v rámci už dohodnutého fiškálneho rámca, nie na politické spory o základných číslach. Z toho vyplýva vysoká miera stability a predvídateľnosti – samosprávy vopred vedia, aký finančný priestor budú mať k dispozícii, aké limity musia dodržiavať a že ak štát prenesie novú úlohu, musí zabezpečiť aj príslušné financovanie (princíp „žiadne nové kompetencie bez zdrojov“).

Slovensko: Vyššie spomenutý škandinávsky model kontrastuje so slovenskou praxou, kde významné rozpočtové zmeny často vznikajú politickým rozhodnutím s krátkym predstihom a bez systémového viacročného dialógu so samosprávami. Financovanie je často ovplyvnené politickými rozhodnutiami a ad hoc zmenami v legislatíve bez dostatočnej konzultácie so samosprávami. Zmeny v podielových daniach alebo pridávanie nových kompetencií bez dostatočného finančného krytia sú časté. Chýba silný a stabilný mechanizmus každoročného, záväzného vyjednávania. V slovenskom prostredí by preto bolo žiaduce zaviesť formálny systém viacročných fiškálnych dohôd medzi vládou a samosprávami, ktoré by určovali stabilný rozpočtový rámec a zabezpečili rovnaké pravidlo ako v škandinávskych krajinách – že každé prenesenie kompetencií musí byť sprevádzané primeraným finančným krytím. Toto pravidlo síce máme zakotvené v ústave, jeho kontrola sa však nevykonáva.

## Slabiny a nedopracovanosť slovenského modelu

- **Nízka fiškálna autonómia**

Slovenské samosprávy sú príliš závislé od rozhodnutí centrálnej vlády, ktorá určuje podiel na DPFO. To obmedzuje ich schopnosť reagovať na vlastné miestne potreby a stanovovať výdavkové priority. Samosprávy nemôžu vlastnou daňovou politikou (zmenou sadzby DPFO) zvýšiť príjmy, ak to potrebujú na nové služby alebo investície.

Dôsledok: Menej investícií do regionálneho rozvoja, nižšia schopnosť prispôbiť služby potrebám obyvateľov, neustále napätie vo vzťahoch so štátom.

- **Nedostatočný systém vyrovnávania:**

Napriek prerozdeľovaniu DPFO pretrvávajú výrazné regionálne disparity v príjmoch samospráv. Bohatšie obce (napr. v okolí Bratislavy) majú výrazne vyššie príjmy na obyvateľa ako obce na východe Slovenska alebo v odľahlých oblastiach.

Dôsledok: Rozdiely v kvalite a rozsahu poskytovaných verejných služieb naprieč Slovenskom, čo vedie k regionálnym nerovnostiam a frustrácii občanov.

- **Nestabilita a nepredvídateľnosť príjmov**

Zmeny v legislatíve, ktoré ovplyvňujú podielové dane, môžu prísť nečakane a výrazne ovplyvniť rozpočty obcí (napr. „daňový bonus“ na dieťa, ktorý znížil príjmy obcí). Chýba dlhodobá stratégia financovania samospráv.

Dôsledok: Obtiažnosť dlhodobého plánovania investícií, finančná neistota, neschopnosť zabezpečiť udržateľný rozvoj.

- **Slabá väzba medzi daňovým základom a zodpovednosťou**

V Dánsku a Švédsku priama väzba medzi rozhodnutím obce o sadzbe dane z príjmu a jej zodpovednosťou za poskytované služby motivuje k efektívnemu hospodáreniu a transparentnosti voči voličom. Ak obec zvýši dane, voliči pociťujú priamu zodpovednosť miestnej samosprávy. Na Slovensku rozdelenie výnosu z DPFO určuje štát a občania často necítia priamu súvislosť medzi daňami, ktoré platia, a službami poskytovanými samosprávou.

Dôsledok: Znižovanie tlaku na efektívnosť hospodárenia samospráv.

- **Úloha regionálnej úrovne (VÚC)**

Vo Švédsku a Dánsku majú regióny jasne definované kľúčové úlohy (najmä v oblasti zdravotníctva). Na Slovensku sú kompetencie VÚC a ich financovanie často pre obyvateľov menej zrozumiteľné a sú predmetom diskusií o ich efektívnosti a duplicitě s obecnou úrovňou alebo centrálnou vládou.

Dôsledok: **Nedokončená reforma verejnej správy opakovane prináša oprávnené otázky o zmysle existencie samosprávnych krajov v ich dnešnej podobe. Bez chýbajúcej municipalizácie však nie je možné túto otázku zodpovedať ani vykonať potrebné zmeny na regionálnej úrovni.**

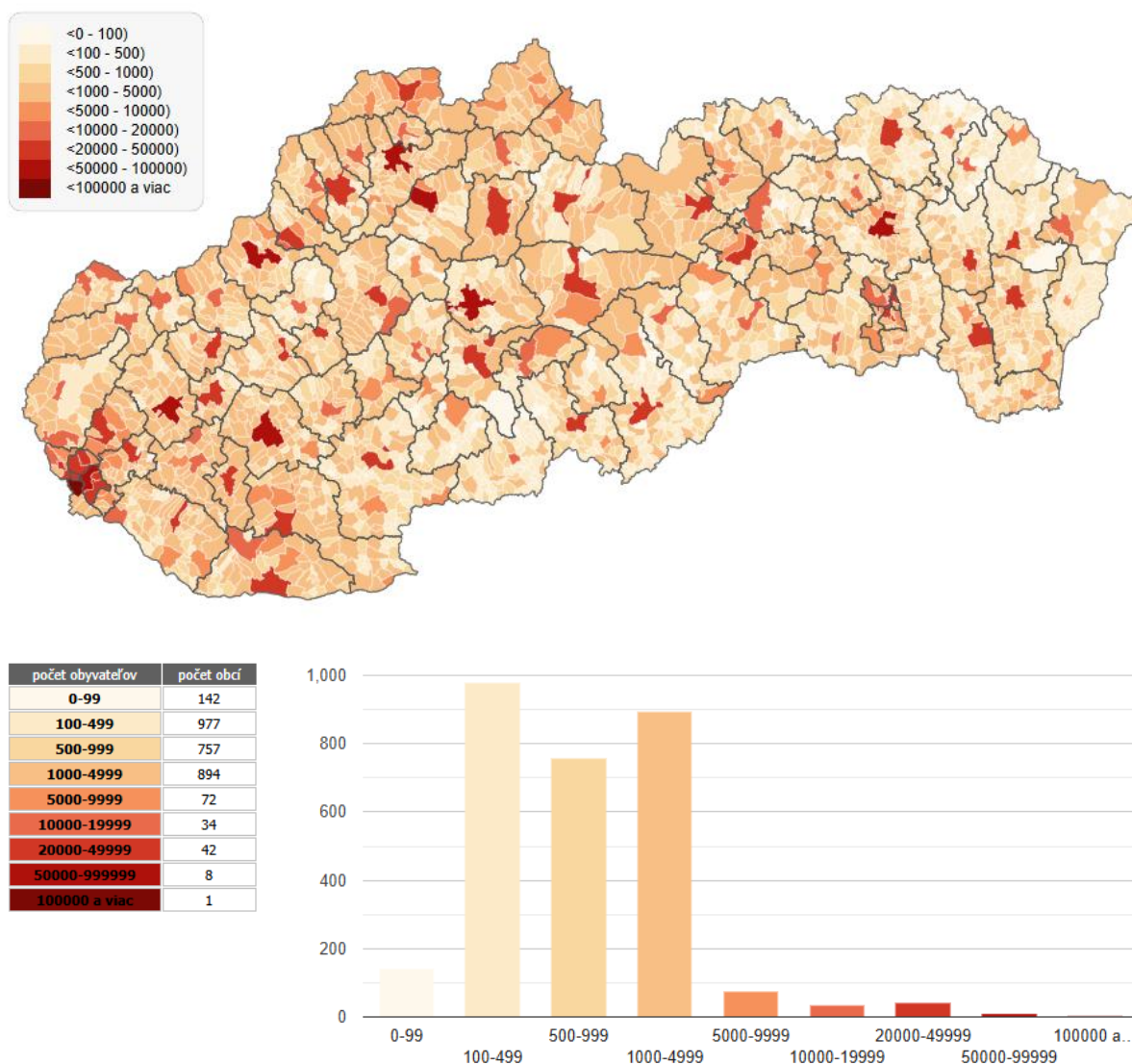
Dánsky a švédsky model financovania samospráv sú príkladmi vysoko decentralizovaných a transparentných systémov, ktoré poskytujú miestnym a regionálnym orgánom značnú autonómiu a zodpovednosť. Kľúčovým prvkom je právo určovať si sadzbu vlastnej dane z príjmu a existencia robustných vyrovnávacích mechanizmov.

Na Slovensku je systém financovania samospráv viac centralizovaný, príjmy sú menej predvídateľné, keďže opakovane dochádza k zásahom centrálnej úrovne do podielových daní a mechanizmy vyrovnávania sú menej efektívne. To vedie k nižšej finančnej autonómii obcí, výrazným regionálnym rozdielom a neustálemu napätiu medzi štátom a samosprávami, čo v konečnom dôsledku ovplyvňuje kvalitu života občanov. Pre posilnenie slovenských samospráv by mohlo byť inšpiráciou posilnenie ich vlastných daňových príjmov a zlepšenie systému finančného vyrovnávania.

#### **1.4 Sídlná štruktúra a územné samosprávy na Slovensku v európskom kontexte**

Na Slovensku máme vyše 2 900 obcí, miest a mestských častí, pričom dve tretiny obcí majú menej ako tisíc obyvateľov. Priemerná obec dosahuje populáciu necelých 1 900 obyvateľov. V obciach do tisíc obyvateľov, ktoré na Slovensku prevažujú, však žije len približne 15 % populácie krajiny.

Mapa 4 Počet obyvateľov v obciach Slovenska (rok 2021)



Zdroj: BAČÍK, V. (2022)

Takáto rozdrobenosť je v európskom priestore pomerne unikátna. Okrem Slovenska je vyššia fragmentácia na úrovni miestnych územných samospráv v súčasnosti už len v Česku a vo Francúzsku. Vo väčšine členských krajín EÚ či OECD totiž prebehli v rámci územnej samosprávy konsolidačné reformy a rôzne formy municipalizácie.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Sloboda, D. – Spáč, P. (2014): Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku. Komunálne výskumné a poradenské centrum ([https://konzervativizmus.sk/wp-content/upload/regio/Studia\\_Spac-Sloboda\\_2014\\_finalna\\_verzia.pdf](https://konzervativizmus.sk/wp-content/upload/regio/Studia_Spac-Sloboda_2014_finalna_verzia.pdf))

Tabuľka 2 Územné členenie a samosprávne úrovne v členských krajinách EÚ

| <i>Krajina</i>                                                                                    | <i>Úroveň samosprávy</i> |              |               | <i>Poznámky</i>                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------|---------------|----------------------------------------------------|
|                                                                                                   | <i>Prvá</i>              | <i>Druhá</i> | <i>Tretia</i> |                                                    |
|  Belgicko        | 581                      | 10           | 3             | M                                                  |
|  Bulharsko       | 265                      | -            | -             | M                                                  |
|  Chorvátsko      | 556                      | 21           | -             | 428 municipalít a 128 miest                        |
|  Česká republika | 6 258                    | 14           | -             | Nárast počtu obcí po roku 1989                     |
|  Dánsko          | 98                       | 5            | -             | M   Viacero fáz, posun počtu obcí od 1 386 k 98    |
|  Nemecko         | 10 799                   | 294          | 16            | M prebehla vo viacerých spolkových krajinách       |
|  Estónsko        | 79                       | -            | -             | M                                                  |
|  Írsko           | 95                       | 31           | -             | M   95 mestských obvodov a 31 Rád grófstiev        |
|  Grécko          | 332                      | 13           | -             | M   Posun počtu obcí od 5 825 cez 1 033 k 332      |
|  Španielsko      | 8 183                    | 52           | 19            | 17+2 autonómne enklávy Ceuta a Mellila             |
|  Francúzsko      | 34 965                   | 100          | 18            | Od 2014 existuje 1 253 medziobecných štruktúr      |
|  Taliansko       | 7 904                    | 107          | 20            | Decentralizačné procesy začali až v roku 1990      |
|  Cyprus          | 527                      | -            | -             |                                                    |
|  Lotyšsko        | 42                       | 5            | -             | M                                                  |
|  Litva          | 60                       | -            | -             | M                                                  |
|  Luxembursko   | 102                      | -            | -             | M                                                  |
|  Maďarsko      | 3 155                    | 19           | -             | Nárast počtu obcí po roku 1989                     |
|  Malta         | 68                       | 5            | -             |                                                    |
|  Holandsko     | 353                      | 12           | -             | M   Postupne dochádza k redukcii počtu obcí        |
|  Rakúsko       | 2 095                    | 9            | -             | M   Postupne dochádza k redukcii počtu obcí        |
|  Poľsko        | 2 477                    | 380          | 16            | M   Procesy redukcie spred roka 1989 ostali platné |
|  Portugalsko   | 3 092                    | 308          | -             | M   3092 obcí v rámci 308 municipalít              |
|  Rumunsko      | 3 181                    | 41           | -             |                                                    |
|  Slovinsko     | 212                      | -            | -             | M                                                  |
|  Slovensko     | 2 927                    | 8            | -             | Nárast počtu obcí po roku 1989                     |
|  Fínsko        | 309                      | 19           | -             | M                                                  |
|  Švédsko       | 290                      | 20           | -             | M                                                  |
|  EÚ 27 spolu   | 89 005                   | -            | -             | M znamená, že v krajine prebehla municipalizácia   |

Zdroj: CEMR (2021)

Na Slovensku došlo po roku 1990 dokonca k rastu počtu obcí, keďže takmer dve stovky obcí po roku 1989 u nás pribudli, čo bola najmä reakcia na násilné spájanie obcí v ére predošlého totalitného režimu (strediskové obce). Nešťastný spôsob, akým sa zlučovanie obcí dialo u nás za komunizmu, dodnes vyvoláva spomienky miestnych a je jedným z dôvodov, prečo sa s municipalizáciou nevieme pohnúť z miesta.

K významnému nárastu počtu obcí došlo u nás hneď po páde komunizmu v roku 1990<sup>29</sup>, pričom následne v období rokov 1990-2020 väčšina členských krajín EÚ, OECD a Rady Európy realizovala municipalizačné reformy a došlo v nich k opačnému pohybu, ako na Slovensku, ktoré patrí medzi tých pár krajín, v ktorých počet obcí rástol.<sup>30</sup> Vznik nových obcí formou odčleňovania sa zastavil až novelou zákona o obecnom zriadení, účinnou od roku 2002.<sup>31</sup>

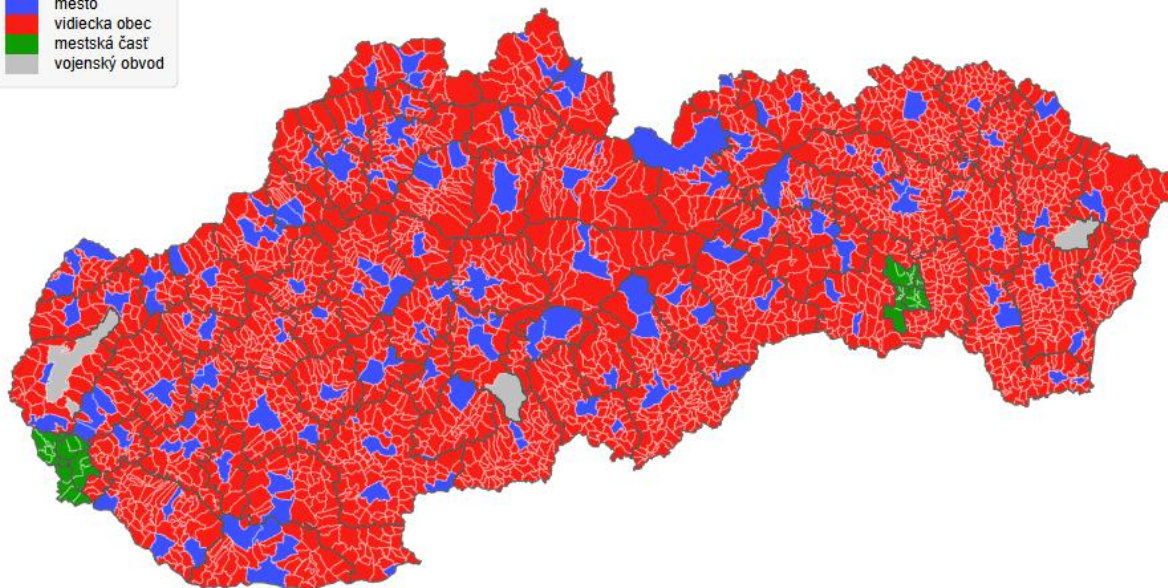
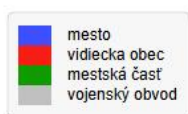
---

<sup>29</sup> pozri Tabuľku č. 2: Vývoj počtu obcí Slovenska v období 1950 - 2004 in Sloboda, D. (2004): Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu ([https://www.komunal.eu/images/pdf/Sloboda\\_komreforma.pdf](https://www.komunal.eu/images/pdf/Sloboda_komreforma.pdf))

<sup>30</sup> pozri Appendix A: Number of local governments and changes over time in Ladner, A. – Keuffer, N. – Bastianen, A. (2021): Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020 ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf))

<sup>31</sup> pozri §2a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, podľa ktorého platí, že „Obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec.“ (<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369/znenie-20250401#p2a>)

## Mapa 5 Rozdelenie obcí na Slovensku podľa typu



Štruktúra obcí podľa početnosti

|                 |               |       |
|-----------------|---------------|-------|
| mestá*          | 139 / 2 927   | 4,7%  |
| vidiecke obce   | 2 747 / 2 927 | 93,9% |
| mestské časti   | 39 / 2 927    | 1,3%  |
| vojenské obvody | 3 / 2 927     | 0,1%  |

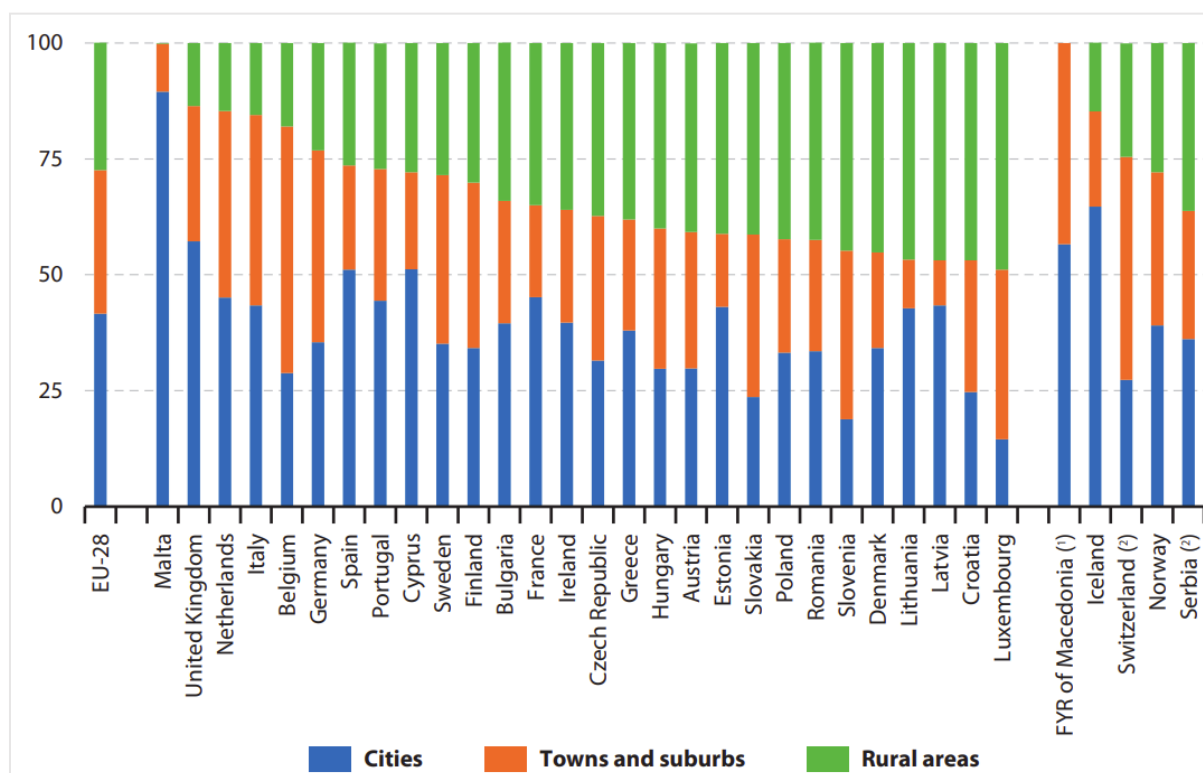
\* celkový počet miest je 141 (vrátane BA a KE). Na tomto grafe sú ale tieto dve mestá vyňaté a sú znázornené v rámci počtu mestských častí (17 BA, 22 KE)

Zdroj: BAČÍK, V. (2022)

So sídelnou štruktúrou na Slovensku priamo súvisí aj vysoký podiel vidieckeho obyvateľstva (48 % podľa definícií OSN). Slovensko je jednou z najmenej urbanizovaných krajín EÚ<sup>32</sup> aj podľa metodológie OECD, podľa ktorej len menej ako pätina populácie žije v mestských centrách (oblasti s hustotou aspoň 1 500 obyvateľov na kilometer štvorcový a celkovou populáciou aspoň 50 000 obyvateľov), dve pätiny žijú v ich zázemí v urbánno-rurálnych hybridných oblastiach (s hustotou aspoň 300 obyvateľov na kilometer štvorcový a celkovou populáciou aspoň 5 000 obyvateľov) a zvyšné dve pätiny stále žijú na klasickom vidieku (oblasti s hustotou osídlenia nižšou než 300 obyvateľov na kilometer štvorcový).

<sup>32</sup> Eurostat (2016): Urban Europe — Statistics on cities, towns and suburbs, edition 2016 (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-01-16-691>)

Graf 15 Stav urbanizácie vo vybraných krajinách Európy (v %, rok 2014)



Zdroj: Eurostat (2016)

Nielenže je Slovensko charakteristické vysokým podielom vidieckeho obyvateľstva a nízkym podielom obyvateľov mestských centier (nielen) v porovnaní s okolitými krajinami V4 a Rakúskom, zároveň možno identifikovať trendy odlivu obyvateľov z centier miest do ich zázemia (suburbanizácia).<sup>33</sup> Suburbanizácii na príklade Bratislavy sa venoval kolektív geografov, ktorí upozorňujú na to, že „táto transformácia prebieha na okraji miest, je centrálna pre ich transformáciu, ako aj transformáciu našej spoločnosti.“<sup>34</sup>

Pre desiatky tisíc ľudí v zázemí našich mestských centier je typický denný pohyb za školou, prácou a službami v rámci tzv. funkčného mestského regiónu, ktorý tvoria mestá spolu s ich zázemím.<sup>35</sup> Naše územné samosprávy však fungujú ako „samostatné bojové jednotky“ a

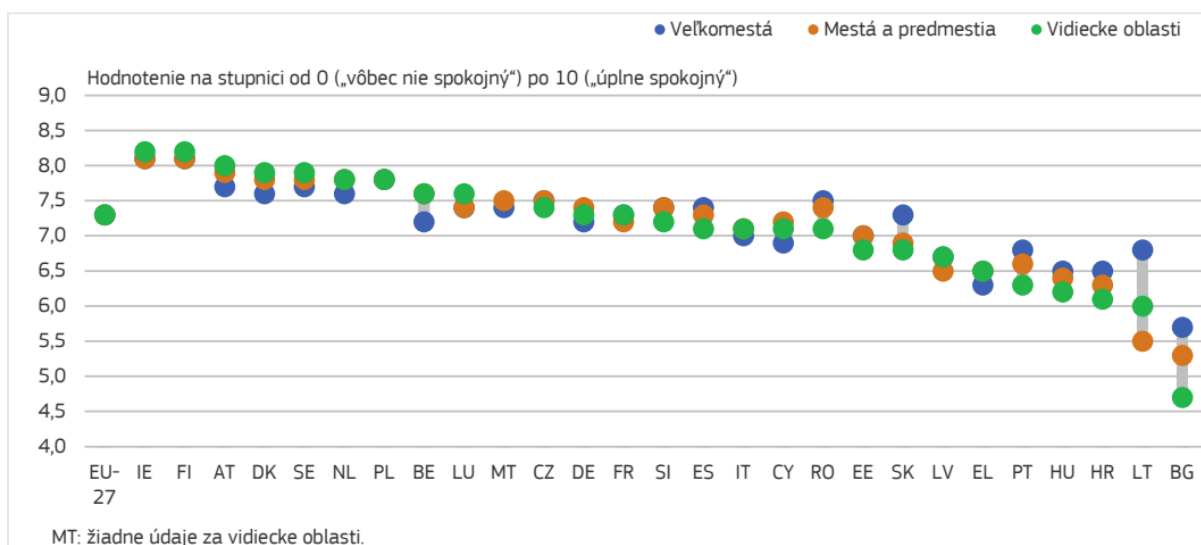
<sup>33</sup> pozri napr. Jurčišin, S. (2023): Slovensko v urbanizácii zaostáva, počet Slovákov žijúcich v mestských centrách sa znížil o štvrtinu (<https://iness.sk/slovensko-v-urbanizacii-zaostava-pocet-slovakov-zijucich-v-mestських-centrach-sa-znizil-o-stvrtinu/>)

<sup>34</sup> Šveda, M. – Šuška, P. (eds.) (2019): Suburbanizácia. Ako sa mení zázemie Bratislavy ([https://geography.sav.sk/web-data/news/data/2019\\_suska-sveda\\_monografia/2019\\_Sveda-Suska\\_Suburbanizacia\\_dvojstranky.pdf](https://geography.sav.sk/web-data/news/data/2019_suska-sveda_monografia/2019_Sveda-Suska_Suburbanizacia_dvojstranky.pdf))

<sup>35</sup> pozri napr. Halás, M. et al. (2014): Funkčné regióny na Slovensku podľa denných tokov do zamestnania ([https://www.researchgate.net/publication/264277231\\_Funkcne\\_regiony\\_na\\_Slovensku\\_podla\\_dennych\\_tokov\\_v\\_do\\_zamestnania\\_Functional\\_regions\\_in\\_Slovakia\\_according\\_to\\_daily\\_travel-to-work\\_flows](https://www.researchgate.net/publication/264277231_Funkcne_regiony_na_Slovensku_podla_dennych_tokov_v_do_zamestnania_Functional_regions_in_Slovakia_according_to_daily_travel-to-work_flows))

tak sú aj financované. Mestské centrá našich funkčných mestských regiónov poskytujú služby aj pre obyvateľov zázemia, pričom nedochádza k adekvátnemu finančnému vyrovnávaniu a obyvatelia tak nutne pôsobia ako „čierni pasažieri“ v prípade, že majú trvalý pobyt v zázemí miest a platí to aj opačne. V porovnaní členských krajín EÚ patrí Slovensko medzi tie krajiny, v rámci ktorých je najväčší rozdiel v celkovej spokojnosti obyvateľov so životom podľa toho, kde žijú.<sup>36</sup>

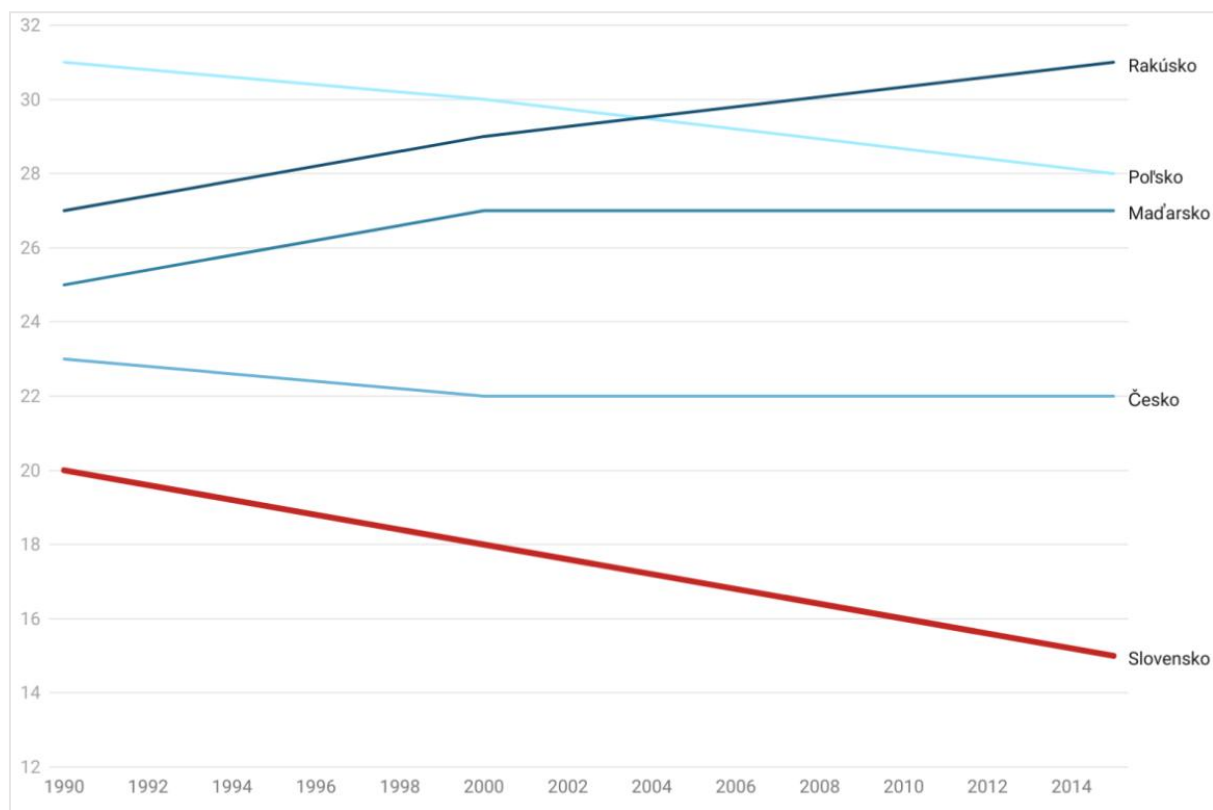
Graf 16 Celková spokojnosť so životom podľa stupňa urbanizácie (rok 2018)



Zdroj: Eurostat (2022)

<sup>36</sup> Európska komisia (2022): Súdržnosť v Európe do roku 2050. Ôsma správa o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/reports/cohesion8/8cr\\_sk.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_sk.pdf))

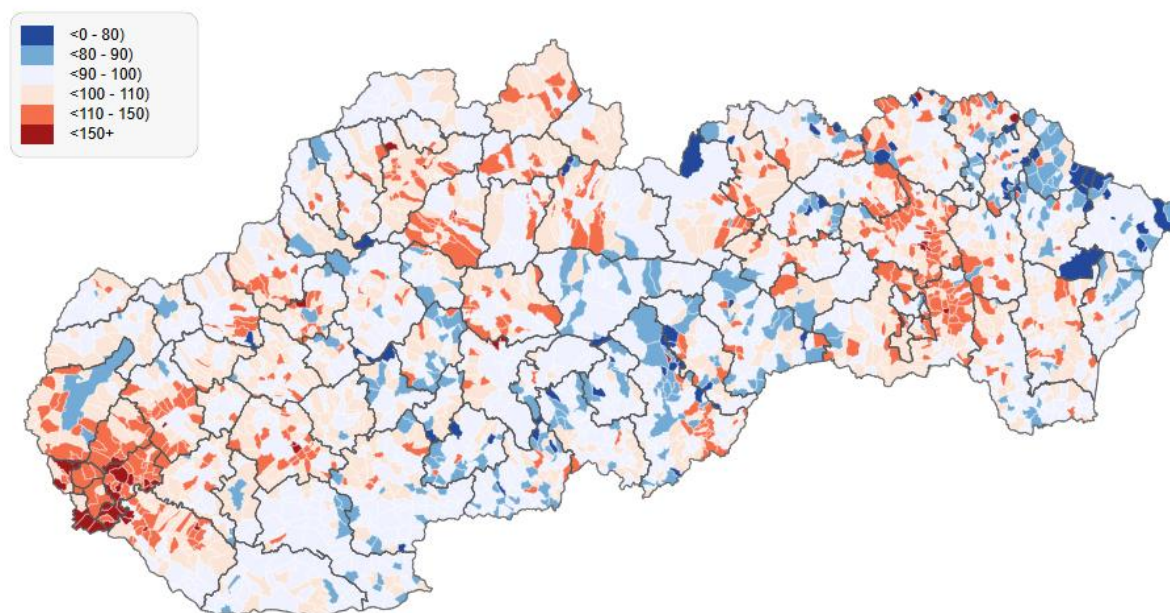
Graf 17 Vývoj podielu obyvateľov žijúcich v mestských centrách (v %, obdobie rokov 1990-2015)



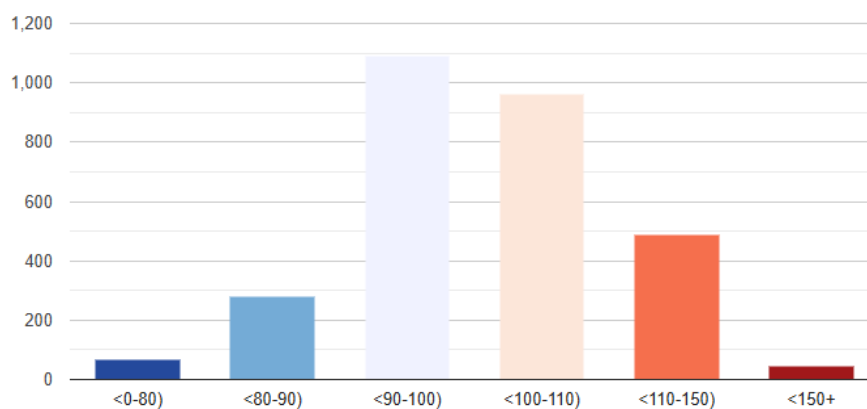
Zdroj: Jurčišin, S. (2023)

Nasledujúca mapa (Mapa 6) potvrdzuje suburbanizačné trendy v zázemí našich najväčších miest (nielen Bratislavy), zároveň v približne polovici slovenských obcí došlo medzi sčítaniami obyvateľov v rokoch 2011 a 2021 k poklesu populácie (index rastu < 100) a v približne tretine obcí bol identifikovaný veľmi mierny rast.

Mapa 6 Index rastu počtu obyvateľov medzi sčítaniami 2011 - 2021

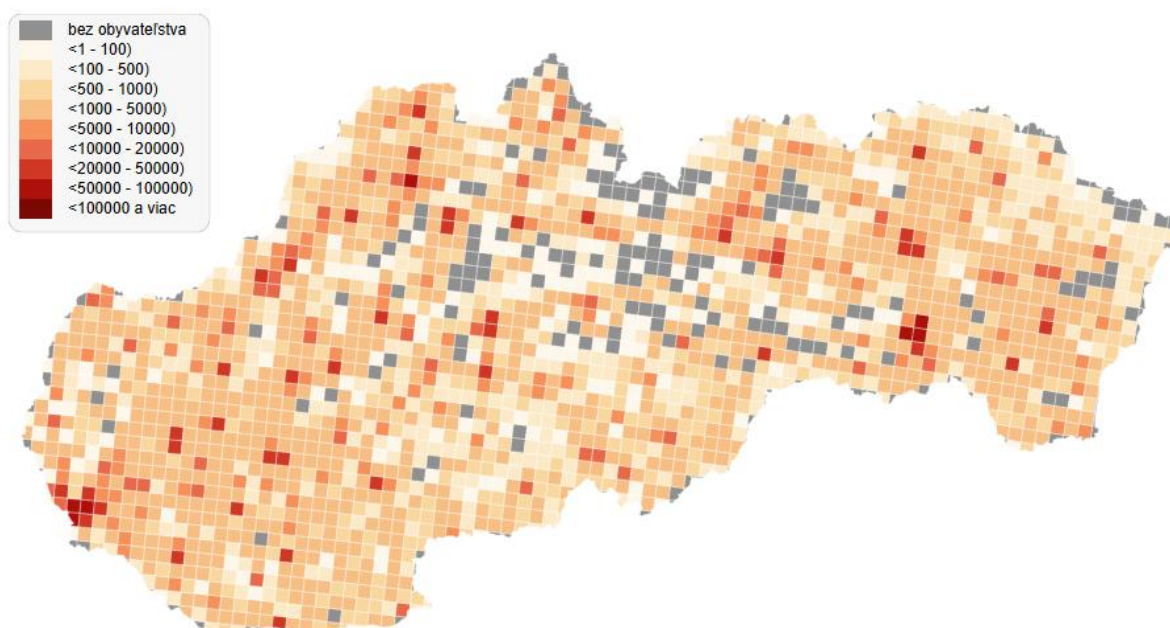


| index rastu  | počet obcí |
|--------------|------------|
| <0-80)       | 67         |
| <80-90)      | 277        |
| <90-100)     | 1088       |
| <100-110)    | 963        |
| <110-150)    | 488        |
| <150 a viac) | 44         |



Zdroj: BAČÍK, V. (2022)

Nasledujúca mapa (Mapa 7) vyjadruje odlišný pohľad na distribúciu obyvateľstva v priestore, ako je jednoduché delenie na mestá a vidiecke obce, konkrétne zobrazuje počet obyvateľov žijúcich v pravidelných štvorcoch s rozmerom 5 kilometrov štvorcových (čiže iný typ mierky, ako používa metodológia OECD).

Mapa 7 Pohľad na hustotu zaľudnenia na Slovensku optikou gridu s bunkami 5x5 km<sup>2</sup> (2011)

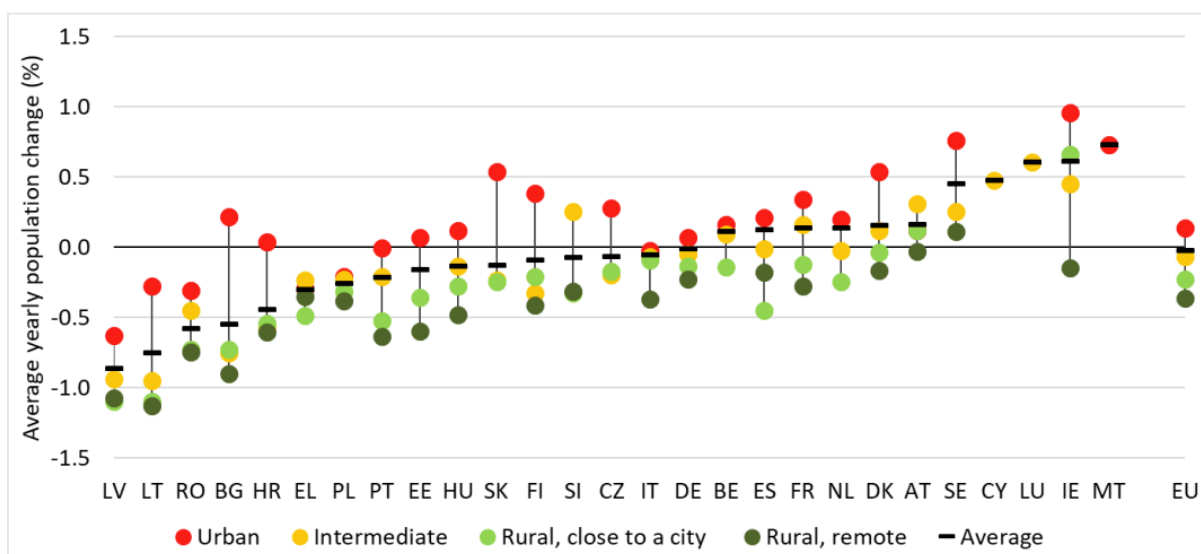
Zdroj: BAČÍK, V. (2022)

Prognóza výskumníkov Európskej komisie predpokladá, že do roku 2040 bude medziročne na Slovensku mierne rásť mestská populácia, kým vidiecka populácia a populácia zázemia vidieka bude klesať. Táto demografická zmena bude znamenať oslabenie nielen na strane ponuky miestnej pracovnej sily, ale zákonite sa odrazí aj v nižších výnosoch daní (vrátane podielových) a v dopyte po niektorých typoch služieb. Slovensko patrí medzi krajiny, v ktorých bude mať táto očakávaná demografická zmena najvýznamnejšie dopady na populáciu žijúcu na vidieku.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Európska komisia (2025): Outlook and demographic perspectives for EU's rural regions. A modelling-based exercise (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC140514>)

Graf 18 Prognóza ročnej zmeny populácie v krajinách EÚ pre obdobie 2023-2040 podľa typu



Zdroj: Európska komisia (2025)

Ďalším problémom Slovenska je starnutie populácie. Počet seniorov rastie a očakáva sa, že tento trend bude pokračovať. To bude mať vplyv na nielen na ekonomiku, dôchodkový systém a sociálne služby, ale aj na financovanie samospráv a ich schopnosť plniť v prospech obyvateľov ich rastúce nároky a očakávania pokiaľ ide o kvalitu a dostupnosť poskytovaných služieb.<sup>38</sup>

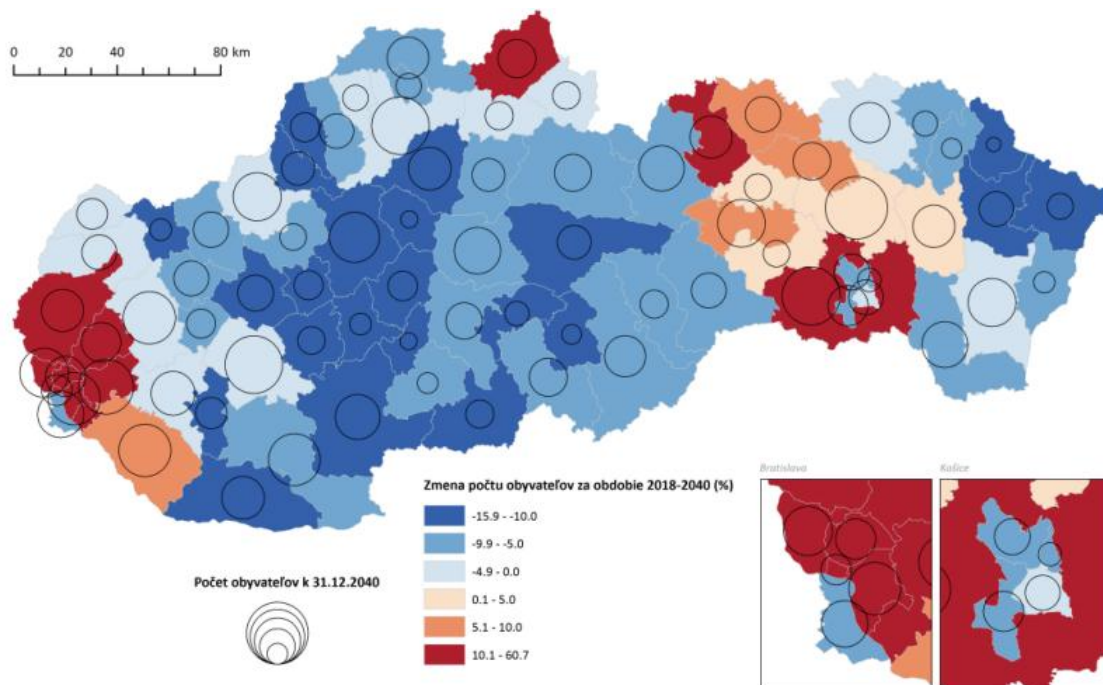
V prípade, že na Slovensku nedôjde k nejakej forme municipalizácie a združovania výkonu samospráv, tento problém bude mať o to významnejšie dopady na život obyvateľov.

Ako uvádzajú autori demografickej prognózy s výhľadom do roku 2040, „výsledky prognózy na krajskej i okresnej úrovni potvrdzujú pokles celkových prírastkov obyvateľstva a prehĺbovanie procesu demografického starnutia. Je zrejmé, že na regionálnej úrovni budeme svedkami nárastu počtu okresov s prirodzeným i celkovým úbytkom obyvateľstva, pričom vo všetkých dôjde k zvyšovaniu podielu seniorov, indexu starnutia, priemerného veku a ďalších ukazovateľov starnutia.“ Autori zároveň upozorňujú, že „je potrebné si uvedomiť, že úbytok a dynamické starnutie obyvateľstva v okresoch s nízkym populačným potenciálom bude mať dopady na spôsob života aj životnú úroveň týchto regiónov. Strata dynamiky a stagnácia sa

<sup>38</sup> OECD (2021): Access and Cost of Education and Health Services: Preparing regions for demographic change ([https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/06/access-and-cost-of-education-and-health-services\\_4889b7a5/4ab69cf3-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/06/access-and-cost-of-education-and-health-services_4889b7a5/4ab69cf3-en.pdf))

*prejaví predovšetkým na trhu práce na strane ponuky aj dopytu. Pôjde o regióny s vysokými nárokmi na zdravotnú aj sociálnu starostlivosť a služby pre seniorov.”<sup>39</sup>*

Mapa 8 Prognóza počtu obyvateľov v okresoch Slovenska k 31. 12. 2040



Zdroj: Šprocha, B. – Vaňo, B. – Bleha, B. (2019)

Najväčšie zvýšenie počtu obyvateľov sa do roku 2040 očakáva v Bratislave (s výnimkou okresu Bratislava V) a v zázemí hlavného mesta, ďalej v okrese Námestovo na severe stredného Slovenska a vo viacerých okresoch v západnej časti východného Slovenska. Najväčšie zníženie počtu obyvateľov do roku 2040 sa predpokladá na juhu západného a stredného Slovenska, v páse okresov na pomedzí západného a stredného Slovenska, na Podpoľaní a na krajnom severovýchode.

Aktualizovaná populačná prognóza potvrdzuje tie predošlé a uvádza, že „v roku 2050 by vo všetkých okresoch Slovenska, s výnimkou troch - Kežmarok, Sabinov a Gelnica, mala prevažovať zložka seniorov nad deťmi do 15 rokov.“ Demografická diferenciácia na úrovni okresov zostane podľa jej autorov zachovaná aj počas najbližších troch desaťročí aj keď intenzita regionálnych demografických rozdielov by sa mala znižovať, s výnimkou regiónu Bratislavy a jej zázemia.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Šprocha, B. – Vaňo, B. – Bleha, B. (2019): Kraje a okresy v demografickej perspektíve. Populačná prognóza do roku 2040 (<https://www.infostat.sk/vdc/pdf/Krajokrprog2040.pdf>)

<sup>40</sup> Vaňo, B. - Pilinská, V. – Šprocha B. – Bleha, B. (2024): Populačná prognóza krajov a okresov Slovenska

## Prečo je fragmentácia miestnej územnej samosprávy problém?

Malé obce nie sú len neefektívne z globálneho pohľadu, zároveň zaostávajú v kvalite poskytovaných služieb pre svojich obyvateľov, čo je späté aj s nedostatkom kvalitných ľudských zdrojov. Ako uvádza aj správa Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (NKÚ, 2015), „malé obce vykazujú oveľa väčšie nedostatky v porovnaní s väčšími obcami v oblasti materiálno-technického zabezpečenia, informačných technológií, nakladania s finančnými prostriedkami a majetkom, manažmentu kvality a kontroly.“<sup>41</sup>

Štúdiá Inštitútu finančnej politiky publikovanej v júni 2017, uvádza, že „obce do 250 obyvateľov minú viac ako polovicu všetkých výdavkov na výkon správy, teda na úkor rozvoja obce a kvalitného poskytovania služieb. Naopak, obce s počtom obyvateľov 20-tisíc až 50-tisíc minú na výkon správy len 10 % svojich výdavkov. Vytváraním spoločných obecných úradov riešia obce nedostatočnú kapacitu zabezpečovania všetkých svojich kompetencií. Z krátkodobého hľadiska sa javí najvhodnejšie sústrediť výkon správy do matričných obvodov. Takýmto sústredením by sa uvoľnilo na ďalší rozvoj obcí 181 mil. eur ročne. Zo strednodobého hľadiska je však vhodné uvažovať nad sústredením výkonu správy do mikroregiónov, ktoré by prinieslo až 316 mil. eur ročne.“<sup>42</sup>

V roku 2025 publikovala TIS analýzu čerpania zdrojov z eurofondov, z ktorej vyplýva, že „hoci z hľadiska počtu tvoria obce do tisíc obyvateľov najvýznamnejšiu časť slovenských sídiel, na celkovom počte obyvateľov sa podieľajú len vyše 15 percentami. Ak sa prirátajú aj obce do 2 000 obyvateľov, spolu pokrývajú takmer tretinu obyvateľstva Slovenska. Práve tieto kategórie samospráv ale nedokážu efektívne čerpať prostriedky z európskych zdrojov, čoho priamym dôsledkom je nižšia životná úroveň obyvateľstva a horšie služby, ktoré obec dokáže poskytnúť,“

---

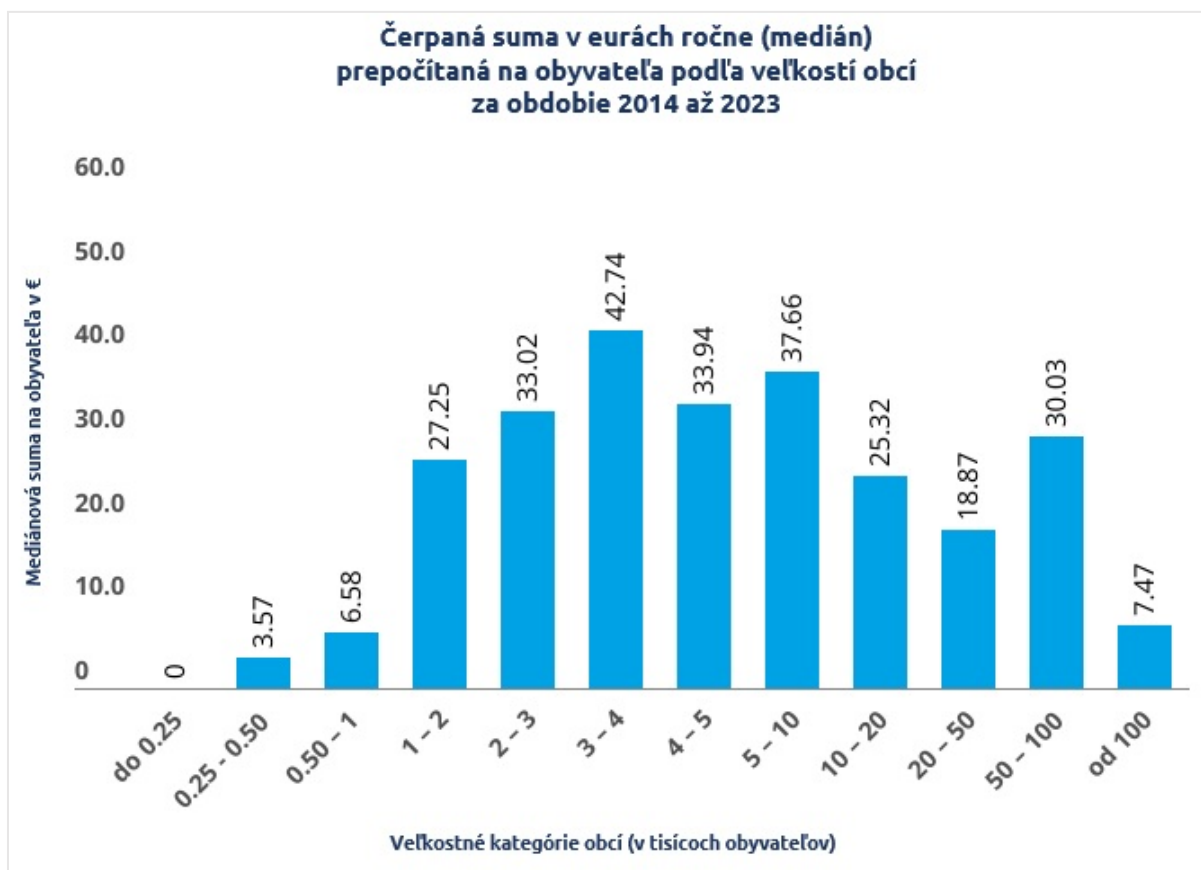
(2023–2050) ([https://www.humannageografia.sk/stiahnutie/Populacna\\_proгноza\\_kraje\\_okresy\\_Slovenska.pdf](https://www.humannageografia.sk/stiahnutie/Populacna_proгноza_kraje_okresy_Slovenska.pdf))

<sup>41</sup> NKÚ SR (2015): Súhrnná správa Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky o výsledku kontroly efektívnosti a účinnosti pri výkone pôsobností obcami ([https://www.nku.gov.sk/documents/33855/1318343/S%25C3%25BAhrnn%25C3%25A1%25Bspr%25C3%25A1v%25B0%25Bv%25C3%25BDsledku%25Bkontrolnej%25Bakcie%25C3%25BDkon%25Bp%25C3%25B4sobnost%25C3%25AD%25B0bcami%25BSR\\_final.pdf](https://www.nku.gov.sk/documents/33855/1318343/S%25C3%25BAhrnn%25C3%25A1%25Bspr%25C3%25A1v%25B0%25Bv%25C3%25BDsledku%25Bkontrolnej%25Bakcie%25C3%25BDkon%25Bp%25C3%25B4sobnost%25C3%25AD%25B0bcami%25BSR_final.pdf))

<sup>42</sup> IFP (2017): Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach (Ekonomická analýza č. 41) (<https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/19968/70/Skryty-poklad-samosprave.pdf>)

čo potvrdzuje tézu, že populačne malé obce nie sú schopné rozvíjať sa, keďže nielenže nemajú dostatok vnútorných zdrojov na rozvoj, nedokážu získať ani tie externé.<sup>43</sup>

Graf 19 Čerpanie eurofondov podľa veľkostnej kategórie obcí resp. mestských častí



Zdroj: TIS (2025)

### Prečo nie je vhodné uvažovať na Slovensku o českom modeli obcí s rozšírenou právomocou?

Snahy o zavedenie modelu „obcí s rozšírenou pôsobnosťou“ (ORP) na Slovensku, podobne ako v Českej republike, namiesto skutočnej municipalizácie, by priniesli značné slabiny a nevýhody. Hoci sa to môže javiť ako „schodnejšia“ cesta z pohľadu politikov, v konečnom dôsledku by to prehlbovalo problémy namiesto ich riešenia. Netreba zabúdať na to, že Česká republika po páde komunizmu síce mala pripravený prechod na oddelený model verejnej správy, aký sa po

<sup>43</sup> TIS (2025): Eurofondové púšte: Prečo majú malé obce problém získať eurofondy? (<https://transparency.sk/sk/eurofondove-puste-preco-maju-male-obce-problem-ziskat-eurofondy/>)

Novembri 1989 aplikoval na Slovensku, nakoniec k realizácii nedošlo, a ako uvádza vtedajší český premiér Petr Pithart, samosprávy ostali „spečené“ so štátom v jednej entite.<sup>44</sup>

Tesnejšie prepojenie českých samospráv so štátom spočíva v tom, že Česká republika uplatňuje integrovaný model verejnej správy – samosprávne orgány (kraje aj obce s rozšírenou pôsobnosťou) zároveň vykonávajú prenesený výkon štátnej správy. Štátne a samosprávne kompetencie sú teda organizačne spojené v jednej entite. Na Slovensku sa uplatňuje oddelený model, v ktorom štátna správa a samospráva fungujú ako samostatné inštitúcie, čo poskytuje samosprávam väčšiu autonómiu voči štátu.

### **Municipalizácia vs. rozšírená pôsobnosť obcí: Slabiny prechodu na český model**

Municipalizácia (v širšom slova zmysle, ako ju poznáme z Dánska či Švédska) je proces, pri ktorom sa kompetencie a finančné zdroje presúvajú z centrálnej (štátnej) úrovne priamo na samosprávy (obce a regióny), ktoré majú na starosti drvivú väčšinu verejných služieb pre svojich občanov. Zahŕňa to aj výraznú fiškálnu autonómiu, teda schopnosť samospráv generovať vlastné príjmy (napr. vlastné miestne dane z príjmu) a o nich samostatne rozhodovať. Cieľom je posilniť miestnu demokraciu, efektivitu a priamu zodpovednosť voči občanom.

Český model ORP predstavuje dekoncentráciu štátnej správy, nie municipalizáciu. Ide o prenesenie časti výkonu štátnej správy na vybrané, väčšie obce. Tieto obce následne túto pôsobnosť vykonávajú aj pre okolité menšie obce vo svojom správnom obvode. ORP nie sú priamo zodpovedné voličom v menších obciach za výkon týchto prenesených štátnych kompetencií. Ich financovanie za tieto prenesené kompetencie je zároveň závislé od štátu.

Hlavné slabiny prechodu na systém „ORP“ namiesto poctivej municipalizácie:

- **Zachytenie štátnej správy, nie posilnenie samospráv**

ORP: Primárne ide o presun výkonu štátnej byrokracie z okresných úradov na obce, ktoré sú na to štátom financované. Tieto obce de facto vykonávajú úlohy štátu, často bez reálnej lokálnej kontroly nad týmito procesmi zo strany občanov širšieho spádového územia.

---

<sup>44</sup> Pithart, P. (2016): Stát a samospráva jsou propletené k nerozeznání (<https://www.kdu.cz/aktualne/archiv/2016/stat-a-samosprava-jsou-propletene-k-nerozeznani>)

Municipalizácia: Ide o presun rozhodovacej právomoci a zodpovednosti za verejné služby občanom do rúk samospráv, ktoré sú im priamo zodpovedné prostredníctvom volieb. Služby sú riadené a financované na miestnej úrovni podľa potrieb občanov, nie podľa štátnych nariadení.

- **Chýbajúca fiškálna autonómia**

ORP: Obce s rozšírenou pôsobnosťou síce dostávajú peniaze na výkon prenesených kompetencií, ale ide o účelovo viazané prostriedky od štátu. Nemôžu si samy určiť, ako ich minú, ani nemajú právomoc zvýšiť svoje príjmy, ak je potrebné riešiť špecifické regionálne problémy.

Municipalizácia: Skutočná municipalizácia zahŕňa vlastné daňové príjmy (napr. miestna daň z príjmu), ktoré samosprávam umožňujú autonómne rozhodovať o svojich rozpočtoch a investíciách. Ak sa rozhodnú poskytovať lepšie služby, môžu si na to legitímne zvoliť vyššie dane od svojich obyvateľov, ktorí im to vo voľbách môžu odobriť alebo odmietnuť.

- **Nerovnováha medzi zodpovednosťou a kontrolou**

ORP: Český model vnáša nerovnováhu do systému miestnej správy, keďže starostovia a poslanci obcí s rozšírenou pôsobnosťou sú volení obyvateľmi „jadrovej“ obce, no výkon prenesených kompetencií zabezpečujú aj pre okolité menšie obce, voči ktorým nemajú priamu politickú zodpovednosť. To môže viesť k pocitu „cudzej správy“ zo strany občanov menších obcí a k slabšiemu mechanizmu kontroly a vplyvu na rozhodovanie.

Slovenské centrá zdieľaných služieb (CZS), ktoré sa aktuálne pripravujú v systéme oddelenej štátnej a miestnej správy, čerpajú určitú inšpiráciu z českého modelu a predstavujú snahu o reštart spoločných obecných úradov. Na rozdiel od modelu ORP však nejde o systematické zverenie rozšírenej samosprávnej kompetencie jednej obci, ale o technické a administratívne zdieľanie vybraných služieb medzi viacerými samosprávami.

Tento koncept môže byť prínosný, ak bude postavený na dobrovoľnej spolupráci obcí, s jasne definovanými kompetenciami, zodpovednosťou a dlhodobým finančným krytím. Riziká vznikajú vtedy, ak sa CZS budujú bez stabilného financovania (momentálne najmä z Plánu obnovy) a bez vyriešenia otázky politickej zodpovednosti – komu sa má občan z menšej obce sťažovať, ak služby nie sú poskytované kvalitne?

Ak sa Slovensko rozhodne pre cestu zdieľania služieb bez zmeny priestorového usporiadania samospráv, je potrebné systémovo vyriešiť otázku politickej zodpovednosti, zabezpečiť dlhodobé financovanie a nespoliehať sa na dočasné európske zdroje ani na český model ORP ako vzor, keďže ten nie je založený na oddelení štátnej a miestnej správy, ako je to na Slovensku.

Municipalizácia: Samosprávy sú priamo zodpovedné svojim voličom za všetky služby, ktoré poskytujú. Ak občan nie je spokojný s dopravou, vzdelávaním alebo sociálnymi službami, vie, koho volať na zodpovednosť na miestnej úrovni. Zatiaľ čo pri skutočnej municipalizácii by samospráva bola priamo zodpovedná svojim obyvateľom za všetky služby, pri opretí sa o model podobný ORP alebo čisto technické centrálné riešenia môže dôjsť k zachovaniu fragmentácie, odtrhnutiu rozhodovania od občanov a závislosti na štátnych alebo externých zdrojoch bez dlhodobej udržateľnosti.

- **Udržanie fragmentácie a byrokracie**

ORP: Tento systém síce centralizuje niektoré úkony na úroveň ORP, ale nepovedie k prirodzenej konsolidácii malých obcí. Slovensko má obrovský počet malých obcí, ktoré sú neefektívne a finančne závislé. Model ORP tento problém nerieši, len pridáva ďalšiu vrstvu medzi ne a štát.

Municipalizácia: V Dánsku a Švédsku prebehla rozsiahla reforma územnej samosprávy s redukciou počtu obcí, čo viedlo k vzniku väčších a ekonomicky životaschopnejších samospráv schopných efektívnejšie spravovať služby.

- **Chýbajúca motivácia pre efektivitu**

ORP: Keďže financovanie prenesených kompetencií pochádza od štátu a obce nemajú plnú kontrolu nad daňovými príjmami, motivácia k hľadaniu inovatívnych a efektívnych riešení môže byť nižšia. Ide skôr o vykonávanie úloh podľa štátnych pokynov.

Municipalizácia: Vďaka vlastným daniam a priamej zodpovednosti voči voličom sú samosprávy motivované k efektívnejšiemu hospodáreniu a hľadaniu najlepších spôsobov, ako poskytovať služby za čo najnižšiu cenu.

- **Možné prehlbovanie regionálnych disparít**

Bez robustného a transparentného systému finančného vyrovnávania (aký majú v Škandinávii) by sa v systéme ORP mohli regionálne rozdiely v kvalite služieb prehĺbovať, pretože ORP v

rozvinutejších regiónoch by mohli mať lepšie podmienky ako ORP v menej rozvinutých regiónoch, ktoré by neboli schopné z vlastných zdrojov doplniť financie od štátu.

Prechod na systém obcí s rozšírenou pôsobnosťou by bol pre Slovensko len čiastkovým a nedostatočným riešením. Išlo by o administratívnu zmenu bez skutočnej zmeny paradigmy financovania a správy. Namiesto posilnenia miestnej demokracie a fiškálnej autonómie by to len presunulo štátnu byrokráciu na nižšiu úroveň, pričom by sa nezmyselný počet malých obcí udržal a zásadné problémy slovenskej verejnej správy (nedostatočné financovanie, nízka efektivita, nízka autonómia) by zostali nevyriešené.

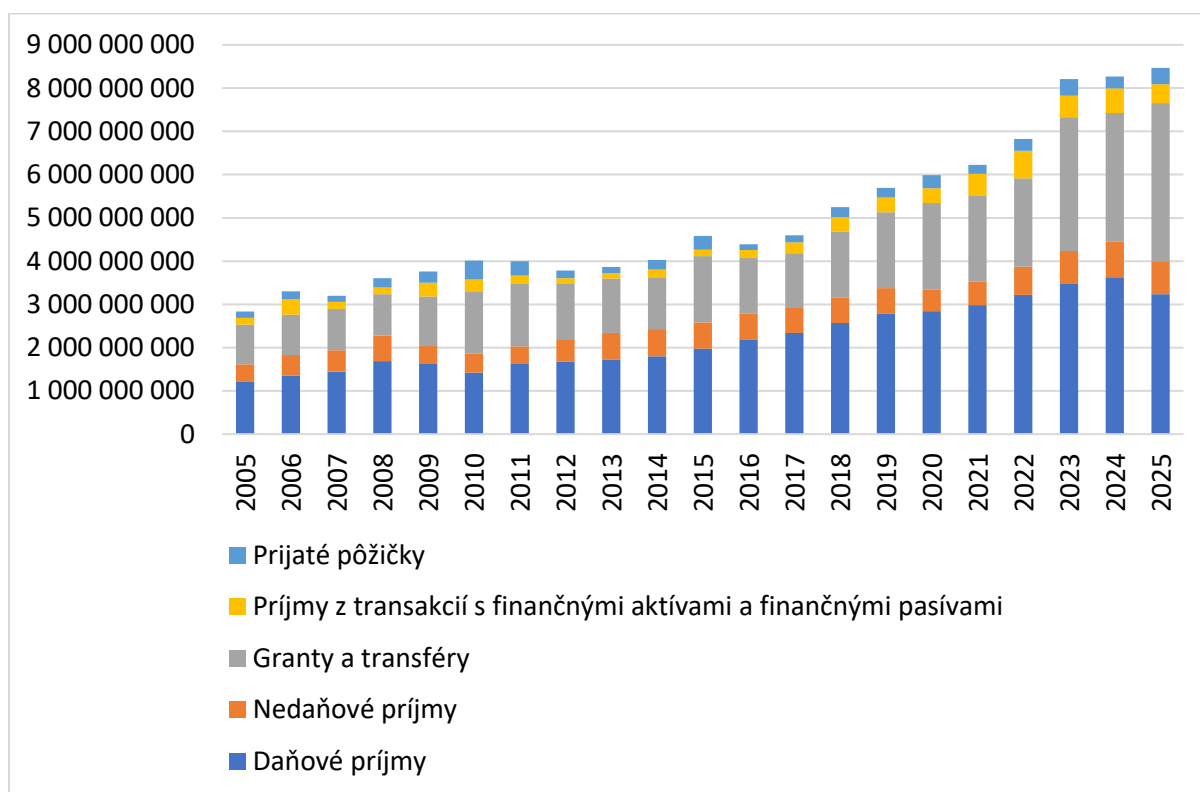
**Skutočná municipalizácia, inšpirovaná napríklad Dánskom alebo Švédskom, by vyžadovala zásadnú politickú vôľu na presun kompetencií a najmä finančných zdrojov (s vlastnými daňovými právomocami) na samosprávy, spojenú s prípadnou reformou územnej správy.** To by viedlo k väčšej efektivite, transparentnosti a zodpovednosti voči občanom.

### 1.5 Agregátny prehľad príjmov obcí

Príjmy obcí sa kategorizujú na daňové príjmy, nedaňové príjmy, granty a transfery, príjmy z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami a prijaté pôžičky. Počas rokov 2005 až 2025 sa štruktúra príjmov obcí menila, avšak daňové príjmy a granty a transfery predstavujú kontinuálne dva najpodstatnejšie zdroje obcí.

Pôžičky tvoria nezanedbateľnú časť príjmov obcí, ale vzhľadom na to, že zo zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vyplývajú pomerne striktné limity, podľa ktorých slovenské samosprávy môžu byť zadlžené maximálne do výšky 60 % minuloročných skutočných bežných príjmov a splátky nesmú presiahnuť 25 % týchto príjmov, ich podiel na financovaní obcí poklesol. V rokoch 2012 až 2018 viedli pôžičky predovšetkým k refinancovaniu starších úverov, nie k novému zadlžovaniu. Po náraste príjmov spôsobenom vyššími výnosmi z dane z príjmov fyzických osôb (DPFO) a zvyšovaním sadzieb daní, vrátane miestnych daní, sa obce začali opäť zadlžovať, keďže pomer dlhov a bežných príjmov sa dostal pod 50 %, aj pri najviac zadlžených obciach.

Graf 20 Celkové príjmy obcí (v eurách)

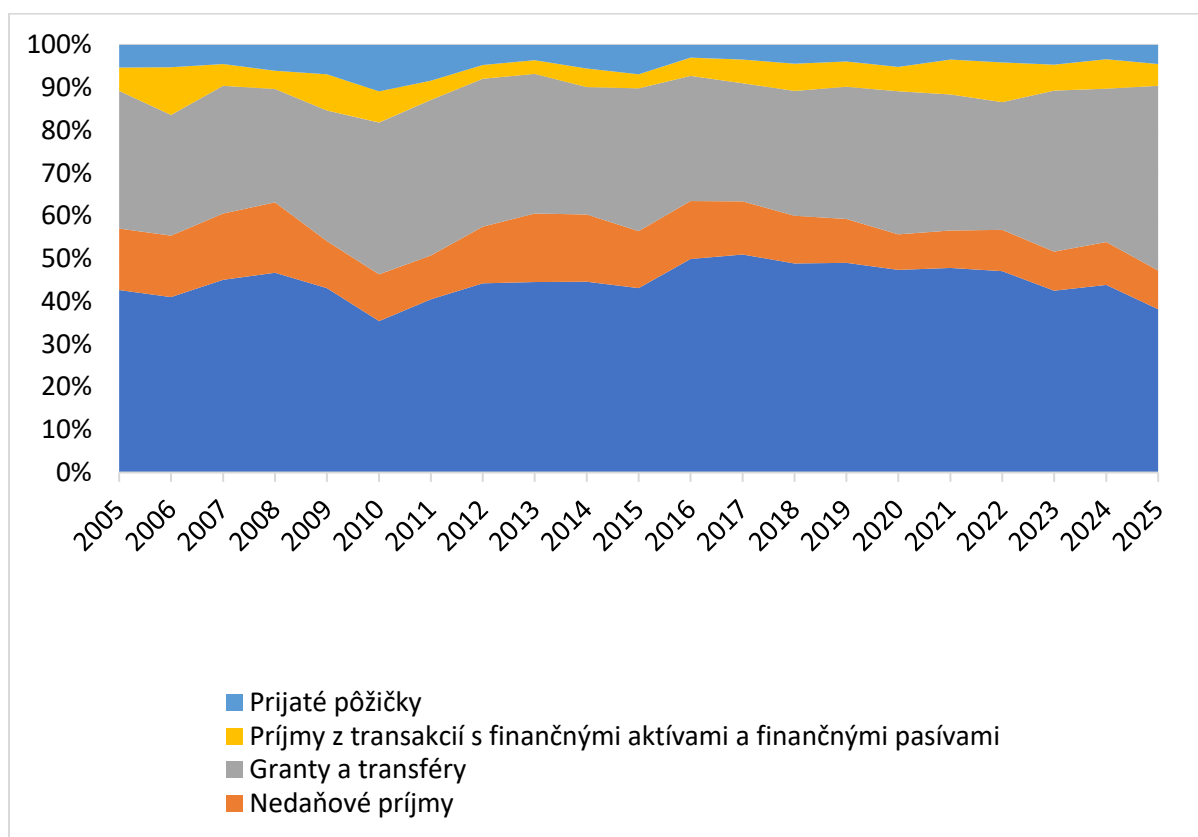


Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Iný pohľad na obecné príjmy nám umožňuje klasifikácia podľa zdrojov príjmov vzhľadom na vlastníka zdroja, a to nasledovne:

- štátny rozpočet;
- štátne finančné aktíva;
- zdroje zo zahraničia (mimo programov EÚ);
- vlastné zdroje obcí;
- bankové úvery;
- zdroje z FNM SR;
- iné zdroje a vybrané finančné prostriedky a ostatné príjmy;
- inak neklasifikované.

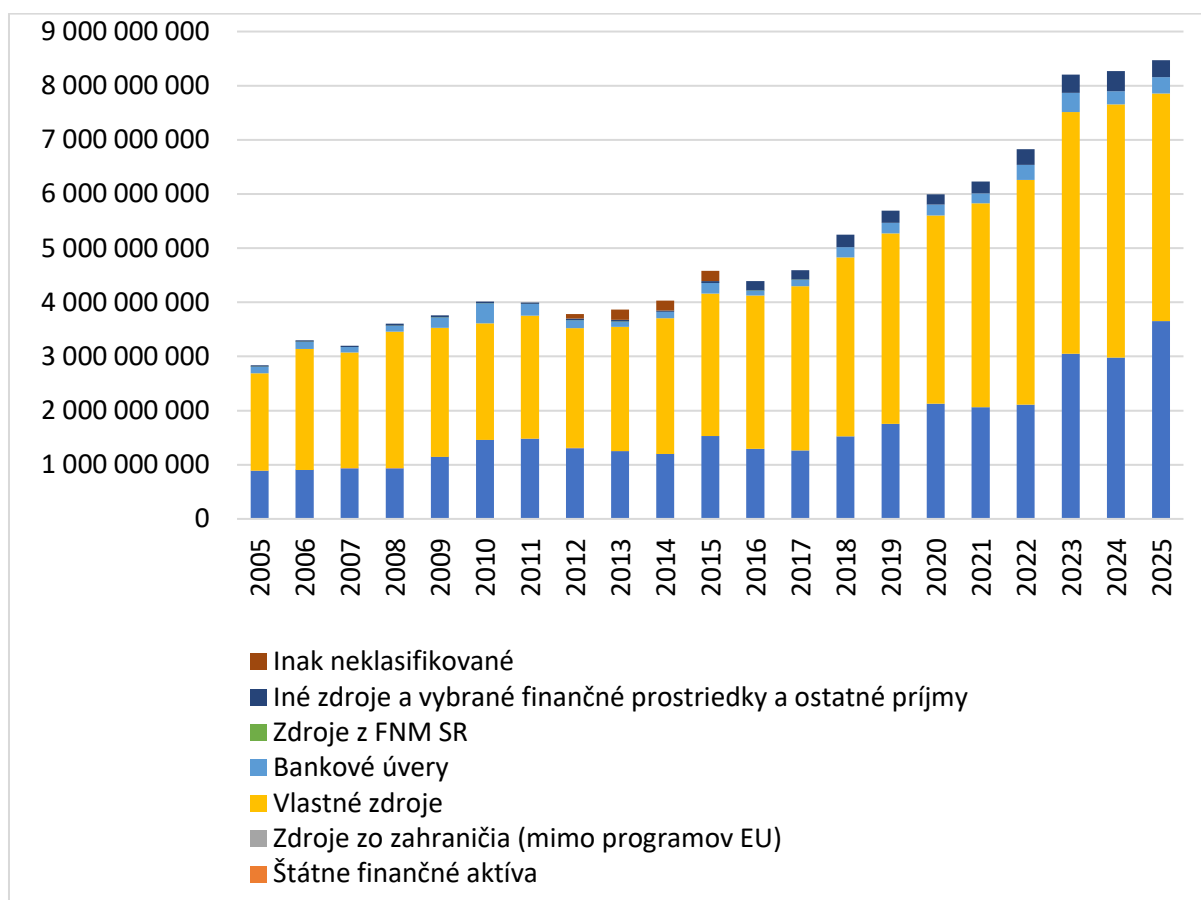
Graf 21 Štruktúra príjmov obcí (v %)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

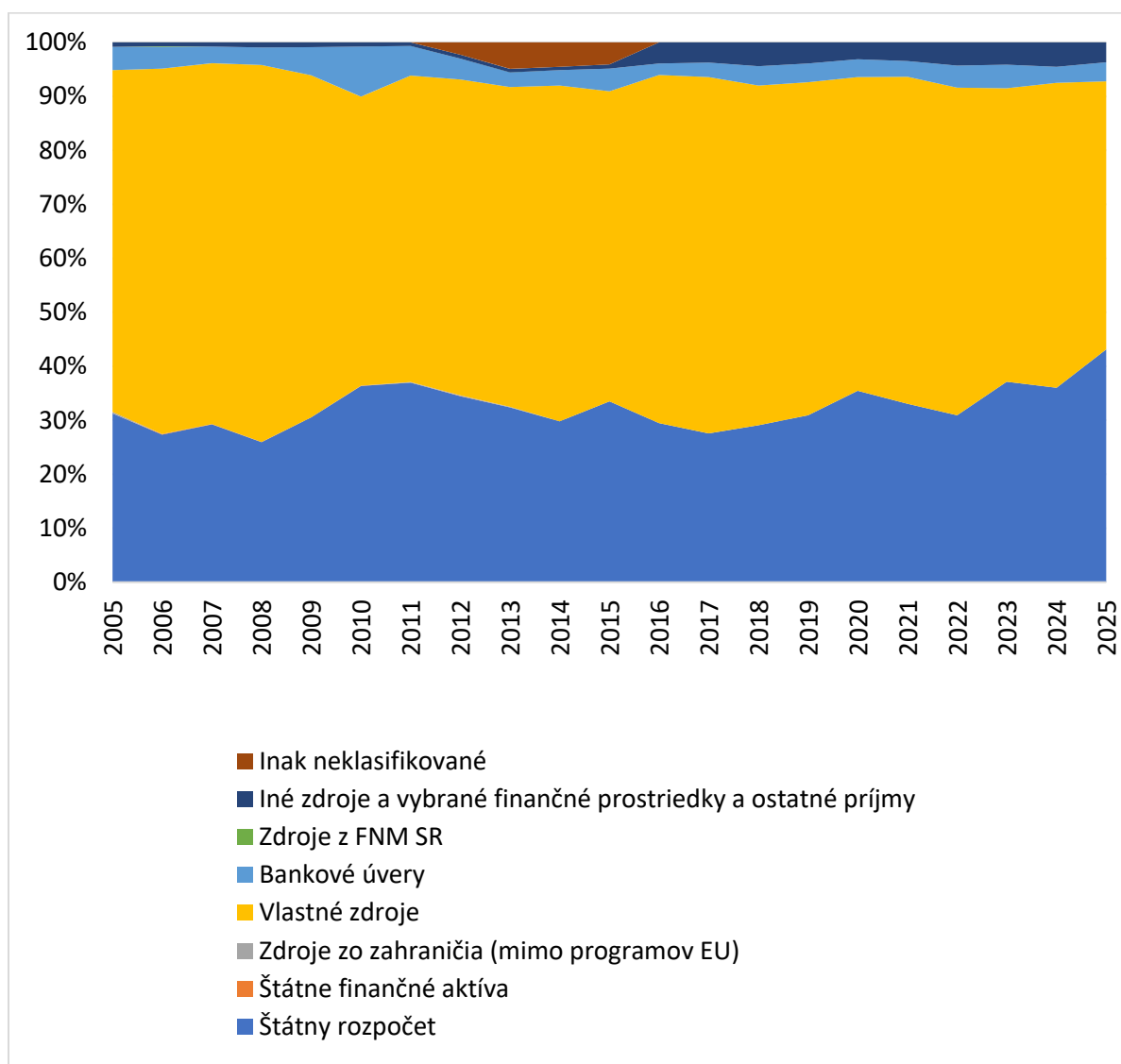
Nasledujúce grafy (Graf 22 až Graf 27) znázorňujú prehľad príjmov podľa zdrojov.

Graf 22 Celkové príjmy obcí podľa zdroja (v eur)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

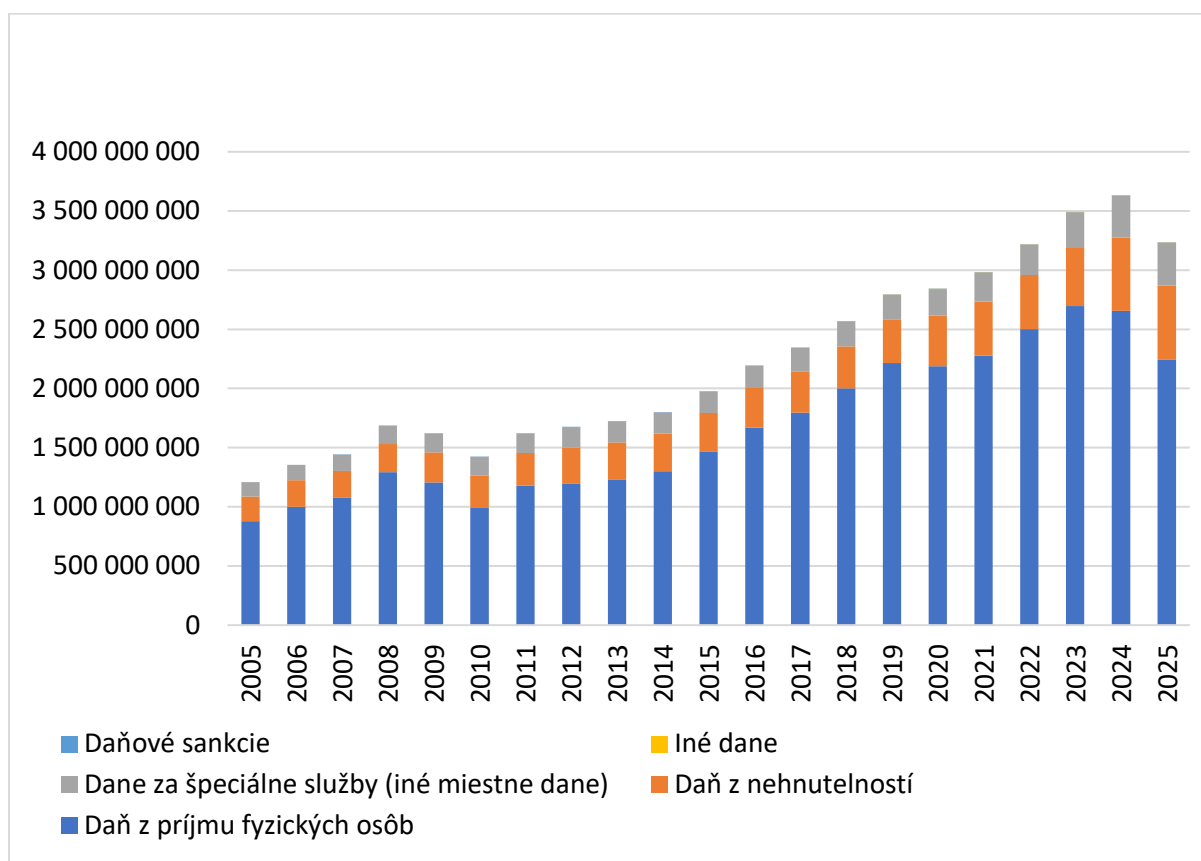
Graf 23 Štruktúra príjmov obcí podľa zdrojov (v %)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Daňové príjmy obcí sa ďalej delia na príjmy z dane z príjmov fyzických osôb a miestne dane. V rámci miestnych daní tvoria dominantný príjem dane z nehnuteľností, pričom zvyšné miestne dane sú evidované ako dane za špeciálne služby. Iné dane a daňové sankcie tvoria menej než jedno percento príjmov.

Graf 24 Štruktúra daňových príjmov obcí (v eurách)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Nedaňové príjmy tvoria nasledovné položky:

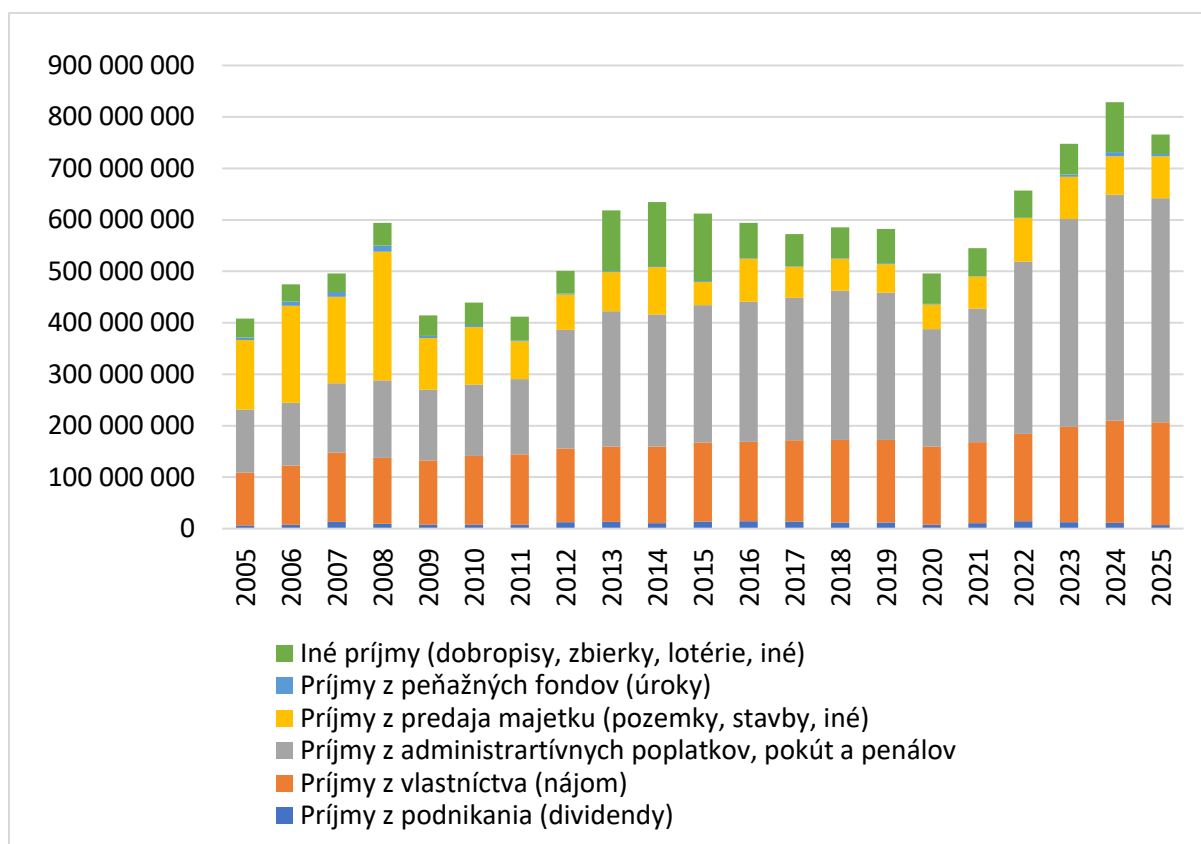
- príjmy z vlastníctva (prenájmu);
- príjmy z podnikania (dividendy);
- príjmy z administratívnych poplatkov;
- príjmy z predaja majetku;
- príjmy z peňažného majetku (úroky);
- iné príjmy.

Obce sa dlhodobo spoliehali na príjem z predaja majetku – pozemkov a stavieb, ktorý dosiahol maximum v rokoch 2006 až 2009. Následne tieto príjmy poklesli, aj vzhľadom na finančnú krízu a nižší záujem od súkromného sektora. Mnohé predaje majetku sa stali kauzami a tak štatutári obcí boli menej ochotní predávať obecný majetok. Sprísnenie pravidiel nakladania s obecným majetkom po finančnej kríze a aj nižší objem majetku disponibilného na predaj viedol k poklesu týchto príjmov.

Najvyšší príjem však majú obce dlhodobo z rôznych administratívnych poplatkov a prípadne pokút a penálov. Tieto príjmy obce medzi rokmi 2005 až 2025 navýšili významne (v roku 2024 predstavovali 259 % oproti roku 2005) a tvoria najpodstatnejšiu časť nedaňových príjmov.

Laxnosť, s akou mnohé obce pristupujú k správe svojho peňažného majetku a svojich dcérskych spoločností, ako i nehnuteľností a príjmu z prenájmu, je predmetom nášho záujmu v texte ďalej na inom mieste. Obetované príležitosti a stagnácia príjmov z tohto majetku pre obce predstavuje zásadný problém.

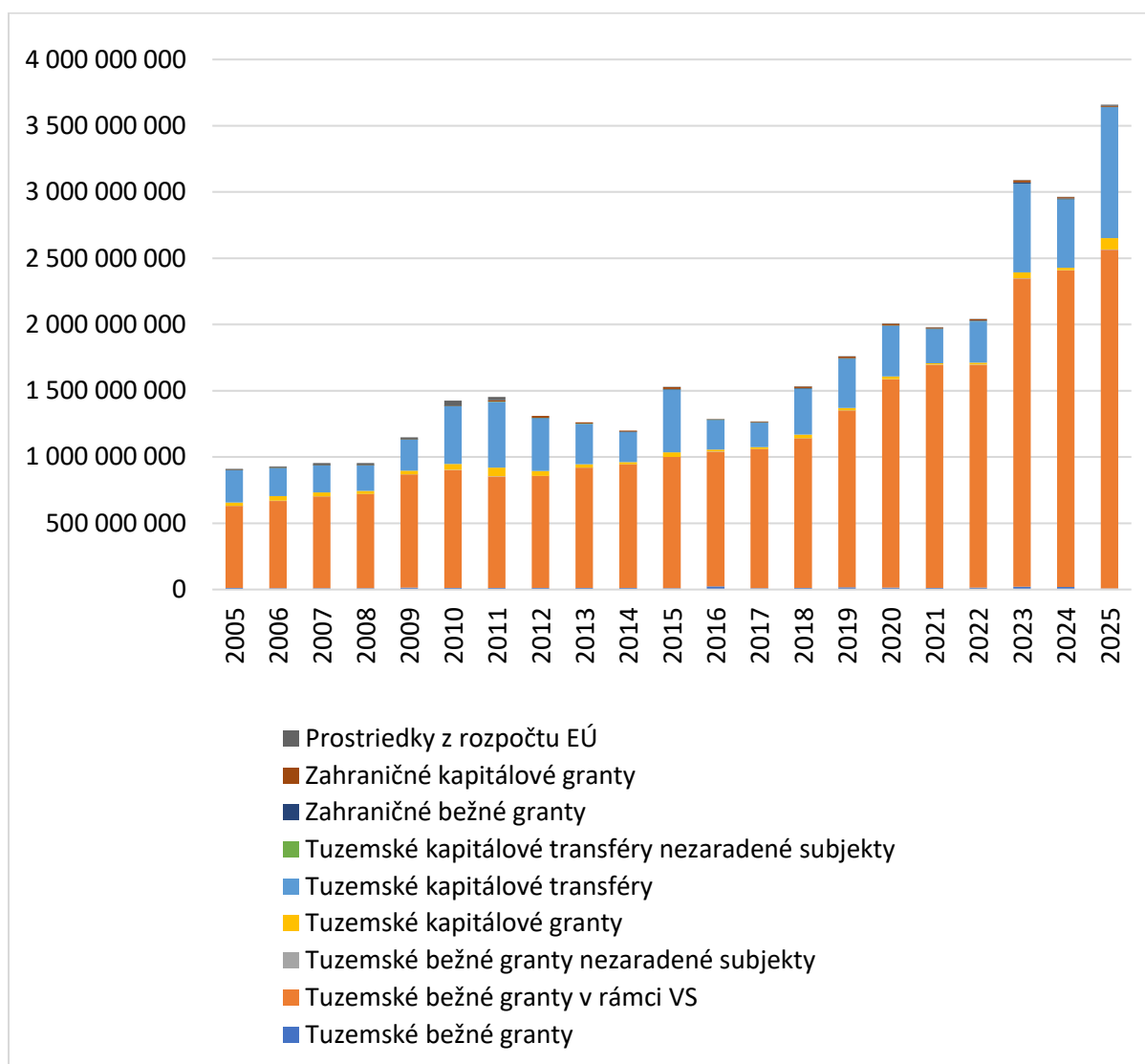
Graf 25 Nedaňové príjmy obcí (v eurách)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Granty a transfery sú po daňových príjmoch druhou najdominantnejšou príjmovou položkou obcí. Tvoria ich predovšetkým granty na financovanie školstva a iných prenesených kompetencií štátnej správy. Druhou podstatnou položkou sú kapitálové transfery, ktoré predstavujú najmä príjmy obcí z rozpočtu Európskej únie distribuované štátom prostredníctvom verejných financií. Ostatné granty a transfery zahŕňajú tuzemské kapitálové transfery z ministerstiev obciam a iné (objemovo menšie alebo nepravidelné položky).

Graf 26 Granty a transfery obcí (v eurách)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

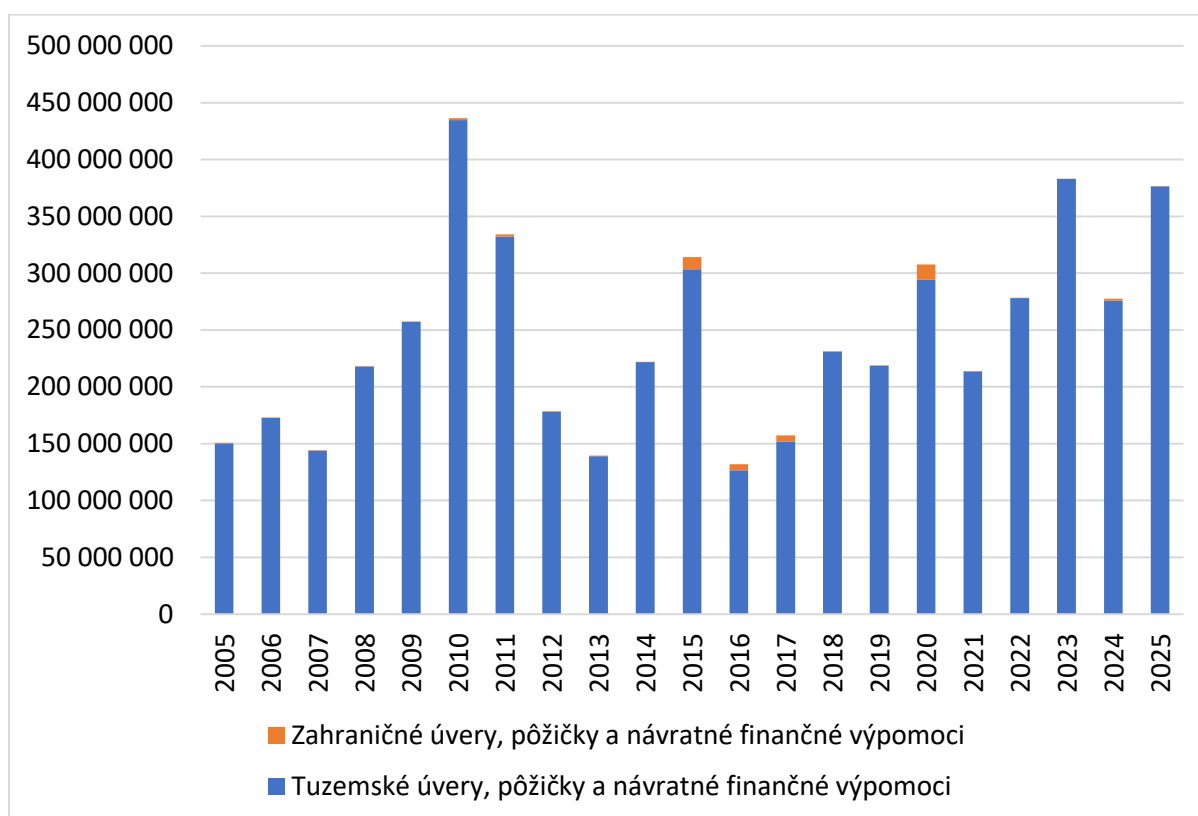
Najviac úverov si obce zobrali v roku 2010 (takmer 435 mil. eur). Toto ročné maximum doposiaľ neprekročili, aj napriek refinancovaniu mnohých z týchto úverov, a to predovšetkým vďaka dlhovej brzde, ktorá limituje schopnosť obcí sa zadlžovať.<sup>45</sup> Aj napriek strednodobému poklesu čerpania úverov v rokoch 2012 až 2018 sú obce dnes, vzhľadom na zásadný nárast bežných

<sup>45</sup> Zo zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vyplývajú pomerne striktné limity, podľa ktorých slovenské samosprávy môžu byť zadlžené maximálne do výšky 60 % minuloročných skutočných bežných príjmov a splátky nesmú presiahnuť 25 % týchto príjmov. Tieto pravidlá pre zadlžovanie samospráv sú prísnejšie, než dlhová brzda, ktorú na centrálnu vládu aplikuje ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

príjmov (najmä zvyšovaním daní), opäť viac zadlžené, keď v každom z posledných troch rokov čerpali úvery cez 250 mil. eur ročne.

Rast bežných príjmov, aj vďaka zvyšovaniu daňového zaťaženia, dnes vytvára efekt „snehovej gule“, keď sa niektoré obce snažia zobrať nové úvery vzhľadom na limit 60 % bežných príjmov predchádzajúceho roka. Úvery si obce takmer výhradne berú od domácich finančných inštitúcií – 99,1 % úverov pochádza od domácich bánk. Emisie cenných papierov, ako sú komunálne obligácie, v záväzkoch obcí absentujú, a tieto finančné nástroje obce nevyužívajú aj vzhľadom na veľmi nízku finančnú gramotnosť volených zástupcov.

Graf 27 Nové čerpané úvery obcí (v eurách)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

## 1.6 Analýza daňových príjmov obcí

Na Slovensku je celkovo 2 927 obcí a mestských častí. Databáza obsahuje dáta celkovo za 2 916 obcí a mestských častí. Z hľadiska rozdelenia daňových príjmov kategorizujeme ako „veľké obce“ tie, ktoré mali daňové príjmy nad 5 mil. eur v roku 2024.

Tabuľka 3 Prehľad rozdelenia obcí podľa výnosov na daniach

| Celkové daňové výnosy podľa záverečných účtov 2024 | Počet obcí | Podiel obcí (v %) |
|----------------------------------------------------|------------|-------------------|
| nad 20 mil. eur                                    | 24         | 0,82              |
| medzi 10 a 20 mil. eur                             | 37         | 1,27              |
| medzi 5 a 10 mil. eur                              | 40         | 1,37              |
| medzi 1 a 5 mil. eur                               | 415        | 14,23             |
| medzi 500 tis. eur a 1 mil. eur                    | 533        | 18,28             |
| medzi 250 a 500 tis. eur                           | 698        | 23,94             |
| medzi 100 a 250 tis. eur                           | 629        | 21,57             |
| pod 100 tis. eur                                   | 540        | 18,52             |
| Spolu                                              | 2916       | 100,00            |

Zdroj: vlastné prepočty

Až 540 obcí má daňové príjmy nižšie ako 100 tisíc eur ročne, pričom v roku 2024 bolo päť obcí s daňovými príjmami nižšími ako 10 tisíc eur (Príkra, Poproč, Šarbov, Bystrá a Ondavka). Zároveň bolo 14 obcí, ktoré minuli na ročné mzdové výdavky súvisiace len s prevádzkou miestneho úradu viac prostriedkov, než bol ich ročný príjem z daní. Celkovo 713 obcí minie viac ako 50 % svojich daňových príjmov na mzdové náklady súvisiace s prevádzkou miestneho úradu (kategórie výdavkov: všeobecné verejné služby, ekonomická oblasť, občianska vybavenosť a ďalšie) a až 1 805 obcí minie viac ako tretinu daňových príjmov na tieto mzdové náklady.

Naproti tomu „veľké obce“, teda 101 obcí s daňovými príjmami nad 5 miliónov eur, minú na tieto výdavky v priemere (vážený priemer) 15,28 % svojich daňových príjmov, pričom najmenej je to 8 % (mesto Košice) a najviac 34,27 % v prípade mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice. Jednoznačne to potvrdzuje, že veľké obce a potenciálne dobre realizovaná municipalizácia na úrovni miestnej územnej samosprávy by viedli k úsporám z rozsahu. Mnohé malé obce dnes podstatnú časť svojich daňových príjmov minú na základné platy a odmeny starostu, poslancov a prípadne jedného či dvoch úradníkov. Malé obce s daňovým príjmom pod 250 000 eur, ktorých je na Slovensku 1 169, minú až 50,84 % svojich daňových príjmov na mzdy a platy súvisiace s chodom úradu, pričom minimum medzi týmito obcami je 5,55 % (obec Belejovce, ktorá na mzdy vyplatila iba 638 eur) a maximum 495,88 % (obec Vehec, ktorá na mzdy vyplatila 292 737 eur pri vykázanom daňovom príjme iba 59 034,8 eur, pravdepodobne chybným vykazovaním DPFO).

## Zmeny v daňových príjmoch v rokoch 2005 – 2025

Sledované obdobie 2005 až 2025 možno rozdeliť na približne tri etapy, počas ktorých sa správanie obcí menilo. Prvé obdobie, približne od roku 2005 do finančnej krízy a prijatia dlhovej brzdy, bolo obdobím, keď mnohé obce svoj daňový príjem dopĺňali predajom majetku (budov, pozemkov) a zároveň postupne zvyšovali miestne dane. V tomto období približne 1 600 obcí zvyšovalo miestne dane postupne, a to v rozmedzí od 5 % do 25 %, podľa konkrétnej obce, prípadne opakovane.

Po novelizácii zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy počas finančnej krízy a zavedení dlhovej brzdy v rokoch 2012 až 2018 obce miestne dane nezvyšovali, resp. nešlo o zámerné konanie. V týchto rokoch obce očakávali, či štát vykoná **audit financovania územnej samosprávy**,<sup>46</sup> ktorý však **nebol vykonaný dodnes**. Celkovo približne 200 obcí počas tohto obdobia menilo miestne dane.

Po tomto období opäť nastala zmena správania, keď **obce začali rapídne a vo veľkom počte zvyšovať miestne dane. Väčšina slovenských samospráv zvýšila daň z nehnuteľností práve v roku 2019**. Podľa Únie miest Slovenska (združuje najmä väčšie mestá) až 95 % jej členských miest plánovalo na rok 2020 zvýšiť daň z nehnuteľností alebo poplatky. Detailná analýza Podnikateľskej aliancie Slovenska potvrdila,<sup>47</sup> že sadzby dane z nehnuteľností pre rok 2020 zvýšilo najmenej 55 slovenských miest, pričom len 17 miest sadzby nezmenilo. Mnohé obce opätovne zvýšili dane v roku 2022. Pritom rovnako **ako v roku 2019, aj v roku 2022 išlo o skokovité zvýšenie, pričom nárast bol často od 33 % po 100 % pôvodnej sadzby dane**. Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) uviedlo, že drvivá väčšina samospráv musela zvyšovať príjmy (teda dane a poplatky) a zároveň šetriť na výdavkoch. Konkrétne dáta z konca roka 2023 hovoria, že približne 70 % samospráv naprieč Slovenskom zvýšilo miestne dane alebo poplatky

---

<sup>46</sup> Dňa 8. decembra 2011 bolo v parlamente v súvislosti so schvaľovaním ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti na návrh výboru pre verejnú správu a regionálny rozvoj, ktorý vtedy viedol primátor Žiliny a poslanec Smeru-SD Igor Choma, schválené uznesenie požadujúce od vlády „vykonať komplexný audit výkonu kompetencií podľa jednotlivých úrovní verejnej správy a zabezpečenie ich financovania a predložiť ho Národnej rade SR“. Vlády túto požiadavku parlamentu úplne ignorovali a do dnešného dňa takýto komplexný audit verejnej správy do parlamentu nedoručili, lebo nebol realizovaný. Viac napr. pozri Sloboda, D. (2021): O audite, ktorý nebol, a o reforme, ktorá je v nedohľadne (<https://dennikn.sk/2640041/o-audite-ktory-nebol-a-reforme-ktora-je-v-nedohladne>)

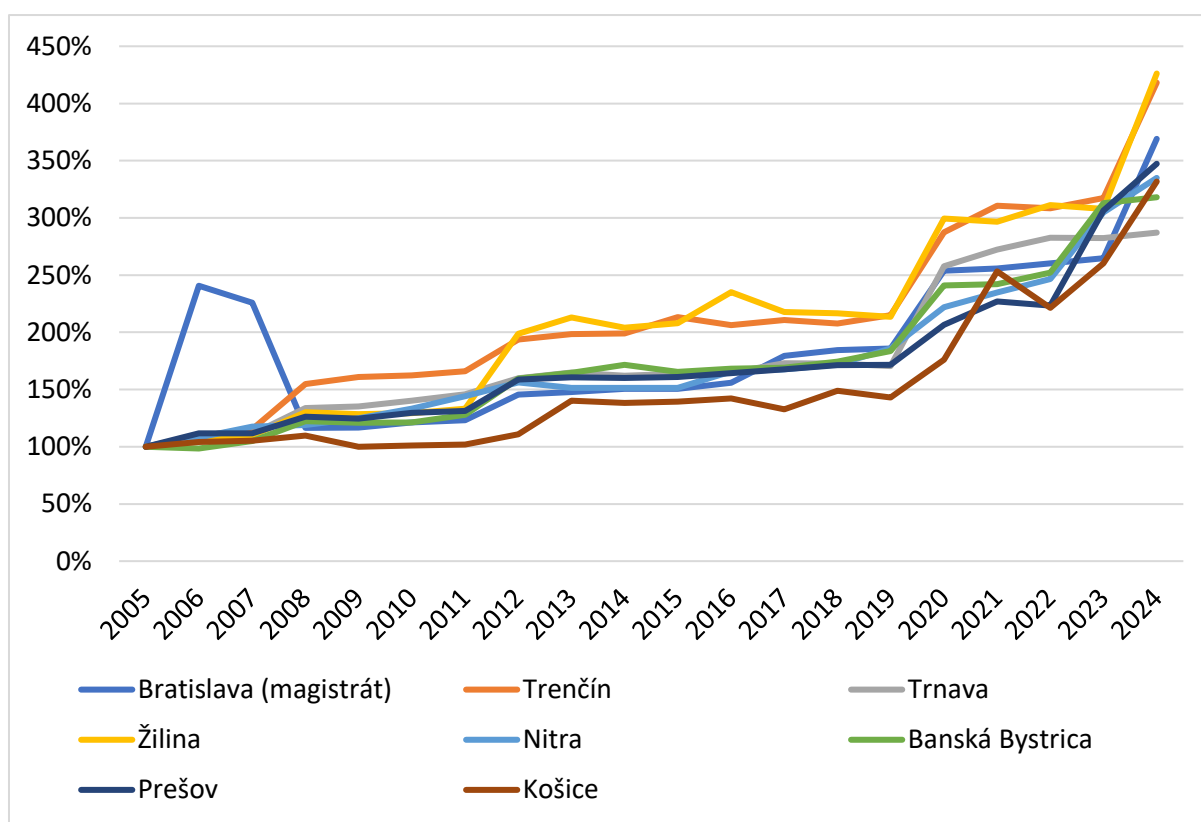
<sup>47</sup> PAS (2020): Dane z nehnuteľností sa zvýšili takmer všade, v mnohých mestách radikálne. Poplatok za rozvoj zaviedli ďalšie mestá. (<https://www.alianciapas.sk/dane-z-nehnutelnosti-sa-zvysili-takmer-vsade-v-mnohych-mestach-radikalne-poplatok-za-rozvoj-zaviedli-dalsie-mesta-2>)

(vrátane dane z nehnuteľností) v reakcii na finančné tlaky. V rokoch 2019 až 2025 približne 2000 obcí (teda dve tretiny všetkých obcí) zvyšovalo miestne dane alebo poplatky, pričom toto zvýšenie bolo o desiatky percent, v niektorých prípadoch aj opakované.

### Vývoj daní na príklade krajských miest

Krajské mestá, Bratislava, Trnava, Trenčín, Žilina, Nitra, Banská Bystrica, Prešov a Košice boli vždy „vedúci bežci“ v dobrom aj v zlom, pokiaľ ide o zmeny vo výške daňového zaťaženia a iných politík. Zmeny v daniach najlepšie ilustrujú nasledovné grafy, ktoré sa týkajú zmien miestnych daní z nehnuteľností.

Graf 28 Nárast výnosov dane z nehnuteľností v krajských mestách v porovnaní s rokom 2005

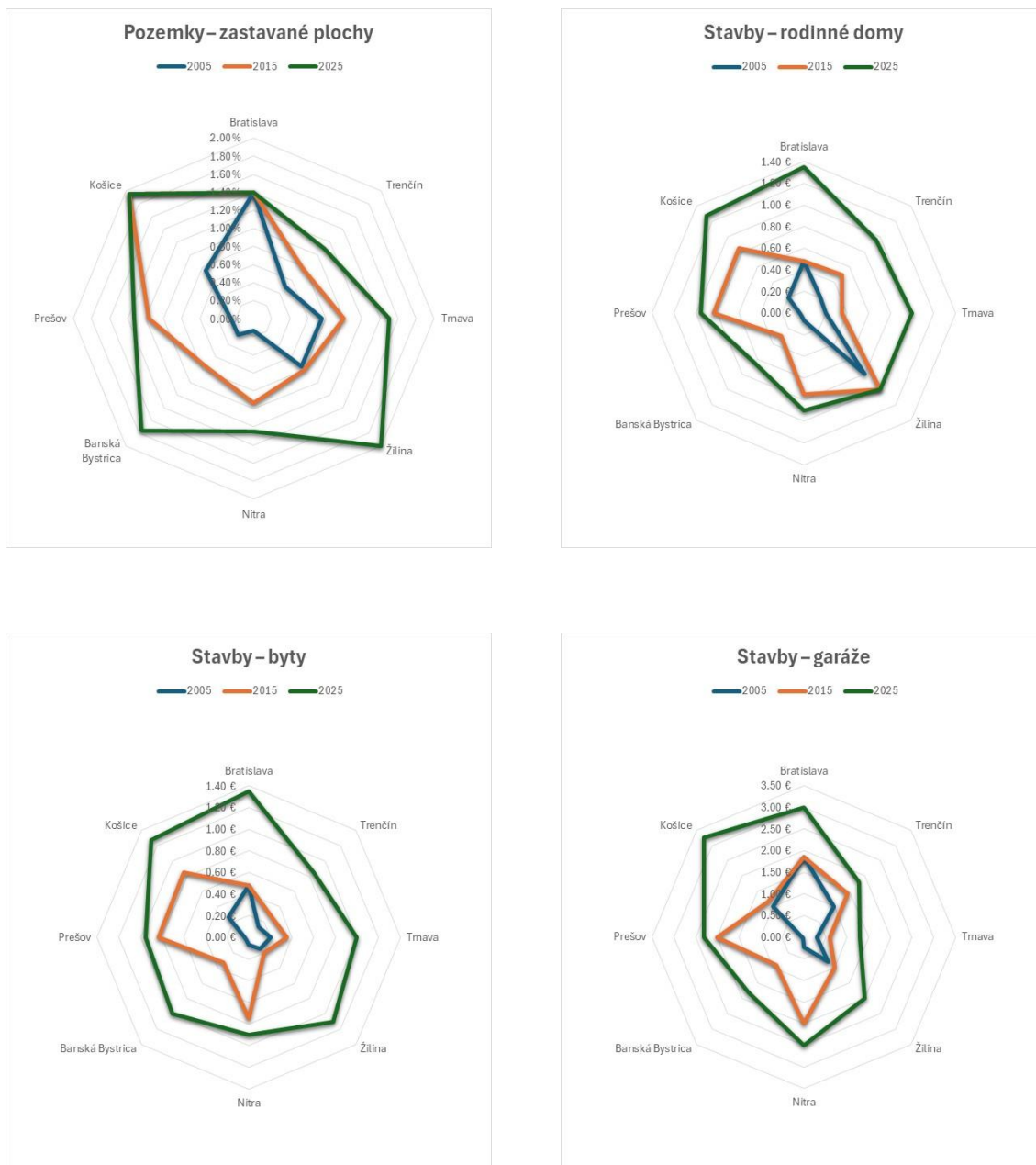


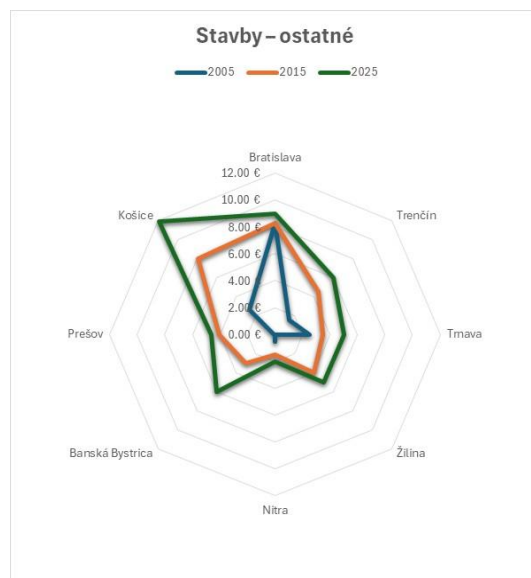
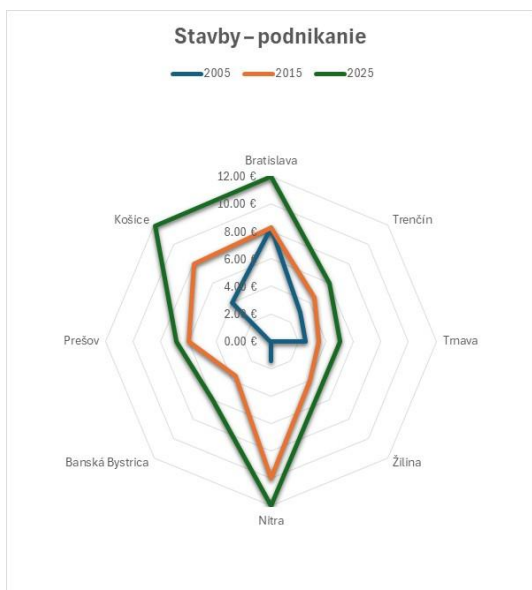
Zdroj: DataCentrum, MF SR, VZN miest, vlastné spracovanie

Nasledujúce grafy (Graf 29) znázorňujú, ako sa vyvíjali daňové výnosy a daňové sadzby za jednotlivé dane z nehnuteľností v rokoch 2005, 2015 a aktuálne platné pre rok 2025. Sadzby sú znázornené za najčastejšie zdaňované nehnuteľnosti a pozemky. Pri Bratislave ovplyvňujú prepočet zmeny štatútu, keďže sú zohľadnené iba príjmy hlavného mesta (magistrátu). Oproti roku 2005 daňové príjmy z dane z nehnuteľností narástli v Bratislave o 369 %, v Trnave o 287 %, v Trenčíne o 418 %, v Žiline o 426 %, v Nitre o 335 %, v Banskej Bystrici o 318 %, v Prešove

o 347 % a v Košiciach o 332 %. Dá sa konštatovať, že v krajských mestách narástli o viac ako 300 %. Výnosy dane nehnuteľností sú oveľa viac podmienené výškou sadzieb ako nárastom zdaňovaného majetku, v niektorých upadajúcich obciach dokonca zdaňovaná plocha stavieb, bytov a rodinných domov klesá.

Graf 29 Vývoj daňových sadzieb dane z nehnuteľností v krajských mestách od roku 2005

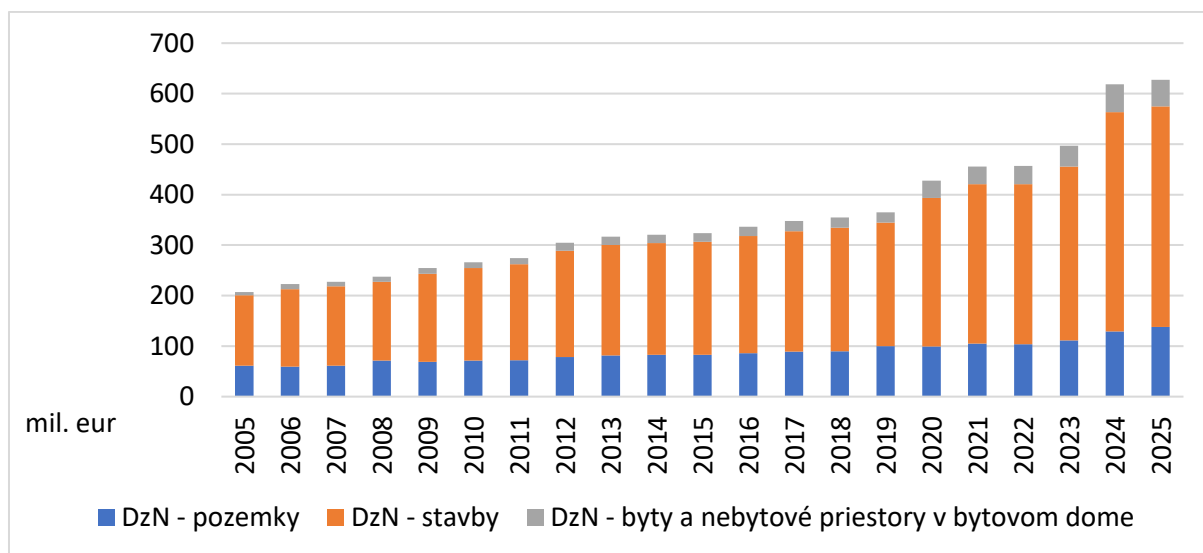




Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

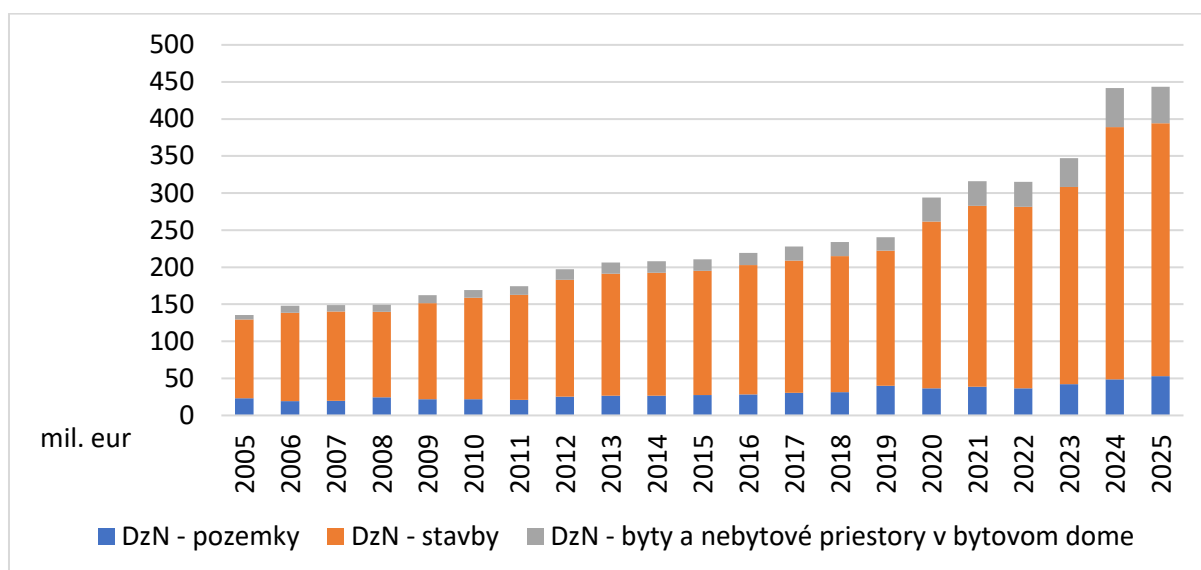
Obdobný vývoj sa dá konštatovať vo všetkých obciach. Nasledujúce grafy (Graf 30 až Graf 32) znázorňujú nárast daňových výnosov vo všetkých obciach na Slovensku, vo „veľkých obciach“ a v ostatných obciach.

Graf 30 Vývoj výnosov dane z nehnuteľností za obce na Slovensku (2005-2025)



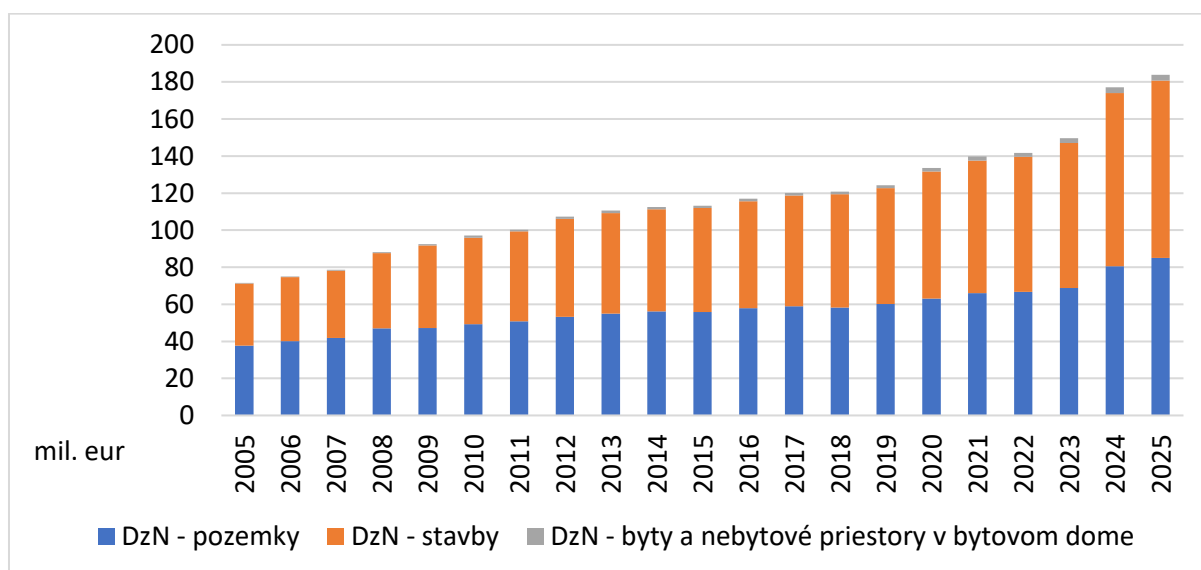
Zdroj: DataCentrum, MF SR, VZN miest, vlastné spracovanie

Graf 31 Vývoj výnosov dane z nehnuteľností za „veľké obce“ na Slovensku (2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, VZN miest, vlastné spracovanie

Graf 32 Vývoj výnosov dane z nehnuteľností za ostatné obce na Slovensku (2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, VZN miest, vlastné spracovanie

Z týchto dát a grafov je zrejmé, že daňové príjmy sa zásadne líšia podľa veľkosti obce, pričom veľké obce majú najväčší príjem zo stavieb (rodinné domy a stavby na podnikanie), pričom menšie obce majú výrazne vyššie príjmy z pozemkov, než veľké obce. Pre veľké obce je významným príjmom zdanenie bytových a nebytových priestorov v bytovom dome, pričom v malých obciach sa takéto stavby zväčša nenachádzajú a tvoria tak iba malú časť príjmov.

### Iné typy daní so zásadným dopadom na podnikateľské prostredie

#### Daň za užívanie verejného priestranstva

Daň za užívanie verejného priestranstva je vyberaná predovšetkým v troch základných kategóriách:

- predajné zariadenia;
- reklamné zariadenia;
- umiestnenie stavebného materiálu.

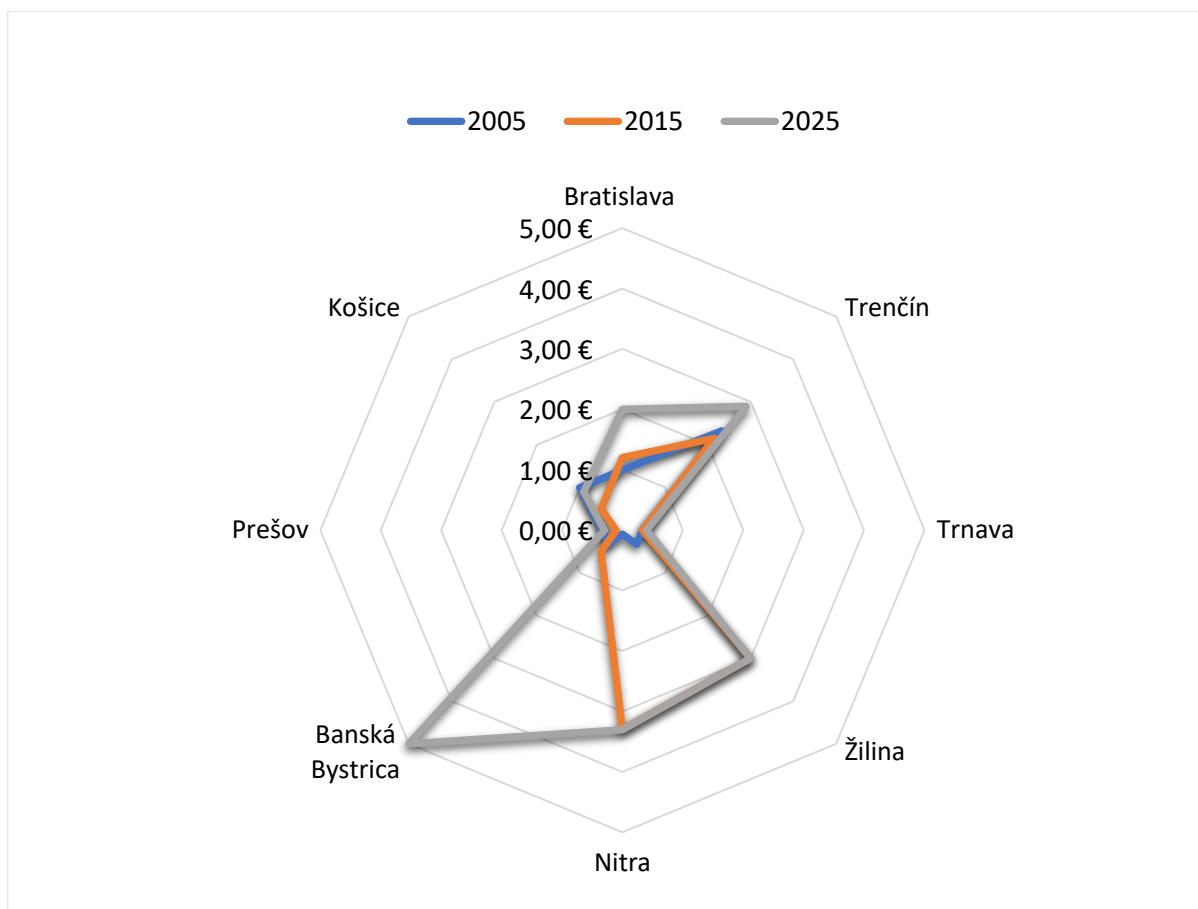
Tieto dane majú priamy dopad na ceny predávaných produktov, ponúkaných služieb či stavebné náklady. Sadzby daní sa tiež dynamicky menili a **oproti roku 2005 v mnohých prípadoch narástli niekoľkonásobne.**

Zmena sadzieb týchto daní bola motivovaná jednak potrebou zvýšenia príjmov pre obecné rozpočty, a zároveň aktívnymi politikami, ako je boj proti vizuálnemu smogu (zvyšovanie dane za reklamné zariadenia) či zdražovanie zaberania verejného priestranstva, predovšetkým v historických centrách miest. To má samozrejme aj negatívny dopad – rekonštrukcia stavby či nová stavba sa tak zásadne predražuje. Toto sa týka predovšetkým dane za umiestnenie stavebného materiálu, ktorá pokrýva aj umiestnenie stavebného zariadenia. Mnohé obce síce poskytujú výnimky, napríklad prvých 60 dní sa nezdaňuje, pokrýva to však len drobné opravy. Pri celkovej rekonštrukcii alebo novej stavbe, kde stavebné práce trvajú rádovo pol roka a viac, niekedy aj tri roky, má vyrubenie tejto dane zásadný dopad na cenu stavby, keď daňová povinnosť môže dosiahnuť aj státisíce eur, ak si stavebník nevie umiestniť stavebný materiál alebo zariadenia na svojom pozemku.

**Daň za predajné zariadenia má negatívny dopad vtedy, keď prevádzkovateľ služby (napr. reštauračné zariadenie) musí platiť za umiestnenie stolov, stoličiek či terás za zdaňované obdobie.** Tieto dane sa priamo prenášajú do cien služieb alebo tovarov. Rovnako pri organizovaní dočasných trhov (mimo trvalo zriadených trhovísk – na základe zákona č. 178/1998 Z. z. o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach), festivalov, predstavení či „street food truck“ predajov bývajú tieto aktivity zaťažované daňou za predajné zariadenia alebo dokonca reklamné zariadenia. Aj keď býva obvyklou praxou, že kultúrne, spoločenské či iné udalosti charitatívneho charakteru alebo sociálneho charakteru bývajú oslobodené od dane, obec posudzuje každé umiestnenie akéhokoľvek zariadenia samostatne a teda aj dobročinný koncert môže platiť daň, ak umiestni vo verejnom priestranstve reklamu na sponzorov v primeranej časti zabranej plochy.

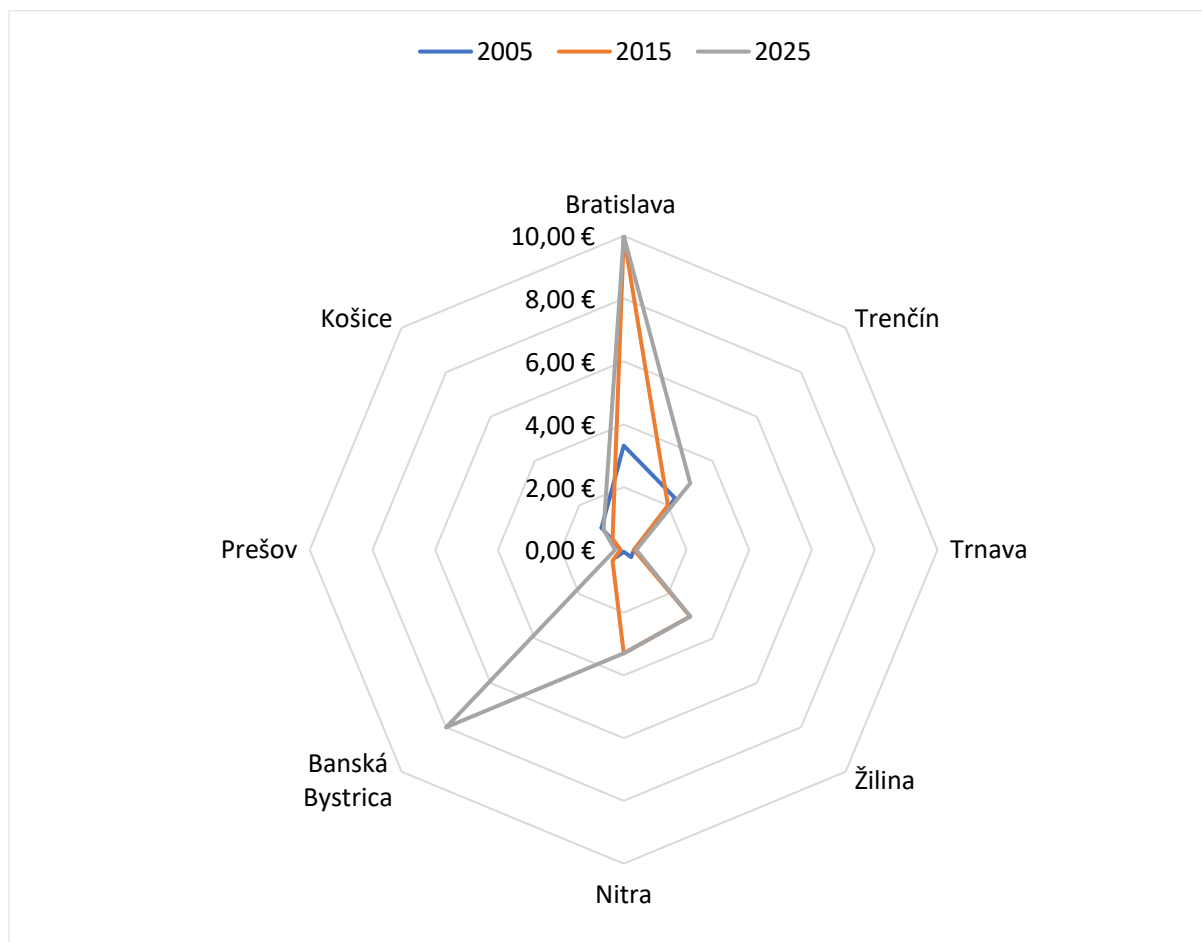
Nasledujúce grafy (Graf 33 až Graf 39) znázorňujú vývoj sadzieb za krajské mestá:

Graf 33 Daň za užívanie verejného priestranstva - predajné zariadenie v krajských mestách



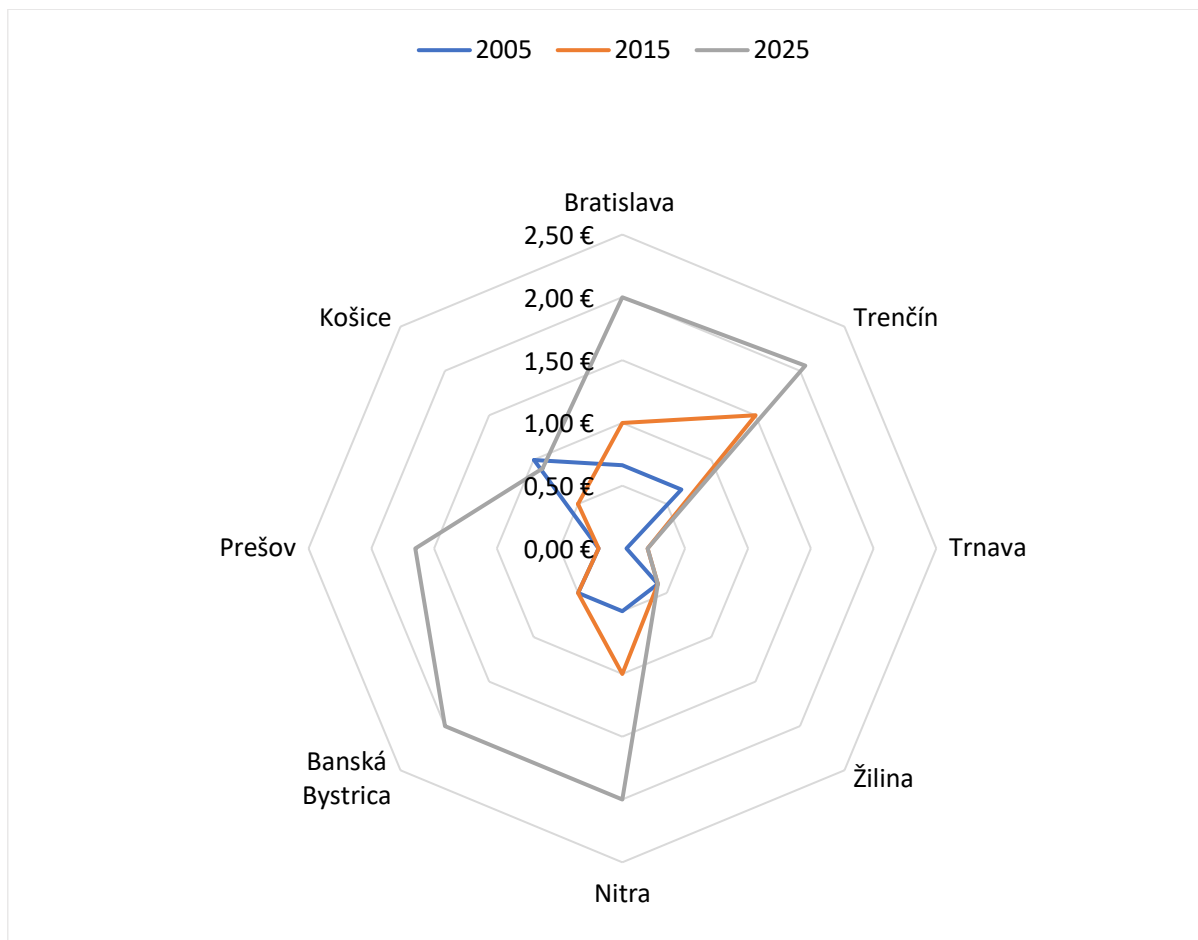
Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

Graf 34 Daň za užívanie verejného priestranstva - reklamné zariadenie v krajských mestách



Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

Graf 35 Daň za užívanie verejného priestranstva - umiestnenie stavebného materiálu v krajských mestách

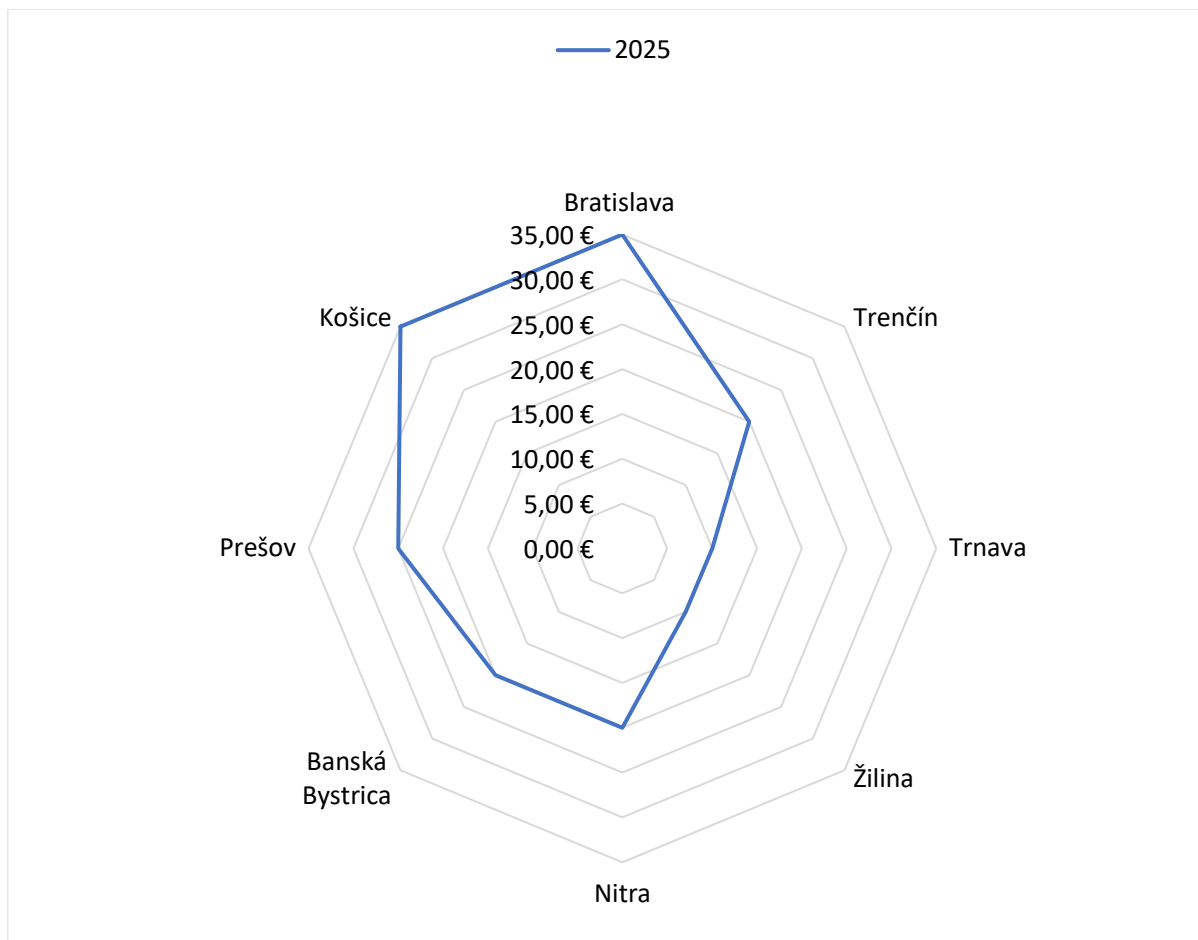


Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

Výnosy týchto daní tvoria dodatočné príjmy obcí, ktoré používajú ľubovoľne na krytie výdavkov. Keďže nejde o poplatok, ale o daň, neexistuje nijaký mechanizmus párovania príjmov a výdavkov a aj ak obec vyberie na dani zo záberu verejného priestranstva príjmy, neznamená, že ich investuje do verejného priestoru, aby sa zveľadil.

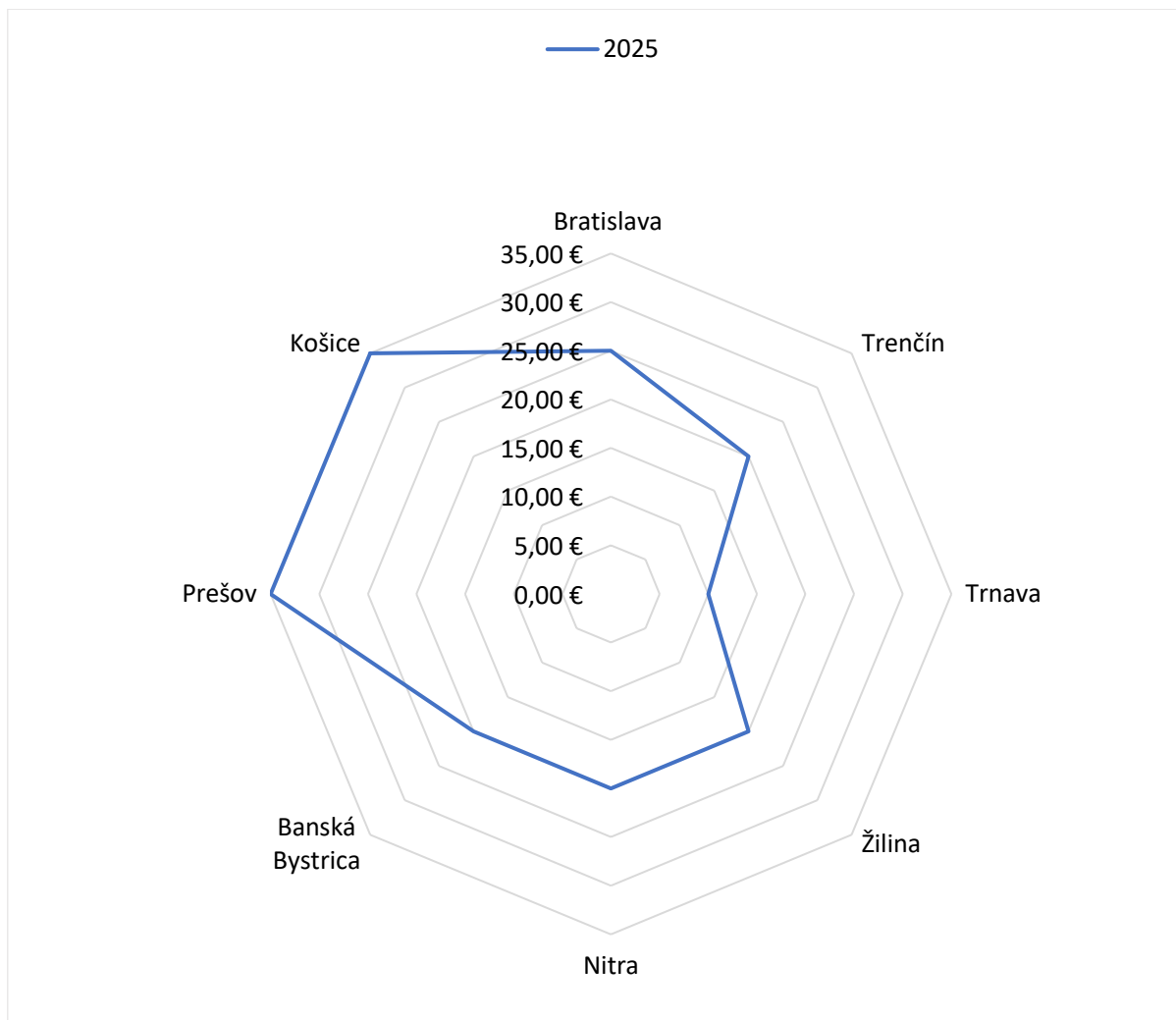
Novým príjmom obcí sa stal **miestny poplatok za rozvoj**, ktorý obce môžu vyberať po roku 2015 na základe zákona NR SR č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Sadzby si upravujú prijatím všeobecne záväzného nariadenia. Táto daň je jediná špecificky určená a je ju možné použiť iba na kapitálové výdavky, navyše len v tej časti obce, kde bola vyrubená. Poplatok je splatný vyrubením, pričom je naviazaný na stavebné povolenie a iné administratívne úkony. **Predstavuje pomerne vysokú záťaž pri nových stavbách a dostavbách.** Striktné naviazanie na miesto vyrubenia (oblasť) v zmysle územného plánu často limituje jej použitie.

Graf 36 Sadzba miestneho poplatku za rozvoj (bývanie/polyfunkcia) v krajských mestách (rok 2025)



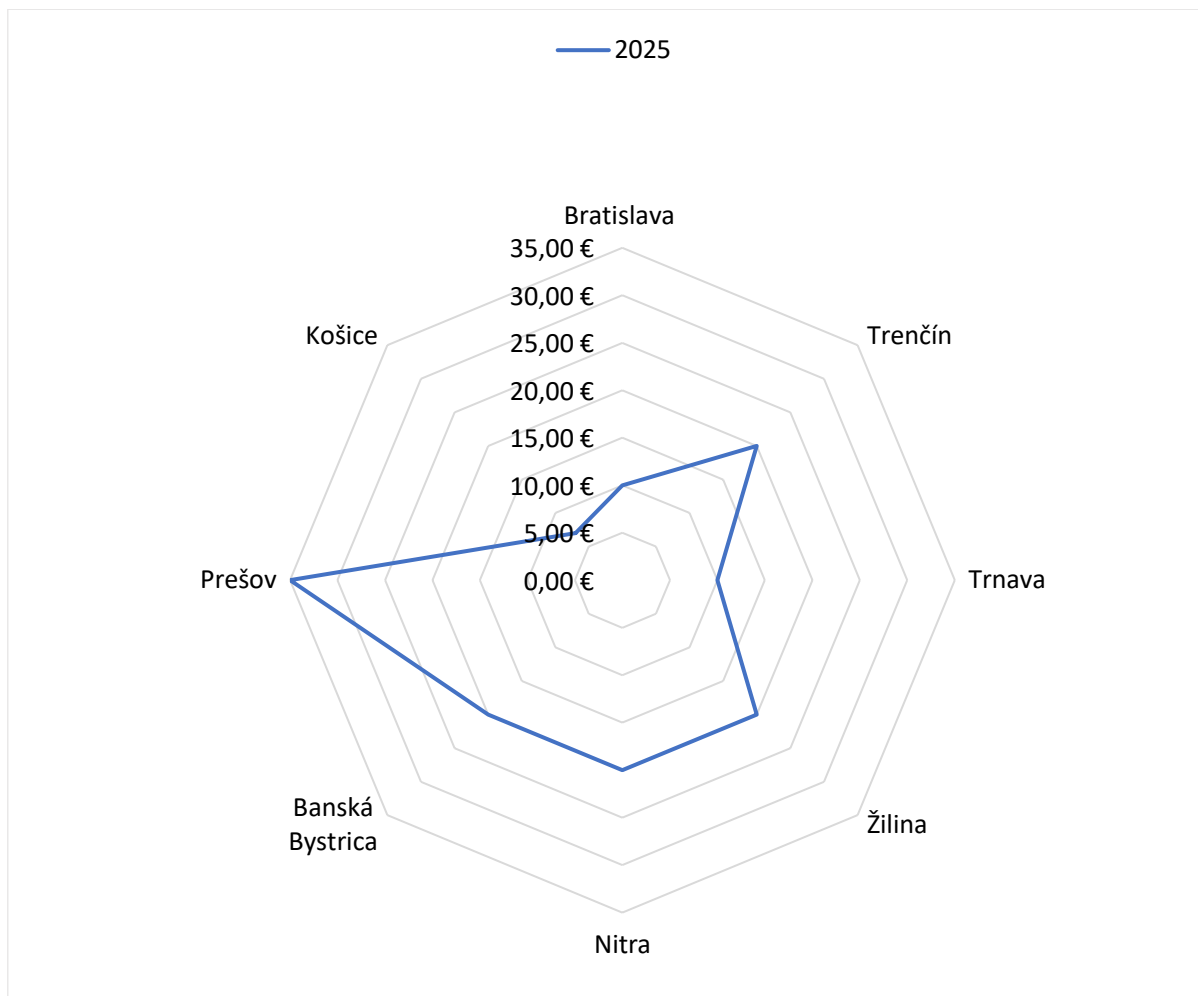
Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

Graf 37 Sadzba miestneho poplatku za rozvoj (priemyselné objekty) v krajských mestách (rok 2025)



Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

Graf 38 Sadzba miestneho poplatku za rozvoj (poľnohospodárske objekty) v krajských mestách  
(rok 2025)

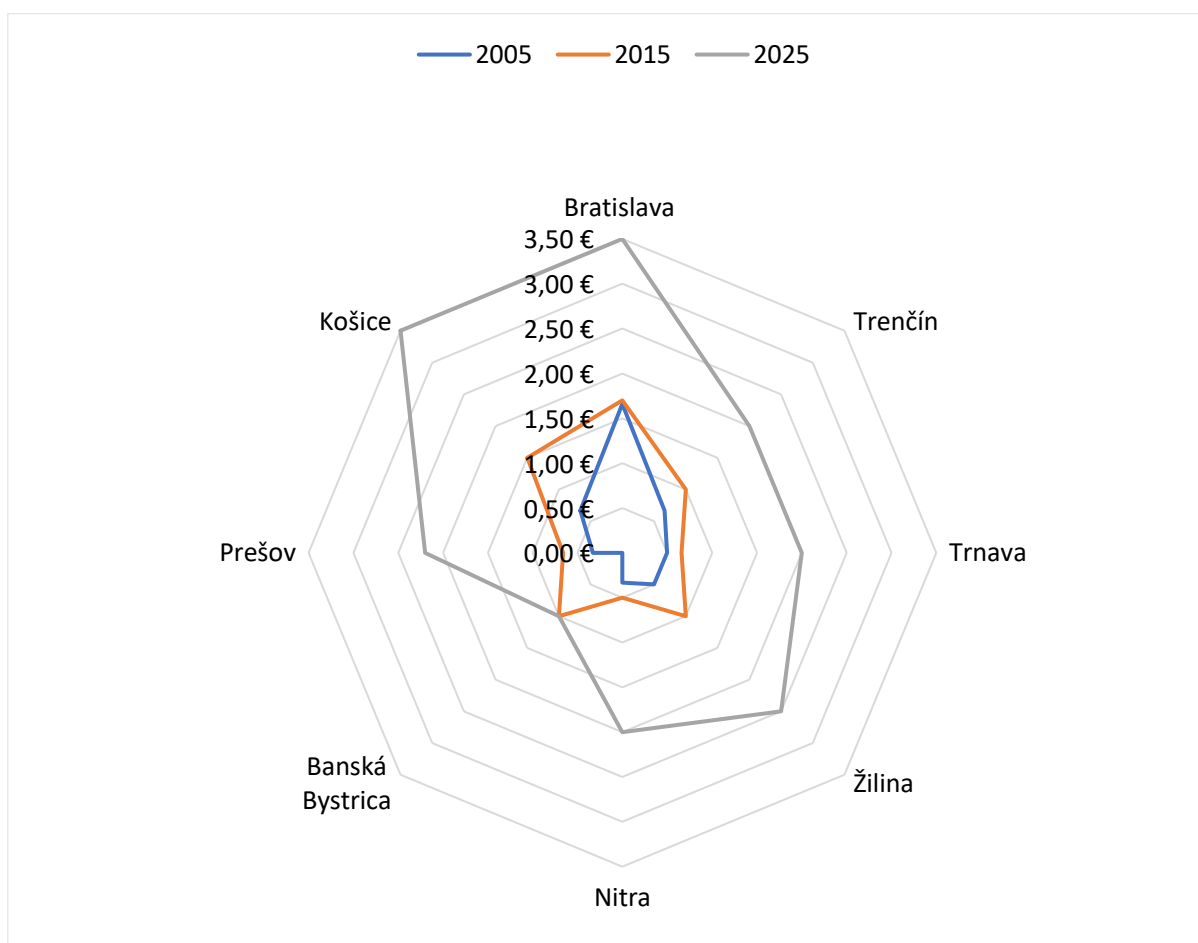


Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

### Daň z ubytovania

Daň z ubytovania tvorí dôležitý príjem pre mnohé obce, v ekonomických či turistických centrách Slovenska. Výnos tejto dane v čase rastie, pričom je to hlavne vďaka zvyšujúcim sa sadzbám dane.

Graf 39 Sadzba dane z ubytovania v krajských mestách (rok 2025)



Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

### Výnosy ostatných miestnych daní

Výnosy týchto daní sa v čase dynamicky menili. Pandémia v rokoch 2020 až 2022 zásadne zasiahla výnosy z daní, zároveň obce reagovali následným zvyšovaním sadzieb, predovšetkým za užívanie verejného priestranstva a ubytovanie. Pri týchto daniach často dochádza aj k podstatným daňovým únikom – daňovník neplní daňovú povinnosť alebo sa jej jednoducho vyhne nesplnením povinnosti, pričom obec to nemusí odhaliť. Preto obce často zamestnávajú verejných inšpektorov, ktorí by mali tieto porušenia odhaliť, no kontrola nie je vždy účinná a obec nie vždy dokáže vyrubiť alebo zdaniť subjekt, keďže prípady nie sú riadne zdokumentované.

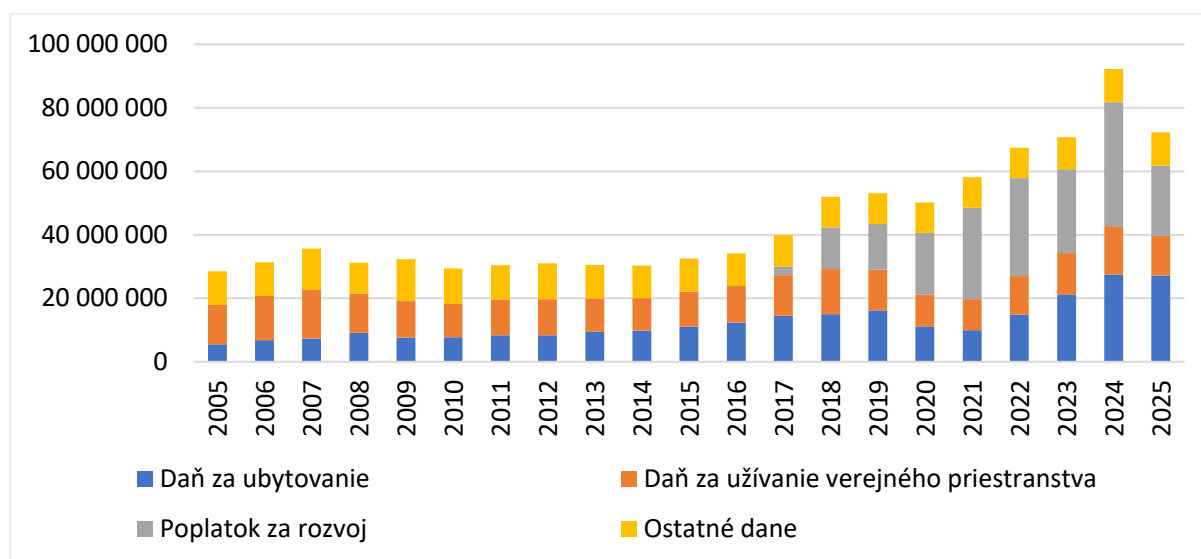
Predovšetkým veľké obce majú z týchto daní podstatný príjem. To zároveň otvára otázku, či je vyrubovanie niektorých miestnych daní vôbec efektívne, vzhľadom na náklady obce spojené s vyrubovaním dane. Rovnako to platí aj pre iné dane, z ktorých obce majú nízke príjmy alebo

ktoré sú špecifické len pre určité obce. Výnos z týchto daní predstavuje podstatnejší príjem pre menšie obce. Ide o dane:

- za psa (má skôr kontrolný charakter);
- za nevýherné hracie prístroje;
- za predajné automaty;
- za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historického centra (významný príjem má iba mestská časť Bratislava – Staré Mesto a pár ďalších obcí, vrátane Košíc);
- za jadrové zariadenia (vyrubujú iba obce v okolí jadrového zariadenia);
- z úhrad za dobývací priestor.

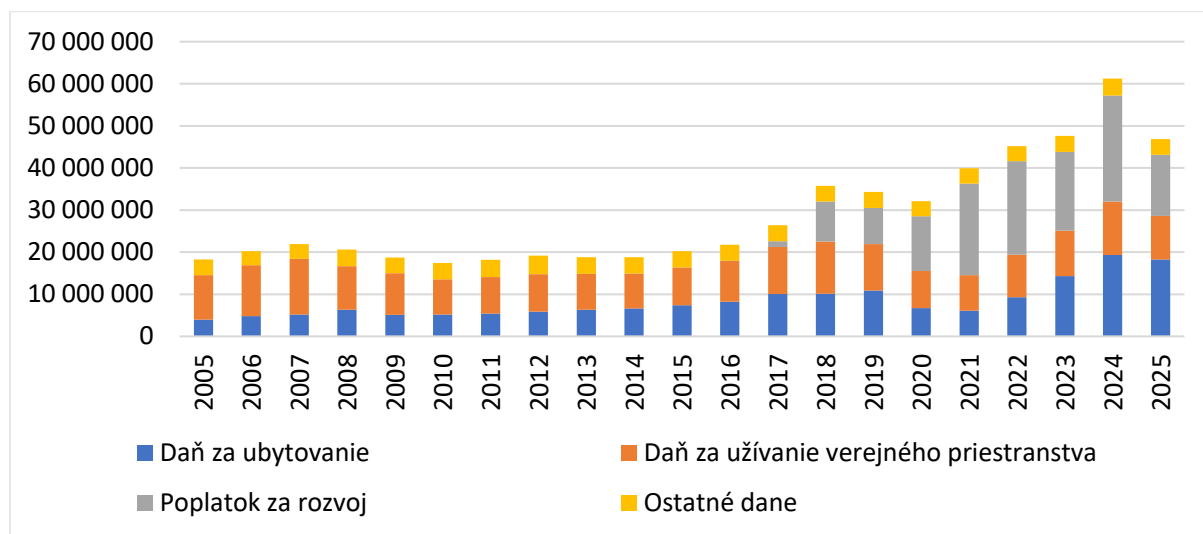
Prehľad výnosov za všetky obce, veľké obce a ostatné obce z dane za ubytovanie, dane za užívanie verejného priestranstva, poplatku za rozvoj a ostatných daní zobrazujú nasledovné grafy (Graf 40 až Graf 42).

Graf 40 Vývoj výnosov z dane za ubytovanie, dane za užívanie verejného priestranstva, poplatku za rozvoj a ostatných daní za obce Slovenska (v eur, 2005 – 2025)



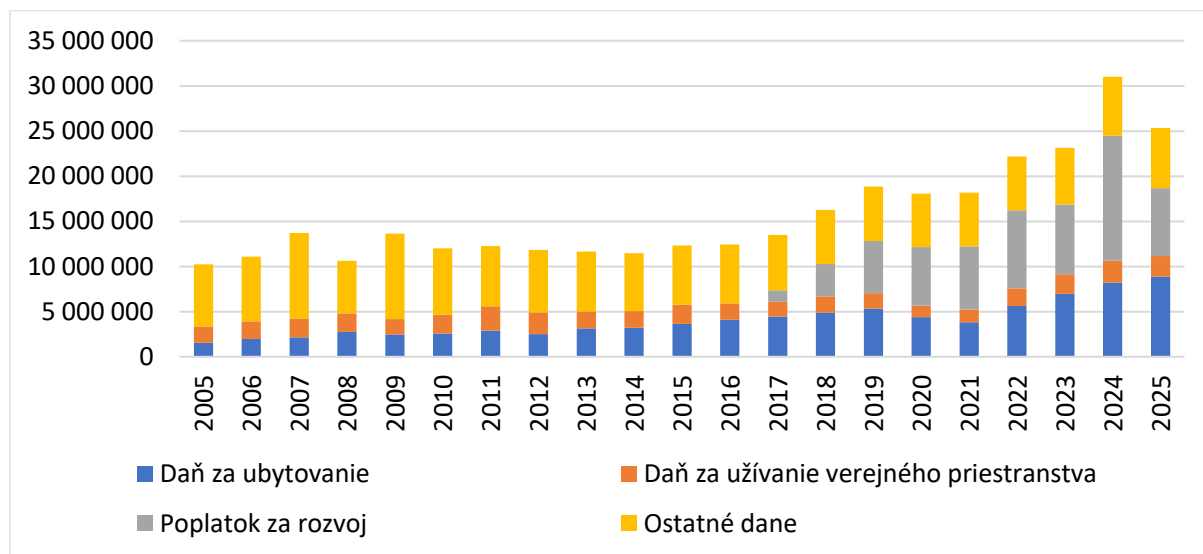
Zdroj: DataCentrum, MF SR, VZN miest, vlastné spracovanie

Graf 41 Vývoj výnosov z dane za ubytovanie, dane za užívanie verejného priestranstva, poplatku za rozvoj a ostatných daní za „veľké obce“ Slovenska (v eur, 2005 – 2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, VZN miest, vlastné spracovanie

Graf 42 Vývoj výnosov z dane za ubytovanie, dane za užívanie verejného priestranstva, poplatku za rozvoj a ostatných daní za ostatné obce Slovenska (v eur, 2005 – 2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, VZN miest, vlastné spracovanie

## Rámček 2 Vybrané príklady neplnenia daňových povinností na úrovni obcí (2012–2023)

| Kde a aká daň                                                                    | Čo sa stalo (stručne)                                                                                                                     | Kedy • Ako sa riešilo • Dopad                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Turčianske Teplice – Daň za ubytovanie</b>                                    | Kúpele dlhodobo neodvádzali daň (argument „zdravotnícke zariadenie“). Dlh ≈ 416 000 eur (súčet za viaceré roky).                          | 2012–2018 • Daňová kontrola, exekúcia (blokácia účtov), súdny spor, dokonca trestné oznámenie na primátora • Výpadok státisícov eur a právne náklady.                |
| <b>Viaceré kúpeľné mestá – Daň za ubytovanie</b>                                 | Časť kúpeľov odmietala platiť daň za kúpeľných hostí; dve opačné rozhodnutia NS SR vytvorili právnu neistotu; po 2014 sa výklad spresnil. | ~2010–2014 • Tlak ZMOS, rezortov • Krátkodobé výpadky (desaťtisíce eur/mesto/rok) • Po úprave legislatívy sa príjmy obnovili.                                        |
| <b>Bratislava, Košice a iné – Daň za ubytovanie (krátkodobé prenájmy)</b>        | Mnoho hostiteľov (Airbnb/Booking) nepriznávalo daň, zámienka „dlhodobý prenájom“. Postupne registrácie, kontroly a dohody s platformami.  | 2015–2021 (+) • Sprísnenie dohľadu, automatický výber cez platformu • Odhadované výpadky v Bratislave pred zmenami: státisíce eur ročne; trend postupného zlepšenia. |
| <b>Viaceré obce – Nitra, Petržalka – Daň za užívanie verejného priestranstva</b> | Neohlásené/„nad rámec“ zábery (terasy, stánky, lešenia) a oneskorené platby.                                                              | Priebežne • Výzvy, sankčné úroky, pokuty do 3 000 eur, daňová exekúcia • Menšie početné výpadky; administratívna záťaž vymáhania.                                    |
| <b>Trenčín, Prešov – Miestny poplatok za rozvoj</b>                              | Mesto/mestá poplatok nezaviedli a roky ho nevyberali (výhoda pre developerov, ušlý príjem pre mesto).                                     | 2017–2023 • Zavádzanie až neskôr (Prešov od 2024) • Na úrovni SR výnos do 30 mil. eur/rok, tieto mestá dlho bez poplatku – výrazný nevyužitý potenciál.              |

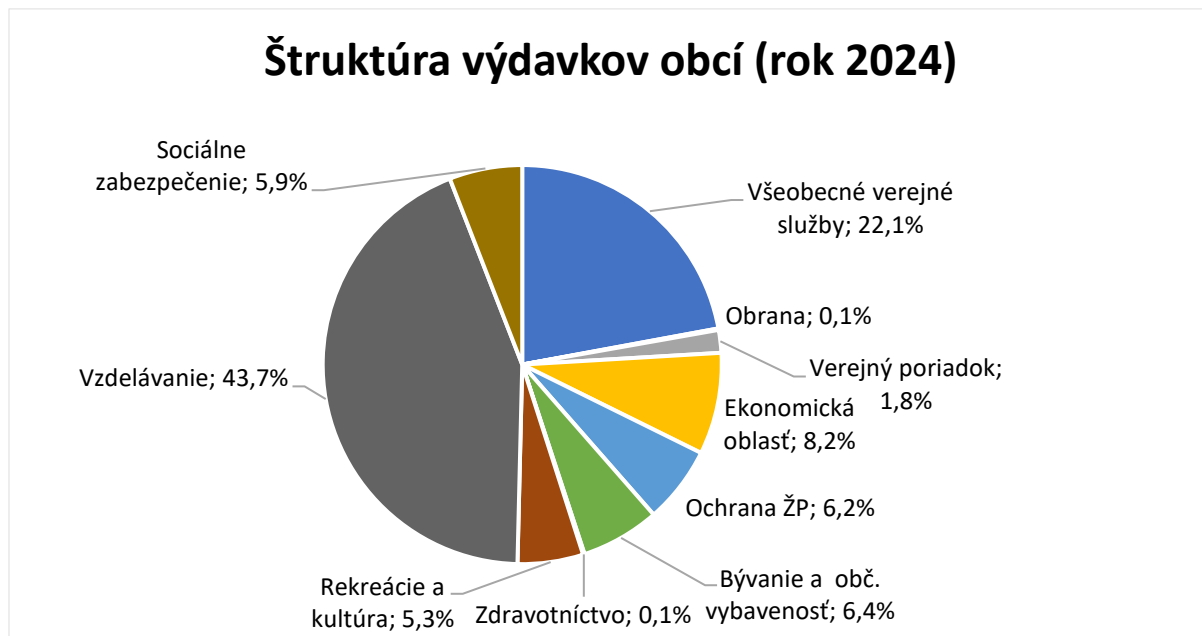
### 1.7 Obligatórne a fakultatívne povinnosti obcí

Obec je základná jednotka územnej samosprávy, ktorej základnou úlohou je starať sa o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby obyvateľov. Zákony určujú, ktoré povinnosti musí obec plniť (obligatórne úlohy), a ktoré sú na jej dobrovoľnom rozhodnutí (fakultatívne úlohy).

V tejto časti uvádzame prehľad všetkých hlavných povinností obcí, rozdelených na obligatórne (povinné) a fakultatívne (dobrovoľné), a navrhujeme vodopád rozpočtových povinností v podobe hierarchie priorít financovania týchto úloh v obecnom rozpočte. Takáto postupnosť

má za cieľ zabezpečiť, aby obec najprv pokryla najdôležitejšie výdavky a až v prípade disponibilných zdrojov financovala menej prioritné aktivity.

Graf 43 Štruktúra výdavkov obcí (rok 2024)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

V prípade nedostatku zdrojov platí, že obec nemá financovať nepovinné činnosti skôr, než zabezpečí pokrytie zákonných povinností. Z toho vyplýva, že ak má obec prebytočné zdroje, môže investovať do takýchto projektov, avšak nemala by to robiť na úkor financovania tých potrieb, ktoré sú povinné.

#### **Obligatórne povinnosti obcí (povinná a vysoká priorita financovania)**

Obligatórne úlohy sú povinné zo zákona – obec ich musí zabezpečiť alebo zaistiť ich plnenie (napríklad prostredníctvom dodávateľa) pri splnení zákonných podmienok. Tieto výdavky majú najvyššiu prioritu v rozpočte, pretože ich neplnenie by znamenalo porušenie zákona alebo ohrozenie základných potrieb obyvateľov.

Medzi kľúčové obligatórne povinnosti patria:

- 1. Administratíva a správa obce:** Zabezpečenie chodu samosprávy a plnenie zákonných úloh orgánov obce. Sem patrí financovanie činnosti obecného zastupiteľstva a starostu, fungovanie obecného úradu, vedenie povinnej agendy a úradných evidencií. Obec musí napríklad viesť obecnú kroniku, vykonávať matričnú agendu a osvedčovať podpisy či listiny. Taktiež je povinná vytvoriť účinný systém kontroly, mať hlavného kontrolóra a

zabezpečiť mu podmienky. Tieto administratívne výdavky (platy zamestnancov, materiálne vybavenie úradu, energie) sú nevyhnutným základom v rozpočte, pretože bez nich by obec nemohla plniť ostatné funkcie.

- **Hospodárenie s majetkom a financie:** Obec musí riadne spravovať svoj majetok a finančné zdroje. Zákon ukladá obci zostaviť a schvaľovať svoj rozpočet a záverečný účet, rozhodovať o miestnych daniach a poplatkoch a spravovať ich výber. Taktiež musí nakladať s vlastným hnutelným aj nehnuteľným majetkom obce s náležitou starostlivosťou. Tieto činnosti sú povinné a ich financovanie (napr. náklady na rozpočtové a účtovné práce, majetkovoprávne úkony, audit) má prednosť pred akýmikoľvek projektmi. Ak obec vlastní infraštruktúru alebo budovy, musí zabezpečiť ich základnú údržbu. Nevyhnutná údržba obecného majetku je preto prioritná a predchádza financovaniu nových investícií do nepovinných projektov.
- 2. Základná technická infraštruktúra a služby:** Obec má zákonnú povinnosť zabezpečovať viaceré verejné služby nevyhnutné pre život obyvateľov. Tieto **komunálne** služby a infraštruktúrne funkcie musia byť rozpočtovo kryté hneď po zaistení chodu úradu a základného financovania. Sú to najmä:
- **Miestne komunikácie a verejné priestranstvá:** Obec zabezpečuje výstavbu, údržbu a správu miestnych ciest a chodníkov na svojom území. Rovnako sa stará o miestne verejné priestranstvá, obecné verejné osvetlenie a zeleň. Údržba komunikácií (vrátane zimnej údržby a opráv výtlkov) a osvetlenia je povinná – ak by sa zanedbala, ohrozila by bezpečnosť obyvateľov. Preto obec musí v prvom rade vynaložiť prostriedky na priebežnú údržbu cestnej siete, osvetlenia a na udržiavanie čistoty obce (zametanie, kosenie a pod.).
  - **Odpadové hospodárstvo:** Podľa zákona je obec zodpovedná za zber, odvoz a zneškodnenie komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu na svojom území, pričom na zabezpečenie tejto funkcie má právo aj vyberať miestnu daň. Obec musí tiež zabezpečovať triedenie odpadu v súlade s platnými predpismi. Plnenie tejto povinnosti je záväzné – obec musí zabezpečiť pravidelný odvoz odpadu (zmluvou so zberovou spoločnosťou alebo vlastnými kapacitami) a udržiavať poriadok.
  - **Zásobovanie vodou a kanalizácia:** Obec zabezpečuje zásobovanie pitnou vodou a odvádzanie odpadových vôd (vrátane odvozu fekálií zo žúmp tam, kde nie je kanalizácia). Hoci tieto služby často technicky prevádzkujú vodárenské spoločnosti, obec je zodpovedná

za to, aby obyvatelia mali prístup k vode a kanalizácii. Ak je obec vlastníkom vodovodov či kanalizácií, musí investovať do ich údržby. Aj v prípade delegovania služby na dcérsku spoločnosť musí obec z rozpočtu hradiť aspoň nevyhnutné náklady (napr. opravy havárií, spolufinancovanie).

- **Verejné osvetlenie a verejná zeleň:** Udržiavanie a prevádzka verejného osvetlenia je taktiež povinnosťou obce. Účet za elektrinu a údržbu lámp patrí medzi obligatórne výdavky – osvetlené ulice sú dôležité pre bezpečnosť. Starostlivosť o verejnú zeleň (parky, ihriská) a čistotu obce je zákonnou povinnosťou; kosenie a odstraňovanie nečistôt musí obec zabezpečiť.
  - **Mestská hromadná doprava:** Väčšie obce a mestá zabezpečujú miestnu verejnú dopravu. V praxi to znamená organizovať mestské autobusové spoje či linky mestskej hromadnej dopravy (MHD), pokiaľ to vyžadujú potreby obyvateľov. Napríklad mestá ako Bratislava financujú MHD ako službu pre obyvateľov. V menších obciach to nemusí znamenať potrebu mať vlastný autobus, ale napríklad spolufinancovanie prímestskej dopravy alebo zabezpečenie školského spoja. Ak existuje miestna doprava, jej základný chod (dotovanie stratových liniek, údržba vozidiel) je potrebné udržať skôr, než by obec míňala peniaze na menej podstatné aktivity.
- 3. Vzdelávanie a základné služby obyvateľom:** Obce zo zákona zabezpečujú aj občiansku vybavenosť v oblasti školstva, kultúry, športu a sociálnych služieb v rozsahu, aký stanovujú osobitné predpisy. Tieto výdavky predstavujú ďalší stupeň priorít hneď po technickej infraštruktúre:
- **Materské a základné školy:** Obec je spravidla zriaďovateľom materských a základných škôl vo svojom území. Má povinnosť zabezpečiť podmienky na plnenie povinnej školskej dochádzky – buď prevádzkuje vlastnú základnú školu, alebo sa podieľa na financovaní školy v susednej obci, kam dochádzajú deti z jej územia. Financovanie školstva je z veľkej časti kryté štátnymi grantmi (normatívne financovanie), avšak obec musí zo svojho rozpočtu hradiť opravy a údržbu školských budov a prípadne doplňujúce výdavky (napr. investície do rozvoja majetku, zvýšenie kvality pomôcok). Tieto výdavky sú obligatórne – obec napríklad musí zabezpečiť, že škola bude vykurovaná a opravená, inak by ohrozila výučbu. Rovnako zriaďuje materskú školu (škôlku) alebo zabezpečí predškolskú výchovu

detí v spádovej škôlke. Investície do školstva (aspoň v minimálnom potrebnom rozsahu) majú vyššiu prioritu než dobrovoľné projekty.

- **Základná kultúra a osvetová činnosť:** Zákon hovorí, že obec utvára podmienky na vzdelávanie, kultúru a osvetovú činnosť vo svojom území. Znamená to, že by mala zabezpečiť aspoň základné kultúrne vyžitie obyvateľov – typicky prevádzkovať alebo podporovať existujúcu miestnu knižnicu, kultúrny dom, prípadne múzeum či iné zariadenie, ak ho obec má. Udržiavanie už existujúcich kultúrnych zariadení (budovy, základná činnosť) je v podstate povinné, hoci úroveň aktivít závisí od možností obce. Aj miestna knižnica má napríklad zákonom stanovené minimálne štandardy, ktoré obec musí financovať, ak ju zriadila. Obec tiež chráni miestne kultúrne pamiatky a pamätihodnosti v rozsahu zákonných predpisov – ak má obec historické pamiatky, musí dbať o ich zachovanie (napr. nechať opraviť poškodený pamätník, starať sa o pamätnú izbu a podobne). Výdavky na základnú kultúrnu infraštruktúru by teda mali byť pokryté predtým, než sa obec rozhodne financovať voliteľné nadštandardné podujatia (napr. drahý hudobný festival je menej podstatný než udržať fungovanie knižnice).
- **Šport a telovýchova:** Podobne obec vytvára podmienky na telesnú kultúru a šport. To môže znamenať starostlivosť o existujúce ihriská, športové haly či iné športoviská vo vlastníctve obce. Ak má obec športové zariadenie (napr. futbalové ihrisko, kúpalisko), mala by sa postarať o jeho základnú údržbu a bezpečnosť. Nie je zákonom prikázané dotovať športové kluby, ale údržba existujúcej športovej infraštruktúry (napr. kosenie ihriska, oprava oplotenia štadióna) je súčasťou povinností obce voči majetku a komunite. Finančne náročné investície do nových športovísk alebo pravidelné veľké príspevky pre športové družstvá však už spadajú skôr medzi fakultatívne výdavky.
- **Zdravotná starostlivosť (primárna):** Obec síce nezabezpečuje zdravotníctvo priamo (nemocnice patria štátu alebo VÚC), no zákon ukladá obci utvárať podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti. Prakticky to znamená napríklad poskytnúť priestory alebo podporu pre ambulanciu všeobecného lekára v obci, zriadiť zdravotné stredisko alebo aspoň vytvárať prostredie, aby lekárske služby boli pre obyvateľov dostupné. Ak v obci nie je lekár, obec často poskytne ordináciu za symbolické nájomné (čo môže byť v rozpore s hospodárnym nakladaním s majetkom obce) či prispieva na dopravu lekára – hoci to zákon explicitne neprikazuje do detailu, starostlivosť o zdravie obyvateľov patrí medzi jej základné úlohy. Čiže ak má obec finančné obmedzenia, mala by napríklad

skôr investovať do udržania ambulancie (napr. opraviť zatekajúcu strechu na zdravotnom stredisku), než minúť tie isté peniaze na voliteľné reprezentačné akcie.

- **Sociálne služby a pomoc:** Obci vyplývajú povinnosti aj v sociálnej oblasti podľa osobitných zákonov. Napríklad podľa zákona o sociálnych službách obec poskytuje alebo zabezpečuje sociálnu pomoc a služby určitého druhu (opatrovateľská služba pre seniorov, terénna sociálna práca, útulky pre občanov v núdzi a podobne) v rozsahu, aký stanoví zákon. Tiež má samospráva povinnosti pri ochrane spotrebiteľa a zásobovaní – napríklad musí spravovať trhoviská a môže regulovať predajný čas obchodov. Povinné sociálne výdavky obce (napr. príspevok na opatrovanie, dotácia stravy pre odkázaných dôchodcov, spoluúčasť na projektoch sociálnej pomoci) musia mať prednosť pred výdavkami, ktoré nie sú nevyhnutné. Obec nemôže škrtnúť zákonom prikázanú sociálnu pomoc len preto, aby financovala napríklad novú výzdobu námestia – ak zdroje nestačia na oboje, prednosť má mať pomoc občanom v núdzi (napr. jedlo pre seniorov, chod zariadenia pre matky s deťmi a podobne).
- 4. Verejný poriadok a bezpečnosť:** Obec zodpovedá za verejný poriadok na svojom území. Túto povinnosť plní viacerými spôsobmi – môže zriadiť obecnú (mestskú) políciu, vydávať všeobecne záväzné nariadenia (VZN) na zabezpečenie poriadku a spolupracovať s Policajným zborom SR. Zriadenie obecnej polície je podľa zákona dobrovoľné, avšak zaistenie poriadku ako takého je obligatórne. To znamená, že ak aj obec nemá vlastnú políciu, musí aspoň vyvíjať potrebné aktivity – napríklad financovať osvetu, bezpečnostné kamery alebo dohodnúť výkon poriadkovej služby inak. V rozpočte by teda mala obec rátať s výdavkami na túto oblasť – či už ide o platy a vybavenie obecných policajtov (ak ich má), alebo o iné náklady na udržiavanie poriadku (príspevok na pohotovosť štátnej polície, signalizačné zariadenia, pouličné osvetlenie kvôli prevencii kriminality a podobne). Sem patrí aj požiarna ochrana a civilná ochrana obyvateľstva: obec má povinnosť zabezpečiť obecný hasičský zbor (zväčša dobrovoľný) a plánovať opatrenia na krízové situácie (povodne, požiare). Tieto činnosti vyplývajú z osobitných predpisov (napr. zákon o ochrane pred požiarom a zákon o civilnej ochrane) a v rozpočte sú nevyhnutnou položkou – napríklad výdavky na základné vybavenie dobrovoľných hasičov či na cvičenia civilnej ochrany sú obligatórne v tom zmysle, že ich zanedbanie môže ohroziť životy a majetok. Priorita v rámci bezpečnosti je teda udržať aspoň minimálnu funkčnosť týchto zložiek

(napr. opraviť sirénu, natankovať hasičské vozidlo, udržiavať kryty civilnej ochrany) predtým, než sa prostriedky použijú na voliteľné aktivity (napríklad ohňostroj na oslavy).

- 5. Územné plánovanie a rozvoj obce:** Obec má zákonnú kompetenciu obstarávať a schvaľovať územný plán obce a územné plány zón. Hoci malé obce nemusia mať podrobný územný plán, ak rozvoj obce vyžaduje reguláciu územia, obec ho musí riešiť a financovať jeho spracovanie. Územný plán je kľúčový dokument pre riadenie výstavby a obec má povinnosť zabezpečiť ho, ak chce vydávať stavebné povolenia na svojom území. Okrem toho obec spolurozhoduje o koncepciách rozvoja bývania, ekonomického a sociálneho rozvoja. Výdavky na územné plánovanie (napr. projekt územného plánu, urbanistické štúdie) sú do istej miery obligatórne, najmä ak ide o zabezpečenie zákonných požiadaviek stavebného zákona. Tieto výdavky síce nemusia byť každoročné, no keď nastanú, obec ich musí uprednostniť pred inými – napríklad ak obec rastie a zákon vyžaduje nový územný plán, financovanie tohto plánu má prednosť pred nepovinnými projektmi.
- 6. Prenesený výkon štátnej správy:** Okrem vlastných (originálnych) úloh obec vykonáva aj niektoré úlohy prenesené štátom. Patria sem napríklad: vedenie matriky (evidencia narodení, sobášov, úmrtí), stavebný úrad (vydávanie stavebných a územných rozhodnutí), evidencie obyvateľov, voľby a referendá, vydávanie rôznych osvedčení a podobne. Tieto činnosti sú povinné (dané zákonmi) a obec ich musí zabezpečiť. Zásada je, že štát má na ne poskytnúť obci finančné prostriedky – napríklad príspevok na matrikára či na voľby. V praxi však štátne dotácie nie vždy pokrývajú celú réžiu, a tak obec musí prípadný rozdiel doplniť zo svojho rozpočtu. Prioritou obce musí byť aj v týchto prípadoch vykonanie prenesených úloh kvalitne a včas – čiže ak chýbajú zdroje, je potrebné radšej obmedziť dobrovoľné aktivity a zabezpečiť, aby matrika fungovala, voľby prebehli riadne (napr. zakúpiť plenty, odmeniť členov komisie) a stavebné konania neviazali. Tieto výdavky majú rovnakú váhu ako originálne povinnosti, lebo vyplývajú zo zákona (aj keď financovanie prichádza z centra). Z rozpočtu ide tiež povinné krytie stavebného úradu – obec je všeobecným stavebným úradom (pokiaľ nevykonáva túto prenesenú pôsobnosť spoločný úrad) a musí zabezpečiť výkon stavebnej agendy. Štát síce deleguje stavebnú agendu na obce, no ak dotácie od štátu nestačia, obec musí prispieť na chod stavebného úradu (plat úradníka, kancelária) zo svojho rozpočtu – aj to je súčasť povinných výdavkov, pretože stavebné konania nesmú zostať neobslúžené. V oblasti stavebných úradov či vo

všeobecnosti preneseného výkonu je nepostačujúce finančné zabezpečenie zo strany štátu zjavné porušenie ústavných povinností štátom.<sup>48</sup>

Uvedené obligatórne povinnosti tvoria jadro „must-have” výdavkov, ktoré obec musí prioritne kryť zo svojho rozpočtu. V hierarchii potrieb obce stoja na najvyšších priečkach. To prakticky znamená, že pri tvorbe rozpočtu obec najprv alokuje prostriedky na: mzdy a prevádzku úradu, povinné platby (napr. poistenie zamestnancov, energie), údržbu ciest, odvoz odpadu, osvetlenie, základné školstvo, minimálne sociálne služby, verejný poriadok a podobne. Až pokiaľ sú tieto nevyhnutné výdavky pokryté, môže obec uvažovať o financovaní ďalších – fakultatívnych – činností. V krízových situáciách (výpadok príjmov) by obec mala škrtanie začínať práve v oblasti fakultatívnych výdavkov, nie na úkor povinných obligatórnych služieb.

#### **Fakultatívne povinnosti obcí (nižšia priorita – voliteľné činnosti)**

Fakultatívne úlohy sú dobrovoľné aktivity, ktoré zákon obci umožňuje, ale neprikazuje ich vykonávať. Ide o činnosti a výdavky, ktoré si obec sama zvolí na základe svojich priorít, možností a potrieb obyvateľov. Ak obec nemá dostatok zdrojov, nemá tieto úlohy vôbec financovať – práve naopak, mala by ich odsunúť na neskôr a realizovať ich až po zabezpečení všetkých obligatórnych výdavkov. Fakultatívne povinnosti sú teda podriadené obligatórnym. V praxi medzi ne patria najmä:

- **Nadštandardné služby a projekty rozvoja:** Mnohé investície do zveľaďovania obce, ktoré presahujú rámec základnej údržby, sú dobrovoľné. Napríklad výstavba nových objektov (kultúrny dom, športová hala, detské ihriská, oddychové zóny) je na rozhodnutí obce – zákon neprikazuje mať amfiteáter či plaváreň. Ak má obec prebytočné zdroje, môže investovať do takýchto projektov pre zvýšenie kvality života, avšak nesmie to robiť na úkor povinných potrieb. Podobne rekonštrukcie nad rámec nutnosti (napr. luxusná renovácia námestia, ak sú chodníky inde rozpadnuté – najprv treba opraviť nutné úseky ako povinnosť, potom skrášľovať centrálnu zónu). Rozvojové projekty by mali byť financované až potom, čo sa v rozpočte pokryli všetky povinné výdavky a vytvára sa rezerva. Pri nedostatku peňazí sa nové investície odkladajú, lebo obec musí najprv udržať v chode to, čo už má. Fakultatívne sú aj projekty typu inteligentné technológie, turistická

---

<sup>48</sup> Ústava SR, čl. 71 (1) uvádza, že „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“ (<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460/znenie-20250101#cl71-1>)

infraštruktúra či cyklotrasy, pokiaľ nevyplývajú z nejakej povinnosti – sú vítané, ak na ne obec má voľné zdroje, ale nie na úkor základných služieb.

- **Dotácie a príspevky nad rámec zákona:** Obec môže dobrovoľne finančne podporovať rôzne subjekty a aktivity, no tieto výdavky patria medzi prvé, ktoré treba „škrtiť“, ak chýbajú peniaze. Napríklad dotácie športovým klubom, kultúrnym združeniam, organizovanie obecných slávností, festivalov, súťaží – to všetko je voliteľné. Zákon síce obci umožňuje vyčleniť prostriedky na podporu telovýchovy či kultúry, ale nie je povinné organizovať každoročne dni obce s hudobným programom ani sponzorovať futbalistov sumou, ktorá ohrozí platenie obligatórnych výdavkov. Preto v časoch finančnej tiesne má obec povinnosť najprv zredukovať alebo zrušiť dobrovoľné dotácie a z ušetrených zdrojov uhradiť povinné výdavky ako energie, mzdy či odvoz odpadu. Sociálne výpomoci nad rámec povinného – napr. jednorazové podpory pre rodiny, ktoré zákon neukladá – sú milé gestá v dobrých časoch, ale v zlom roku sa bez nich obec zaobíde, pretože prioritou je vyplatiť zákonné sociálne dávky a udržať opatrovateľskú službu.
- **Nepovinné orgány a funkcie samosprávy:** Zákon o obecnom zriadení umožňuje obci zriadiť aj fakultatívne orgány – napríklad obecnú radu, komisie nad povinný rámec, prípadne funkciu zástupcu starostu na plný úväzok (ak to obec nepotrebuje, nemusí ho menovať). Taktiež zriadenie obecnej polície je dobrovoľné – hoci poriadok zabezpečiť musí, formu si volí. To platí aj pre rozpočtové či príspevkové organizácie obce, ktoré nezabezpečujú obligatórne povinnosti. Ak má obec málo peňazí, môže sa rozhodnúť nezriaďovať obecné inštitúcie, ktoré zákon nevyžaduje. Tým ušetrí personálne a prevádzkové náklady. Napríklad malá obec nezriadi obecnú radu (čím šetrí odmeny členov rady) alebo neprevádzkuje vlastné technické služby, ale radšej si najme externú firmu len na nutné úkony. Tieto rozhodnutia sú v kompetencii obce a patria medzi flexibilné položky rozpočtu. Čiže obec, štatutár a miestne zastupiteľstvo by si mali položiť otázku, či tieto nepovinné orgány alebo organizácie sú nutné a financovateľné, alebo ide o luxus, ktorý si momentálne nemôže dovoliť.
- **Marketing a reprezentácia obce:** Dobrovoľné sú tiež výdavky na propagáciu, cestovanie na partnerské návštevy, reprezentačné predmety a podobne. Mnohé mestá majú rozpočty na propagáciu (napr. turistické informačné materiály, účasti na veľtrhoch) alebo udržiavajú družbu s inými mestami (spojenú s výmennými pobytmi delegácií). Tieto aktivity môžu byť užitočné, ale nie sú povinné. Pri nedostatku zdrojov by mala obec obmedziť marketing a

reprezentáciu – napríklad vydať skromnejší informačný bulletin, zrušiť zahraničnú cestu na konferenciu, obmedziť nákup upomienkových predmetov s logom obce. Ušetrené prostriedky vie presunúť na dôležitejšie veci (napr. dofinancovať prevádzku škôlky).

- **Nadštandardná údržba a služby:** Obec môže poskytovať aj dobrovoľné služby navyše, ako napríklad rozšírené upratovanie verejných priestranstiev nad rámec povinného, prevádzku mestskej hromadnej dopravy aj tam, kde by stačila regionálna doprava, alebo prevádzkovanie nadštandardných kultúrnych zariadení (kino, galéria), ak na to má zdroje. Ak však zdroje chýbajú, tieto služby môže obmedziť alebo dočasne pozastaviť. Príklad: obec udržiava počas leta kúpalisko zo svojho rozpočtu (čo nie je zákonná povinnosť) – ak príde finančná kríza, je rozumné kúpalisko jednu sezónu neotvoriť alebo hľadať externého prenajímateľa, než krátiť rozpočet na služby, ktoré pre obyvateľov poskytovať musí. Alebo ak mesto dotovalo nad rámec zákona mestskú dopravu (častejšie spoje, lepšie služby), v kríze redukuje frekvenciu spojov na základné minimum, čím ušetrí peniaze na povinné výdavky (ako opravy autobusov, ktoré sú nutné na udržanie aspoň minimálnej dopravy).

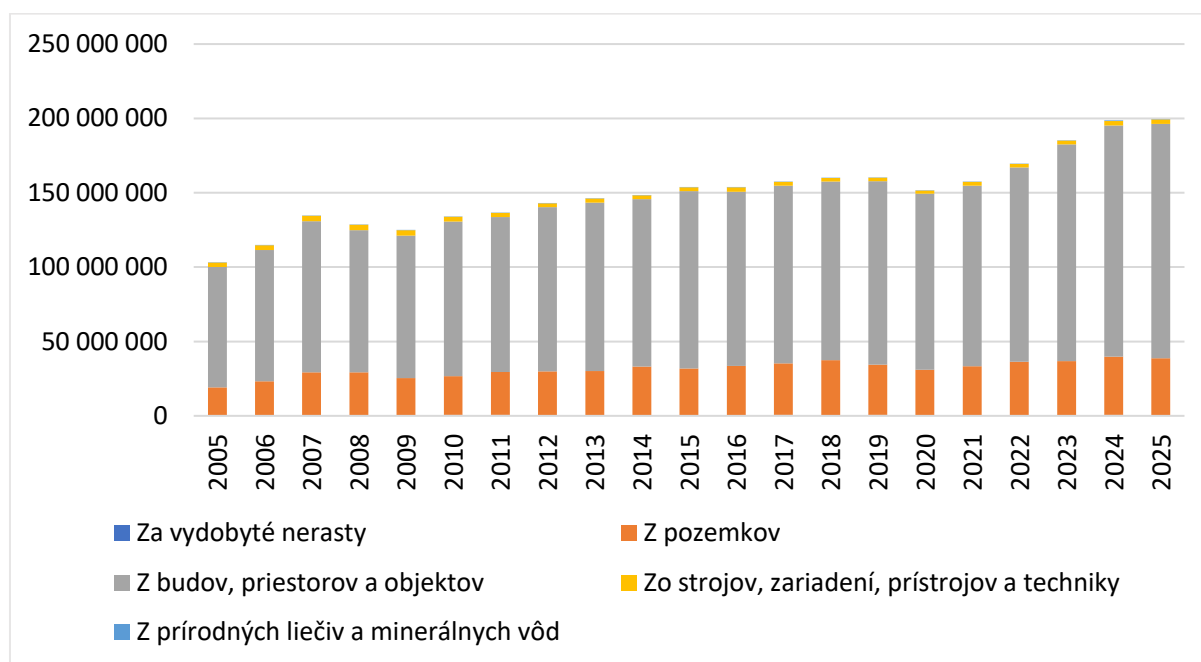
Z vyššie uvedeného vyplýva, že fakultatívne výdavky predstavujú akýsi „vankúš“, ktorý možno stlačiť v nepriaznivých časoch. Kým obligatórne výdavky sú fixné povinnosti, fakultatívne sú variabilné a obec má právomoc rozhodnúť, či ich bude financovať a v akej výške. Táto voľnosť jej umožňuje prispôbiť rozpočet realite: keď príjmy rastú, môže viac podporiť voliteľné aktivity; keď príjmy klesnú, musí ich okresávať či pozastaviť. Dobré finančné riadenie obce znamená jasne rozlišovať vo výdavkoch medzi „must-have“ a „nice-to-have“ a nikdy nemíňať na tie druhé, pokiaľ nie sú zabezpečené tie prvé. Financovať fakultatívne výdavky z obecného dlhu alebo prostredníctvom zvyšovania miestnych daní je výsledkom nekompetentnosti v oblasti finančného riadenia obce.

Nadväzne na vyššie prezentované rozdelenie povinností obcí sme pripravili rozpočtový „vodopád“ priorít obcí, ktorý je predstavený v prílohe (Príloha 3).

### 1.8 Výnosy obcí z prenájmu majetku a náklady obcí na nájomné

Obce mali počas rokov 2005 až 2025 výrazné nedaňové príjmy z prenájmu majetku, pozemkov, budov, stavieb a iných priestorov a pozemkov. Samotné správanie obcí je však v mnohých prípadoch neekonomické a pri prenájme často rozhodne nejaký záujem predstaviteľov obce.

Graf 44 Príjmy obcí Slovenska z prenájmu majetku (v eur, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

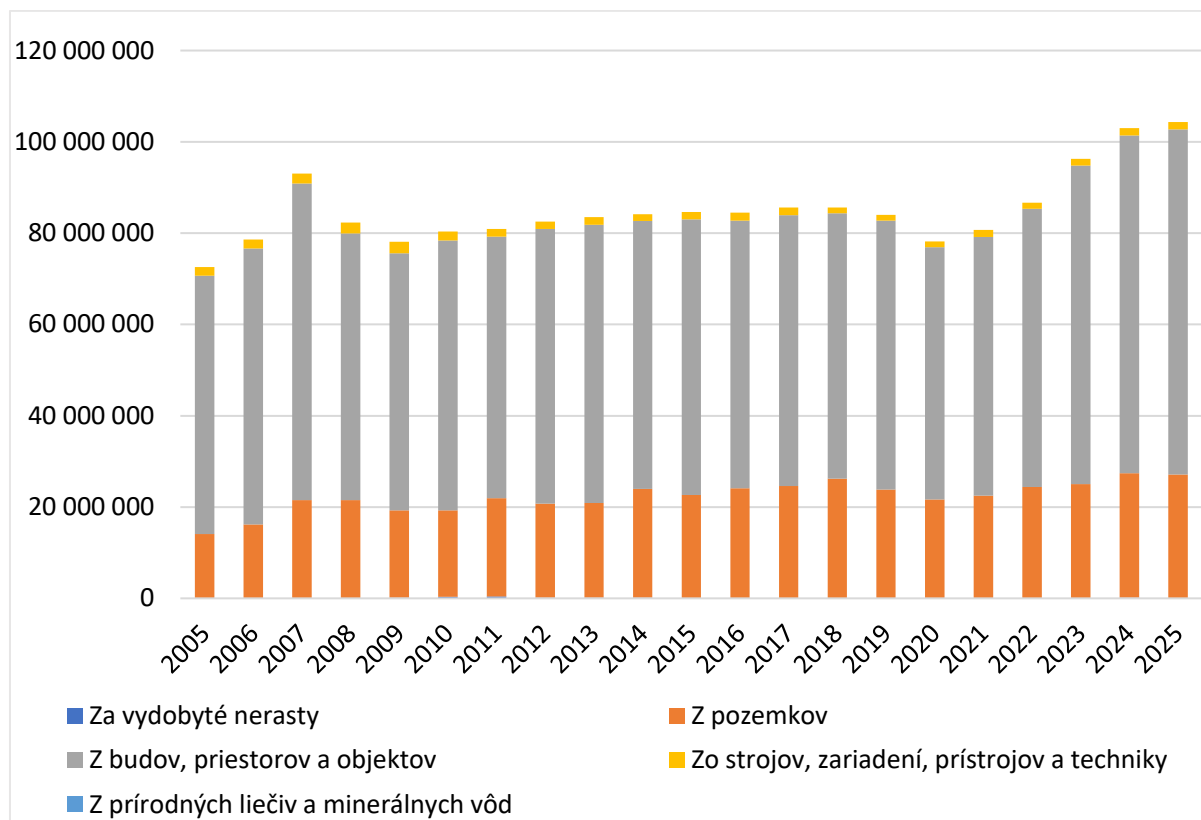
Príjmy z nájmu pozemkov narástli z približne 18,8 mil. eur ročne v roku 2005 na 39,4 mil. eur ročne v roku 2025, teda o 109 %. Príjmy z nájmu budov, priestorov a objektov narástli z približne 80 mil. eur ročne v roku 2005 na 155 mil. eur ročne v roku 2025, teda o 92 %. Situácia vo veľkých obciach je horšia ako v menších obciach. Veľké obce zvýšili príjem z nájmu svojho majetku medzi rokmi 2005 a 2025 iba o 30,7 % v prípade budov a o 94 % v prípade pozemkov. Celkovo to naznačuje, že so svojím majetkom hospodária s nižšou efektivitou než menšie obce, ktoré boli schopné príjem z nájmu majetku zvýšiť o 238 % pri budovách a o 142 % pri pozemkoch v rovnakom období.

Obce časť majetku predávali v rokoch 2005 až 2009, pričom predaj po roku 2010 zásadne poklesol, aj keď stále pretrváva. Limitujúcim faktorom nárastu príjmov z nájmu je aj Vyhláška Ministerstva dopravy SR č. 281/2024 Z. z. o regulácii cien nájmu bytov vo verejnom sektore (účinná od 1. 1. 2025) a predchádzajúce regulácie vydané na základe zákona NR SR č. 18/1996 Z. z. o cenách v prípade bytových priestorov.

Zároveň si obce začali prenajímať majetok, pričom v posledných rokoch sa tieto aktivity zintenzívnili. Nájomné z prenajímaných budov, priestorov a objektov bolo v roku 2005 na úrovni 5,5 mil. eur, dnes je takmer 12 mil. eur. Je z toho zrejmé, že obce si buď prenajímajú

viac priestorov, alebo drahšie, pričom je pravdepodobné, že záujem obcí prenajať si nehmotný majetok narástol a zároveň platia vyššie ceny.

Graf 45 Príjmy veľkých obcí z prenájmu majetku (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

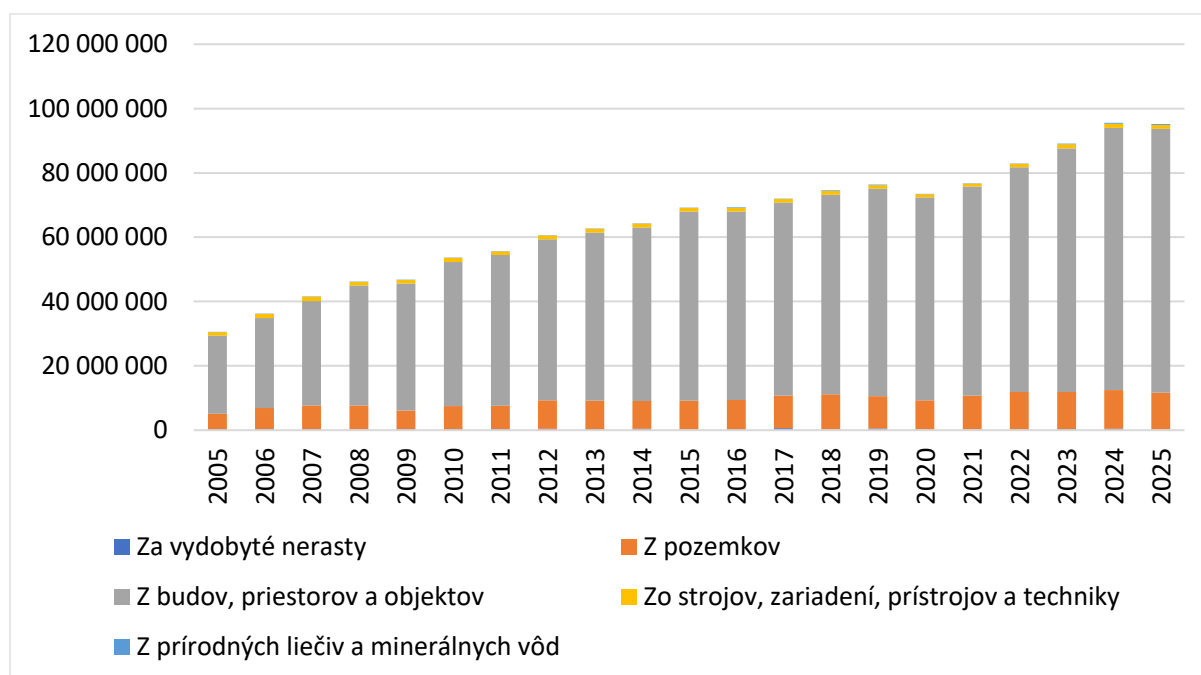
Podstatné je, že index cien stavebných prác<sup>49</sup> poukazuje na 119,38 % nárast reprodukčných nákladov pri stavbách medzi rokmi 2005 a 2025. Inými slovami, nárast príjmov z nájmu určite nekryje rast cien stavebných prác a je vysoko pravdepodobné, že obce prenájimajú svoj majetok pod aktuálnymi trhovými cenami, v mnohých prípadoch dokonca aj pod aktuálnymi či budúcimi reprodukčnými nákladmi. S tým úzko súvisí aj celkový investičný dlh, ktorý obce majú na svojom majetku. Za 101 veľkých obcí na Slovensku je vážený priemer amortizácie obecného majetku, budov a iných stavieb viac ako 52 %. To znamená, že väčšina stavieb, vzhľadom na ich hodnotu, nebola rekonštruovaná ani investične obnovovaná viac ako 20 rokov.

<sup>49</sup> Slovenská komora odhadcov hodnoty majetku a znalcov prezentuje Indexy vývoja cien stavebných prác (stavebníctvo celkom) za jednotlivé štvrtroky (roky) pre vybrané katalógy rozpočtových ukazovateľov (od roku 1914) (<https://komoraznalcov.sk/index.php/clanky/stavebnictvo/28-indexy-cien-stavebnictvo>)

Práve nájom, ktoré obce získavajú z prenájmu nadbytočného majetku, ktorý nepotrebnú pre svoje potreby, by mali kryť aj investície do majetku využívaného pre ich základné potreby.

Napríklad Útvár hodnoty za peniaze Ministerstva financií SR v revízii regionálneho školstva pracuje s pojmom investičný dlh/ročná investičná potreba a s mierou opotrebenia budov, pričom kvantifikuje ročnú potrebu približne na 62,8 mil. eur pre analyzovanú vzorku; zároveň menšie školy vykazujú vyšší dlh na žiaka. Investičný dlh na školskom majetku ZŠ a SŠ (VÚC) sa odhaduje na úrovni približne 700 mil. eur. Školské budovy základných škôl, materských škôl či iných vzdelávacích zariadení predstavujú podstatnú časť majetku obcí. NKÚ SR ani iný orgán priamo nekvantifikoval investičný dlh obcí na ich majetku, pričom vo vodárňach, ktoré vlastní obce, identifikoval investičný dlh vo výške viac ako 3,5 mld. eur<sup>50</sup>.

Graf 46 Príjmy ostatných obcí z prenájmu majetku (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Vzhľadom na to, že neexistuje odhad akejkoľvek verejnej inštitúcie ohľadom investičného dlhu obcí, náš odhad pre vybranú vzorku veľkých obcí, pri zohľadnení amortizácie ich majetku a s použitím metodológie obdobnej tej, ktorú použil NKÚ SR pri odhade investičného dlhu vodární

<sup>50</sup> NKÚ SR (2024): Správa o výsledku z kontroly "Kontrola vo vybraných vodárenských spoločnostiach" (<https://www.nku.gov.sk/-/pre-derave-potrubia-sa-straca-takmer-tretina-pitnej-vody-a-platime-za-nu-vsetci>)

či Útvar hodnoty za peniaze v rámci regionálneho školstva, je taký, že tieto obce majú na svojom majetku investičný dlh približne 5,5 mld. eur.

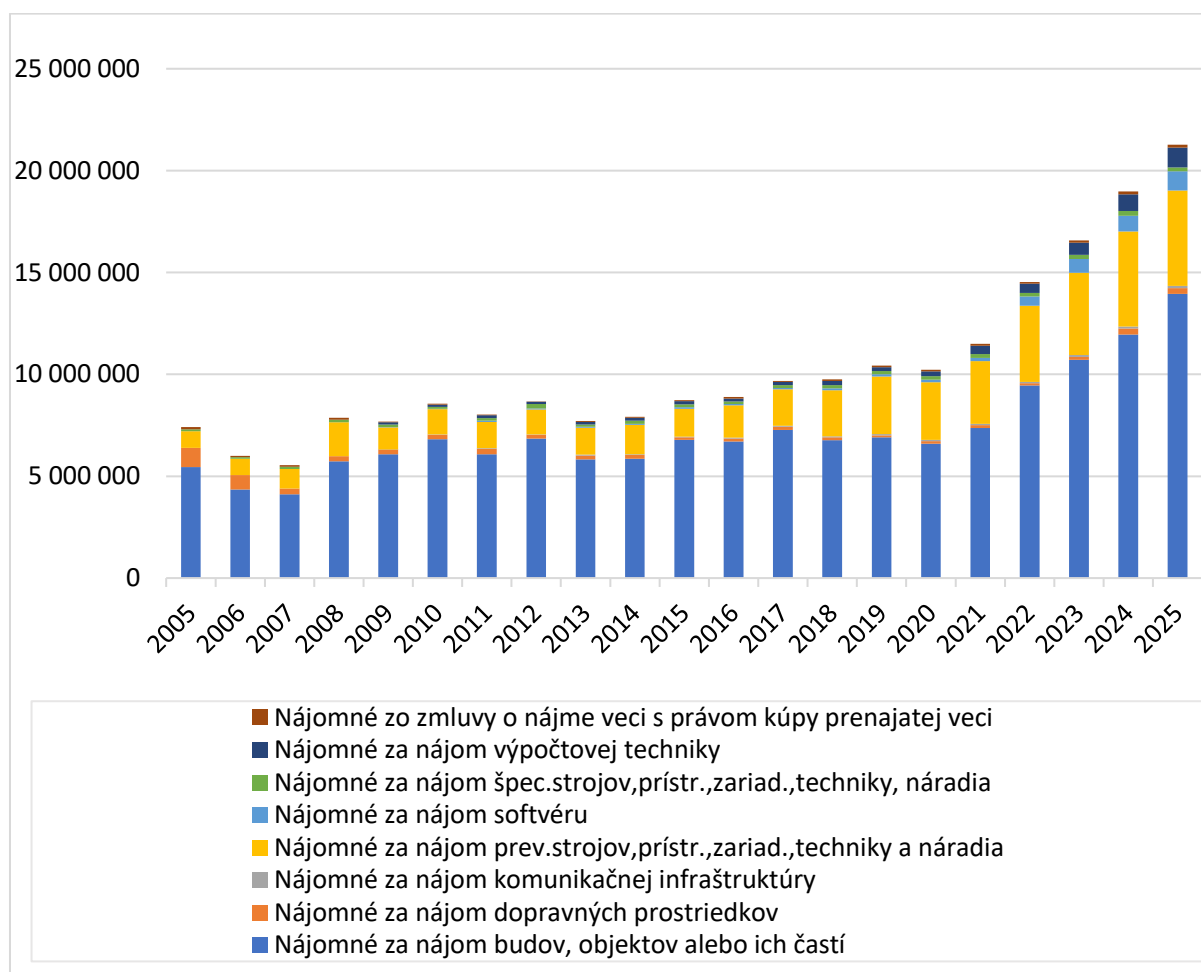
Tabuľka 4 Obce s najviac resp. najmenej opotrebeným majetkom

| Obce s najviac opotrebeným majetkom         | Obce s najmenej opotrebeným majetkom |
|---------------------------------------------|--------------------------------------|
| Mestská časť Bratislava - Karlova Ves       | Mesto Liptovský Hrádok               |
| Mesto Piešťany                              | Mesto Bytča                          |
| Mesto Revúca                                | Mesto Stará Ľubovňa                  |
| Mestská časť Bratislava - Ružinov           | Mesto Malacky                        |
| Mestská časť Bratislava - Dúbravka          | Mesto Vranov nad Topľou              |
| Hlavné mesto SR Bratislava                  | Mesto Senica                         |
| Mestská časť Bratislava - Devínska Nová Ves | Mesto Vysoké Tatry                   |
| Mesto Martin                                | Mesto Nová Dubnica                   |
| Mesto Dolný Kubín                           | Mesto Handlová                       |
| Mesto Štúrovo                               | Mesto Komárno                        |
| Mestská časť Bratislava - Petržalka         | Mesto Trenčín                        |
| Mesto Pezinok                               | Mesto Lipany                         |
| Mesto Michalovce                            | Mesto Stupava                        |
| Mesto Banská Bystrica                       | Mesto Vrútky                         |
| Mesto Sered'                                | Mesto Tvrdosín                       |

Zdroj: vlastné prepočty

Samotný odhad čiastočne komplikuje aj fakt, že obce niektoré investičné výdavky vykonávajú ako údržbu, čím deformujú administratívny a účtovný pohľad na stav majetku. Táto diskrepancia však nie je natoľko významná, aby odhad nebol vierohodný. Zároveň sa odhad javí ako konzistentný so zisteniami NKÚ SR alebo Útvaru hodnoty za peniaze. Ak by tieto veľké obce mali investovať do majetku prostriedky získané z nájmu budov a pozemkov, ktoré nevyužívajú, investičný dlh by umorili aktuálne za 54 rokov, čo je za horizontom ekonomickej a účtovnej životnosti majetku. Dá sa teda konštatovať, že z týchto zdrojov obce nedokážu umoriť investičný dlh.

Graf 47 Nájomné za nájmy majetku hradené obcami Slovenska (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Obce priamo takto plytvajú viac ako 14 mil. eur ročne na nájmoch, pričom by bolo vhodnejšie, keby využili svoj majetok, ktorý je možno nevýhodne prenajatý. Zároveň odhadujeme, že náklady obetovaných príležitostí na nájmoch budov, pozemkov a iného obecného majetku ročne dosahujú približne 100 mil. eur. Celkové príjmy z prenájmu by obce mohli výrazne zvýšiť. Tento odhad podporuje fakt, že obce systematicky prenajímajú svoj majetok mimo trhových cien. Výška nájmov aj pri vyhlásení verejnej obchodnej súťaže často nedosahuje ani trhovú hodnotu, vzhľadom na to, že sa využívajú archaické prístupy pri vyhodnocovaní súťaží.

### 1.9 Majetok územných samospráv a jeho správa

Obce spravujú veľké množstvo majetku. Okrem nehnuteľného majetku (pozemky, budovy, zariadenia) ide aj o podiely v dcérskych spoločnostiach, kde sú buď výlučnými vlastníckmi, alebo vlastníckmi s podstatným vplyvom. V neposlednom rade vlastnia významné množstvo peňažných prostriedkov, ktoré sú buď kumulované v rezervnom fonde, alebo v iných

mimorozpočtových fondoch. To, čo absolútne absentuje v majetku obcí, sú iné typy cenných papierov (okrem akcií v dcérskych spoločnostiach). Obce dnes vôbec nevyužívajú komunálne dlhopisy pri financovaní, a to napriek tomu, že v deväťdesiatych rokoch vydalo niekoľko obcí na Slovensku komunálne dlhopisy.

### **Nehnutelný majetok (budovy, cesty)**

Ako sme v predchádzajúcej časti odhadli, súbor 101 veľkých obcí má na svojom nehnuteľnom majetku približne 5,5 mld. eur investičného dlhu. Ide predovšetkým o majetok vo vlastníctve obcí, ktorý sa skladá hlavne z budov a ciest.

Na Slovensku je dnes podľa zoznamu škôl a školských zariadení<sup>51</sup> celkovo 3 155 materských škôl (vrátane ZŠ s MŠ či elokovaných pracovísk), z toho 2 786 takých, ktoré zriaďuje obec. Základných škôl je na Slovensku 2 057, pričom 1 833 z nich zriaďujú obce. Základných umeleckých škôl je 391, z toho 201 je zriadených obcami. Obce majú zriadené aj Centrá voľného času, ktorých je 277 z celkového počtu 416.

Vyššie územné celky (VÚC) z celkového počtu 234 gymnázií na Slovensku zriaďujú 128 z nich. Konzervatórií je na Slovensku 17, pričom 6 je zriadených a spravovaných VÚC. Stredných odborných škôl je celkovo 413, pričom 311 zriaďujú VÚC.

Celkovo majú obce približne 4 až 5 tisíc školských a iných budov určených pre vzdelávanie a mimoškolské aktivity, vrátane príslušných pozemkov a prípadne športovísk. Okrem toho vlastní aj iné stavby, ako sú obecné kultúrne domy, knižnice, športoviská, parky, občas múzeá, divadlá či objekty určené na iné aktivity, ktoré sa tiež počítajú v tisícoch. K tomu treba pripočítať budovy obecných úradov a rôzny inventár majetku.

Podobne sa dá majetok VÚC rátať v stovkách budov. Keďže databáza Datacentra MF SR neobsahuje súvahové informácie, odpisy majetku a iné údaje, ktoré by popisovali majetok obcí a VÚC, pri našom odhade investičného dlhu pracujeme len so súborom 101 najväčších obcí.

---

<sup>51</sup> CVTI SR: Zoznamy škôl a školských zariadení, stav k 15. 9. 2024 za školský rok 2024/2025 ([https://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/registre/zoznamy-skol-a-skolskych-zariadeni.html?page\\_id=9332](https://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/registre/zoznamy-skol-a-skolskych-zariadeni.html?page_id=9332))

Ďalším majetkom, ktorý tvorí podstatnú časť a je často v zlom alebo až havarijnom stave, sú cestné komunikácie<sup>52</sup>. Z nich cesty II. triedy sú prevažne v správe VÚC a celkovo majú dĺžku 3 616 km. VÚC majú na ich správu zriadené dcérske spoločnosti. Cesty III. triedy sú prevažne v správe a majetku krajov a výnimočne obcí, pričom ide o cesty s celkovou dĺžkou 10 328 km. Miestne cesty tvoria najhustejšiu sieť cestných komunikácií a sú takmer výhradne v majetku a správe obcí. Patria medzi ne všeobecne prístupné a užívané ulice, parkoviská vo vlastníctve obcí a verejné priestranstvá, ktoré slúžia miestnej doprave a sú zaradené do siete miestnych ciest. Ich celková dĺžka je 39 671 km.<sup>53</sup>

Podľa správy Slovenskej správy ciest (SSC) je stav diaľničnej siete prevažne vo výbornom alebo veľmi dobrom stave, pričom problémom je nízky počet kilometrov celkovej dĺžky diaľnic. Výrazne horší obraz predstavuje stav ciest I. triedy, kde od jednej štvrtiny po dve pätiny ciest vykazujú havarijný či nevyhovujúci stav s rôznou chybou, a iba približne polovica ciest má dobrý či veľmi dobrý stav.<sup>54</sup>

Cesty II. triedy vykazujú horšie charakteristiky, kde vady z hľadiska vyjazdených koľají či pozdĺžnych nerovností narastajú, pričom v priemere k zlému stavu ciest prispievajú prevažne pozdĺžne nerovnosti.

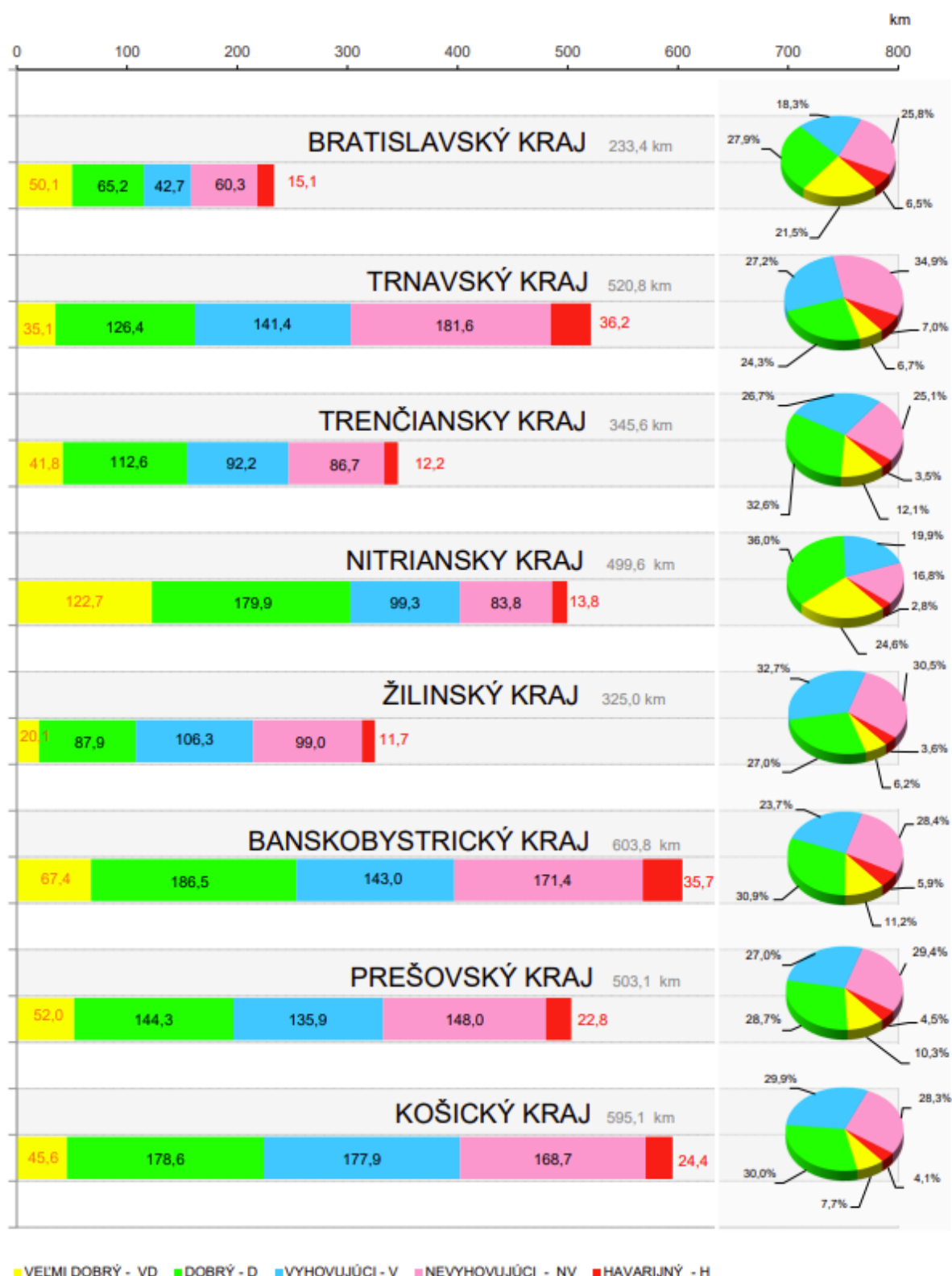
---

<sup>52</sup> SSC (2025): Prehľad o cestnej sieti SR k 1. 1. 2025 ([https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/kniha\\_dc\\_kraj-okres\\_2025.pdf](https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/kniha_dc_kraj-okres_2025.pdf))

<sup>53</sup> NKÚ SR (2023): Správa o výsledku kontroly 2022 - Podpora cyklistickej dopravy (<https://www.nku.gov.sk/documents/33855/189570/eb75dcfe-0027-4982-a2f3-dc883185ade7.pdf/7f2c09c9-f775-e4a4-33ec-23dacd86ea89?t=1698020598778>), pozri tiež SSC (2025): Počet evidovaných mostov podľa triedy PK - na diaľniciach a na cestách I., II., III. triedy ([https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/mosty/mosty\\_vlastnik-spravca-pocty\\_2025.pdf](https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/mosty/mosty_vlastnik-spravca-pocty_2025.pdf)) a SSC (2024): Vybrané údaje o objektoch na cestnej sieti SR ([https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2024/kniha\\_cestneobjekty\\_vlastnik-spravca\\_k\\_01-01-2024.pdf](https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2024/kniha_cestneobjekty_vlastnik-spravca_k_01-01-2024.pdf))

<sup>54</sup> SSC (2025): Celkový prehľad stavu vozoviek diaľnic a ciest SR ([https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/kniha\\_celkovy-prehľad-stavu-vozoviek\\_01-01-2025.pdf](https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/kniha_celkovy-prehľad-stavu-vozoviek_01-01-2025.pdf))

Graf 48 Stav ciest II. triedy na základe meraní vykonaných v rokoch 2024 a 2023



Zdroj: SSC (2025)

Pri cestách III. triedy alebo miestnych komunikáciách sa diagnostika nevykonáva, ale dá sa predpokladať klesajúca kvalita a stav komunikácií. V mnohých prípadoch miestne komunikácie

a cesty III. triedy alebo aj II. triedy neboli celistvo rekonštruované dekády, pričom nie ojedinele sa dajú nájsť miestne komunikácie resp. iné cesty nižšej kategórie, ktoré od svojej prvej výstavby a kolaudácie nevideli žiadnu investíciu.

NKÚ SR vo svojej kontrolnej činnosti kontroloval aj investičné projekty v cestnej doprave. Základné závery kontroly sa síce vzťahovali na cesty diaľničného typu a cesty I. triedy, ale niektoré sú relevantné aj vo vzťahu k cestám II. a III. triedy. Okrem iného kontrolóri konštatovali, že odhad potreby zdrojov len na cestnú infraštruktúru do roku 2030 podľa pripravených projektov, nie podľa priorít, je 5,6 mld. eur, a tiež, že „stav mostov v najhorších stupňoch ich stavebnotechnického stavu sa napriek zvýšeniu počtu rekonštruovaných mostov a aj zlepšeniu v nastavení procesov prostredníctvom plnenia opatrení zhoršil“.<sup>55</sup>

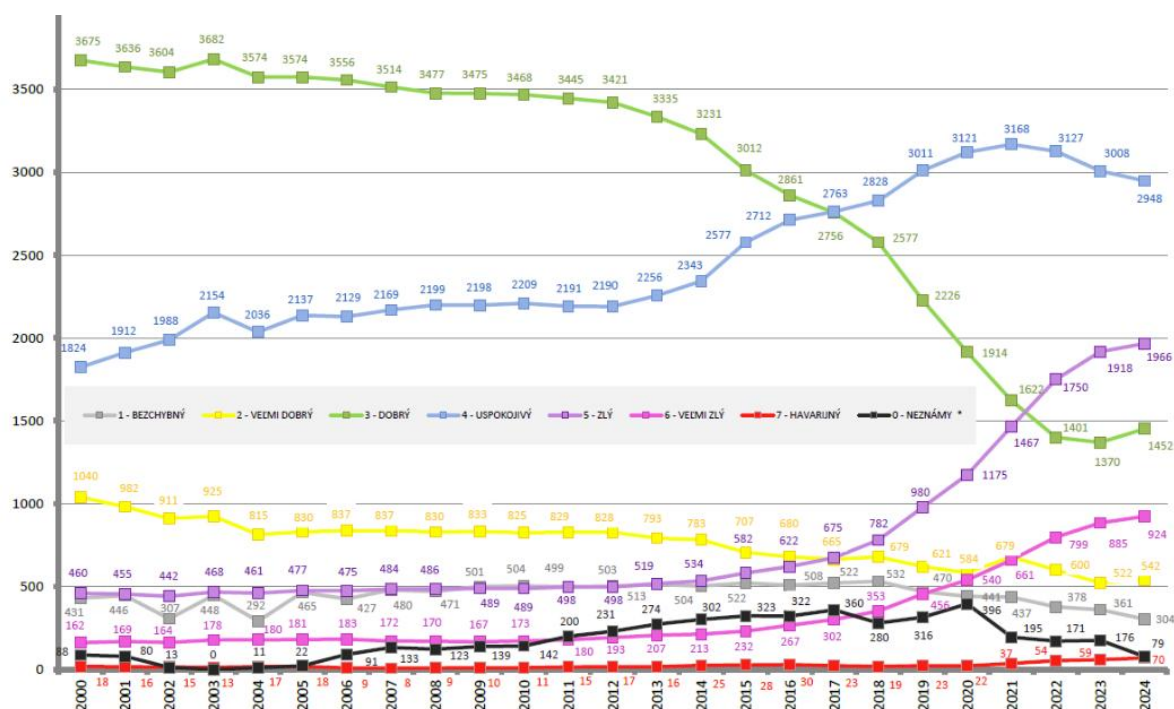
Vzhľadom na tieto zistenia upozorňujeme, že osobitne je nutné venovať sa zásadne sa zhoršujúcemu stavu rôznych cestných objektov, predovšetkým mostov, ktorých stav už dlhodobo degraduje. Aktuálne je evidovaných 1 966 mostov so zlým stavom, pričom počet sa za posledné desaťročie viac ako stornásobil, 924 vo veľmi zlom stave (štvornásobný nárast), a rastie aj počet mostov v havarijnom stave, ktorých je 59. Počet mostov v dobrom, veľmi dobrom či bezchybnom stave poklesol za poslednú dekádu na menej ako polovicu, pričom mostov v bezchybnom stave je len 304 (3,66 %) z celkového počtu 8 285 mostov.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> NKÚ SR (2025): Investičné projekty v cestnej doprave ([https://www.nku.gov.sk/sk/web/nku/publikovanie-zoznamu-aktulnych-kontrol?p\\_p\\_id=kisdataPortlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_r\\_p\\_mvcRenderCommandName=detail&kisdataPortlet\\_backURL=%2fvysledky-kontrol%3fp\\_r\\_p\\_mvcRenderCommandName%3d%2f&kisdataPortlet\\_entryId=97219](https://www.nku.gov.sk/sk/web/nku/publikovanie-zoznamu-aktulnych-kontrol?p_p_id=kisdataPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_mvcRenderCommandName=detail&kisdataPortlet_backURL=%2fvysledky-kontrol%3fp_r_p_mvcRenderCommandName%3d%2f&kisdataPortlet_entryId=97219))

<sup>56</sup> SSC (2025): Cestné objekty SR (<https://www.cdb.sk/sk/Vystupy-CDB/Statisticke-prehlady/Cestne-objekty-pocty-a-stav.alej>)

Graf 49 Počty mostov na Slovensku podľa stavebno-technického stavu (roky 2000-2024)



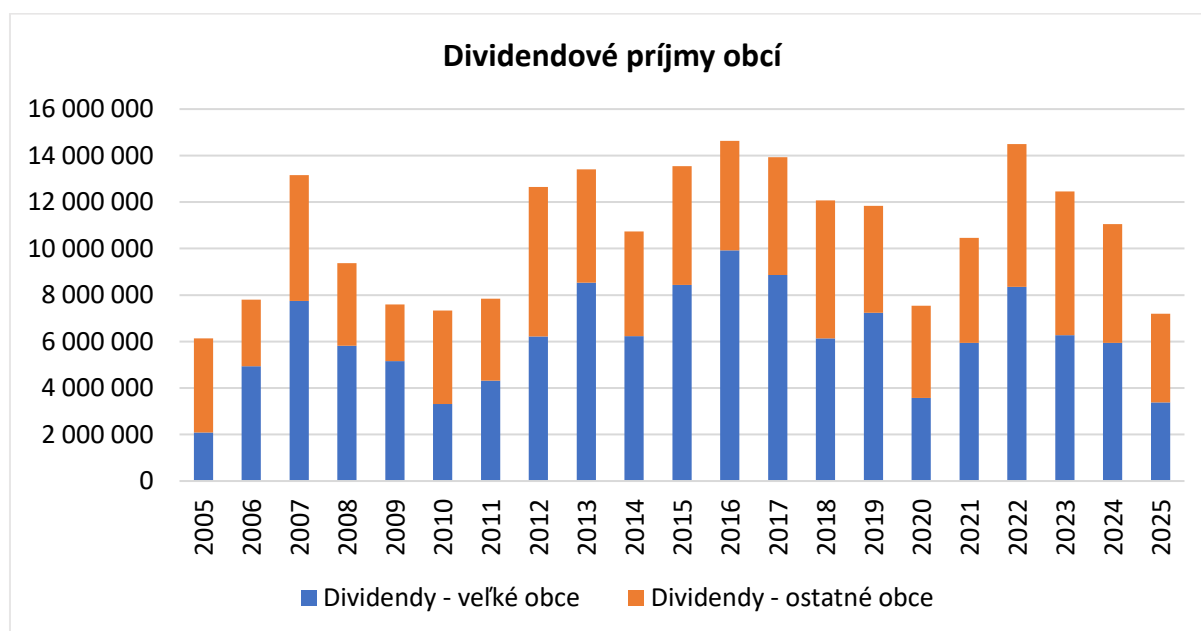
Zdroj: SSC (2025)

### Obchodné spoločnosti územnej samosprávy

Obce a VÚC vlastnia niekoľko stoviek dcérskych spoločností. K najväčším z nich patria vodárne, ktoré tvoria najväčší objem majetku obcí v dcérskych spoločnostiach. Zároveň obce vlastnia veľké, stredne veľké či malé podniky, ktoré vykonávajú odvoz a likvidáciu odpadu, pôsobia v teplárenstve (výroba a distribúcia tepla) a v doprave. K menším podnikom patria podniky zabezpečujúce iné komunálne služby (upratovanie verejných priestranstiev, bytové podniky), investičné dcérske podniky, podniky pôsobiace v cestovnom ruchu, reštaurácie a mnohé ďalšie. Celkovo ide o niekoľko stoviek podnikov.

Vzhľadom na rozsah a dopady na hospodárenie obcí sa špecificky budeme venovať hlavne najväčším podnikom. Prvým indikátorom toho, že obce nespravujú tento svoj majetok dobre, je, že napriek tomu, že celkovo v ňom majú viac ako 3,1 mld. eur (vlastné imanie) a aktíva týchto podnikov presahujú 7,2 mld. eur, ich ziskovosť je blízka nule. Na tržbách viac ako 2,25 mld. eur podniky dosahujú ziskovú maržu menej ako 1,5 % z tržieb a svojim majiteľom nevyplácajú takmer žiadne dividendy.

Graf 50 Dividendové príjmy obcí (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Obce v roku 2024 na dividendách zo svojich podnikov dostali iba 11 052 tis. eur, pričom vlastné imanie všetkých podnikov je niekoľko miliárd eur. To predstavuje dividendový príjem menej ako 0,1 % p. a., čo je žalostne málo. Tento stav nie je obhájiteľný ani tým, že tieto podniky zabezpečujú nejakú verejnú službu. V prvom rade sú to podnikateľské subjekty s cieľom dosahovať zisk. Ak obec znáša dodatočné náklady s vlastnením a prevádzkou podniku, tieto verejné ciele môže zabezpečiť založením príspevkovej alebo rozpočtovej organizácie. V neposlednom rade môže obec priamo zamestnať zamestnancov, ktorí by vykonávali tieto činnosti, ktoré dnes vykonávajú mnohé obecné podniky.

Regulované subjekty, ako vodárne a teplárne, majú v zmysle regulácie nárok na primeraný zisk. Všeobecným problémom je, aké nároky sú kladené na manažérov týchto spoločností, ktorí spravujú obecný majetok, ako sa vykonávajú akcionárske práva, alebo práva jediného spoločníka či za spoločníka.

### Vodárenské spoločnosti

Vodárenské spoločnosti patria k najväčším podnikom, ktoré vlastnia obce, a to jednak aktívami, vlastným imaním a často aj tržbami. Najväčšie vodárenské spoločnosti sú: Bratislavská vodárenská spoločnosť, a.s. (BVS), Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a.s. (VVS), Západoslovenská vodárenská spoločnosť, a.s. (ZsVS), Severoslovenské vodárne a kanalizácie,

a.s. (SeVaK), Stredoslovenská vodárenská prevádzková spoločnosť, a.s. (StVPS), Trnavská vodárenská spoločnosť, a.s. (TAVOS) a Trenčianske vodárne a kanalizácie, a.s. (TVK).

Tieto spoločnosti majú v podstate jasne definovanú úlohu – dodávať a distribuovať pitnú vodu svojim odberateľom, odvádzať a prípadne čistiť vo vlastných čističkách odpadových vôd (ČOV) odpadovú a splaškovú vodu. Zároveň likvidujú vzniknutý odpad po čistení odpadovej vody. V takomto kontexte fungujú obdobne vodárenské spoločnosti po celom svete. Rôzne krajiny umožňujú rôzne nastavenie vlastníckych práv. Existujú modely, ktoré umožňujú aj čisto súkromné vlastníctvo (USA, Veľká Británia). Potom sú krajiny, ktoré umožňujú zmiešané vlastníctvo, teda spoločné podniky územnej samosprávy a súkromného sektora (napríklad aj Nemecko), a potom sú krajiny ako Holandsko či Dánsko, kde vodárenské podniky povinne reinvestujú všetok zisk do údržby a rozvoja majetku.

Súkromné a verejne obchodované vodárne dosahujú najvyššiu mieru rentability, teda výnos na vlastnom imaní, ktorý sa pohybuje v rozmedzí 8 až 16 % podľa príslušnej regulácie. Obdobne hospodária aj nemecké vodárenské spoločnosti. Naopak, dánske či holandské vodárne dosahujú nízku rentabilitu vlastného imania, často medzi 1 až 6 %, avšak majú povinnosť ukončiť hospodársky rok bez straty a zisky predovšetkým investovať do vlastnej infraštruktúry.

Tabuľka 5 Prehľad výkonností vodárenských spoločností v zahraničí

| Krajina / názov                | Veľkosť              | ROE     | Dividenda (2024/2025)                                          |
|--------------------------------|----------------------|---------|----------------------------------------------------------------|
| <b>Nemecko</b>                 |                      |         |                                                                |
| Gelsenwasser AG                | >4 mil. obyv.        | ≈13,8 % | 21,16 eur/akcia + dodatočná výplata (spolu ~24,87eur/akcia)    |
| Berliner Wasserbetriebe (BWB)  | >3,8 mil. obyv.      | ≈10,0 % | Výplata mestu Berlín ~114,3 m eur                              |
| Hamburg Wasser                 | ~1,9 mil. obyv.      | N/A     | Municipálny podnik; externé dividendy sa spravidla nevyplácajú |
| <b>Holandsko</b>               |                      |         |                                                                |
| Vitens                         | ~5,8 mil. zákazníkov | ≈4,0 %  | (bez dividend)                                                 |
| Evides Waterbedrijf            | ~2,5 mil. zákazníkov | ≈5,3 %  | 21,0 m eur ⇒ výnos na EK ≈3,5 %                                |
| Dunea                          | ~1,4 mil. zákazníkov | ≈2,6 %  | (zákonom/stanovami bez výplat)                                 |
| <b>Spojené kráľovstvo (UK)</b> |                      |         |                                                                |
| United Utilities Group plc     | ~7 mil. obyv.        | ≈6,5 %  | 49,78p/akcia                                                   |

| Krajina / názov                | Veľkosť         | ROE                | Dividenda (2024/2025)   |
|--------------------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|
| Severn Trent plc               | ~4,7 mil. obyv. | ~7,5 %             | 116,84p/akcia           |
| Pennon Group plc               | ~1,7 mil. obyv. | ~neg. ROE (strata) | 44,37p/akcia            |
| USA                            |                 |                    |                         |
| American Water Works           | ~14 mil. obyv.  | ~9,6 %             | ~\$3.06/akcia           |
| Essential Utilities            | ~1,9 mil.       | ~8,5 %             | ~\$1.23/akcia           |
| California Water Service Group | ~2 mil.         | ~3,6 %             | \$1.20/akcia            |
| Dánsko                         |                 |                    |                         |
| HOFOR (Vand Holding)           | >1 mil. obyv.   | ~11,5 %            | 0 % (municipálny model) |
| Aarhus Vand                    | ~350 tis. obyv. | ~0,58 %            | 0 % (municipálny model) |
| VandCenter Syd                 | ~300 tis. obyv. | N/A                | 0 % (municipálny model) |

Zdroj: vlastné spracovanie

Rámček 3 The York Water Company nepretržite vypláca dividendy vyše dvoch storočí

The York Water Company je najstaršia verejne obchodovaná vodárenská spoločnosť v USA, založená v roku 1816. Nepretržite vypláca dividendy už viac ako dve storočia (od roku 1816) a patrí medzi rekordérov na americkom trhu; dividendu zvyšuje už 27 rokov po sebe. Firma zásobuje pitnou vodou a poskytuje služby týkajúce sa odpadových vôd v juhovýchodnej Pensylvánii (okresy York, Adams, Franklin a Lancaster). Denne dodá približne 91 tis. m<sup>3</sup> vody a obsluhuje okolo 200 tisíc obyvateľov a množstvo podnikov v desiatkach municipalít. Podnik funguje v regulovanom odvetví s dlhodobými tarifami, čo vedie k stabilným peňažným tokom a schopnosti financovať modernizáciu infraštruktúry (rezervoáre, úpravné, výmena potrubí). Rast dosahuje organicky aj akvizíciami menších sietí. York Water je dlhodobo vyhľadávaný dividendový titul pre kombináciu extrémnej dividendovej spoľahlivosti, mierneho výnosu a konzervatívnej bilancie.

Slovenské vodárenské spoločnosti majú vzhľadom na reguláciu a rozhodnutia regulačného orgánu ÚRSO vo svojom cenovom rozhodnutí zohľadniť primeraný zisk. Ten je buď vyjadrený na objemovú jednotku (m<sup>3</sup>) alebo aj vyčíslený.

Tabuľka 6 Prehľad ziskov vodárenských spoločností na Slovensku

| Názov                                                            | Primeraný zisk (tis. eur, rok)                                                                      | Skutočný zisk(+)/strata(-) (tis. eur, rok) | Dividenda        |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------|
| Bratislavská vodárenská spoločnosť, a. s. (BVS)                  | 13 319,1 (2023)                                                                                     | 3 535,6 (2023)                             | 2016, 2019, 2021 |
| Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s. (VVS)              | 10 537 (2023 odhad) (URSO: 0,1600 eur/m <sup>3</sup> pitná; 0,1642 eur/m <sup>3</sup> stočné; 2024) | -376,8 (2024)                              | N/A              |
| Západoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s. (ZsVS)              | 7 715,4 (2023)                                                                                      | 417,7 (2023)                               | N/A              |
| Severoslovenské vodárne a kanalizácie, a. s. (SeVaK)             | 2 744,0 (2023)                                                                                      | -399,3 (2023)                              | N/A              |
| Stredoslovenská vodárenská prevádzková spoločnosť, a. s. (StVPS) | 6 891,3 (2023)                                                                                      | 364,4 (2023)                               | N/A              |
| Trnavská vodárenská spoločnosť, a. s. (TAVOS)                    | 3 099,3 (2024)                                                                                      | 2761 (2024)<br>-2764 (2023)                | N/A              |
| Trenčianske vodárne a kanalizácie, a. s. (TVK)                   | 2 117,9 (2024)                                                                                      | 829,6 (2024)                               | N/A              |

Zdroj: vlastné spracovanie

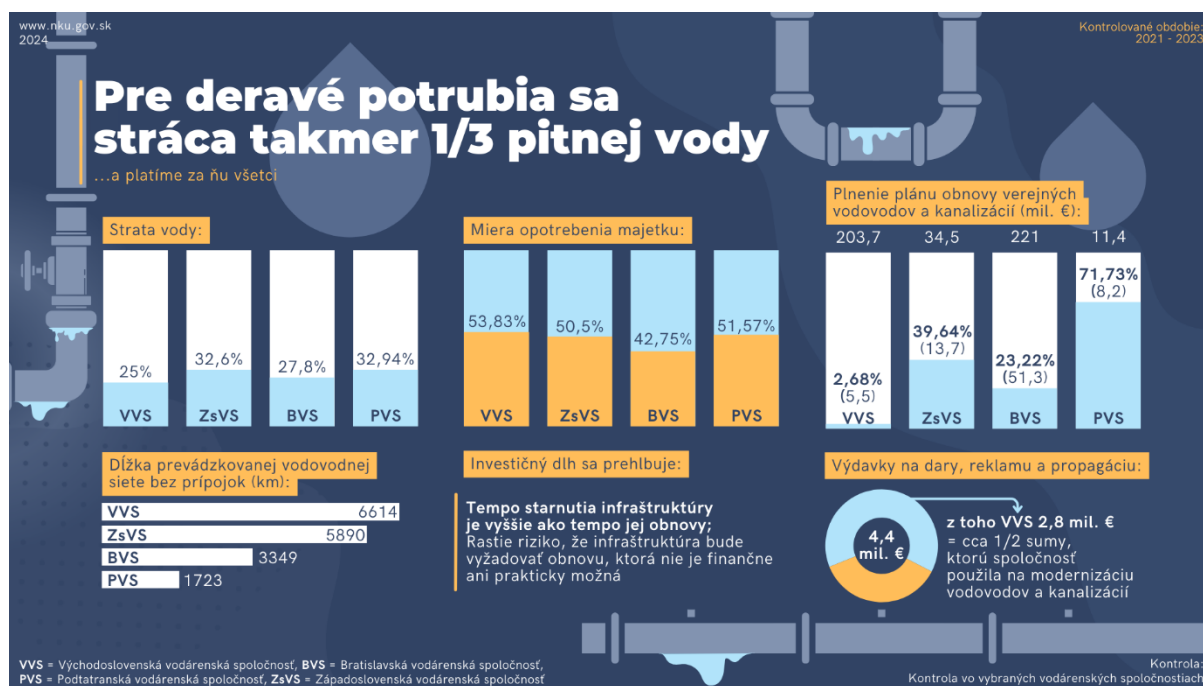
Vo všeobecnosti (nielen v jednotlivých rokoch) vodárenské spoločnosti nedosahujú primeraný zisk v zmysle regulácie. A aj keby nevyplácali dividendu, keďže aktuálne legislatívne nastavenie je bližšie neliberálnemu modelu, skôr holandských či dánskych vodární, spoločnosti by mali svoje hospodárske prebytky spolu s inými zdrojmi investovať do vlastnej infraštruktúry. Dlhodobé správanie vodárenských spoločností a ich manažmentu je však nekonzistentné s týmito cieľmi.

Podľa správy NKÚ SR majú vodárenské spoločnosti na svojom majetku investičný dlh 3,5 mld. eur. Zároveň správa upozorňuje, že vodárenské spoločnosti realizovali iba 17 % svojich investičných plánov, keď investovali 78 mil. eur do infraštruktúry z celkovo plánovaných 470 mil. eur. Strategický plán rozvoja verejných vodovodov a kanalizácií na roky 2021 až 2027 pritom hovorí až o 5,7 miliardách eur, ktoré sú potrebné na ich obnovu a rozširovanie. Z toho na samotnú obnovu by malo ísť bezmála 3,4 miliardy.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> NKÚ SR (2024): Správa o výsledku z kontroly "Kontrola vo vybraných vodárenských spoločnostiach" (<https://www.nku.gov.sk/-/pre-derave-potrubia-sa-straca-takmer-tretina-pitnej-vody-a-platime-za-nu-vsetci>)

Straty vody vo všetkých veľkých vodárenských spoločnostiach dosahujú viac ako 25 %, pričom najvyššie sú 32,94 % v Podtatranskej vodárenskej spoločnosti. Akcionármi spoločností môžu byť po nedávnej zmene legislatívy, iniciovanej aj národnou autoritou pre oblasť externej kontroly, iba obce a mestá, pričom akcie spoločností nie sú verejne obchodovateľné. Obce ako akcionári vodárenských verejných korporácií majú zo zákona povinnosť zabezpečiť rozvoj vodárenskej či kanalizačnej infraštruktúry a garantovať prístup občanov k pitnej vode. Správa NKÚ upozorňuje, že „Výdavky na dary, reklamu a propagáciu vodárenských spoločností, napriek tomu, že majú monopolné postavenie v oblasti vody, boli za kontrolované obdobie vo výške 4,4 mil. eur.“ Správa jednoznačne konštatuje že: „Stav vodárenskej infraštruktúry je nevyhovujúci a dostáva sa až na kritickú úroveň“.

Infografika 1 Pre deravé potrubia sa stráca takmer tretina pitnej vody



Zdroj: NKÚ SR (2024)

Je teda zrejmé, že obce pri výkone akcionárskych práv vo vodárenských spoločnostiach zanedbávajú svoje povinnosti. Samotný manažment nerealizuje svoje plány, keď nenapĺňa investičné plány obnovy vodárenskej infraštruktúry. Ročné úniky sa na Slovensku šplhajú nad 51 miliónov kubických metrov spracovanej pitnej vody. Tieto škody predstavujú náklady a sú súčasťou regulovanej ceny, ktorú platia zákazníci. Pri zohľadnení priemernej regulovanej ceny pitnej vody ide o fakturované tržby vo výške približne 65,23 mil. eur bez DPH (80,23 mil. eur s DPH). Z toho vyplýva aj potenciálny primeraný zisk 4,1 – 8,19 mil. eur, vzhľadom na rozptyl

primeraných ziskov vodárenských spoločností. Slovenské vodárenské spoločnosti ročne obetujú približne 40 mil. eur primeraného zisku, pričom si neplnia svoje investičné plány. Takto majiteľ nemá dividendu ani zdravý podnik, kumuluje sa investičný dlh.

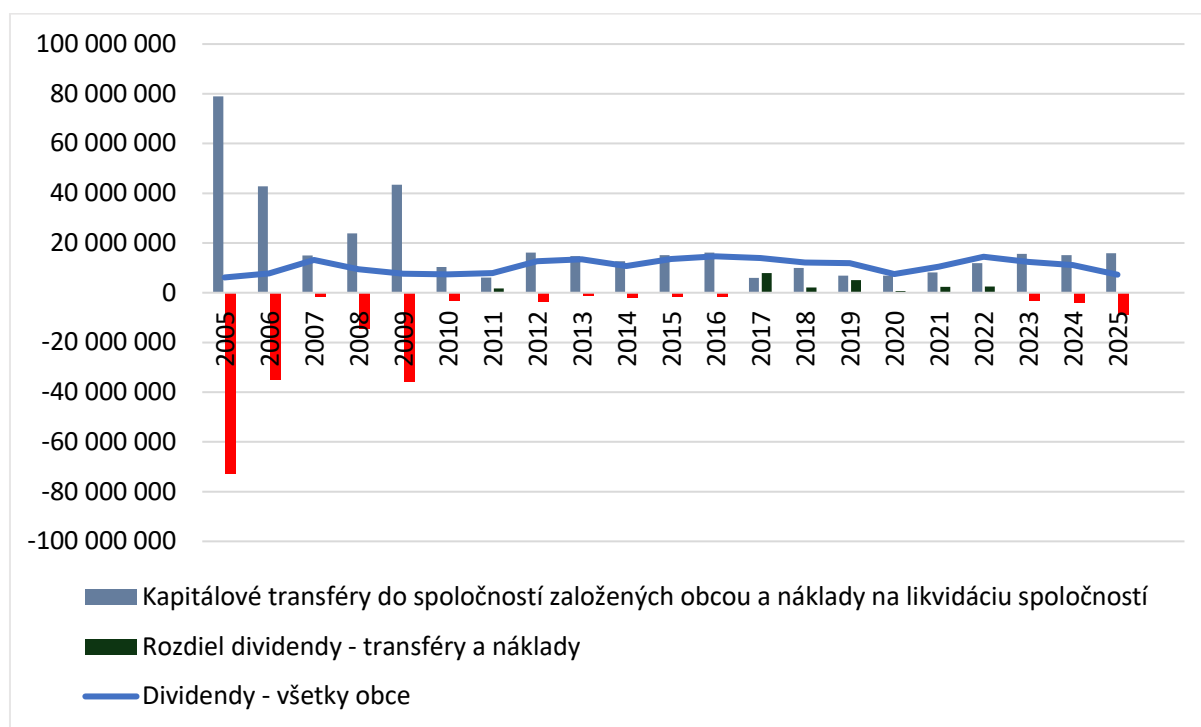
V reakcii na kontrolu NKÚ SR vláda predložila do NR SR novelu zákona č. 442/2002 Z. z., zákona o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách. Táto novela jednak dopĺňa definície obnovy, opravy a údržby verejného vodovodu a verejnej kanalizácie, ale čo je podstatnejšie, dopĺňa k obciam a právnickým osobám zriadeným podľa osobitného predpisu – na ktorých podnikaní sa majetkovou účasťou podieľajú len obce alebo združenia obcí – aj Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ako subjekt verejného práva v zmysle zákona. Štátu priznáva predkupné právo, ak by sa nejaká obec alebo obce rozhodli predat' svoju majetkovú účasť v spoločnosti zriadenej na prevádzku verejného vodovodu a verejnej kanalizácie vo verejnom záujme. Predkupné právo si vie uplatniť až rok po oznámení ponuky s predchádzajúcim súhlasom ministerstva financií.

Tento krok síce čiastočne reaguje na výsledky kontrol, ktoré NKÚ SR zverejnil vo svojej správe, na druhej strane však predstavuje porušenie decentralizačných cieľov reformy územnej samosprávy a nie je pozitívny ani z ekonomického hľadiska, keďže štát, rovnako ako obec alebo združenie obcí, sa často prezentuje ako nezodpovedný vlastník vo vzťahu k verejnému majetku. Ako sme poukázali, mnohé modely vlastníctva vodárenských spoločností vedú k oveľa pravdepodobnejšiemu dosiahnutiu verejného záujmu, ktorým je potreba zásobovať obyvateľov a iných odberateľov na území obce pitnou vodou.

### **Náklady a výnosy zo spoločností vlastnených obcami**

Obce za roky 2005 až 2024 kapitálovými transfermi, nákladmi na likvidáciu a rušenie obchodných spoločností celkovo minuli 375,5 mil. eur, pričom výnosy z dividend dosiahli iba 218 mil. eur. Na jedno euro dividend teda minuli viac ako 1,72 eura. To implikuje vysoko negatívne výnosy (ROI cez -40 %, s priemernou ročnou stratou na investíciách obcí 7,9 mil. eur). Mnohé spoločnosti by obce vedeli predat'; otázne je, akú hodnotu by dosiahli a či by bola vôbec vyššia než ich účtovná hodnota. V prípade vodární nie je možné ich privatizovať vzhľadom na zákonné obmedzenia. Iba medzi rokmi 2017 a 2022 obce získavali na dividendách viac, než boli nové vklady, transfery do spoločností či náklady na ich likvidáciu.

Graf 51 Náklady a výnosy zo spoločností vlastnených obcami (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Ak by sa mali kapitalizovať napríklad vodárenské spoločnosti, aby znížili investičný dlh, pri nezmenených povinnostiach manažmentu a sprísneniu očakávaných hospodárskych výsledkov spoločností, bola by to hlboká strata pre celý verejný sektor.

Ako je možné dosiahnuť aj vysoko ziskové a dlhodobé konzistentné hospodárenie, ukazuje analýza pri zahraničných vodárenských spoločnostiach, ale aj iných podnikoch územnej samosprávy. Je vierohodný odhad, že obce na „ušlých“ ziskoch a potenciálnych dividendách ročne prichádzajú o 50-80 mil. eur. Na tie by dosiahli, ak by podniky vlastnené obcami hospodárili zodpovedne, teda ak by štatutári naplňali povinnosť konať s odbornou (resp. náležitou) starostlivosťou a volení zástupcovia konali a nakladali s majetkom obcí hospodárne, účelne a efektívne.

#### Rámček 4 Príklady úspešných obecných podnikov

##### 1. TERMÁL s.r.o. (Veľký Meder)

- Hospodársky výsledok (2024): tržby 8,545 mil. eur, zisk 1,532 mil. eur.
- Nájom mestu: mesto Veľký Meder uvádza v záverečnom účte príjem z prenájmu – Termál s.r.o. 270 229,12 eur (2023).

- Dividenda: Spoločnosť prevažne reinvestuje svoje zisky a tak vlastné imanie spoločnosti narástlo na 13,29 mil. eur, obec vložila do spoločnosti 3,67 mil. eur.

## **2. Termálne kúpalisko Podhájska, s.r.o.**

- Hospodársky výsledok (2024): tržby 6,167 mil. eur, zisk  $\approx$  0,789 mil. eur.
- Nájom obci: Obec Podhájska v ZÚ 2023 vykazuje vysoké príjmy z prenajatých pozemkov ( $\approx$  198 661 eur) a zároveň aj iné príjmy z podnikania ( $\approx$  486 430 eur)-
- Dividenda: Spoločnosť reinvestuje zisky do majetku a nevypláca dividend a preto vlastné imanie narástlo spoločnosti na 14,1 mil. eur (v pandemickom roku spoločnosť mala stratu cez 2 mil. eur), pričom obec vložila do spoločnosti 635 tis. eur.

## **3. VADAŠ, s.r.o. (Štúrovo)**

- Hospodársky výsledok (2024): tržby 8,641 mil. eur, zisk 1,232 mil. eur.
- Väzba na mesto: Mesto Štúrovo je vlastníkom firmy VADAŠ (mestská spoločnosť, prevádzkuje areál).
- Nájom/platby mestu: mesto získava príjmy z prenájmov majetku viazané na areál kúpaliska; zároveň CRZ ukazuje priebežné zmluvné vzťahy medzi mestom a VADAŠ (spolupráca, prevádzkové dohody).
- Dividenda: Mesto neinkasuje dividendy, spoločnosť však kumuluje zisky a dnes má vlastné imanie cez 13 mil. eur. (vklady mesta do spoločnosti boli 839 tis. eur)

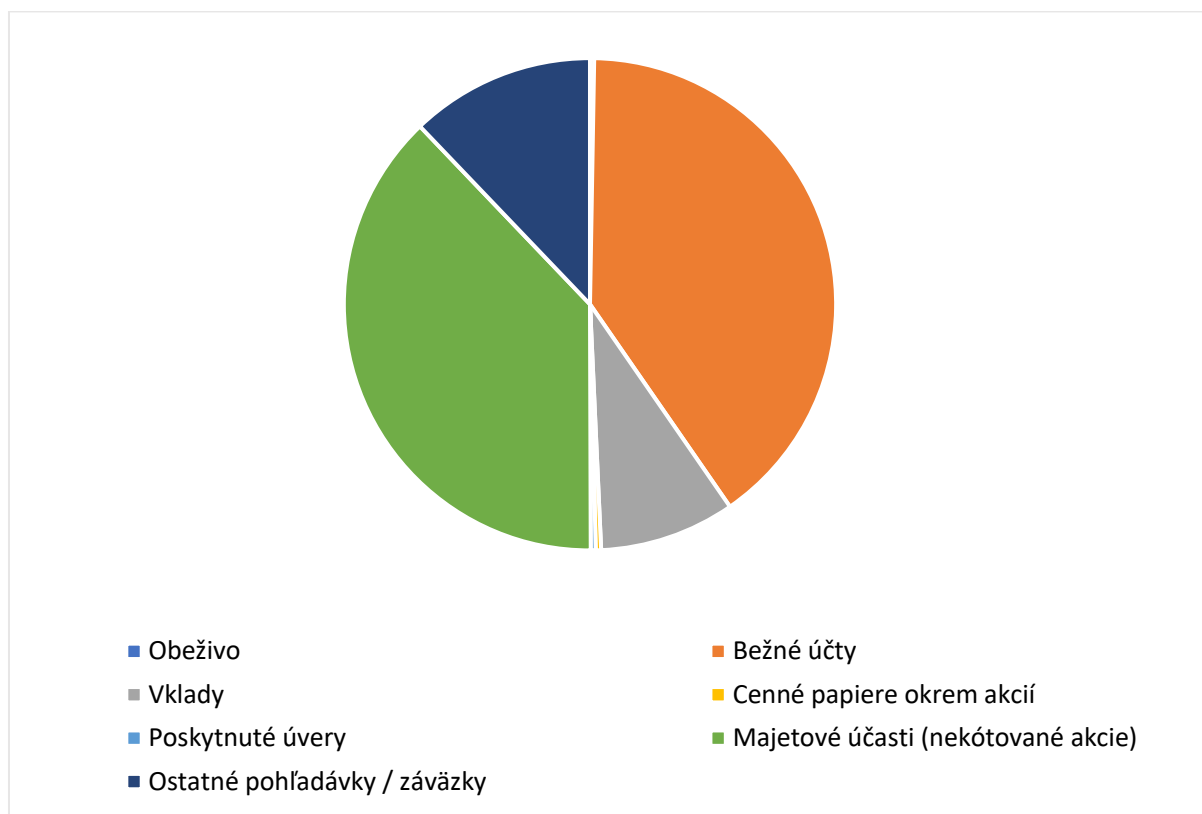
## **4. Kameňolom Sokolec s.r.o. (obec Bzenica)**

- Hospodársky výsledok (2024): tržby  $\approx$  1,521 mil. eur, zisk  $\approx$  309 457 eur.
- Dividenda: obec Bzenica dlhodobo inkasuje podiel na zisku vo forme dividendy; Vklad obce do spoločnosti je 169,3 tis. eur a obec získala na dividendách 181 487 eur v roku 2024, 185 831 eur v roku 2023, 175 026 eur v roku 2022, 247 137 eur v roku 2021 a dekády pravidelne má dividendový príjem zo svojho majetku v obchodných spoločnostiach.

### Finančný (peňažný majetok) miestnej samosprávy

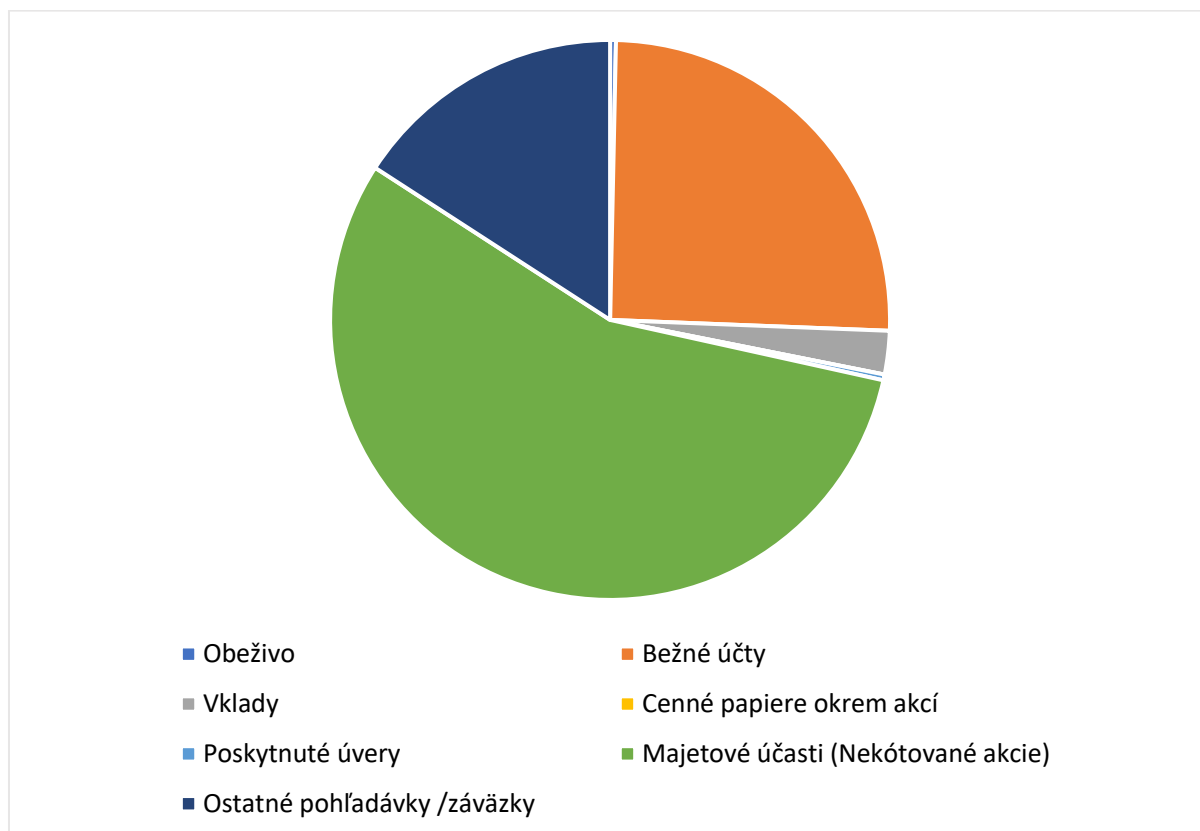
Miestna samospráva disponuje značným finančným majetkom. Ten pozostáva predovšetkým z prostriedkov na peňažných/finančných účtoch (približne 2 213 mil. eur), cenných papierov (dlhopisy) a poskytnutých úverov (v objeme 30 mil. eur), majetkových účastí v dcérskych akciových podnikoch (vo výške 1 702 mil. eur) a ostatných pohľadávok (545 mil. eur, všetky údaje sú k prvému kvartálu 2025). Táto štruktúra sa oproti roku 2015 zmenila, pričom najviac narástli prostriedky na peňažných/finančných účtoch.

Graf 52 Finančný majetok (aktíva) miestnej samosprávy (2025Q1)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

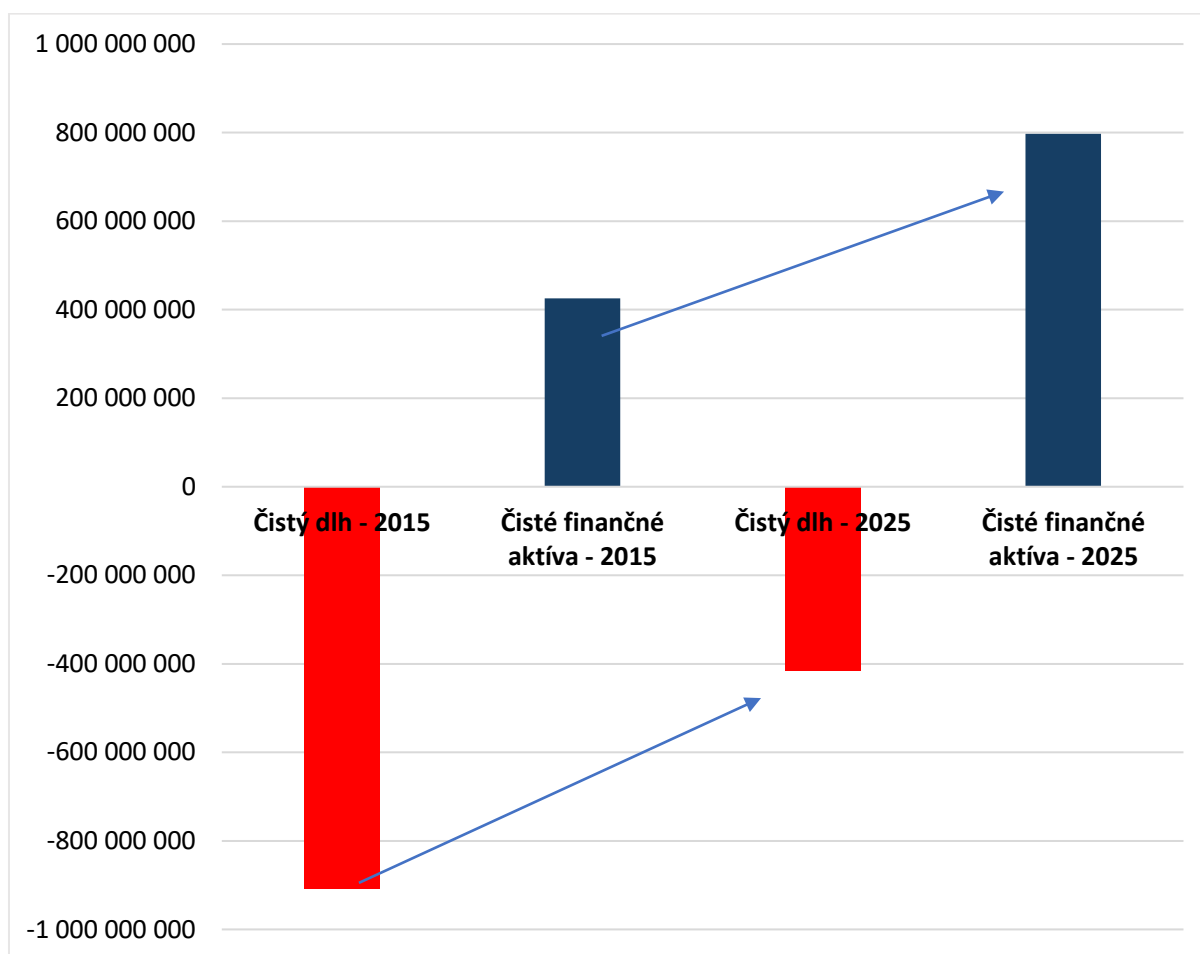
Graf 53 Finančný majetok (aktíva) miestnej samosprávy (2015Q1)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Zároveň medzi rokmi 2015 a 2025 miestna samospráva mierne znížila celkové zadĺženie (čistý dlh), taktiež narástli aj čisté finančné aktíva obcí. Tento pozitívny výhľad však maskuje skôr nárast prostriedkov na peňažných/finančných účtoch, ktorý bol rýchlejší ako rast dlhov miestnej samosprávy. V prvom kvartáli roku 2015 miestna samospráva mala celkové zadĺženie 1 717 mil. eur, v roku 2025 to je už 2 629 mil. eur.

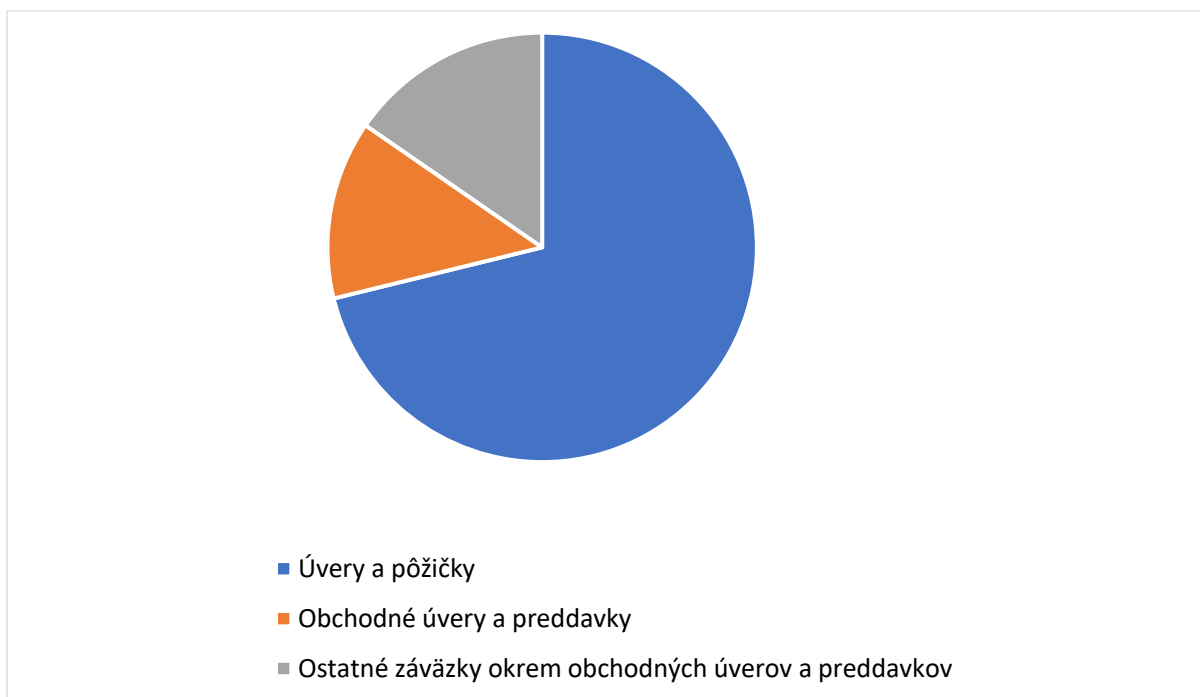
Graf 54 Čisté finančné aktíva a dlh miestnej samosprávy 2015 vs. 2025 (v eur)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

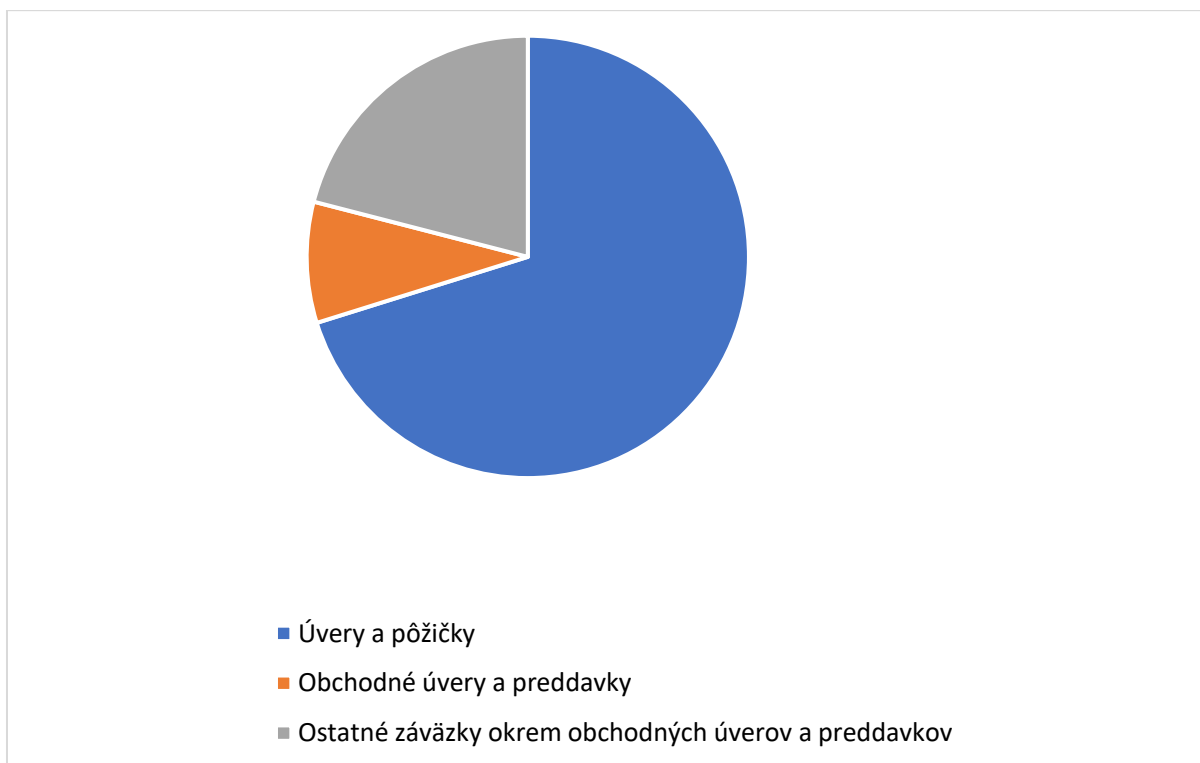
Tak ako v roku 2015 až 70 % pasív tvorili dlhy miestnej samosprávy, aj v roku 2025 až 71 % pasív tvorili dlhy. Štruktúru pasív zobrazujú nasledovné grafy (Graf 55 a Graf 56):

Graf 55 Finančné záväzky miestnej samosprávy (2025Q1)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Graf 56 Finančné záväzky miestnej samosprávy (2015Q1)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

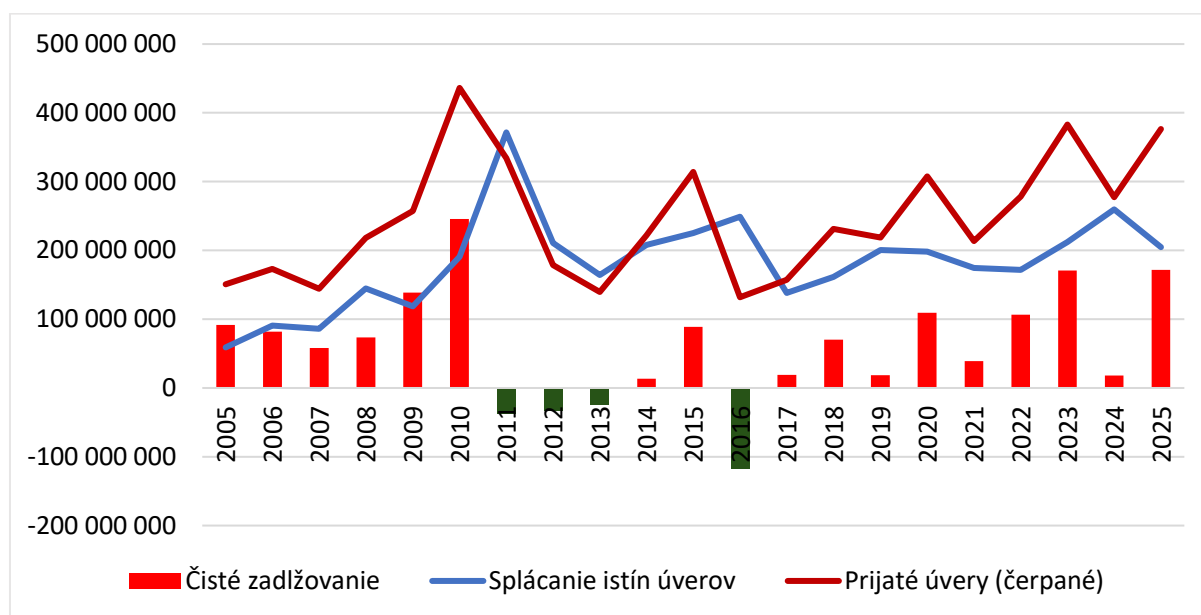
Tento vývoj je vo veľkej miere dôsledkom sprísnenia rozpočtových pravidiel miestnej samosprávy počas finančnej krízy a zavedenia dlhových brzd. Ich efektívnosť vyplýva z definície, a keďže dlhová brzda je naviazaná na bežné príjmy obcí, s ich nárastom (aj vďaka zvyšovaniu miestnych daní) začali obce brať nové úvery.

Je evidentné, že obce, vrátane veľkých, väčšinou nemajú vôľu efektívne spravovať svoje peňažné aktíva. Aj napriek extrémne nízkym, a určité obdobie aj nulovým sadzbám vďaka politike ECB (kvantitatívne uvoľňovanie), obce nehľadali iné zdroje potenciálnych príjmov zo svojho peňažného majetku, napríklad prostredníctvom kúpy dlhopisov alebo iných nástrojov kapitálového trhu. Tento stav demonštruje aj úrokový príjem obcí z peňažného majetku, ktorý v roku 2024 dosiahol iba 7 904 996,42 eur na 2,2 mld. eur peňažného majetku, čo predstavuje efektívnu úrokovú mieru len 0,35 % p.a.

Obce pritom v roku 2024 uhradili na svojich dlhoch 36 532 174,12 eur úrokových nákladov z približne 2 600 mil. eur dlhov, čo dáva efektívnu úrokovú mieru 1,405 % p.a. Obce stále majú v pasívach staršie dlhy, čerpané počas obdobia extrémne nízkych úrokových sadzieb, a ich refinancovanie bude znamenať výrazný nárast úrokových nákladov. V roku 2025 obce indikujú, že budú brať úvery vo výške 376,5 mil. eur, pričom splatné istiny existujúcich dlhov sú 204,9 mil. eur. To znamená, že obce si zoberú nové úvery vo výške 171,6 mil. eur a je vysoko pravdepodobné, že mnohé z nich budú refinancovať staršie úvery za horších podmienok.

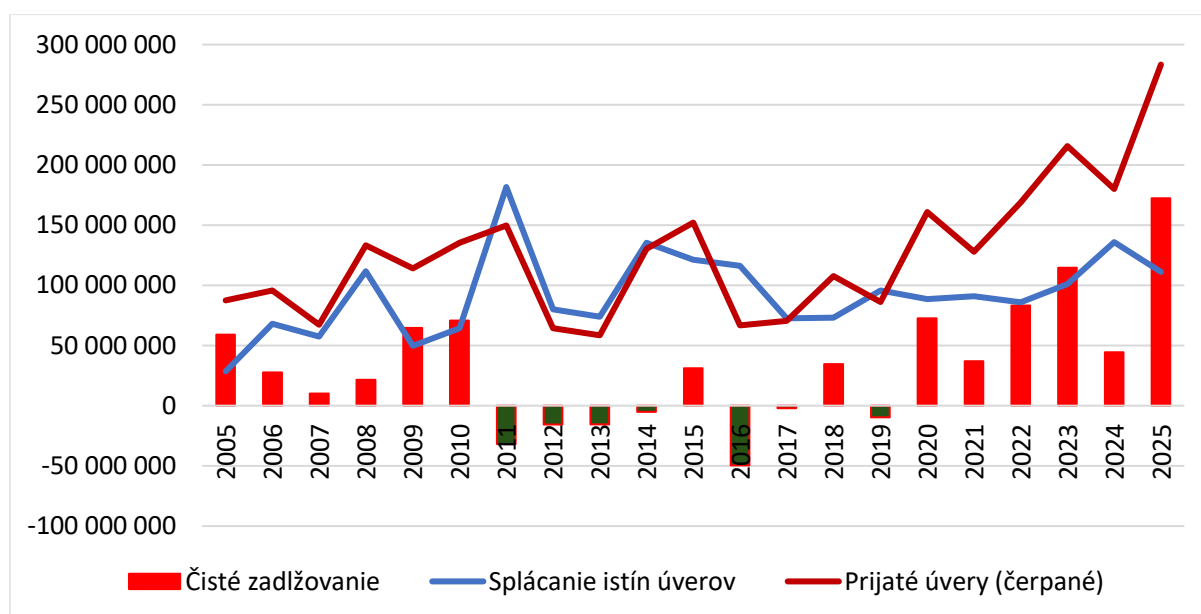
Obce nevyužili priaznivé úrokové obdobie veľmi nízkych sadzieb na reštrukturalizáciu dlhov a zafixovanie si nízkych nákladov na dlhé obdobie. To dokazuje aj fakt, že čisté zadlžovanie obcí začalo dramaticky rásť až po období veľmi nízkych úrokových sadzieb, teda po roku 2021. V tomto kontexte sa menšie obce, pravdepodobne vzhľadom na svoju opatrnosť skôr než finančnú kompetenciu, správajú odlišne od veľkých obcí.

Graf 57 Zadlžovanie obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)



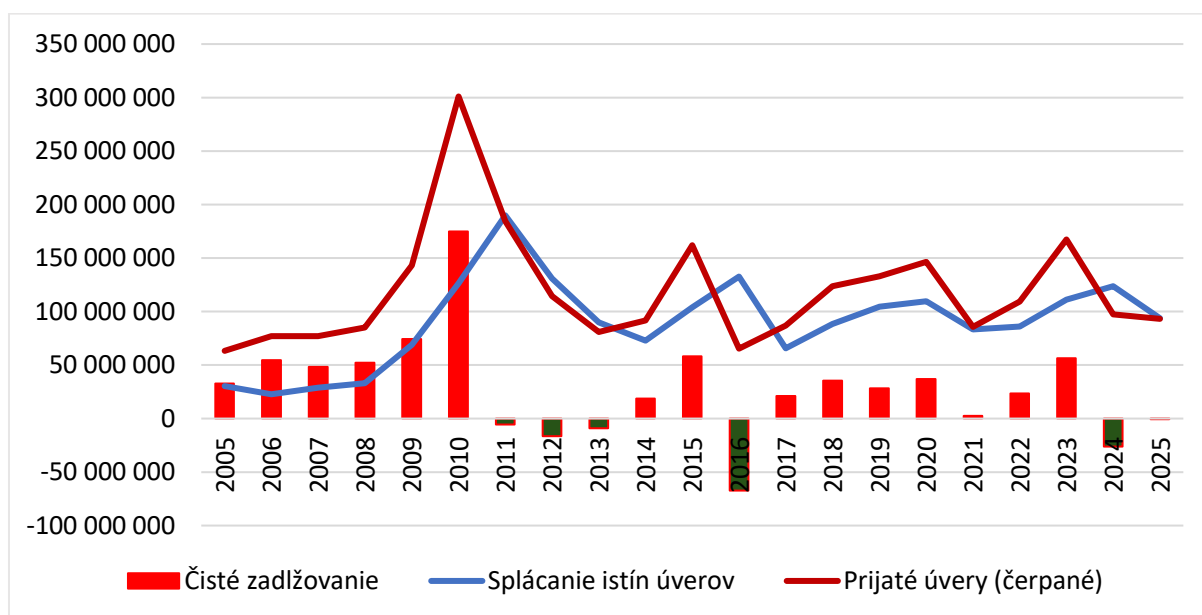
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Graf 58 Zadlžovanie veľkých obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)



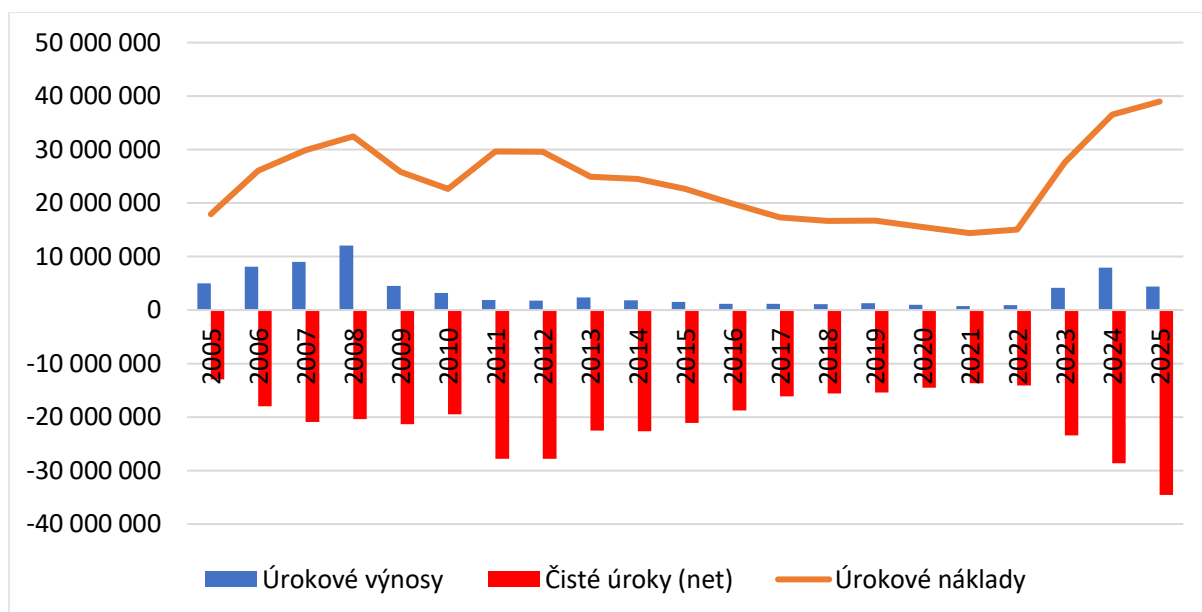
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Graf 59 Zadlžovanie ostatných obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025)



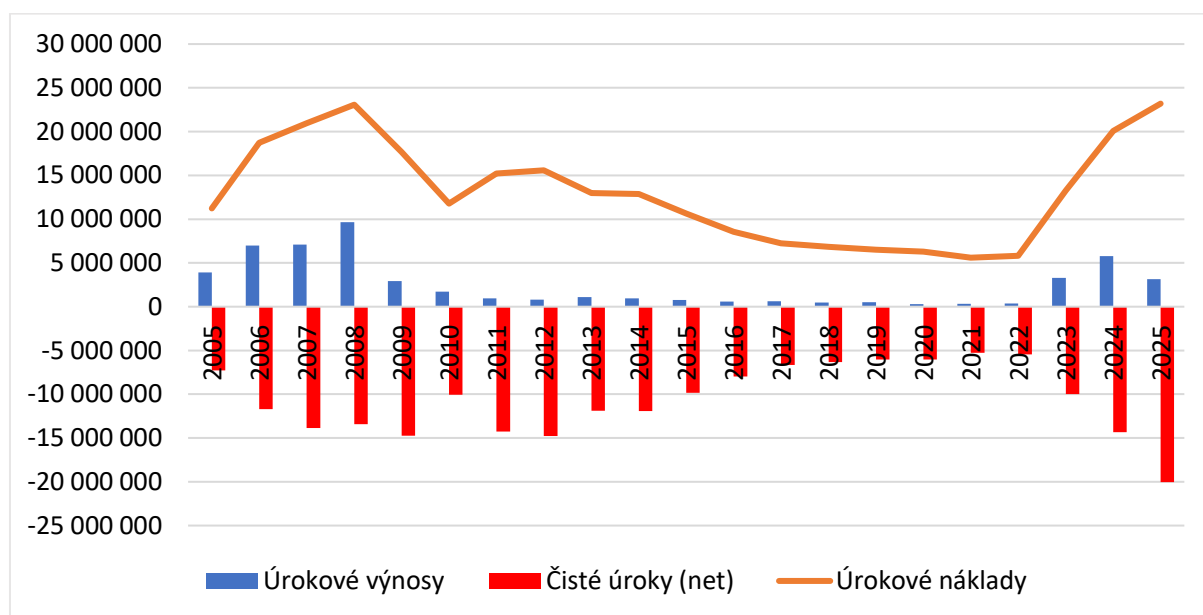
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Graf 60 Úrokové výnosy a náklady obcí na Slovensku (v eur, 2005-2025)



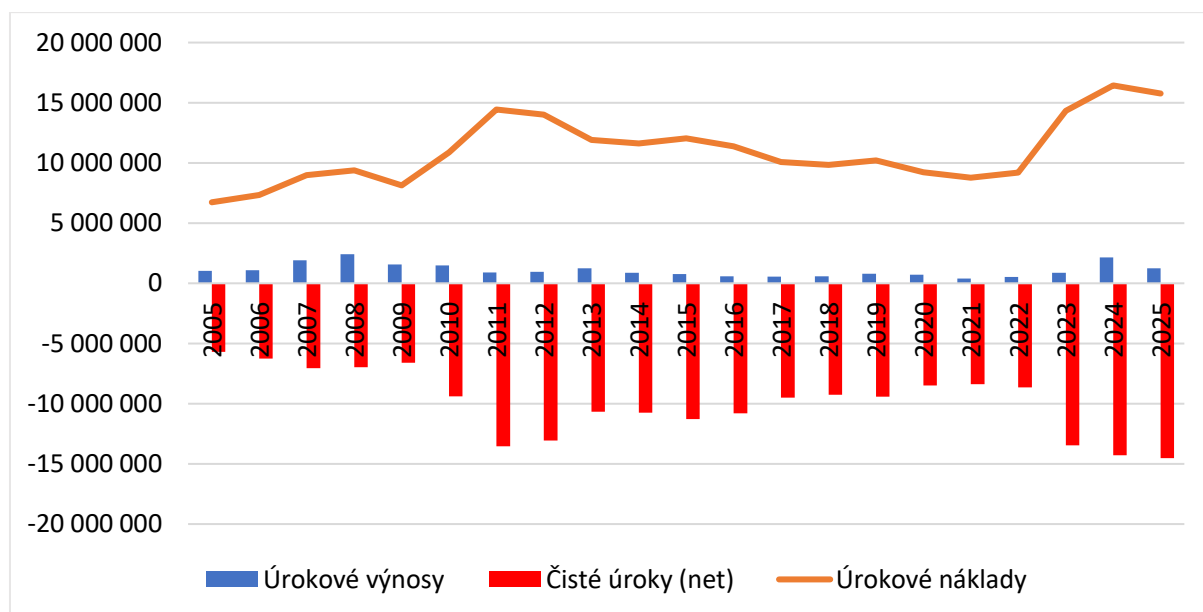
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Graf 61 Úrokové výnosy a náklady veľkých obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Graf 62 Úrokové výnosy a náklady ostatných obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)

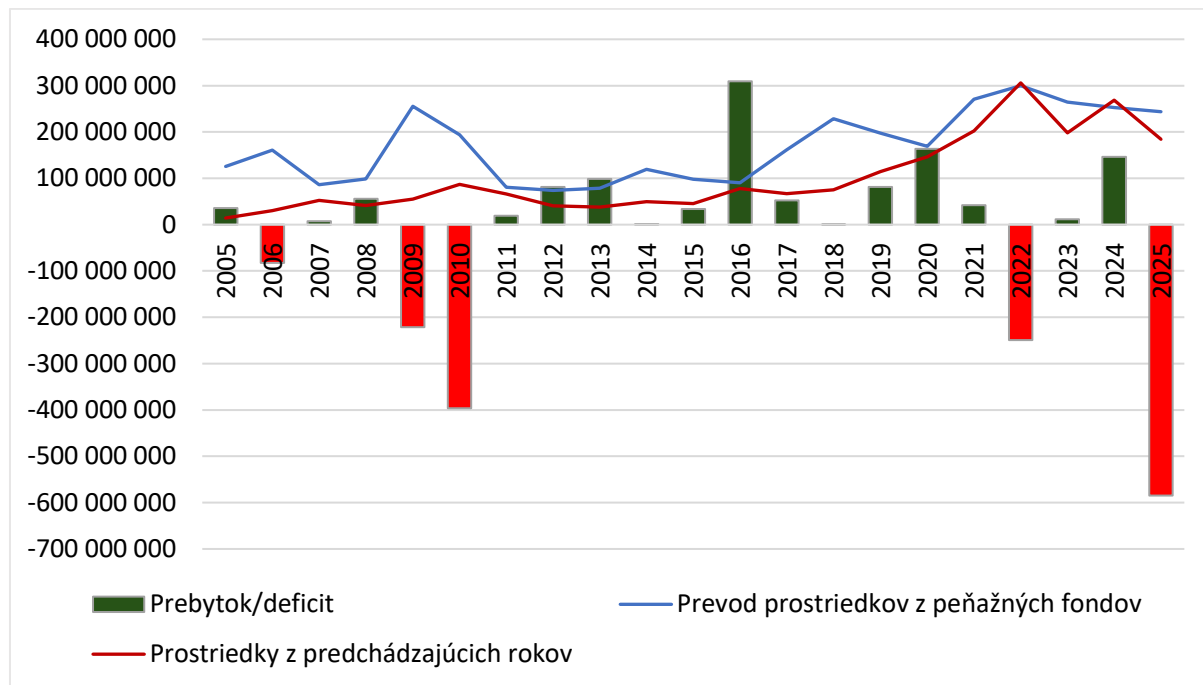


Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Obce pri svojom bežnom hospodárení hospodária síce prebytkovo, avšak po zohľadnení kapitálových výdavkov sa obraz mení. Prevody z minulých rokov a čerpanie mimorozpočtových fondov, finančné operácie spolu s bráním si úverov kryjú deficit, ale efektívnosť nakladania s týmito zdrojmi sa v čase znižuje, keďže často obce čerpajú úvery alebo prostriedky z mimorozpočtových zdrojov, pričom investície nevedia realizovať v predpokladanom čase,

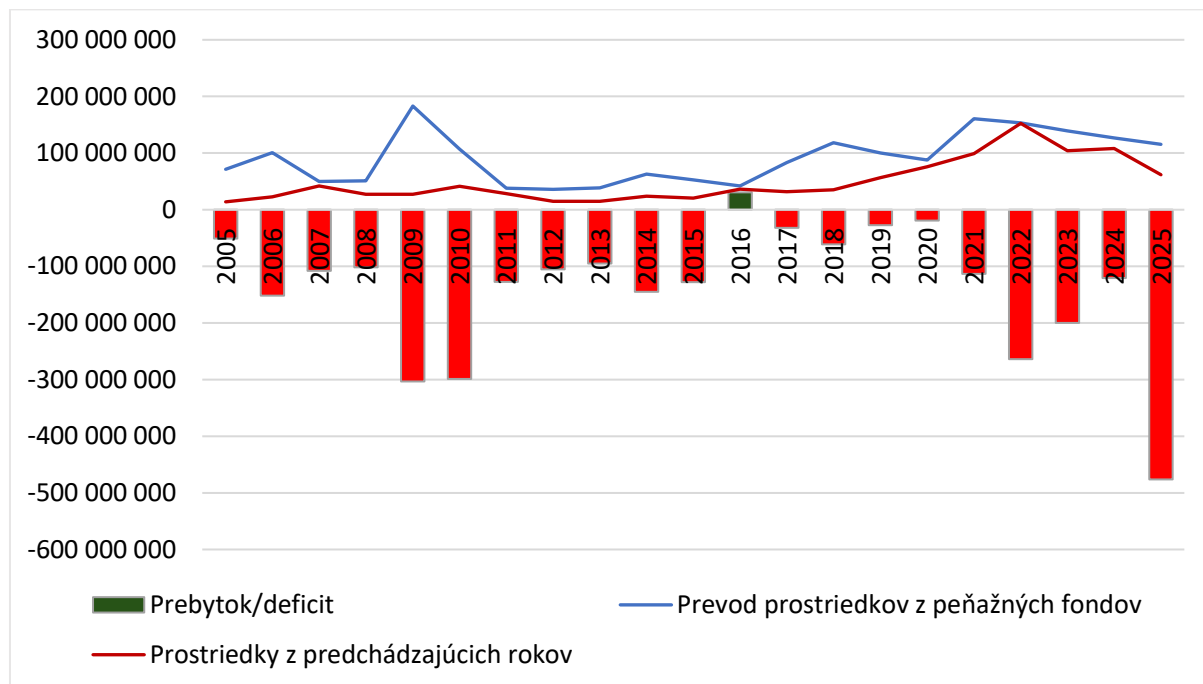
často sa posúvajú o mesiace a nie výnimočne aj o roky. To vedie aj k tomu, že obce prichádzajú o alokované či zazmluvnené zdroje z rozpočtu EÚ.

Graf 63 Hospodárenie obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)



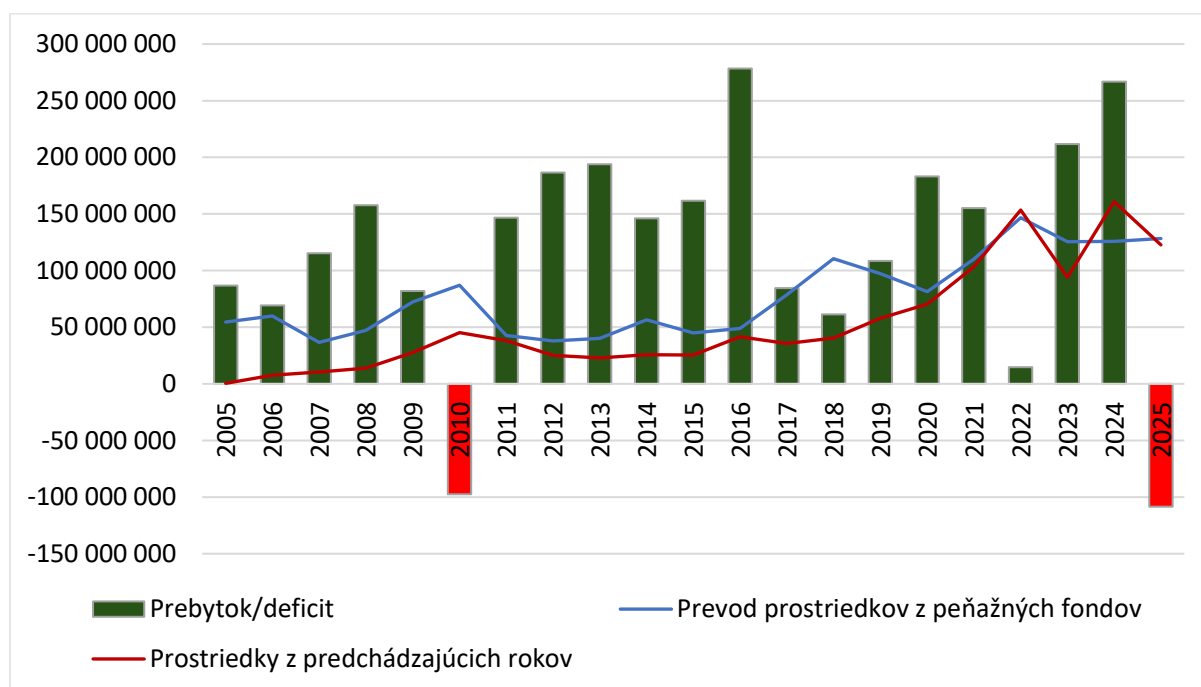
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Graf 64 Hospodárenie veľkých obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Graf 65 Hospodárenie ostatných obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Je zrejmé, že obce, vrátane tých najväčších, nemajú vybudovaný finančný manažment, ktorý by formuloval dlhodobú stratégiu správy finančných aktív a pasív a snažil sa minimalizovať úrokové náklady a zároveň maximalizovať výnosy z finančných či peňažných aktív. V praxi obce nechávajú svoje finančné prostriedky „ležať“ na účtoch, a ak banky neposkytujú žiadne úroky, nikoho to nezaujíma. Branie úverov nie je prejavom efektívnej správy záväzkov, ale skôr nutnosťou, keď obec potrebuje dofinancovať investičný projekt, na ktorý stratila iný nenávratný zdroj financovania (napr. zdroje EÚ) alebo nebola schopná disciplinovanou alokáciou zdrojov a škrtením nákladov vytvoriť dostatočné prebytky na budúce investície, ako to vyžaduje zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

O nadstavbe a manažovaní majetku ako celku sa ani nedá hovoriť – okrem správy finančných prostriedkov by mala obec zabezpečovať aj reprodukciu majetku a iných záväzkov v dlhodobom horizonte, ako aj efektívnu administráciu dcérskych spoločností. Vzhľadom na stav majetku, implicitné zadĺženie a výsledky správy dcérskych spoločností je zrejmé, že obce svoje povinnosti pri správe vlastného majetku – či už finančného, hmotného alebo podielov v dcérskych spoločnostiach – neplnia.

Nedbanlivosť obcí je evidentná aj v oblasti nízkorizikovej a konzervatívnej správy voľných finančných prostriedkov. Obce by mohli realizovať mesačné, kvartálne či dlhodobejšie

depozitá, nákupy dlhopisov alebo iných cenných papierov z prostriedkov operatívnych peňažných prostriedkov či mimorozpočtových fondov. Vierohodne sa dá odhadnúť, že obce týmto spôsobom ročne prichádzajú o 30–40 miliónov eur na úrokových príjmoch, a to pri nízkorizikovej a konzervatívnej stratégii finančného riadenia.

Rámček 5 Príklady, keď obce nenakladali s majetkom hospodárne, účelne a efektívne

#### **Bratislava – električka Bosákova–Janíkov dvor**

Bratislava dokončila trať v dĺžke 3,9 km s premávkou od 27. 7. 2025, bez kolaudácie v predčasnom užívaní, pôvodne premávka mala byť spustená koncom roka 2023. Projekt je fázovaný medzi rokmi 2014–2020 a 2021–2027; mesto v prvej fáze nevyčerpalo zdroje EÚ a zároveň schválilo účelový úver 55 mil. eur od ČSOB (čerpanie do 12/2025) na dofinancovanie a prekrytie cash-flow. Meškania spôsobili zásahy mesta do pripraveného projektu, následne povolenia a zdražovanie v rokoch 2022–2023; časť objektov sa dokončuje popri prevádzke. Mesto nevyčerpalo eurofondy z prvej fázy, následne dofinancovalo projekt úverom..

#### **Košice – Slanecká cesta**

Rozšírenie a modernizácia Slaneckej cesty meškalo, pôvodne august 2023, náhradný termín 22. 12. 2023 sa tiež nestihol. V júni 2024 ju mesto otvorilo bez kolaudácie v predčasnom užívaní. Kľúčový problém bol zásah zastávok a cyklotrasy do ochranného pásma 110 kV; dohoda dáva 12 mesiacov na úpravy. Cena narástla z približne 11,87 mil. eur na 18,47 mil. eur. Pre zmeškaný termín prišli Košice o časť zdrojov EÚ a voči zhotoviteľovi žiadajú penále.

#### **Košice – MET a neuznaná DPH**

Po modernizácii električkových tratí EK/RO neuznali DPH; mestu chýbalo približne 14,5 mil. eur. Vláda v roku 2018 schválila bezúročnú návratnú finančnú výpomoc v rovnakej sume na preklopenie výpadku. Dôvodom bol výklad, že pri mestskej infraštruktúre prevádzkovej platiteľom DPH nie je DPH oprávneným výdavkom. Administratívny zásah nezmenšil rozsah stavby, no navýšil dlhové zaťaženie voči štátu.

#### **Nitra – Kreatívne centrum (Martinský vrch & Kino Palace)**

Koncom roka 2023 hrozilo, že bez rýchlych úhrad faktúr mesto príde o NFP; poslanci preto schválili predfinancovanie (preklenovací úver viazaný na KC) a rámcovo aj bankový úver do

10 mil. eur na dofinancovanie investícií. Dôvody boli oneskorené refundácie, indexácia cien a práce navyše; bez predfinancovania by boli výdavky neuznané. Krátkodobý úver sa mal splácať po nabehnutí NFP.

#### **Hodejov – Múzeum „Údolie Gortvy“ v kaštieli**

Obec obnovila národnú pamiatku z EÚ (~1,3 mil. eur), no prevádzka dlhodobo zaťažovala rozpočet, preto si vzala úver v Prima banke. K 31. 12. 2023 eviduje zostatok na „úvere na múzeum“ 13 806,89 eur (pôvodne 210 851,38 eur), splatnosť do roka 2025. Dôvody tlaku: malá daňová základňa, nároky na personál a udržateľnosť. Múzeum funguje, úver sa postupne spláca.

#### **Bátka – Kanalizácia (2. etapa, zrušená)**

Obec mala NFP 1 171 420,83 eur na kanalizáciu (termín do 11/2023). Po vysúťažení chcel zhotoviteľ navýšiť cenu; administratívne by sa dodatky nestihli a hrozilo neuznanie výdavkov. Samospráva preto dotáciu vrátila a projekt nezrealizovala, aby sa vyhla sankciám a zadlženiu. Dôvody: prudké zdražovanie po roku 2022 a šibeničná uzávierka programového obdobia 2014–2020.

### **1.10 1.10 Nakladanie s odpadmi**

Odpadové hospodárstvo tvorí dôležitú časť rozpočtov obcí, a to tak na príjmovej strane (poplatky za komunálny odpad a drobný stavebný odpad a príspevky poskytované Environmentálnym fondom), ako aj na výdavkovej strane (financovanie nákladov súvisiacich so zberom a zneškodnením či zhodnotením komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu, prevádzkou zberných dvorov, čistením ulíc a podobne).

#### **Rozsah a vývoj povinností obcí**

Povinnosti obcí v oblasti nakladania s odpadom upravuje primárne zákon NR SR č. 79/2015 o odpadoch. Obce sú podľa zákona povinné zabezpečovať zber zmesového komunálneho odpadu (ZKO) vznikajúceho na ich území a najmenej dvakrát ročne zorganizovať zber objemného odpadu, drobného stavebného odpadu (do 1 m<sup>3</sup>) a komunálnych odpadov s obsahom nebezpečných látok.

Pri zneškodňovaní ZKO ukladaním na skládky odpadov bude po opakovaných odkladoch od roku 2027 povinnou jeho mechanicko-biologická úprava (MBÚ), čo bude dodatočnou

nákladovou položkou premietnutou aj do obstarávania služieb nakladania s komunálnym odpadom, resp. do nákladov komunálnych podnikov. Na druhej strane je už účinnou povinnosťou vyplývajúcou zo zákona NR SR č. 214/2021 Z. z. o podpore ekologických vozidiel cestnej dopravy požiadavka zapojenia nízkoemisných a bezemisných vozidiel do zberu komunálneho odpadu, čo nadväzne predstavuje dodatočný náklad vo verejných obstarávaníach<sup>58</sup>.

Okrem toho sú obce povinné zaviesť a prevádzkovať triedený zber vybraných prúdov odpadov, ktorými sú *biologicky rozložiteľný kuchynský odpad (BRKO), jedlé oleje a tuky, biologicky rozložiteľný odpad zo záhrad a parkov (BRO)* a textil.

Rozsah týchto odpadov sa priebežne rozširuje. Najnovšou povinnosťou je triedený zber textilného odpadu od 1. 1. 2025,<sup>59</sup> na splnenie povinnosti však obci postačuje oddelený zber textilu v rámci zberného dvora alebo inými spôsobmi prostredníctvom už zavedených schém.<sup>60</sup> Povinnosť triedeného zberu BRKO sa na väčšinu miest, vrátane všetkých krajských miest vzťahuje od 1. 1. 2021, v prípade Bratislavy a Košíc od 1. 1. 2023, pričom ide o významnú dodatočnú nákladovú položku.<sup>61</sup>

V prípade triedených zložiek komunálneho odpadu, ktoré spadajú pod rozšírenú zodpovednosť výrobcov (napríklad plasty, papier a lepenky, sklo, elektrozariadenia, pneumatiky, staré vozidlá), obec nie je povinná financovať ich zber a nakladanie s nimi. Obec však musí umožniť organizáciám zodpovednosti výrobcov, výrobcom elektrozariadení, batérií či obalov, aby na ich náklady zaviedli a prevádzkovali vlastné systémy zberu a využívali existujúcu obecnú infraštruktúru.

Ďalšie povinnosti obcí spojené s odpadovým hospodárstvom zahŕňajú rôzne evidenčné a ohlasovacie povinnosti upravené zákonom o odpadoch a vyhláškou MŽP SR č. 366/2015. Do

---

<sup>58</sup> ODPADY-PORTAL.SK (2021): ZBEROVÉ FIRMY MUSIA POUŽÍVAŤ EKOLOGICKÉ AUTÁ. HROZÍ RAST CENY ZA ZBER ODPADOV (<https://www.odpady-portal.sk/Dokument/106337/ZBEROVE-FIRMY-MUSIA-POUZIVAT-EKOLOGICKE-AUTA-HROZI-RAST-CENY-ZA-ZBER-ODPADOV.ASPX>)

<sup>59</sup> Zákon o odpadoch (<https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/79/20250101.html#paragraf-81.odsek-7.pismo-c>)

<sup>60</sup> Ministerstvo životného prostredia SR (2025): Metodická príručka pre obce k nakladaniu s textilom (<https://www.minzp.sk/aktuality/metodicka-prirucka-obce-k-nakladaniu-textilom-od-1-1-2025.html>)

<sup>61</sup> Odhad Zväzu odpadového priemyslu z roku 2024 hovorí o priemerných nákladoch na úrovni 405 eur za tonu. Odpady-portal.sk (2024): Rozbehli sme tendre a chystáme VZN. Odklad MBÚ spôsobuje chaos (<https://www.odpady-portal.sk/Dokument/108403/uprava-odpadov-poplatky-odpady-vzn-mesta.aspx>)

28. 2. každého roka je obec povinná nahlásiť MŽP SR a príslušnej OZV údaje o produkcii ZKO, odpadov z obalov a neobalových výrobkov. Povinnosťou obce je tiež minimálne raz za rok uskutočniť informačnú kampaň zameranú na zvyšovanie triedenia biologicky rozložiteľných odpadov.

### Financovanie nakladania s odpadmi

Pri určovaní poplatkov za komunálne odpady a drobné stavebné odpady obec vychádza primárne zo zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Sadzby poplatkov je obec v zmysle zákona o poplatkoch povinná stanoviť vo VZN nasledovne:

- paušálne za osobu a kalendárny deň v sume najmenej 0,02 eura a najviac 0,2 eura, pričom paušálna sadzba poplatku môže byť vyjadrená aj v sume za kalendárny rok;
- za nevážený množstvový zber odpadu v sume najmenej 0,01 eura a najviac 0,2 eura za jeden liter alebo dm<sup>3</sup> komunálnych odpadov, ak v obci nebol zavedený vážený množstvový zber drobného stavebného odpadu;
- za vážený množstvový zber drobného stavebného odpadu v sume najmenej 0,01 eura a najviac 0,2 eura za jeden kilogram takýchto odpadov.

Obec je zároveň povinná umožniť množstvový zber komunálneho odpadu právnickým a fyzickým osobám – podnikateľom, ktorí oň požiadajú a spĺňajú podmienky merateľnosti a bezpečného uskladnenia. Pri plošnom zavedení množstvového zberu musí obec ponúknuť minimálne tri veľkosti zberných nádob a flexibilný interval vývozu.

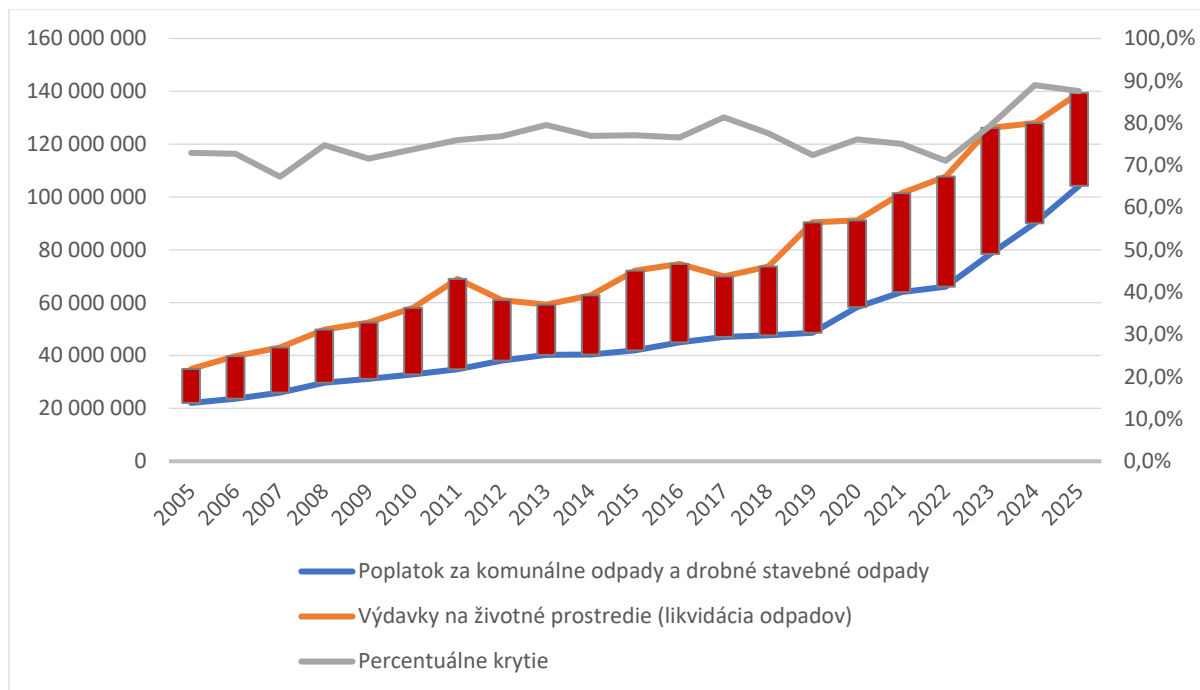
Poplatok za odpad, ktorého sadzbu obec určuje prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia (VZN), **musí vychádzať zo skutočných nákladov a výnos smie obec použiť len na činnosti odpadového hospodárstva**; zároveň výnos z poplatkov by mal plne pokrývať náklady obce spojené odpadovým hospodárstvom. Na druhej strane podľa Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ SR) je bežnou praxou<sup>62</sup>, že niektoré obce nakladanie s odpadmi krížovo dotujú

---

<sup>62</sup> Podľa NKÚ SR „v takmer polovici kontrolovaných obcí a miest sa vyskytol zásadný problém, ktorým bolo dopĺňanie finančných prostriedkov na nakladanie s odpadmi z obecného rozpočtu napriek tomu, že za túto činnosť majú platiť občania.“ NKÚ SR (2025): Odpad končí vo väčšine prípadov na skládkach, Slovensko zaostáva v triedenom zbere ([https://www.nku.gov.sk/aktuality/-/asset\\_publisher/OkVQsC5cs53F/content/odpad-konci-vo-vacsine-pripadov-na-skladkach-slovensko-zaostava-v-triedenom-zbere-duplikat-1](https://www.nku.gov.sk/aktuality/-/asset_publisher/OkVQsC5cs53F/content/odpad-konci-vo-vacsine-pripadov-na-skladkach-slovensko-zaostava-v-triedenom-zbere-duplikat-1))

a poplatky za odpad určujú vo výške, ktorá nepostačuje na krytie nákladov súvisiacich s odpadmi<sup>63</sup>. Podľa odhadu ZMOS z roku 2022<sup>64</sup> obce vyberanými poplatkami pokrývajú náklady spojené s nakladaním s komunálnymi odpadmi len na úrovni 73 %.<sup>65</sup>

Graf 66 Výnosy veľkých obcí z poplatku za odpad vs. výdavky veľkých obcí na odpadové hospodárstvo (v eurách, 2005-2025)



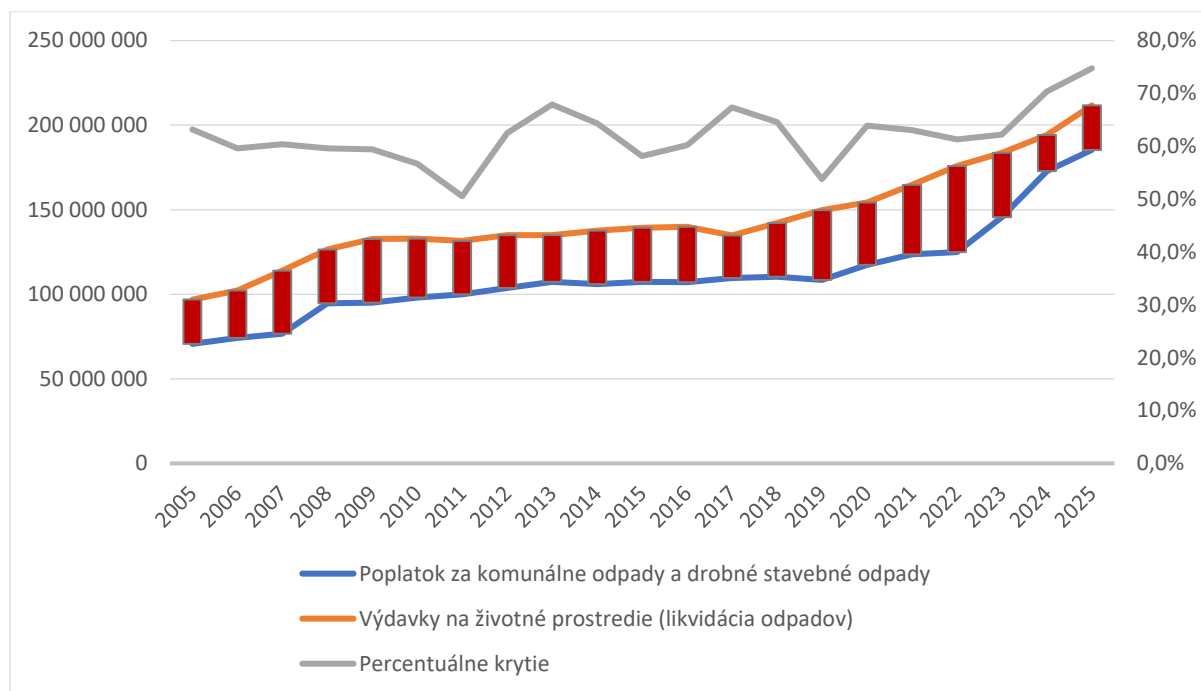
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

<sup>63</sup> NKÚ SR (2018): Závěrečná správa – Efektivnost' a účinnost' tříděného zberu komunálního odpadu (<https://www.nku.gov.sk/documents/33855/590548/96466--110.pdf/5f0e0fa7-c16e-f1f2-46ff-c881bb499107?t=1699825161935&csrt=3009669093283604872>)

<sup>64</sup> Združenie miest a obcí Slovenska (2022): Miestne dane a poplatky ako nástroj na skvalitnenie života obyvateľov miest a obcí (analytická štúdia) (<https://www.zmos.sk/oznamy/miestne-dane-a-poplatky-ako-nastroj-na-skvalitnenie-zivota-obyvatelov-miest-a-obci.html>)

<sup>65</sup> Tamtiež

Graf 67 Výnosy ostatných obcí z poplatku za odpad vs. výdavky ostatných obcí na odpadové hospodárstvo (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

#### Rámček 6 Protest prokurátora vo veci porušenia zákona pri ustanovení poplatku za odpad

V máji 2025 vydal prokurátor okresnej prokuratúry v Poprade upozornenie adresované mestu Vysoké Tatry vo veci porušenia zákona pri ustanovení miestneho poplatku za komunálny odpad a drobný stavebný odpad. Mesto prokuratúre poskytlo informáciu, že od prijatia doposiaľ uplatňovaného VZN č. 5/2020 sa náklady mestskej zberovej spoločnosti VPS Vysoké Tatry vynaložené na službu dodávanú mestu – manipuláciu s komunálnym a drobným stavebným odpadom, ktorá je následne fakturovaná mestu – zvýšili takmer na dvojnásobok, a to zo sumy 441 449 eur v roku 2021 (z toho výdavky na skládku 136 800 eur ročne) na náklady v sume 813 000 eur (z toho výdavky na skládku 202 910 eur), ktoré VPS Vysoké Tatry, s.r.o. odhaduje pre rok 2025. Vychádzajúc zo skutočnosti, že sadzby miestneho poplatku sa od roku 2021 nemenili a že skutočné náklady mesta sa zvýšili takmer dvojnásobne, prokurátor konštatuje, že mesto Vysoké Tatry si zákonnú povinnosť podľa § 81 ods. 12 zákona o odpadoch nesplnilo, t. j. že sadzba poplatku nezohľadňuje reálne náklady mesta v tejto rozpočtovej kapitole.

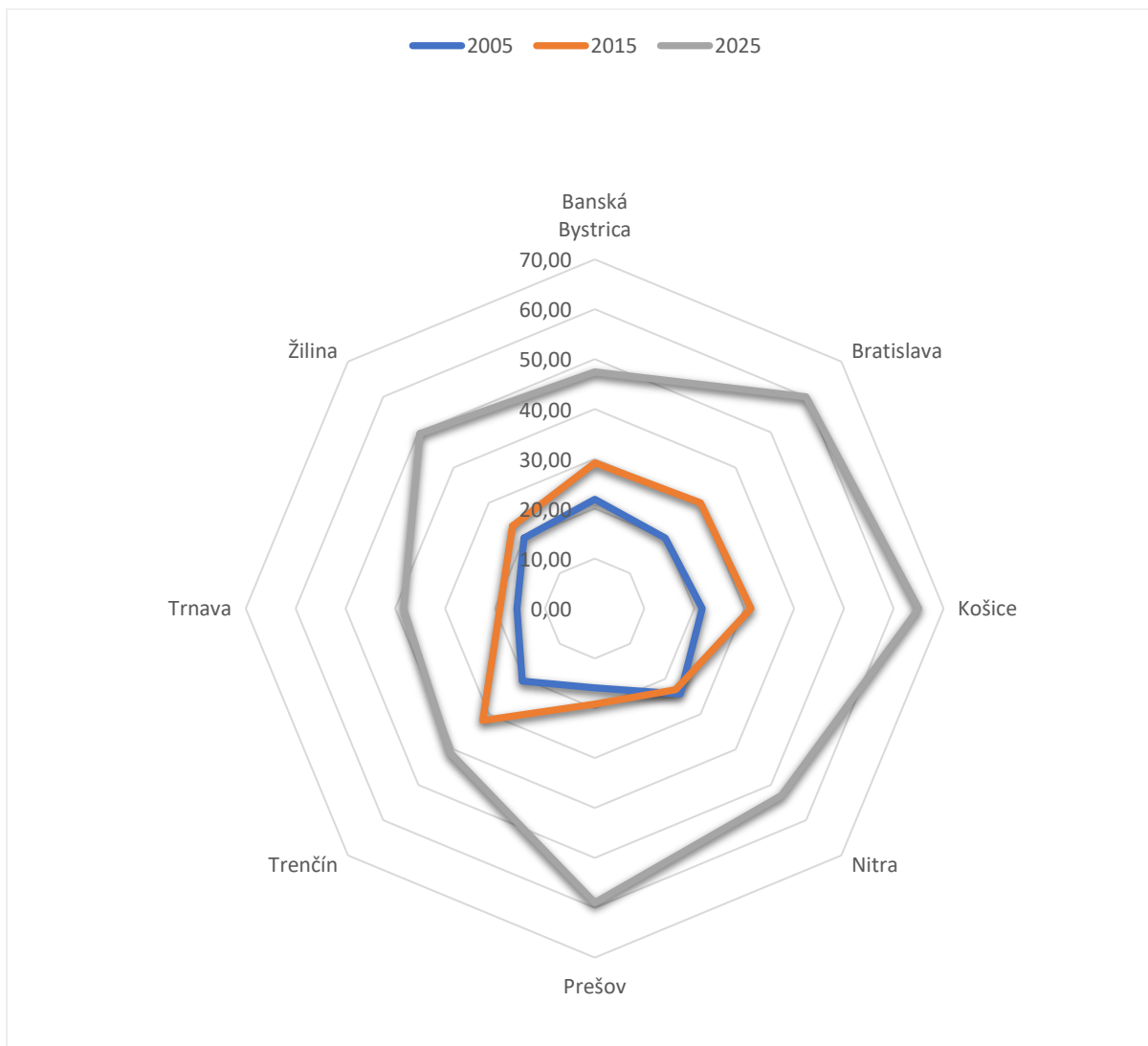
V nadväznosti na to prokurátor mestu odporúča prijať opatrenia na odstránenie nezákonného stavu, predovšetkým vo forme vypracovania kvalifikovaného návrhu VZN mesta Vysoké Tatry, ktorým bude zákonným spôsobom, s prihliadnutím na skutočné náklady mesta na nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, ustanovená výška miestneho poplatku za komunálny odpad a drobný stavebný odpad. Zároveň je v upozornení prokurátora navrhované prijatie takéhoto VZN, a to po splnení zákonných podmienok (§ 6 zákona o obecnom zriadení), tak aby mohlo byť nariadenie účinné od 1. januára 2026. Návrh reflektujúci odporúčania prokurátora bol zaradený do ostatného programu mestského zastupiteľstva konaného dňa 25. 9. 2025, na ktorom ho poslanci zastupiteľstva neprijali. Mestský úrad avizuje predloženie rovnakého návrhu aj na najbližšie zasadnutie mestského zastupiteľstva plánované na 4. 12. 2025, pôjde tak už o desiaty pokus o úpravu predmetného VZN od roku 2023

### **Vývoj poplatkov za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v krajských mestách**

V sadzbách poplatkov, ktoré krajské mestá určujú vo svojich VZN došlo medzi rokmi 2005 a 2015 a následne tiež medzi rokmi 2015 a 2025 k markantnému nárastu. Nominálne došlo v každom z miest k niekoľkonásobnému nárastu, napríklad v prípade paušálneho poplatku v priemere cca o 153 %.

Vývoj paušálneho poplatku určeného pre fyzické osoby v jednotlivých krajských mestách (s výnimkou Bratislavy, ktorá týmto spôsobom poplatok nestanovuje) sumarizuje Tabuľka 7 (údaj za rok 2005 je prepočítaný na eurá).

Graf 68 Paušálny poplatok za komunálny odpad (fyzické osoby) v krajských mestách (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

Tabuľka 7 Výška sadzby paušálneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady na osobu a rok (v eurách) v krajských mestách

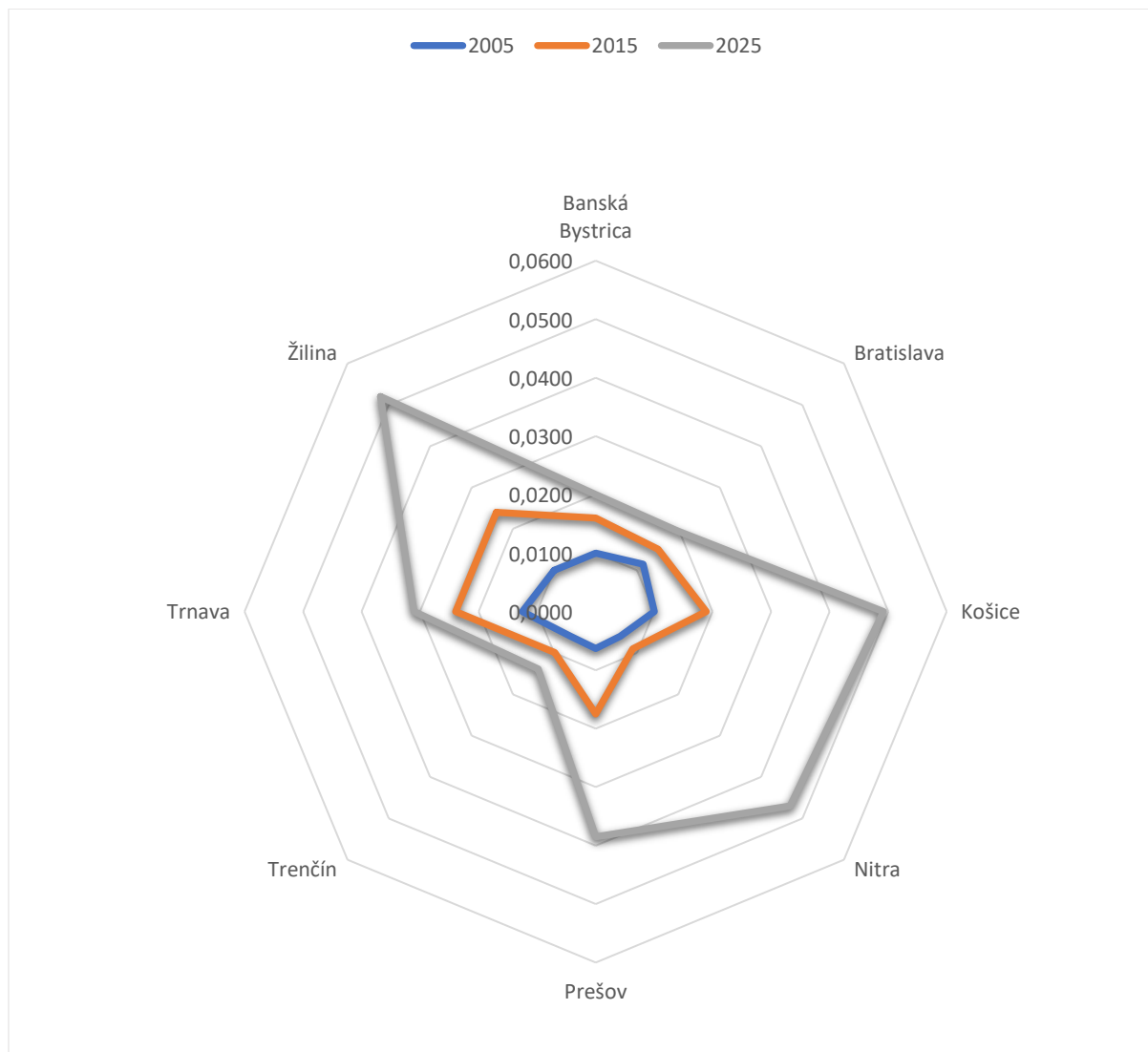
|                        | 2005  | 2015  | 2025  |
|------------------------|-------|-------|-------|
| <b>Banská Bystrica</b> | 21,9  | 29,2  | 47,45 |
| <b>Bratislava</b>      | -     | -     | -     |
| <b>Košice</b>          | 21,57 | 31,35 | 65    |
| <b>Nitra</b>           | 24,23 | 23    | 53    |
| <b>Prešov</b>          | 15,93 | 19,16 | 58,98 |
| <b>Trenčín</b>         | 20,58 | 31,76 | 40,95 |
| <b>Trnava</b>          | 15,60 | 19,01 | 38,33 |
| <b>Žilina</b>          | -     | 23,36 | 49,6  |

Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

V prípade právnických osôb sa výška poplatku určuje na základe objemu nádoby a počtu vývozov za rok, pričom mestá vo svojich VZN určujú sadzbu poplatku v litroch (l). Napríklad právnická osoba, ktorej mesto stanovuje poplatok za vývoz 1100-litrovej nádoby v týždennej frekvencii, teda 52-krát za rok, platí poplatok určený súčinom jednotkovej sadzby a hodnôt 1100 a 52.

Vývoj paušálneho poplatku určeného pre právnické osoby, prípadne i fyzické osoby so zavedeným systémom množstvového zberu, v jednotlivých krajských mestách sumarizuje Tabuľka 8 (údaj za rok 2005 je prepočtom na eurá). Do porovnania je braná sadzba uplatňovaná v prípade nádob s objemom 1100 l (niektoré mestá sadzbu rozlišujú v závislosti od objemu nádoby, iné nie).

Graf 69 Poplatok za komunálny odpad (právnické osoby) v krajských mestách (v eurách, 1 l/1100 l nádoba, 2005-2025)



Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

Tabuľka 8 Výška sadzby poplatku za liter (v eurách) v krajských mestách

|                        | 2005     | 2015     | 2025   |
|------------------------|----------|----------|--------|
| <b>Banská Bystrica</b> | -        | 0,016    | 0,02   |
| <b>Bratislava</b>      | 0,011452 | 0,01509  | 0,0196 |
| <b>Košice</b>          | 0,010025 | 0,0189   | 0,0492 |
| <b>Nitra</b>           | 0,005975 | 0,009    | 0,047  |
| <b>Prešov</b>          | 0,006307 | 0,0175   | 0,0385 |
| <b>Trenčín</b>         | -        | 0,009858 | 0,0139 |
| <b>Trnava</b>          | 0,012514 | 0,02392  | 0,031  |
| <b>Žilina</b>          | -        | 0,024    | 0,052  |

Zdroj: VZN miest, vlastné spracovanie

### Spôsob zabezpečenia služieb v odpadovom hospodárstve

Pri zabezpečovaní povinností vyplývajúcich z legislatívy odpadového hospodárstva, teda pri zabezpečovaní zberu a zneškodňovaní/zhodnocovaní komunálneho odpadu, sa postupy obcí rôznia. Vo všeobecnosti ich možno rozdeliť do troch skupín:

- 1. Kompletné zastrešenie služieb komunálnymi podnikmi.** Niektoré obce, napríklad hlavné mesto Bratislava,<sup>66</sup> zabezpečujú všetky služby odpadového hospodárstva, vrátane zberu, zvozu aj zhodnotenia/zneškodnenia prostredníctvom komunálneho podniku v 100-percentnom vlastníctve samosprávy.
- 2. Verejné obstarávanie komplexných služieb.** Ďalšia veľká skupina obcí, napríklad mesto Košice,<sup>67</sup> obstaráva komplexné služby v odpadovom hospodárstve prostredníctvom verejných súťaží, na základe ktorých všetky služby súvisiace so zberom, zvozom a zneškodnením/zhodnotením odpadu a ďalšími zákonnými povinnosťami obce (zbery veľkoobjemového odpadu a i.) zabezpečuje dodávateľ.
- 3. Kombinovaný model.** Niektoré obce, napríklad mesto Prešov, zabezpečujú v réžii vlastného komunálneho podniku zber a zvoz odpadu z domácností, ale následnú prepravu

<sup>66</sup> Hlavné mesto SR Bratislava (2025): Odpady (<https://bratislava.sk/zivotne-prostredie-a-vystavba/zivotne-prostredie/odpady>)

<sup>67</sup> Mesto Košice (2025): Systém zberu komunálneho odpadu (<https://www.kosice.sk/obcan/system-zberu-komunalneho-odpadu>)

odpadu do koncového zariadenia a zneškodnenie/zhodnotenie odpadu zabezpečuje dodávateľ služby obstaranej prostredníctvom verejného obstarávania.<sup>68</sup>

Postupy obcí sa však líšia aj v rámci takto vymedzených kategórií, a to najmä v rozsahu a kvalite služieb zadávaných súťažnými podkladmi verejných obstarávaní. Niektoré obce napríklad vyžadujú len zneškodnenie zmesového komunálneho odpadu skládkovaním (činnosť D1), zatiaľ čo iné obce v podmienkach obstarávaní požadujú zhodnotenie odpadu, napríklad jeho energetické využitie<sup>69</sup>. V niektorých prípadoch sa zároveň ako jediné hodnotiace kritérium neuplatňuje iba cena, ale aj ďalšie faktory, napríklad zastúpenie ekologických vozidiel vo vozovom parku pri zbere odpadu či podiel znevýhodnených zamestnancov dodávateľa služby.<sup>70</sup> Na druhej strane je dostupnosť služieb zneškodňovania a zhodnocovania odpadov regionálne limitovaná lokalizáciou koncových zariadení (skládok odpadov). Precedensom sa v roku 2025 stalo právoplatné rozhodnutie Protimonopolného úradu SR o uložení pokuty za zneužívanie dominantného postavenia,<sup>71</sup> pričom úrad konštatoval, že pre dotknuté mestá neexistovala konkurenčná alternatíva skládkovania odpadu a uplatňovanie neprimeraných obchodných podmienok by v konkurenčnom prostredí nebolo možné.

Okrem toho v odvetví existuje v rámci troch vyššie spomínaných vymedzených modelov zabezpečovania služieb odpadového hospodárstva aj dynamika, pričom niektoré obce prechádzajú z uplatňovania jedného modelu do iného režimu a naopak. Príkladom je zakladanie nových komunálnych spoločností vlastnených obcami, ktoré sčasti alebo kompletne preberajú zabezpečovanie služieb v odpadovom hospodárstve<sup>72</sup>. V rozhodovaní obcí o tom, pre ktorý model zabezpečenia služieb odpadového hospodárstva sa rozhodnú, pritom neexistujú jasné pravidlá a prístupy obcí k tejto otázke sa rôznia bez zjavnej vonkajšej príčiny.

---

<sup>68</sup> V prípade Prešova zabezpečujú Technické služby mesta Prešov zvoz odpadu a prevádzku zberných dvorov, ale spracovanie vyzbieraného odpadu mesto v pravidelných cykloch súťaží vo verejných obstarávaníach. Vestník Úradu pre verejné obstarávanie (2025) (<https://www.uvo.gov.sk/vyhľadavanie/vyhľadavanie-zakaziek/detail/532793?cHash=6dbc841b78ddcd62430eba38eccd4970>)

<sup>69</sup> Príkladom je verejné obstarávanie mesta Prešov v roku 2025. Vestník Úradu pre verejné obstarávanie (2025) (<https://www.uvo.gov.sk/vyhľadavanie/vyhľadavanie-dokumentov/detail/3485792?cHash=5750e2cdc00922a4dc9f409a557fa03a>)

<sup>70</sup> Príkladom je verejné obstarávanie mesta Hlohovec v roku 2025. Vestník Úradu pre verejné obstarávanie (2025) (<https://www.uvo.gov.sk/vyhľadavanie/vyhľadavanie-zakaziek/dokumenty/532747?cHash=e35201143b93ab87001f051ab43d1b5c>)

<sup>71</sup> Protimonopolný úrad SR (2025): Rozhodnutie č. 2025/DOZ/POK/R/17 (<https://www.antimon.gov.sk/10291-sk/brantner-fatra-sro-so-sidlom-ul-robotnicka-20-036-01-martin-ico-31-578-861/?csrt=8903379024287592363>)

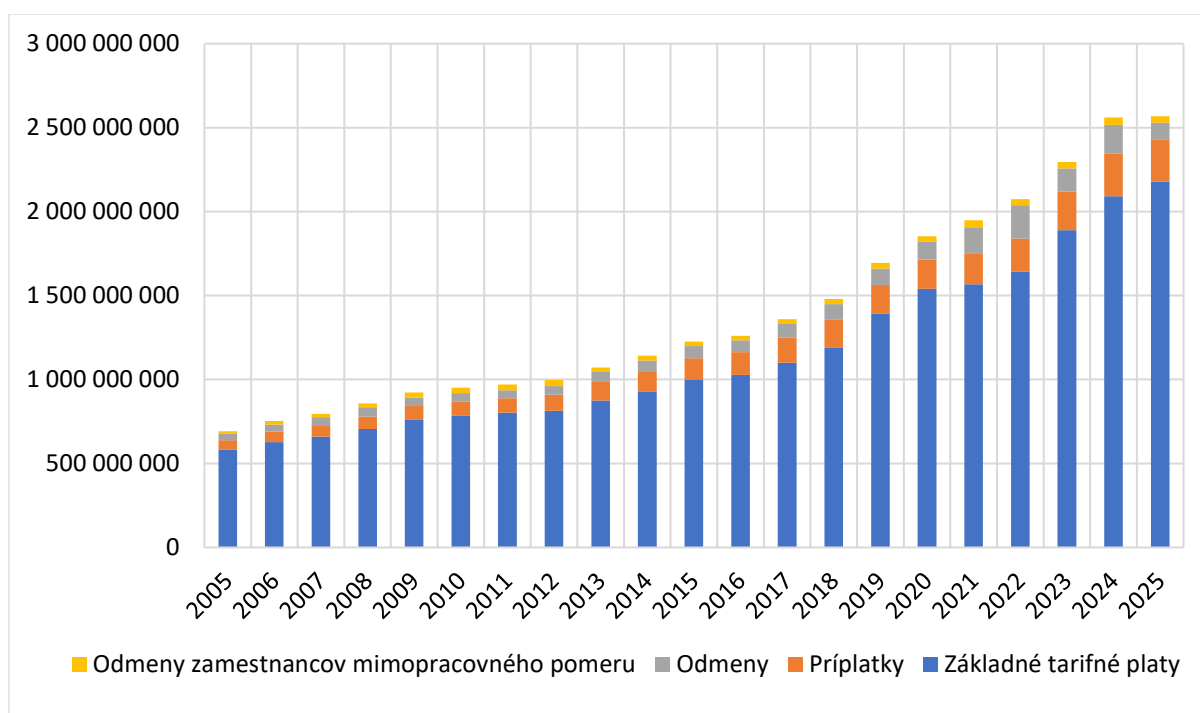
<sup>72</sup> Jedným z príkladov je mesto Prievidza a v roku 2023 vzniknulé Prievidzské odpadové hospodárstvo.

### 1.11 Náklady obcí na mzdy, odchodné a odstupné

Mzdové náklady (bez školských zariadení, príspevkových a rozpočtových organizácií) tvoria jednu z najvyšších položiek výdavkov obcí. Pre všetky obce na Slovensku tvorili základné tarifné platy v roku 2005 náklad 581,2 mil. eur a okrem nich vyplatili ešte 58,1 mil. eur na príplatkoch, 36,8 mil. eur na odmenách a ďalších 16,5 mil. eur na odmeny zamestnancov mimopracovného pomeru. Samozrejme, k tomu treba pripočítať príslušné zdravotné a sociálne odvody.

Pre porovnanie, v roku 2024 tieto výdavkové položky predstavovali už 2 180 mil. eur na základné tarifné platy, 253 mil. eur na príplatkoch, 173 mil. eur na odmenách a ďalších 43 mil. eur na odmeny zamestnancov mimopracovného pomeru. To predstavuje 272 % nárast nákladov na mzdy, odmeny a príplatky zamestnancov, čo znamená ročný nominálny rast 6,8 % mzdových výdavkov, a v prípade zamestnancov mimo pracovného pomeru ide o nárast o 159 %.

Graf 70 Mzdové náklady obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)



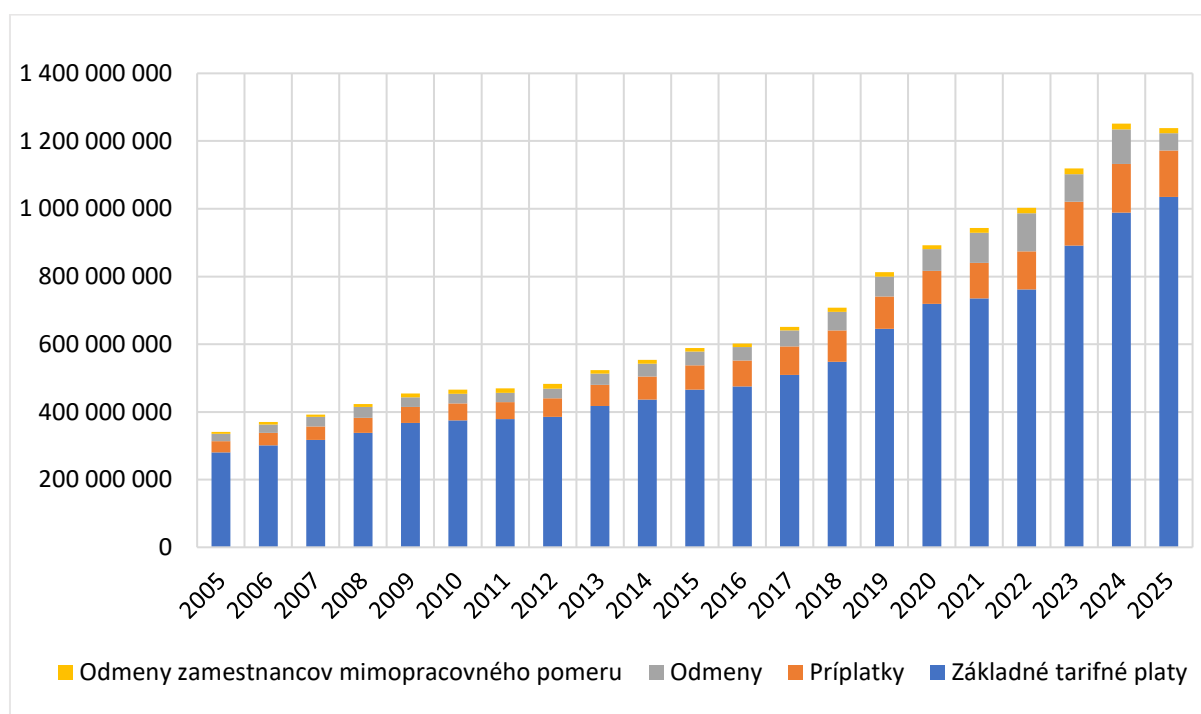
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Náklady na mzdy, odmeny a príplatky sa v rokoch 2004 až 2018 vyvíjali s nižšou dynamikou než v rokoch 2019 až 2024, **kde pozorujeme rozdiel predovšetkým v náraste počtu zamestnancov, ale aj vo vyššom nominálnom raste miezd.** Ak v rokoch 2004 až 2018 celkové náklady rástli tempom 5,6 % ročne, po roku 2018 to bolo tempom 8,2 % ročne. Tento rozdiel indikuje, že

obce vzhľadom na nárast príjmov, či už rastom výnosov na dani z príjmov fyzických osôb, alebo zvyšovaním miestnych daní, začali zvyšovať zamestnanosť a zároveň používať verejné zdroje na vyššie odmeňovanie. Náklady na mzdy, odmeny a príplatky rástli najpomalšie v rokoch 2009 až 2015, keď medziročne rástli tempom 4,3 % ročne.

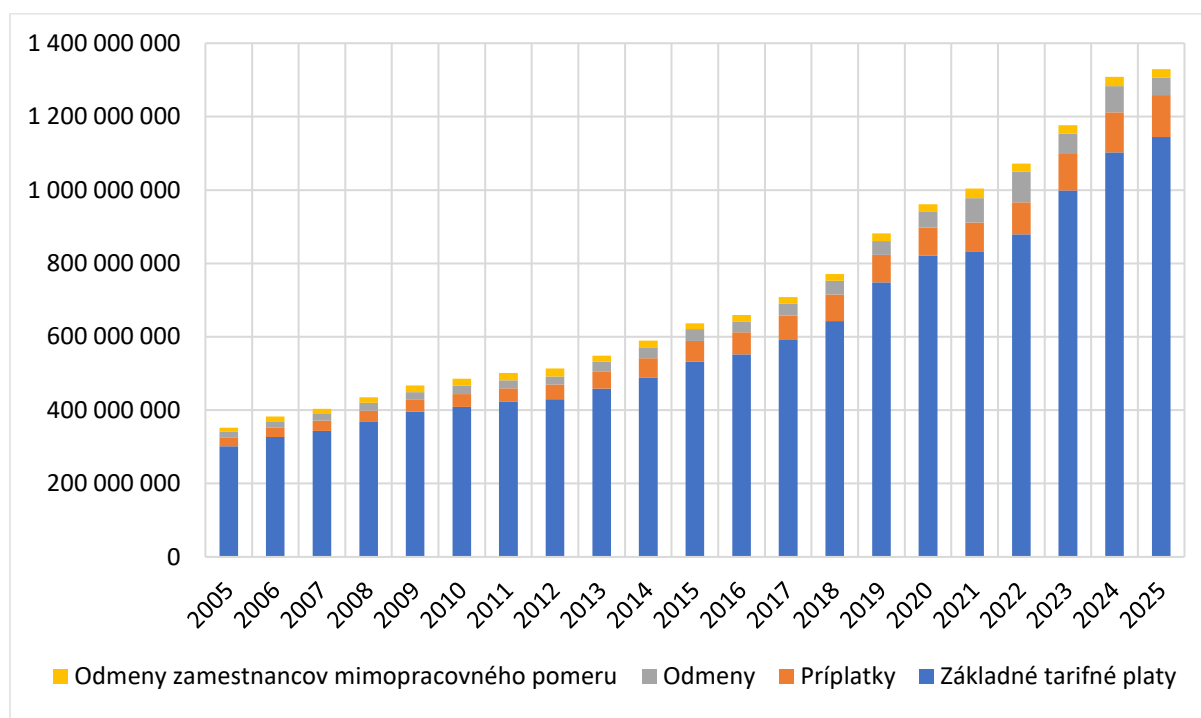
Zároveň je rozdiel v náraste medzi veľkými obcami a ostatnými obcami. Veľkým obciam medzi rokmi 2004 až 2018 rástli tieto náklady 5,4 % ročne a následne až 8,5 % ročne, pričom v ostatných obciach v rokoch 2004 až 2018 rástli tieto náklady 5,8 % ročne a následne 7,9 % ročne.

Graf 71 Mzdové náklady veľkých obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Graf 72 Mzdové náklady ostatných obcí na Slovensku (v eurách, 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Podľa tabuliek zamestnanosti vo verejnej správe<sup>73</sup> počet zamestnancov v územnej samospráve narástol z 193 038 v roku 2020 na 209 539 v roku 2024, teda o 8,5 % medzi rokmi 2020 a 2024. Tento nárast počtu zamestnancov v územnej samospráve len čiastočne vysvetľuje celkový nárast nákladov obcí na mzdy, odmeny a príplatky.

Rámček 7 Najzamestnávateľ roka 2024 v oblasti verejnej správy

Niektoré samosprávy boli ocenené ako najlepší zamestnávateľ roka 2024, keď v prvej desiatke sa objavili napríklad na druhom mieste hlavné mesto SR Bratislava (magistrát) a v prvej desiatke si svoje miesto našli aj Košice a mestská časť Bratislava –Staré Mesto.

Podmienkou nominovania do súťaže je aby obec spĺňala vysoký priemer troch parametrov z Profesia.sk – počet zobrazení ponúk, počet reakcií uchádzačov a počet zverejnených inzerátov (upravené o veľkosť obce), ide teda o aktívneho zamestnávateľa na trhu práce. Toto pravidlo naznačuje „kupovanie“ ceny, vysoká aktivita na trhu práce nie je nutne

<sup>73</sup> Hlavná kniha rozpočtov verejnej správy SR za roky 2020 až 2024 (<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy>)

prejavom kvality zamestnávateľa. Potvrdzujú to i fakty, keďže v týchto konkrétnych prípadoch ide o subjekty s vysokou fluktuáciou zamestnancov.

V roku 2024 Mestská časť Bratislava – Staré Mesto vyplatila na odchodnom a odstupnom 285 tis. eur a v roku 2023 cez 254 tis. eur. Mesto Košice v roku 2024 vyplatilo cez 790 tis. eur a v roku 2023 takmer 473 tis. eur, a hlavné mesto SR Bratislava (magistrát) v roku 2024 cez 266 tis. eur a v roku 2023 cez 459 tis. eur. Vysoká fluktuácia zamestnancov skôr poukazuje na nízky záujem zamestnancov pracovať pre týchto zamestnávateľov a na znižujúcu sa úroveň profesionality úradov, než na rast kvality či profesionality u daných zamestnávateľov.

Zdroj: vlastné spracovanie

### **Uzatváranie pracovných dohôd v prostredí obcí**

Obce zamestnávajú aj na základe zmlúv dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Tieto predstavujú nezanedbateľnú položku mzdových nákladov v obciach. V roku 2024 celkovo všetky obce na tieto zmluvy vynaložili 42 724 tis. eur, čo je 159 % nárast oproti roku 2005, keď celkovo na dohody obce vynaložili 16 480 tis. eur. Dohody o prácach vykonaných mimo pracovného pomeru kontroloval aj NKÚ SR na vzorke 15 krajských a okresných miest<sup>74</sup>. Aj keď vo svojej správe konštatuje, že miestne samosprávy sú pri uzatváraní pracovných dohôd zodpovednejšie ako štátne inštitúcie, kontrolné zistenia boli v niekoľkých rovinách:

- kontrola preukázala viaceré porušenia Zákonníka práce pri nedodržaní podmienky výnimočnosti uzatvárania dohôd, nesprávnom vedení evidencie dohôd a pracovného času, oboznamovaní dohodárov s predpismi BOZP;
- zistená bola ne hospodárnosť nakladania s verejnými prostriedkami a ich použitie nad rámec oprávnenia;
- zároveň zo vzorky 15 kontrolovaných subjektov bolo v 13 kontrolovaných subjektoch identifikované nevykonanie, resp. formálne vykonanie základnej finančnej kontroly;

---

<sup>74</sup> Kontrolnú vzorku tvorili nasledovné mestá: Banská Bystrica, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava, Žilina, Liptovský Mikuláš, Nové Zámky, Poprad, Považská Bystrica, Zvolen, Pezinok, Piešťany, Rožňava, Trebišov (<https://www.nku.gov.sk/-/miestne-samospravy-su-pri-uzatvarani-pracovnych-dohod-zodpovednejšie-ako-statne-institucie>)

- v dvoch kontrolovaných subjektoch (Považská Bystrica, Zvolen) neboli zistené porušenia v zmysle všeobecne záväzných právnych predpisov.

NKÚ SR v 15 mestách kontroloval výberovú vzorku 851 dohôd z celkového počtu 13 535 dohôd. Kontrolované obdobie zahŕňalo roky 2020 až 2024 a obsahovalo aj zmluvy súvisiace s celoplošným testovaním počas pandémie COVID-19, dohody financované z EÚ, ako aj na kultúrne vystúpenia či iné typy činností. Základné odporúčania NKÚ SR vo vzťahu k samospráve sa týkali zvýšenia miery transparentnosti a zníženia rizík pri správe verejných zdrojov, a to nasledovne:

- spracovať interný riadiaci predpis pre procesný postup so špecifikáciou kritérií pre vstup – uzatvorenie dohody, spôsob monitorovania a evidencie, prevzatia prác a priradenia organizačnej zodpovednosti;
- po uzatvorení dohôd a tiež pri vyplatení odmeny dohodárom venovať väčšiu pozornosť vykonávaniu základnej finančnej kontroly tak, aby jej vykonanie nebolo len formálnou záležitosťou.

Z uvedeného je zrejmé, že obce a obdobne VÚC majú vysoké rezervy vo svojich výdavkoch na zamestnancov a môžu realizovať značné úspory, či už redukciou počtu zamestnancov, alebo znížením položiek miezd, predovšetkým príplatkov, ale aj odmien. Aj v oblasti dohôd sa dajú realizovať úspory. Je síce legitímne motivovať zamestnancov dodatočnými príplatkami (napr. za odbornosť) či odmenami, avšak v územnej samospráve tieto motivačné zložky mzdy často nie sú priznávané na základe zásluhovosti.

Vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že súčasný model zamestnávania v územnej samospráve nevedie k profesionálnemu administratívne aparátu založenému na zásluhovosti a odbornosti. Málokteré vedenia samospráv majú ochotu implementovať komplexne alebo aspoň čiastočne akékoľvek normy kvality manažmentu, či už CAF alebo ISO štandardy).

## Rámček 8 Certifikovaný manažment kvality a príklady zapojenia obcí na Slovensku

Niektoré obce sa rozhodli certifikovať úroveň kvality manažmentu alebo aj dostali ocenenie. Ide predovšetkým o systém riadenia kvality CAF, určený pre územnú samosprávu ale aj ISO, resp. ocenenie ELoGE.

**CAF – titul „Efektívny používateľ modelu CAF“<sup>75</sup>**

Bratislava–Staré Mesto (udelený 08/2020; obhájený 2022, o titul obec prišla v roku 2024)

Sabinov (09/2021)

Žilina (získanie 10/2022; obhajoba 12/2024)

Šaľa (získanie koncom 2022; pokračovanie 02/2024)

Liptovský Mikuláš (získanie potvrdené mestom)

Nitra (získanie 2022; obhajoba 2024/2025)

Bratislava–Vajnory (získanie 2022)

Vysoká nad Kysucou (získanie 2022)

Skalica (získanie 03/2023)

Stará Turá (získanie 12/2024)

Vráble (získanie 12/2024)

Úľany nad Žitavou (získanie 12/2024)

**ISO (vybrané príklady zavedených systémov na úradoch miest)**

Mesto Martin — ISO 9001:2015 (QMS) a ISO 37001:2016 (protikorupčný systém); mestský úrad má priamo zverejnené certifikáty na [www.martin.sk](http://www.martin.sk)

Mesto Dubnica nad Váhom — ISO 9001 a ISO 14001

Mesto Žiar nad Hronom — recertifikácia ISO 9001 (2012)

Mesto Banská Bystrica — držiteľom certifikátu STN EN ISO 9001:2009 pre výkon samosprávy

<sup>75</sup> viac na stránkach CAF Centrum (<https://cafcentrum.unms.sk>)

**ELoGE (European Label of Governance Excellence)**

Ocenené samosprávy podľa Rady Európy v SR:

Bratislava (hlavné mesto, 2020), Bratislava–Staré Mesto (2020 a 2021), Bratislava–Vrakuňa (2021), Dubnica nad Váhom (2020, 2021), Handlová (2021), Hlohovec (2020), Košice–Sídliisko Ťahanovce (2021), Púchov (2021), Topoľčany (2020), Bellova Ves (2021)

Zdroj: vlastné spracovanie

**Bežné transfery na odchodné a odstupné**

V období rokov 2005 až 2024 vyplatili obce na odchodnom a odstupnom bývalým zamestnancom celkovo 164,7 mil. eur.<sup>76</sup> Na rok 2025 sú plánované výdavky vo výške 11,39 mil. eur. Nominálna hodnota týchto platieb významne rástla najmä po roku 2018, čo naznačuje zmenu správania samospráv. Tento vývoj je čiastočne ovplyvnený aj zmenou vekovej štruktúry zamestnancov verejnej správy.

Zároveň možno konštatovať, že výdavky na odchodné a odstupné predstavujú dynamickú a ťažko predvídateľnú položku obecného rozpočtu. Pri štandardnej miere prirodzenej obmeny zamestnancov a ich odchodoch do dôchodku by však nemalo dochádzať k výrazným medziročným rozdielom vo vyplácaných sumách.

Regresná analýza potvrdzuje, že zásadné výkyvy vo výdavkoch sa objavujú najmä v rokoch nasledujúcich po komunálnych voľbách. Voľby do obecných zastupiteľstiev sa konali v rokoch 2006, 2010, 2014, 2018 a 2022 – vždy vo štvrtom kvartáli. Významný nárast výdavkov na odchodné a odstupné je zaznamenaný vždy v prvom roku po voľbách – konkrétne v rokoch 2007, 2011, 2015, 2019 a 2023.

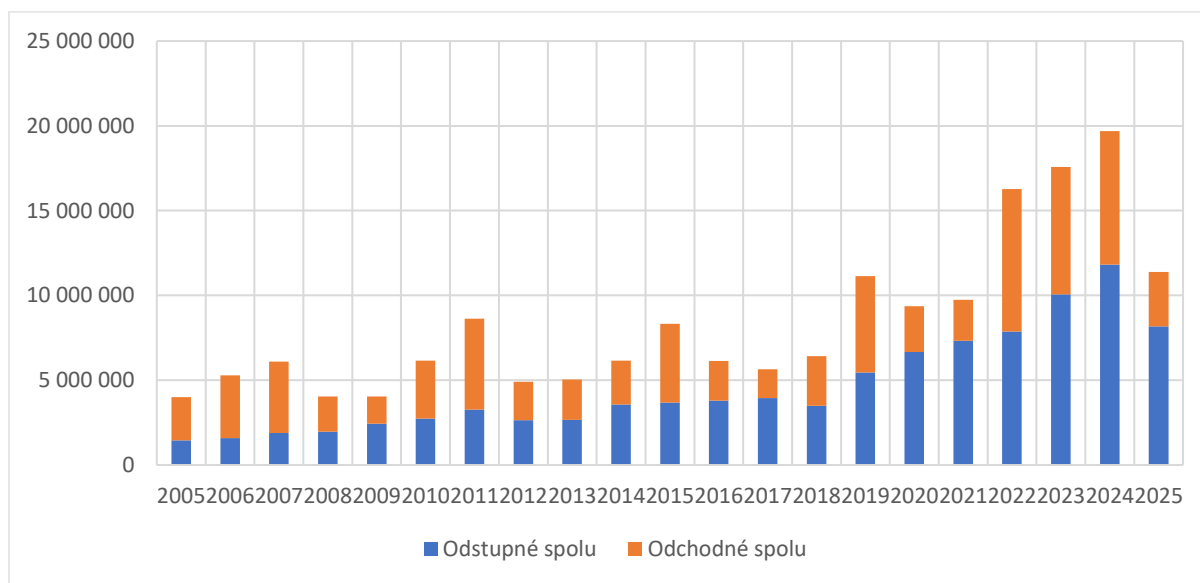
Priemerné ročné výdavky obcí na tieto účely za celé sledované obdobie rokov 2005 až 2025 predstavujú približne 5,2 mil. eur. V rokoch 2019 až 2025 však došlo k výraznému nárastu – o 8,2 mil. eur ročne, čo naznačuje významnú zmenu správania ako zamestnávateľov, tak zamestnancov. Okrem toho sa opakovane ukazuje, že v roku nasledujúcom po voľbách výdavky narastú v priemere o 3,51 mil. eur, čo je priamo spojené s výrazným prepúšťaním po volebnom cykle.

---

<sup>76</sup> Ide výhradne o zamestnancov miestnych úradov a entít bez právnej subjektivity, táto suma nezahŕňa príspevkové a rozpočtové organizácie s právnou subjektivitou.

Z uvedeného vyplýva, že volebný cyklus má významný dopad na výdavky obcí spojené s ukončovaním pracovných pomerov. V rokoch 2005 až 2025 (v piatich povolebných rokoch) tak došlo k dodatočnému čerpaniu verejných financií v odhadovanej výške viac ako 17,55 mil. eur. Tieto výdavky predstavujú priame zaťaženie verejného rozpočtu a plytvanie prostriedkami daňovníkov.

Graf 73 Odchodné a odstupné v prostredí obcí na Slovensku (v eurách, roky 2005-2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Okrem toho po roku 2018 dochádza k zjavnej zmene správania obecných úradov a zamestnancov, ktorá naznačuje aj nárast svojvoľného prepúšťania, často spojeného so štedrými odchodnými – tzv. „zlatými padákmi“. Viaceré z týchto prípadov končia právnymi spormi, čo ešte viac zvyšuje finančné aj reputačné riziká samospráv. Mnohí zamestnanci odchádzajú do dôchodku a tak zvyšujú nárok na odchodné, navyše zvýšené kolektívnym vyjednávaním o jeden funkčný plat na odchodnom a odstupnom od platnej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa ako aj odchodom na predčasný dôchodok.

## Rámček 9 Vybrané kauzy územných samospráv späté s vyplácaním odstupného

Mesto Poltár (2018): Odchádzajúci primátor Pavol Gavalec pred skončením funkcie rozdal na odmenách vyše 80-tisíc eur z verejných peňazí svojim podriadeným. Okresný súd v Lučenci to vyhodnotil ako nehospodárne nakladanie s majetkom a Gavalca v apríli 2023 odsúdil (podmienečne 18 mesiacov) za šafárenie s verejnými financiami.

Obec Veľké Zálužie (2010–2011): Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ SR) pri kontrole zistil, že obec vyplatila jednej zamestnankyni odstupné, na ktoré nemala nárok. Tým došlo k bezdôvodnému obohateniu zamestnankyne a nehospodárnemu nakladaniu s verejnými prostriedkami.

Mesto Piešťany (2015): Primátor Miloš Tamajka uskutočnil kontroverznú reorganizáciu úradu, po ktorej prepustil 12 zamestnancov vrátane viacerých vedúcich odborov. Prepustení síce dostali zákonné odstupné (vo výške 2–5 mesačných platov), no napadli výpovede na súde ako neplatné. Nové vedenie mesta (primátor Peter Jančovič) v roku 2019 radšej uzavrelo mimosúdne dohody, priznalo neplatnosť výpovedí a vyplatilo bývalým úradníkom náhradu mzdy výmenou za stiahnutie žalôb. Mesto sa zároveň zrieklo vymáhania už vyplatených odstupných. Tento krok vyvolal kritiku viacerých odborníkov ako neefektívny – mesto mohlo prísť o státisíce eur a ťažko teraz určí konkrétneho vinníka finančnej straty.

Nitriansky samosprávny kraj (2022): Nové vedenie NSK odhalilo skryté ustanovenia v kolektívnych zmluvách, na základe ktorých bývalé vedenie nelegálne vyplatilo zamestnancom odstupné vo výške spolu cca 80 000 eur. Tieto „zlaté padáky“ predstavovali násobky priemernej mzdy (3 až 4 platy), čo bolo v rozpore so zákonom. Predseda kraja Branislav Becík nariadil zastavenie vyplácania a požaduje vrátenie vyplatených súm.

Obec Brunovce (2007–2010): Bývalý starosta Brunoviec bol trestne stíhaný a odsúdený za viaceré závažné finančné delikty – falšovanie rozpočtových uznesení, neoprávnené odmeny a celkové zadlženie obce. Obec musela splácať jeho dlhy a pokuty, no zároveň mu paradoxne vyplatila aj odstupné 5 120 eur po odchode ako zákonný nárok. Ak nie je v čase odchodu starosta právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, nárok na odstupné mu zo zákona vzniká.

Zdroj: vlastné spracovanie

Tabuľka 9 TOP 15 obcí s najvyššími výdavkami na odchodné a odstupné za rok 2023 (v eurách)

| Názov obce               | 2023             | Odchody na dôchodok a ukončenia pracovných pomerov (odhad) |
|--------------------------|------------------|------------------------------------------------------------|
| Košice                   | 472 954          | 35 – 122                                                   |
| Bratislava hl.mesto      | 459 772          | 34 – 118                                                   |
| Prešov                   | 377 679          | 28 - 97                                                    |
| Poprad                   | 353 668          | 26 - 91                                                    |
| Bratislava - Petržalka   | 351 133          | 26 - 90                                                    |
| Žilina                   | 295 439          | 22 - 76                                                    |
| Trnava                   | 282 107          | 21 - 73                                                    |
| Bratislava - Staré Mesto | 254 674          | 19 - 66                                                    |
| Prievidza                | 243 637          | 18 - 63                                                    |
| Čadca                    | 199 182          | 15 - 51                                                    |
| Banská Bystrica          | 193 832          | 14 - 50                                                    |
| Martin                   | 188 316          | 14 - 48                                                    |
| Bratislava - Ružinov     | 182 867          | 13 - 47                                                    |
| Nitra                    | 175 043          | 13 - 45                                                    |
| Trenčín                  | 173 716          | 13 - 45                                                    |
| <b>Celkovo 2023</b>      | <b>4 206 050</b> | <b>311 - 1082</b>                                          |

Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Tabuľka 10 TOP 15 obcí s najvyššími výdavkami na odchodné a odstupné za rok 2024 (v eurách)

| Názov obce               | 2024             | Odchody na dôchodok a ukončenia pracovných pomerov (odhad) |
|--------------------------|------------------|------------------------------------------------------------|
| Košice                   | 790 585          | 55 – 191                                                   |
| Prešov                   | 635 970          | 44 – 154                                                   |
| Žilina                   | 506 485          | 35 – 122                                                   |
| Bardejov                 | 393 296          | 27 – 95                                                    |
| Michalovce               | 340 385          | 23 – 82                                                    |
| Nitra                    | 334 040          | 23 – 81                                                    |
| Trnava                   | 323 761          | 22 – 78                                                    |
| Poprad                   | 319 543          | 22 – 77                                                    |
| Banská Bystrica          | 310 168          | 21 – 75                                                    |
| Lučenec                  | 289 785          | 20 – 70                                                    |
| Bratislava - Staré Mesto | 285 437          | 20 – 69                                                    |
| Bratislava - Ružinov     | 278 306          | 19 – 67                                                    |
| Bratislava hl.mesto      | 266 159          | 18 – 64                                                    |
| Martin                   | 266 012          | 18 – 64                                                    |
| Zvolen                   | 261 263          | 18 – 63                                                    |
| <b>Celkovo 2024</b>      | <b>5 603 226</b> | <b>385 - 1352</b>                                          |

Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Tabuľka 11 Odchodné a odstupné a odchody na dôchodok a ukončenia pracovných pomerov (odhad) (v eurách, roky 2005 až 2024)

| Rok            | Odchodné a odstupné | Odchody na dôchodok a ukončenia pracovných pomerov (odhad) |
|----------------|---------------------|------------------------------------------------------------|
| 2005           | 4 011 750           | 1030 - 2576                                                |
| 2006           | 5 284 471           | 1248 - 3121                                                |
| 2007           | 6 104 096           | 1343 - 3357                                                |
| 2008           | 4 042 654           | 823 - 2057                                                 |
| 2009           | 4 043 865           | 799 - 1997                                                 |
| 2010           | 6 163 443           | 1127 - 2817                                                |
| 2011           | 8 620 003           | 1540 - 3849                                                |
| 2012           | 4 913 897           | 843 - 2107                                                 |
| 2013           | 5 046 409           | 841 - 2103                                                 |
| 2014           | 6 158 832           | 994 - 2485                                                 |
| 2015           | 8 334 858           | 1286 - 3214                                                |
| 2016           | 6 141 344           | 892 - 2231                                                 |
| 2017           | 5 645 476           | 761 - 1902                                                 |
| 2018           | 6 420 374           | 933 - 2332                                                 |
| 2019           | 11 144 890          | 1502 - 3755                                                |
| 2020           | 9 355 434           | 1215 - 3038                                                |
| 2021           | 9 741 417           | 1184 - 2960                                                |
| 2022           | 16 276 488          | 1837 - 4592                                                |
| 2023           | 17 575 525          | 1292 - 4522                                                |
| 2024           | 19 682 860          | 1358 - 4752                                                |
| <b>Celkovo</b> | <b>164 708 094</b>  | <b>22848 - 59767</b>                                       |

Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

### 1.12 1Bežné transfery územných samospráv neziskového sektoru

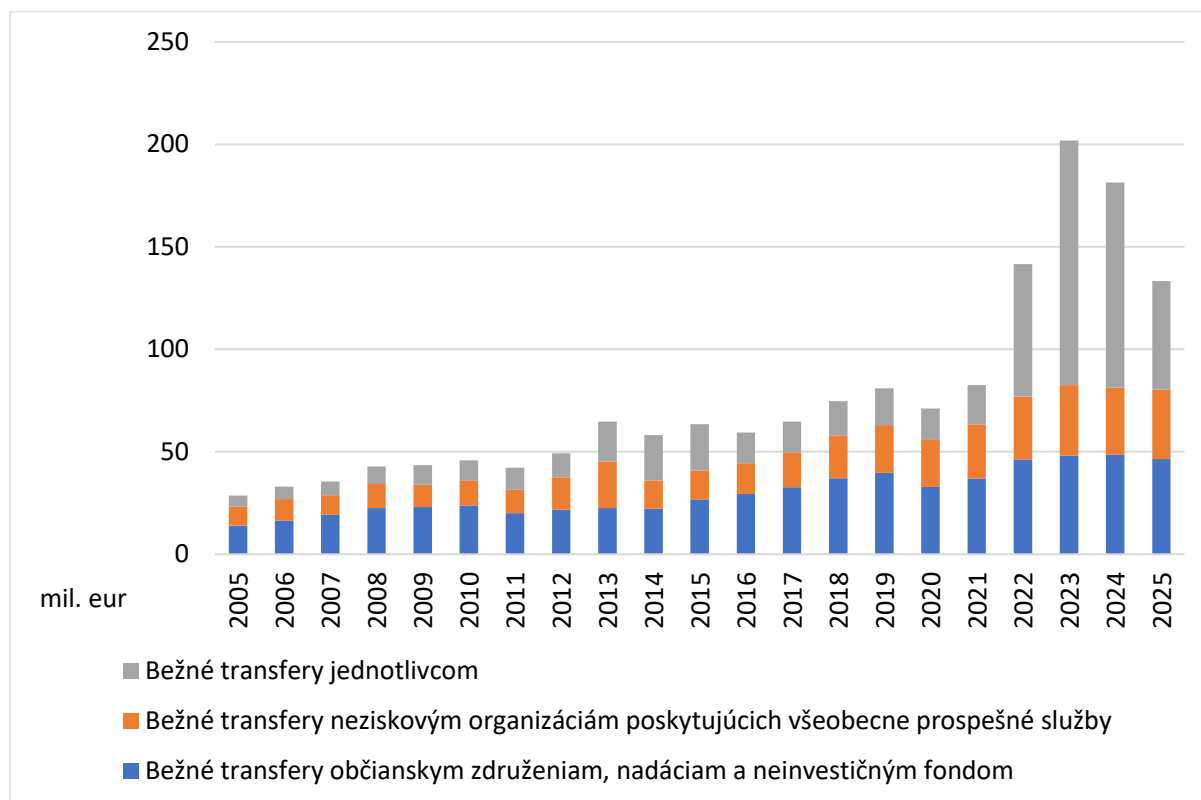
Podstatnou časťou výdavkov obcí a VÚC sú aj transfery organizáciám neziskového sektoru.<sup>77</sup> Ide o výdavky z verejného rozpočtu, ktoré majú predovšetkým fakultatívny charakter, a teda je na rozhodnutí každého starostu a zastupiteľstva, či umožní vynaložiť verejné zdroje v prospech organizácií, zabezpečujúce často služby, ktoré neposkytuje ani ústredná správa, ani samospráva.

Celkovo medzi rokmi 2005 a 2024 objem takto vynaložených prostriedkov narástol o 533 %, avšak v posledných rokoch sú údaje značne skreslené transfermi jednotlivcom z dôvodu

<sup>77</sup> Pre účely zjednodušenia pod neziskovým sektorom ďalej v texte rozumieme súbor nasledovných subjektov: občianske združenia, nadácie, neinvestičné fondy, neziskové organizácie poskytujúce všeobecné prospešné služby, jednotlivci, cirkevné a súkromné školy, cirkvy, náboženské spoločnosti a cirkevné charity.

opatrení súvisiacich s pandémiou COVID-19, ako aj iných politík, ktoré boli rozhodnuté na centrálnej úrovni. Je mierny rozdiel medzi tým, ako sa správajú veľké obce a ostatné obce.

Graf 74 Bežné transfery obcí na Slovensku pre jednotlivcov, občianske združenia, nadácie, neinvestičné fondy (2005 – 2025)



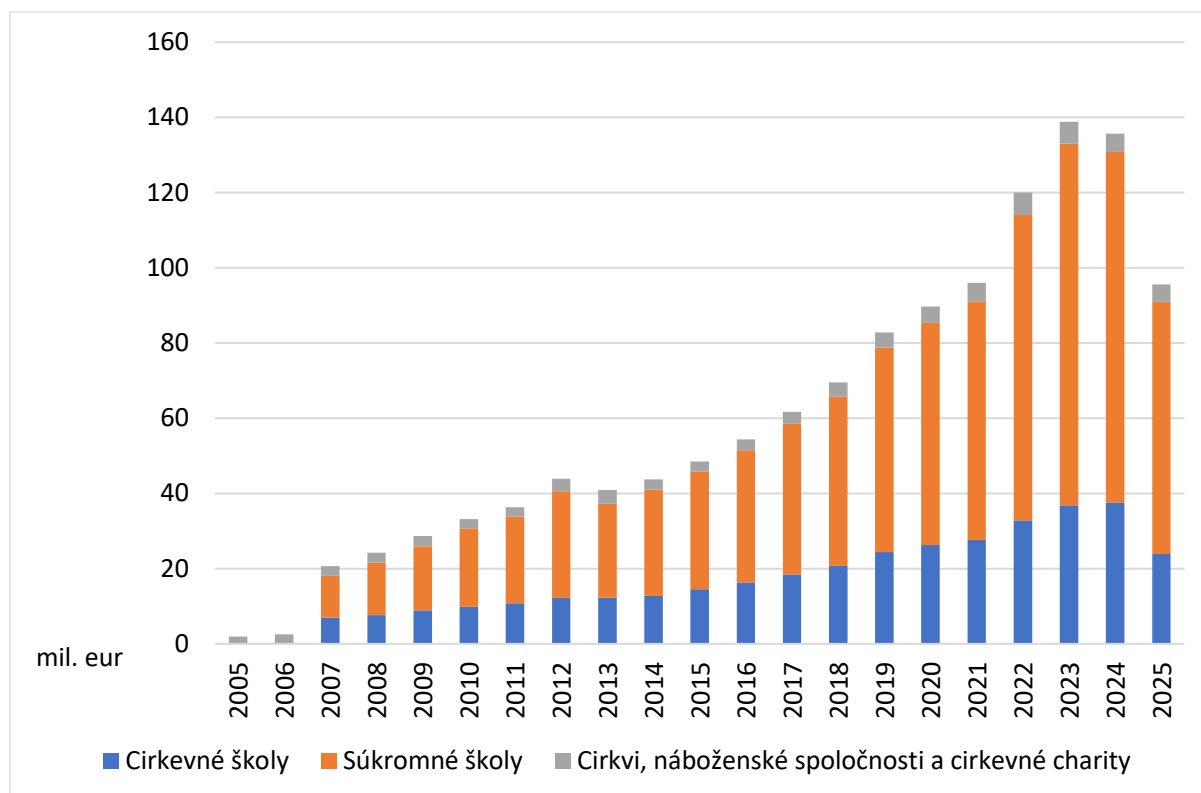
Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Veľké obce poskytujú viac zdrojov občianskym združeniam, nadáciám a neinvestičným fondom (nárast výdavkov o 272 %) a menej preferujú transfery neziskovým organizáciám poskytujúcim všeobecne prospešné služby (nárast výdavkov bol 222 % medzi rokmi 2005 a 2024).

Ostatné obce viac zdrojov postupne uvoľňovali organizáciám poskytujúcim všeobecne prospešné služby (nárast výdavkov o 340 %) a 223 % nárast sme identifikovali v prospech občianskych združení, nadácií a neinvestičných fondov. Tento trend môže súvisieť aj s tým, že niektoré typy neziskových organizácií sídlia prevažne vo väčších mestách. Celkovo obce v roku 2024 uvoľnili 48,6 mil. eur na transfery občianskym združeniam, nadáciám a neinvestičným fondom, ďalších 32,7 mil. eur putovalo organizáciám poskytujúcim všeobecne prospešné služby a 100 mil. eur jednotlivcom.

Zároveň obce vynakladajú nemalé zdroje na transfery cirkevným školám, súkromným školám či cirkevným spolkom a charitám. V roku 2024 predstavovali transfery cirkevným školám 37,6 mil. eur, súkromným školám 93,1 mil. eur a cirkvám, náboženským spoločnostiam a cirkevným charitám 4,9 mil. eur. Výdavky na transfery cirkevným a súkromným školám sú dané zákonom.

Graf 75 Bežné transfery obcí na Slovensku pre cirkevné a súkromné školy, cirkvi, náboženské spoločnosti a cirkevné charity (2005 – 2025)



Zdroj: DataCentrum, MF SR, vlastné spracovanie

Transfery cirkevným spolkom, občianskym združeniam, nadáciám, neinvestičným fondom, neziskovým organizáciám poskytujúcim všeobecne prospešné služby a jednotlivcom predstavujú fakultatívne výdavky a sú v plnej kompetencii volených zástupcov samospráv. Je absolútne legitímne tieto zdroje poskytovať, keďže mnohé z týchto organizácií zabezpečujú pre obyvateľov služby, ktoré verejná správa zanedbáva. Ako uvádzame v tejto analýze na inom mieste, samosprávy by tieto zdroje nemali uvoľňovať, kým nemajú finančne pokryté svoje obligatórne výdavky.

Netreba však zabúdať, že práve tieto organizácie, predovšetkým občianske združenia a neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, účinne pomáhali spoločnosti

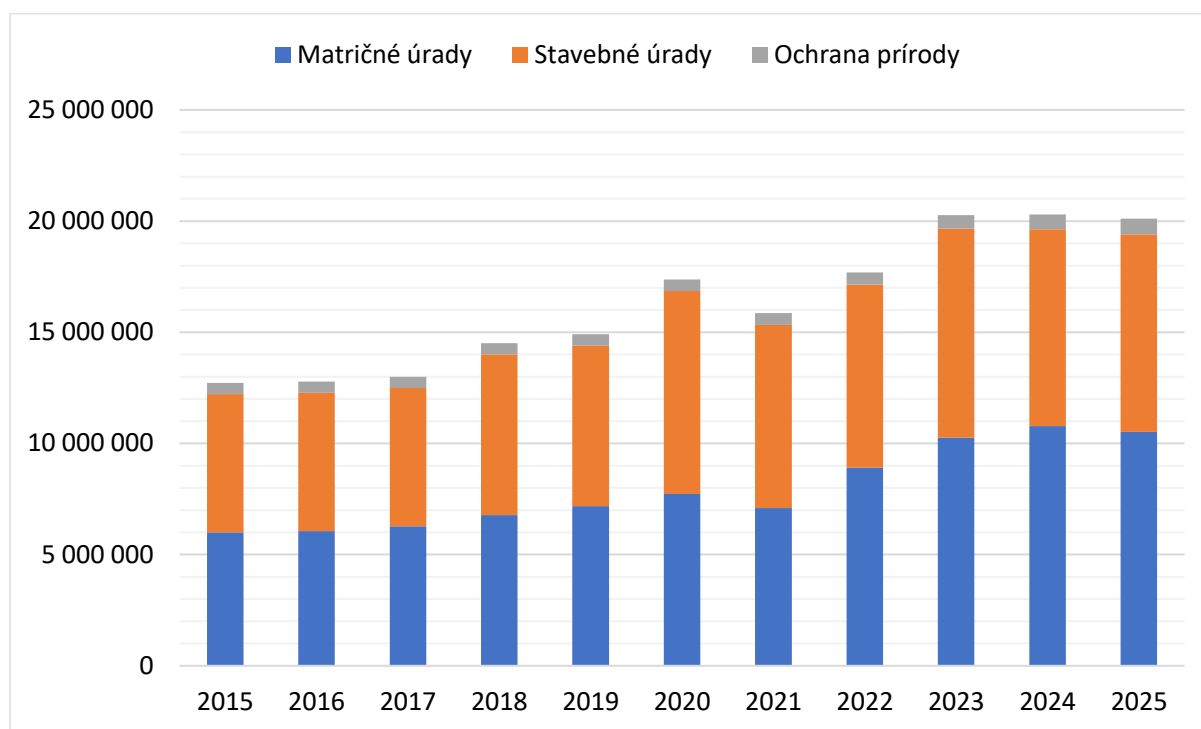
prekonať nielen následky pandémie COVID-19, keď boli schopné aktivovať vysoké množstvo dobrovoľníkov, ale tiež pri riešení humanitárnej krízy po obnovení bojov a vojne na Ukrajine vo februári 2022, keď sa stali prvou líniou pomoci pre odídencom z Ukrajiny. Často práve tieto organizácie pomáhajú špecifickej skupine obyvateľov, ktorá pri uniformnej a neadresnej tvorbe legislatívy je marginalizovaná alebo inak bez patričného záujmu spoločnosti, resp. poskytujú služby, na ktoré v mnohých prípadoch menšie obce nemajú ekonomické zdroje.

### **1.13 Financovanie preneseného výkonu štátnej správy obcami**

Prenesený výkon štátnej správy je financovaný prostredníctvom grantov štátneho rozpočtu v prospech obcí alebo VÚC. V tejto časti sa špecificky venujeme prenesenému výkonu štátnej správy prenesenému na obce v oblastiach matriky, registra obyvateľstva, stavebného úradu, stavebného poriadku, územného plánovania a ochrany prírody. Uvedené údaje sú čerpané z príloh zákonov o štátnom rozpočte a záverečných účtov za roky 2015–2025.

Zdroje, ktoré má štát poskytnúť obciam na plnenie si povinností v oblastiach prenesených kompetencií, sú obciam poskytované z rôznych kapitol štátneho rozpočtu. Prenesený výkon v oblasti matriky a registra obyvateľstva poskytuje Ministerstvo vnútra SR, v oblasti stavebného úradu, stavebného poriadku a územného plánu do roku 2019 poskytovalo Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, v rokoch 2020 až 2023 Ministerstvo dopravy a výstavby SR a aktuálne Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR. Pre oblasť ochrany prírody dotáciu poskytuje Ministerstvo vnútra SR.

Graf 76 Financovanie preneseného výkonu štátnej správy obcami (v eurách, 2015 – 2025)



Zdroj: prílohy zákonov o štátnom rozpočte resp. záverečných účtov

Dotácie v roku 2024 pre všetky obce na Slovensku v oblasti ochrany prírody predstavovali 657 tis. eur, v oblasti stavebného úradu, stavebného poriadku a územného plánu 8 854 tis. eur a v oblasti matriky a registra obyvateľstva 10 782 tis. eur.

Zdroje určené na ochranu prírody a prenesený výkon majú zabezpečiť napríklad povoľovanie výrubu drevín, drobné správne konania v oblasti ochrany prírody a inú odbornú agendu, ktorú aktuálne zabezpečujú obce. Samotná dotácia je však nepostačujúca a nepokrýva ani mzdové náklady zamestnancov. Pri priemernej mzde (vrátane odvodov zamestnávateľa) na Slovensku v roku 2024 tieto zdroje postačujú na zamestnanie 26 zamestnancov na celom území Slovenskej republiky. Nehovoriac o tom, že obce poskytujú zamestnancom pracovné priestory, vybavenie a mali by mať aj zdroje na techniku potrebnú pre výkon práce v teréne.

Podobná situácia je pri prenesenom výkone v oblasti stavebného úradu, stavebného poriadku a územného plánovania. Tieto zdroje majú zabezpečiť činnosť stavebných úradov, kontrolu stavieb v teréne a tvorbu územných plánov. Realita je taká, že zdroje postačujú na zamestnanie približne 356 zamestnancov na celom Slovensku. Aj toto je dôvod, prečo stavebné konania trvajú nesmierne dlho – v priemere 300 dní – a keďže sú technicky náročné a vyžadujú až 14

administratívnych úkonov, Slovensko sa v indexe Doing Business 2020.<sup>78</sup> Obce nemajú dostatok prostriedkov na financovanie tvorby územných plánov, na technické vybavenie zamestnancov pre prácu v teréne a ani na kvalitnú technologickú výbavu, napríklad výkonné počítače potrebné na prácu s GIS systémami a projektovou dokumentáciou, kde podklady pre rozsiahlu stavbu môžu mať stovky či tisíce strán a veľký objem dátových súborov (rádovo v gigabajtoch).

Oblasť matriky a registra obyvateľstva je finančne zabezpečená najlepšie, keďže zdroje postačujú na zamestnanie približne 433 zamestnancov pri priemernej mzde. Samozrejme, ani tu prostriedky nestačia na pokrytie iných nákladov obce a v prípade niektorých matričných úradov dokonca ani na riadne pokrytie personálnych nákladov.

Keďže vláda SR nepredložila v súlade s uznesením Národnej rady SR č. 748 z 8. decembra 2011 komplexný audit výkonu kompetencií podľa jednotlivých úrovní verejnej správy a zabezpečenie ich financovania Národnej rade SR, prenesený výkon v týchto oblastiach zostáva roky katastrofálne nedofinancovaný. Obce kryjú tieto výdavky z vlastných zdrojov, aby zabezpečili nevyhnutné služby obyvateľstvu, a pritom porušujú zákon, keďže tieto výdavky má hradiť štátny rozpočet. Štát v tejto veci porušuje Ústavu SR, ktorá v čl. 71 ods. 1 jednoznačne stanovuje: *„Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“* Tento stav pretrváva už dve desaťročia a núti obce vynakladať desiatky miliónov eur ročne z vlastných zdrojov v rozpore s ústavou.

Rámček 10 Nedofinancovaný prenesený výkon na príklade stavebného úradu mestskej časti Bratislava – Staré Mesto

V roku 2020, resp. 2021, mestská časť Bratislava – Staré Mesto dostala zo štátneho rozpočtu 61 770 eur, resp. 63 250 eur v oblasti stavebného úradu, stavebného poriadku a územného plánu. Tieto zdroje postačovali maximálne na krytie nákladov troch zamestnancov stavebného úradu. Mestská časť však reálne vynaložila 339 tis. eur v roku 2019, resp. 379 tis. eur v roku 2020 na mzdy zamestnancov stavebného úradu. Na roky 2021 a 2022 rozpočtovala mestská časť ročne výdavky na úrovni 430 až 460 tis. eur len na personálne náklady.

<sup>78</sup> The World Bank (2020): Doing Business 2020 – Dealing with Construction Permits (<https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/slovakia/SVK-LITE.pdf>)

Stavebný úrad mal v priemere 15 zamestnancov v rokoch 2019 a 2020 a mestská časť ho navyšovala na 20 zamestnancov vzhľadom na zdĺhavé stavebné konania a hromadenie nevybavených spisov. Po zohľadnení zvyšných nákladov, ako sú náklady na priestory, kancelárske vybavenie, poradenstvá, poštovné, energie a mnohé iné, sa celkové náklady na prevádzku stavebného úradu mestskej časti pohybovali ročne okolo 550 – 600 tis. eur. Obstaranie jednej zóny územného plánu v rámci zonácie Starého Mesta sa pohybovalo na úrovni 20–25 tis. eur bez DPH a vyžadovalo dodatočné pracovné sily na oddelení územného plánu miestneho úradu Starého Mesta.

Z uvedeného vyplývalo, že štátny grant na financovanie preneseného výkonu v tejto oblasti pokrýval 10 až 15 % celkových nákladov v rokoch 2019 – 2022. Staré Mesto tak medzi rokmi 2011 a 2021 dofinancovalo tento prenesený výkon štátnej správy odhadom vo výške 2 mil. eur z vlastných zdrojov.

#### 1.14 Pohľad na manažment verejných financií obcí cez „Pork Index“

V analytickej časti sme sa snažili poskytnúť základný obraz o územných samosprávach na Slovensku a ich financovaní, vrátane komparácie v rámci členských krajín EÚ a Európy. Poukázali sme na rozdiely medzi Slovenskom a inými krajinami a zároveň sme detailne analyzovali, aké sú zdroje príjmov našich územných samospráv a ako obce a VÚC vynakladajú výdavky.

Ako sme uviedli, investície do obecných podnikov vo všeobecnosti vedú k stratám pre obec. Podniky sú prevažne nedostatočne kompetentne riadené, majú kumulovaný investičný dlh a nie sú schopné ani replikovať vlastný majetok, nieto ešte sa rozvíjať. Akékoľvek prírastky majetku alebo jeho obnova sú riešené predovšetkým z cudzích zdrojov financovania, či už ide o zdroje z rozpočtu EÚ, úvery, alebo vynútené vklady do spoločností od obcí.

Len vodárenské spoločnosti majú podľa odhadu NKÚ SR investičný dlh 3,5 mld. eur. Obecný majetok 101 veľkých obcí má podľa našich odhadov investičný dlh 5,5 mld. eur. Obetované príležitosti vo forme ušlej dividendy alebo výnosu na finančnom majetku obce za obdobie 2005–2024 dnes predstavujú stovky miliónov eur. Odhadujeme, že obce prichádzajú ročne približne o 50 až 80 mil. eur na ušlých ziskoch a dividendách na finančnom majetku a na peňažnej likvidite prichádzajú ročne o 30 – 40 mil. eur pri aktuálnych úrokových sadzbách. Obce prenajímajú svoj majetok neraz za nižšie než trhové ceny, pričom odhadujeme, že

prichádzajú ročne o približne 100 mil. eur na nájmoch. K tomu treba prirábať aj nedostatočné zabezpečenie financovania preneseného výkonu štátnej správy v oblastiach matrík, registra obyvateľstva, stavebného úradu, dozoru a územného plánu, ako aj životného prostredia zo štátneho rozpočtu.

Celkovo teda obce nedostatočne kompetentným manažmentom vlastných spoločností a peňažného majetku prichádzajú ročne o 200–250 mil. eur nedaňových príjmov (čo predstavuje približne 3 až 4 % celkových príjmov), a kumulovaný investičný dlh obecného majetku a majetku obecných spoločností presahuje desať miliárd eur. Tieto prostriedky predstavujú ušlé dividendy, ktoré by obecné podniky potenciálne vyplácali obciam, ak by boli adekvátne manažované s cieľom dosahovať primeraný zisk (regulované vodárne) alebo výnosy na finančnom majetku, ak by obce mali „treasury“ v rámci finančného manažmentu a riadili nadbytočnú likviditu formou krátkodobých alebo strednodobých nízko rizikových investícií, a v neposlednom rade výpadky na príjmoch z prenájmu obecného majetku (pozemky a budovy), ktoré sú v nemalej miere prenajímané pod trhovú cenu – napríklad cez osobitný zreteľ za výrazne nižšiu ako trhovú cenu, obhajovaný sociálnou funkciou poskytovanou novým nájomcom.

Najvierohodnejšie poukazuje na dnešné potenciálne plytvanie verejnými zdrojmi „Pork Index“, ktorý sme odvodili na základe analýzy dát výdavkov obcí DataCentra MF SR pre všetky obce na Slovensku. „Pork Index“ dosahuje hodnoty od 0 do 100 a predstavuje priemer identifikovaných percentuálnych výdavkov obce, ktoré potenciálne putujú na plytvanie, a ich nominálneho objemu.

Obce s „Pork Indexom“ od 0 do 20 definujeme ako obce s veľmi nízkou mierou plytvania, kde ani percentuálna miera, ani nominálny objem nepredstavujú a nepoukazujú na také nakladanie so zdrojmi obce, ktoré by mohlo viesť k plytvaniu. Stále to však neznamená, že obce vynakladajú zdroje na všetky svoje obligatórne povinnosti, pretože predovšetkým menšie obce neraz ani nemajú na ne dostatok zdrojov, no aj tak časť zo zdrojov použijú na fakultatívne výdavky. Obce s hodnotou indexu medzi 20 a 40 označujeme za obce s nízkou mierou plytvania, obce s hodnotou indexu medzi 40 a 60 za obce s rastúcou mierou plytvania, obce s hodnotou indexu medzi 60 a 80 za obce s významnou mierou plytvania a obce s hodnotou nad 80 predstavujú obce s vysokou mierou plytvania.

Celkovo sme identifikovali, že **obce vynaložili v roku 2024 až 1 545 mil. eur spôsobom, v ktorom je pravdepodobné a potenciálne skryté plytvanie verejnými zdrojmi** (20,3 % celkových výdavkov obcí v roku 2024). **Ak k tomu prirátame náklady na obetované príležitosti vo forme ziskov/dividend, úrokových príjmov a nájmu, hovoríme približne o objeme zdrojov na úrovni 1 750 mil. eur.** To predstavuje zásadný potenciál na úspory a šetrenie, ktorý by mal byť využitý pred akýmkoľvek rozhodnutím o raste daní či poplatkov.

Rámček 11 Metodologický základ pre konštrukciu "Pork Index"

Samotný „Pork Index“ je inšpirovaný pôsobením neziskovej organizácie Citizens Against Government Waste, hoci metodologicky je konštruovaný odlišne. Nami odvodený Pork Index predstavuje rizikový index plytvania, ktorý zohľadňuje nominálnu hodnotu výdavkov identifikovaných ako potenciálne plytvanie, ako aj pravdepodobnosť plytvania vzhľadom na objem týchto prostriedkov v pomere k celkovým prostriedkom, ktorými obec disponuje.

Metodológia je postavená na štandardnom „risk-based approach“, tak, ako ho definuje Professional Risk Managers International Association (PRMIA). Analyzované dáta sú transformované a cez maticu hodnotenia rizík je odvodený „Pork Index“ ako miera rizikovosti plytvania v danej obci. Tento prístup pomáha kategorizovať obce vzhľadom na mieru rizika (pravdepodobnosť) a veľkosť dopadu (objem prostriedkov v riziku). Obce, ktoré dosahujú významnú alebo vysokú mieru plytvania, by mali venovať zvýšenú pozornosť kontrole vynakladania verejných zdrojov (rovnako to platí pre kontrolné orgány), keďže riziko plytvania verejnými zdrojmi je vysoké.

Dáta, ktoré boli podkladom pre odvodenie Pork Indexu s potenciálnym a pravdepodobným plytvaním, sú nasledovné:

- Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania (mimo tarifného platu)
- Príplatky, odmeny
- Služby (medzi nimi najmä: propagácia, reklama, inzercia; náhrada mzdy a platu; odmeny a príspevky; odmeny zamestnancov mimo pracovného pomeru; manká a škody; pokuty a penále; mylné platby; nezrovnalosti vo vzťahu k rozpočtu EÚ alebo štátneho rozpočtu; služby, ktoré nie je povinné obstarávať podľa zákona o verejnom obstarávaní;

- Transfery (príspevkovým a rozpočtovým organizáciám; jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám (mimo zákonom daným transferom); odstupné a odchodné; ostatné inak nešpecifikované platby)
- Náklady na likvidáciu podnikov
- Niektoré položky obstarávania kapitálových statkov (nákupy pozemkov, budov, iného majetku)
- Nákupy dopravných prostriedkov (osobných automobilov)
- Prípravná a projektová dokumentácia
- Rekonštrukcie a modernizácie (mimo stavieb)

Vo všeobecnosti ide o výdavky a nákladové položky, kde boli aj v minulosti opakovane identifikované plytvania (a to aj veľkého rozsahu), ako aj tie výdavky, kde nie je zákonná povinnosť verejne obstarávať, pričom prevažne ide o fakultatívne výdavky obce.

Z veľkých obcí poukazujeme na dvadsať obcí s najvyššou hodnotou indexu s potenciálne vysokou mierou plytvania alebo významnou mierou plytvania v nasledovnej tabuľke.

Tabuľka 12 Dvadsať obcí na Slovensku s najvyššou mierou plytvania podľa Pork Index (2024)

|                 | Hodnota indexu | Miera plytvania | Celkové výdavky v roku 2024 (eur) |
|-----------------|----------------|-----------------|-----------------------------------|
| Nitra           | 90.7           | Vysoká          | 130 078 174                       |
| Trnava          | 88.3           |                 | 100 570 567                       |
| Galanta         | 87.0           |                 | 29 977 496                        |
| Poprad          | 86.0           |                 | 69 164 615                        |
| Senica          | 83.2           |                 | 32 063 736                        |
| Zlaté Moravce   | 82.1           |                 | 21 752 505                        |
| Piešťany        | 82.1           |                 | 34 263 866                        |
| Trenčín         | 81.3           |                 | 83 990 291                        |
| Banská Bystrica | 80.6           |                 | 105 624 160                       |
| Bardejov        | 79.7           | Významná        | 51 572 431                        |
| Čadca           | 79.2           |                 | 27 836 900                        |
| Trebišov        | 78.8           |                 | 32 022 712                        |
| Senec           | 78.7           |                 | 41 519 659                        |
| Prešov          | 78.6           |                 | 128 759 254                       |
| Holíč           | 78.2           |                 | 13 879 009                        |
| Partizánske     | 77.8           |                 | 27 510 473                        |
| Myjava          | 77.8           |                 | 18 956 187                        |

|           | Hodnota indexu | Miera plytvania | Celkové výdavky v roku 2024 (eur) |
|-----------|----------------|-----------------|-----------------------------------|
| Stupava   | 77.5           |                 | 18 197 372                        |
| Fiľakovo  | 77.2           |                 | 14 724 614                        |
| Prievidza | 76.9           |                 | 53 637 158                        |

Zdroj: vlastné spracovanie

Z pohľadu hlavného mesta Bratislava a jeho mestských častí, ako aj mesta Košice, výsledky nie sú lichotivé. Prevažná väčšina bratislavských mestských častí dosahuje hodnotu „Pork Indexu“ s významnou mierou plytvania, podobne aj samospráva mesta Bratislava a mesta Košice. Neprekvapujúco práve mestská časť Bratislava – Devín, ktorá bola roky v nútenej správe kvôli enormnému zadlženiu, má najnižšiu hodnotu indexu s veľmi nízkou mierou plytvania. Tento fakt nepriamo verifikuje vhodnosť samotného indexu, keďže obec v nútenej správe nemá priestor na „excesívne“ výdavky mimo zákonom stanovených obligatórnych výdavkov. Zároveň vysoká hodnota „významná miera plytvania“ pri mestskej časti Bratislava – Petržalka, v kontexte aktuálne odhaleného zásadného problému, kde zamestnanec tri roky po sebe dokázal cez mzdové kanáliky „odliať“ z rozpočtu obce 2,7 mil. eur (v priemere 1 % rozpočtu Petržalky ročne), rovnako anekdoticky potvrdzuje správnosť konštrukcie samotného indexu.

Tabuľka 13 Pohľad na vybrané mestské časti Bratislavy a Košíc optikou Pork Index (2024)

|                                   | Hodnota indexu | Miera plytvania | Celkové výdavky v roku 2024 (v eur) |
|-----------------------------------|----------------|-----------------|-------------------------------------|
| Bratislava - Ružinov              | 74.5           | Významná        | 76 805 887                          |
| Bratislava - Petržalka            | 73.0           |                 | 81 373 723                          |
| Bratislava - Rusovce              | 72.4           |                 | 5 732 505                           |
| Košice                            | 71.1           |                 | 293 986 945                         |
| Bratislava - Záhorská Bystrica    | 69.0           |                 | 7 175 026                           |
| Bratislava - Nové Mesto           | 65.7           |                 | 43 136 053                          |
| Bratislava - Staré Mesto          | 64.6           |                 | 44 252 815                          |
| Bratislava                        | 64.6           |                 | 587 085 429                         |
| Bratislava - Dúbravka             | 60.9           |                 | 28 500 708                          |
| Bratislava - Devínska Nová Ves    | 60.7           |                 | 18 675 154                          |
| Bratislava - Karlova Ves          | 60.2           |                 | 27 138 697                          |
| Bratislava - Vrakuňa              | 59.1           | Rastúca         | 18 314 358                          |
| Bratislava - Vajnory              | 57.7           |                 | 5 913 112                           |
| Bratislava - Podunajské Biskupice | 54.3           |                 | 17 626 994                          |
| Bratislava - Rača                 | 49.8           |                 | 24 157 320                          |

|                      | Hodnota indexu | Miera plytvania | Celkové výdavky v roku 2024 (v eur) |
|----------------------|----------------|-----------------|-------------------------------------|
| Bratislava - Lamač   | 47.6           |                 | 8 543 230                           |
| Bratislava - Čunovo  | 35.1           | Nízka           | 1 476 171                           |
| Bratislava - Jarovce | 30.8           |                 | 3 459 633                           |
| Bratislava - Devín   | 18.1           | Veľmi nízka     | 1 175 996                           |

Zdroj: vlastné spracovanie

Pork Index predovšetkým poukazuje na obce s rastúcou, vysokou alebo veľmi vysokou rizikovosťou, že sa s obecnými zdrojmi môže plytvať alebo s nimi nakladať v rozpore so zákonom. Z celkového počtu 2 921 analyzovaných obcí dosahuje najnižšiu mieru „veľmi nízku mieru plytvania“ 855 obcí, ktoré mali v roku 2024 rozpočtované výdavky vo výške 412 mil. eur. Ide prevažne o menšie obce, čo je prirodzené, keďže konštrukcia indexu zohľadňuje nominálne výdavky identifikované ako ohrozené plytvaním. Nízku mieru plytvania má 1 179 obcí s celkovými výdavkami 1 539 mil. eur, rastúcu mieru plytvania má 726 obcí s celkovými výdavkami 1 894 mil. eur, významnú mieru plytvania má 152 obcí s celkovými výdavkami 3 140 mil. eur (medzi nimi až 14 obcí s celkovými výdavkami pod 1 mil. eur) a 9 obcí s celkovými výdavkami 607 mil. eur dosahuje vysokú mieru plytvania.

Naša analýza poukazuje na niekoľko zásadných skutočností:

- zlyhávajú kontrolné mechanizmy, či už obecný kontrolór alebo štatutárny audit, ktoré by aktérov, daňovníkov a obyvateľov upozorňovali na plytvanie verejnými zdrojmi;
- iné kontrolné nástroje a inštitúcie, ako napríklad externá kontrola prostredníctvom NKÚ, nemajú holistické nástroje na identifikovanie obcí s potenciálne vysokou mierou rizika plytvania, obdobné tým, ktoré sme predstavili v tejto analýze;
- vo všeobecnosti platí, že hlavne veľké obce majú rozsiahly priestor hľadať úspory, zvyšovať efektívnosť nakladania s verejnými zdrojmi a disponujú obetovanými príležitosťami na príjmovej strane obecného rozpočtu v objeme stoviek miliónov eur;
- pri zodpovednom nakladaní s verejnými zdrojmi by obce dokázali nielen efektívne znižovať implicitný dlh na svojom majetku, ale zároveň by sa oslabil tlak na zvyšovanie daňového a poplatkového zaťaženia obyvateľov a podnikateľských subjektov cez miestne dane a poplatky;

- „Pork Index“ poukazuje, že obce, ktoré mali v roku 2024 výdavky až 3 747 mil. eur, sa nachádzajú na úrovni rizikovosti s významnou alebo až vysokou mierou plytvania. Tento stav je alarmujúci a signalizuje potrebu okamžitej intervenčnej politiky v oblasti verejných financií;
- je evidentný zásadný rozdiel medzi obrazom, ktorý o sebe vytvárajú mnohí predstavitelia obcí vo verejnosti, a skutočným spôsobom nakladania s verejnými zdrojmi. Smutnou realitou je, že žiadna z „veľkých“ obcí nedosiahla hodnotenie „veľmi nízka miera plytvania“ a iba jedna obec, mesto Vrútky, má hodnotenie „nízka miera plytvania“ s Pork indexom 36,1.

V ďalšej časti navrhujeme súbor opatrení, ktorý by mal viesť k eliminovaniu tohto žalostného stavu a vysokej rizikovosti plytvania pri nakladaní s verejnými zdrojmi. Zároveň navrhujeme opatrenia, ktoré by mali viesť k rastu podnikateľských aktivít na území obcí a k vytváraniu podnikateľskej kultúry v územnej samospráve na Slovensku.

### 1.15 Vplyv samospráv na podnikateľské prostredie

Územná samospráva na Slovensku nemá žiadne významné nástroje aktívnej politiky vo vzťahu k podnikateľským subjektom. Hlavné finančné zdroje pre investície územných samospráv predstavujú fondy EÚ a štátny rozpočet. Miera centralizácie rozhodovania o zdrojoch pre regionálny rozvoj je naďalej významná. OECD a Rada Európy sa zhodujú, že hlavnou bariérou efektívnych investícií na Slovensku je kombinácia vysokej fragmentácie na úrovni obcí a slabého prepojenia medzi štátom a samosprávami pri plánovaní investícií.

Rámček 12 Prehľad pôsobnosti samosprávnych krajov (VÚC) s dopadom na podnikateľské prostredie podľa oblastí

**Doprava** - Správa ciest II. a III. triedy, organizácia prímestskej dopravy (licencie, cestovné poriadky, dotovanie spojov), špeciálne úlohy v železničnej a mestskej doprave.

**Školstvo** - Zriaďovanie a správa stredných škôl a školských zariadení; zabezpečenie výchovy a vzdelávania na stredných školách, predovšetkým v oblasti duálneho vzdelávania.

**Zdravotníctvo** - Vydávanie povolení na ambulancie a nemocnice, určovanie zdravotných obvodov, schvaľovanie ordinačných hodín, organizácia lekárskeho pohotovostí; dozor nad

poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti, uschovávanie zdravotnej dokumentácie zaniknutých ambulancií.

**Územné plánovanie** - Obstarávanie Územného plánu regiónu (ÚPN VÚC), vydávanie stanovísk k územným plánom obcí a k stavebným konaniam z hľadiska súladu s ÚPN VÚC, koordinácia priestorového usporiadania a územného rozvoja.

**Regionálny rozvoj** - Vypracovanie a realizácia programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja kraja, tvorba koncepcií a stratégií rozvoja (inovačné stratégie, odvetvové programy), koordinácia regionálnych projektov, zriaďovanie rozvojových agentúr, podpora spolupráce obcí a partnerstiev v území.

**Cestovný ruch** - Zriaďovanie krajskej organizácie cestovného ruchu; podpora rozvoja turistickej infraštruktúry a služieb, koordinácia propagácie cestovného ruchu s obcami a súkromným sektorom, poskytovanie dotácií a poradenstva v oblasti turizmu.

**Životné prostredie** - Spolupráca na monitorovaní a zlepšovaní kvality ovzdušia, vôd a prírody v kraji, určovanie aglomerácií na účely hlukových máp, vydávanie odborných stanovísk v procese EIA/SEA, koordinácia environmentálnych aktivít v rámci kraja, podpora energetických úspor a OZE na regionálnej úrovni.

Ako sme už v analytickej časti poukázali, územné samosprávy vplývajú na podnikateľské prostredie predovšetkým cez svoju daňovú politiku, reguláciu územia cez územné plány, administratívnymi poplatkami či inými obmedzeniami, ktoré regulujú prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení.

Rámček 13 Prehľad pôsobnosti obcí s dopadom na podnikateľské prostredie podľa oblastí

**Samospráva a normotvorba, miestne dane a poplatky** - výkon samosprávy, tvorba VZN (všeobecne záväzné nariadenia), zriaďovanie orgánov obce, prenesený výkon štátnej správy, zavedenie sadzieb miestnych daní cez VZN, správa dane z nehnuteľností a iných miestnych daní, poplatkov za KO a DSO.

**Územné plánovanie, výstavba (stavebný poriadok)** - obstarávanie a schvaľovanie ÚPN obce a zón, aktualizácie; súlad rozhodovania s ÚPN, stavebný úrad, povoľovanie stavieb, kolaudácie, odstraňovanie stavieb, dohľad a sankcie.

**Miestne komunikácie a verejné priestranstvá** - správa a údržba miestnych ciest, chodníkov, osvetlenia, zimná údržba, dopravné značenie, parkovanie a projekty dopravnej organizácie

**Verejná osobná doprava (MHD a dopravná obslužnosť)** - objednávka MHD/štandardov dopravnej obslužnosti, zriaďovanie zastávok, zmluvy s dopravcami.

**Životné prostredie, čistota, zeleň, ochrana prírody a drevín** - starostlivosť o verejnú zeleň, čistota a poriadok, VZN o poriadku, hlučnosti, povoľovanie výrubov mimo lesa, náhradná výsadba, ochrana prírody miestneho významu.

**Odpadové hospodárstvo** - zabezpečiť zber a odvoz komunálneho odpadu, zaviesť a organizovať triedený zber (papier, plasty, kovy, sklo, kompozity, textil, bio), VZN o odpadoch a poplatkoch.

**Verejný poriadok, obecna polícia, ochrana pred požiarimi** - poriadkové VZN, kontrola a sankcie, zriadenie obecnej/mestskej polície (ak sa rozhodne zriadiť ju), preventívne kontroly, zásady PO, DHZ (dobrovoľný hasičský zbor), ukladanie opatrení.

### Oblasť daňovej politiky

V daňovej oblasti majú obce právo vyberať miestne dane, VÚC nemajú žiadnu vlastnú právomoc vyrubovať dane. Z hľadiska dopadov na podnikateľské prostredie sú najvýznamnejšími daň z nehnuteľností a komunálny poplatok za odvoz a likvidáciu odpadu. Ostatné miestne dane (najmä daň za ubytovanie, daň za užívanie verejného priestranstva či daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta) môžu predstavovať významné výdavky pre podnikateľov predovšetkým v mestách s historickým centrom alebo v centrách významných destinácií pre cestovný ruch.

Obce sa pri dvíhaní sadzieb miestnych daní zameriavajú na vyššie zdanenie podnikateľských subjektov ako na zdanenie občanov žijúcich v obci. Pri pohľade na miestne dane sa preto treba osobitne pozerať na zdanenie majetku vo vlastníctve podnikateľských subjektov a zdanenie majetku domácností a porovnať jednotkové zaťaženie. Daň z nehnuteľností je špecificky viac cielená na zaťažovanie podnikateľských subjektov, keďže sadzby na meter štvorcový dosahujú v prípade stavieb na podnikanie často aj osemnásobok sadzieb oproti rodinným domom či bytom. To je najviac citeľné pri priemyselných stavbách, napr. skladoch, montážnych dielňach

a iných stavbách, ktorých trhovú hodnotu nie je vysoká. Disproporcia v zdaňovaní majetku vlastneného podnikateľskými subjektmi a domácnosťami je teda zásadná. Jednotkové sadzby sú napr. v prípade Nitry viac ako 10-násobné v neprospech stavieb na podnikanie oproti rodinným domom či bytom; násobne vyššie sú aj v ostatných krajských mestách. (Tabuľka 14).

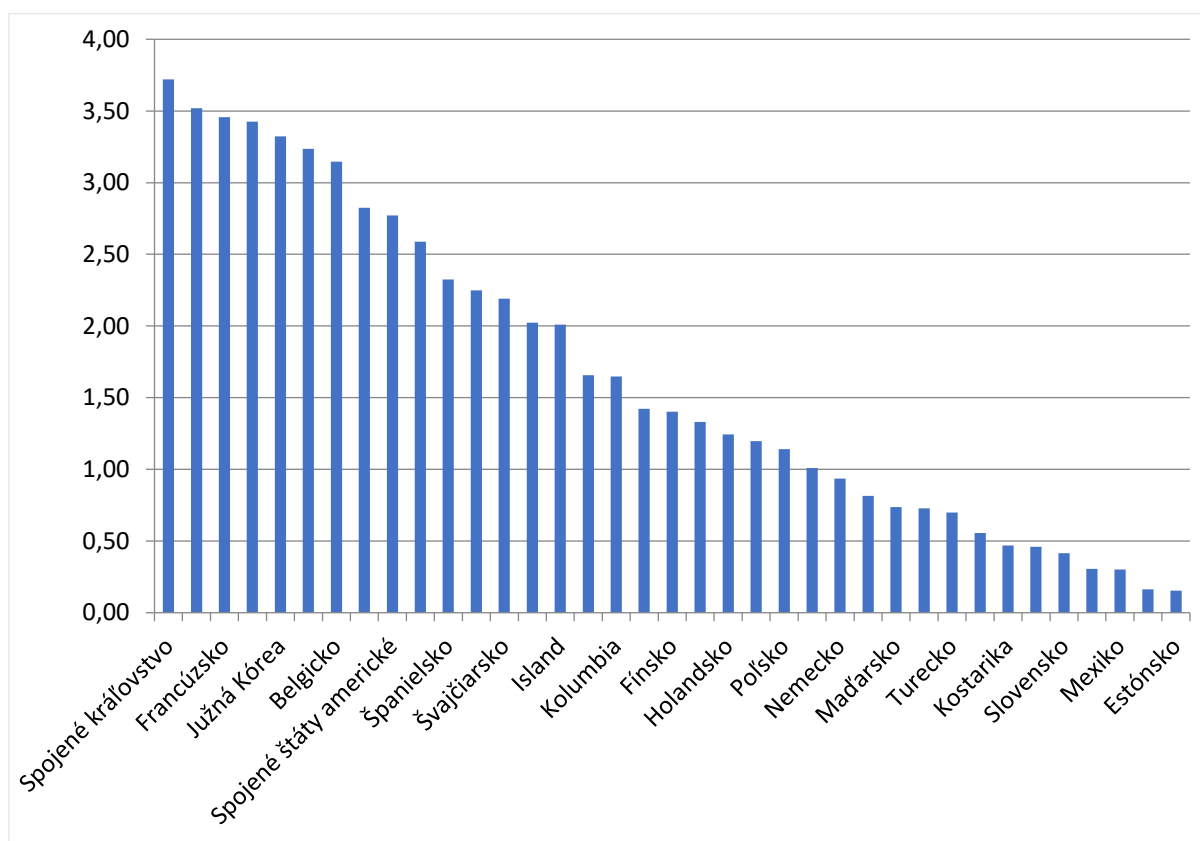
Tabuľka 14 Porovnanie sadzieb dane z nehnuteľností (stavby na podnikanie vs. domácnosti) v krajských mestách (v %, rok 2025)

|                 | Rozdiel v sadzbe<br>(za m <sup>2</sup> ) pre<br>stavby na<br>podnikanie<br>oproti rodinným<br>domom (v %) | Rozdiel v sadzbe<br>(za m <sup>2</sup> ) pre<br>stavby na<br>podnikanie<br>oproti rodinným<br>bytom (v %) | Rozdiel v sadzbe<br>(za m <sup>2</sup> ) pre<br>ostatné stavby<br>oproti rodinným<br>domom (v %) | Rozdiel v sadzbe<br>(za m <sup>2</sup> ) pre<br>ostatné stavby<br>oproti bytom (v<br>%) |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Bratislava      | + 789                                                                                                     | + 789                                                                                                     | + 344                                                                                            | + 344                                                                                   |
| Trenčín         | + 532                                                                                                     | + 606                                                                                                     | + 532                                                                                            | + 532                                                                                   |
| Trnava          | + 400                                                                                                     | + 400                                                                                                     | + 400                                                                                            | + 400                                                                                   |
| Žilina          | + 400                                                                                                     | + 355                                                                                                     | + 400                                                                                            | + 400                                                                                   |
| Nitra           | + 1233                                                                                                    | + 1233                                                                                                    | + 122                                                                                            | + 122                                                                                   |
| Banská Bystrica | + 823                                                                                                     | + 500                                                                                                     | + 823                                                                                            | + 823                                                                                   |
| Prešov          | + 619                                                                                                     | + 619                                                                                                     | + 387                                                                                            | + 387                                                                                   |
| Košice          | + 837                                                                                                     | + 837                                                                                                     | + 837                                                                                            | + 837                                                                                   |

Zdroj: VZN porovnávaných miest

Reálne sú tak tieto stavby zaťažené často miestnou daňou, ktorá dosahuje niekoľko percent hodnoty danej nehnuteľnosti resp. príjmov, ktoré majiteľ nehnuteľnosti má z danej nehnuteľnosti. Slovensko sa v rámci krajín OECD nachádza síce na chvoste s jednou z najnižších sadzieb (0,41 % z HDP, rok 2023), **ale celkové zaťaženie je výrazne zošíkmené v neprospech stavieb určených na podnikanie**. Podobne pôsobí aj miestny poplatok za rozvoj, ktorý je často vyšší pre priemyselné objekty a polyfunkciu než rodinné a bytové domy.

Graf 77 Daň z nehnuteľností v členských krajinách OECD (ako % z HDP, rok 2023)



Zdroj: OECD (2025)

Daň za ubytovanie, ale aj daň za užívanie verejného priestranstva či daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta v nejednom prípade môžu prispievať k zásadnej deformácii lokálneho podnikateľského prostredia. Prevádzky, ktoré sú od seba vzdialené neraz aj menej ako 50 metrov, majú úplne rozdielne daňové a administratívne povinnosti pri podnikateľskej činnosti. Reštriktívne regulačné obmedzenia prostredníctvom VZN majú významný dopad aj na hodnotu majetku (nehnuteľností), predovšetkým vo vysoko regulovaných centrálnych zónach niektorých miest.

**Vo všeobecnosti platí, že obce výrazne viac zaťažujú miestnymi daňami podnikateľské subjekty v porovnaní s domácnosťami, a tieto rozdiely v sadzbách sú násobné.** Niektoré miestne dane špecificky prevažne platia podnikateľské subjekty, pričom aj sadzby týchto daní obce v ostatnom období zásadne zvyšovali.

**Oblasť územnoplánovacej regulačnej politiky**

Vážny problém predstavuje „plánovací dlh“. Územné plány miest sa roky neaktualizujú, čo spomaľuje povoľovania a odsúva investície, a strategické priority sa tak ťažšie pretavujú do regulatívov v území. Výsledkom je nesúlad medzi tým, čo si kraje a obce naplánujú v stratégiách, a tým, čo je podľa územného plánu skutočne prípustné. Napriek tomu, že územné plány majú priebežne schvaľované zmeny a dodatky, pôvodná územno-plánovacia kostra je v prípade krajov v priemere 20 rokov stará. Do územných plánov sa v dostatočnej miere nepretavujú ciele ďalších rozvojových dokumentov.

Tabuľka 15 Prehľad stavu aktualizácie územných plánov krajských miest

| Mesto           | Dátum schválenia ÚPN | VZN          | Účinnosť  | Poznámky                                                                                  |
|-----------------|----------------------|--------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bratislava      | 31.5.2007            | VZN 4/2007   | 1.9.2007  | Zmeny a doplnky prijaté opakovane (8), od roku 2020 sa pripravuje nový (metropolitný) ÚPN |
| Trnava          | 15.12.2009           | VZN 345/2009 | 1.1.2010  | Zmeny a doplnky prijímané priebežne (44)                                                  |
| Trenčín         | 12.12.2012           | VZN 1/2012   | 1.1.2013  | Zmeny a doplnky prijímané priebežne (10), aktuálne sa pripravujú ďalšie                   |
| Žilina          | 20.2.2012            | VZN 4/2012   | 10.4.2012 | Zmeny a doplnky prijímané priebežne (10)                                                  |
| Nitra           | 22.5.2003            | VZN 3/2003   | 28.6.2003 | Zmeny a doplnky prijímané priebežne (7), aktuálne sa pripravuje nový ÚPN                  |
| Banská Bystrica | 24.3.2015            | VZN 1/2015   | 1.5.2015  | Zmeny a doplnky prijímané priebežne (8)                                                   |
| Prešov          | 30.1.1995            | VZN 9/1995   | 1995      | Zmeny a doplnky prijímané priebežne (17)                                                  |
| Košice          | 26.6.2025            | VZN 261/2025 | 1.9.2025  | Nový ÚPN (schválený 2025)                                                                 |

Zdroj: VZN krajských miest, webové sídla krajských miest

Tabuľka 16 Prehľad stavu aktualizácie územných plánov samosprávnych krajov

| Kraj            | Dátum schválenia ÚPN | VZN resp. nariadenie vlády SR    | Účinnosť   | Poznámky                                                                                               |
|-----------------|----------------------|----------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bratislavský    | 20.9.2013            | VZN BSK 1/2013                   | 15.10.2013 | Zmeny a doplnky prijaté v roku 2017, od roku 2020 prebieha ďalšia aktualizácia                         |
| Trnavský        | 17.12.2014           | VZN TTSK 33/2014                 | 19.1.2015  |                                                                                                        |
| Trenčiansky     | 14.5.1998            | NV SR 149/1998                   | 28.5.1998  | Zmeny a doplnky prijaté v roku 2004, 2011, 2018, od roku 2022 prebieha ďalšia aktualizácia             |
| Nitriansky      | 14.5.2012            | VZN NSK 2/2012                   | 29.5.2012  | Zmeny a doplnky prijaté v roku 2015, od roku 2020 sa pripravuje nový ÚPN                               |
| Žilinský        | 26.5.1998            | NV SR 223/1998                   | 18.7.1998  | Zmeny a doplnky prijaté v roku 2005, 2006, 2008, 2011, 2018, od roku 2020 sa pripravuje nový ÚPN       |
| Banskobystrický | 9.6.1998             | NV SR 263/1998                   | 18.8.1998  | Zmeny a doplnky prijaté v roku 2004, 2005, 2007, 2010, 2014, od roku 2020 prebieha ďalšia aktualizácia |
| Košický         | 12.5.1998            | NV SR 281/1998 a VZN KSK 11/2009 | 1.10.2009  | Zmeny a doplnky prijaté v roku 2004, 2009, 2014, 2017, od roku 2021 prebieha ďalšia aktualizácia       |
| Prešovský       | 26.8.2019            | VZN PSK 77/2019                  | 6.10.2019  | Nový ÚPN (schválený 2019)                                                                              |

Zdroj: VZN samosprávnych krajov, webové sídla samosprávnych krajov

**Regulačná záťaž v oblasti stavebných povolení**

Najväčšie nedostatky má Slovensko a miestna samospráva pri administratívnej záťaži súvisiacej predovšetkým so stavebnými povoleniami. V tejto oblasti zásadne zaostávame za priemerom krajín EÚ aj OECD. Ide o počet administratívnych krokov, ale aj o dĺžku času potrebného na získanie stavebného povolenia. Procesy sú komplexné, zdĺhavé a nedostatočne digitalizované. Veľké rozdiely medzi samosprávami súvisia aj s tým, že mnohé obce sú malé a ich

administratívne kapacity nedostatočné z hľadiska kvantity i kvality, hoci majú formálne rovnaké kompetencie v danej oblasti ako väčšie mestá.<sup>79</sup>

Existuje výrazný priestor skrátiť čas potrebný na stavebné a environmentálne povolenia a priblížiť sa tak krajinám, kde tieto procesy trvajú kratšie. Na toto dlhodobo poukazuje aj analýza Svetovej banky.<sup>80</sup> Jednoznačne konštatuje, že v slovenských mestách je začatie podnikania dlhšie a zložitejšie než priemer EÚ. Ako problematické vníma nielen dlhšie lehoty živnostenských úradov, ale i stavebné či prevádzkové povolenia, lokálne poplatky (napr. za terasy, reklamy, zábery verejného priestranstva).

Nízka miera digitálnej komunikácie predstavuje podľa OECD závažný problém. Odporúča preto pri stavebných povoleniach zaviesť digitálne „one-stop-shop“ platformy na úrovni úradov samospráv. Poplatkové štruktúry sú administratívne nemoderné a neviazané na trhovú hodnotu, čo znižuje efektívnosť a transparentnosť.

Kritizovaná je tiež neistota a časté zmeny pravidiel nielen na národnej úrovni, ale aj na miestnej, napríklad častou aktualizáciou VZN. To platí rovnako v daňovej oblasti, ale aj v iných oblastiach, ako sú pravidlá otváracích hodín prevádzok, parkovania či užívania verejného priestranstva. To vedie k nízkej predvídateľnosti budúcich pravidiel; časté sú „nové pravidlá,“ ako i rozdielne výklady a pravidlá medzi mestami. Celkovo najväčší rozdiel v porovnaní s krajinami EÚ nie je len množstvo pravidiel a s ním spojená regulačná záťaž, ale aj ich kvalita a implementácia na miestnej úrovni. To súvisí s veľkou rozdrobenosťou obcí, slabou digitalizáciou a koordináciou, ako i s neprenesením národných reforiem do lokálnej praxe v plnej miere.

Mnohé nástroje, ktoré by záťaž znižovali, na Slovensku chýbajú alebo sú nedostatočne zavedené. Napríklad povinné časové limity na rozhodnutia so skutočnou fikciou súhlasu, systematický „licence review“ na lokálnej úrovni, plnohodnotné lokálne one-stop-shopy (firma + dane + stavebné + miestne poplatky) v jednej digitálnej bráne. Pre podnikateľa to v praxi znamená viac návštev úradov, dlhší čas, kým sa investícia rozbehne a zrealizuje, vyššiu neistotu

---

<sup>79</sup> OECD (2024): OECD Economic Surveys: Slovak Republic: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/oecd-economic-surveys-slovak-republic-2024\\_01a5b210/397ca086-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/oecd-economic-surveys-slovak-republic-2024_01a5b210/397ca086-en.pdf)

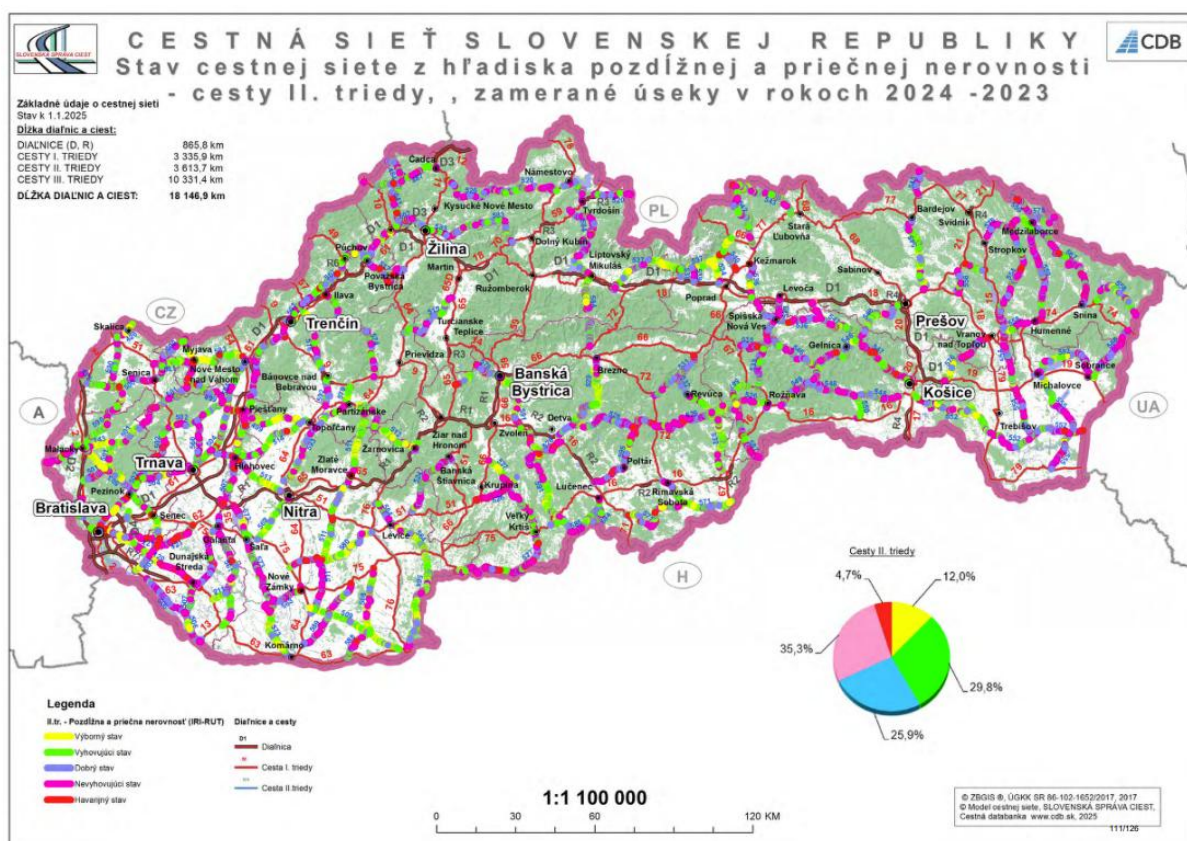
<sup>80</sup> World Bank (2018): Doing Business v Európskej únii 2018: Česká republika, Chorvátsko, Portugalsko a Slovensko: <https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/DB18-EU2-Report-Slovak.pdf>

pri projektoch podliehajúcich územnému a stavebnému konaniu a nižšiu kvalitu digitálnych služieb než v priemere v krajinách EÚ.

### Oblasť cestnej infraštruktúry

Podstatný vplyv na podnikateľské prostredie má cestná infraštruktúra, jej údržba a rozvoj. Na zlý stav nielen cestnej infraštruktúry poukazujú opakovane merania realizované Slovenskou správou ciest, ale aj kontrolné správy NKÚ SR. Krajskí správcovia cestných komunikácií II. a III. triedy majú mieru amortizácie majetku ciest prevažne okolo 50 % (od 11 % do 75 %). Cesty v správe VÚC sú značne opotrebené. Cesty II. triedy majú podľa meraní SSC v 40 % nevyhovujúci či až havarijný stav. Obdobná situácia je aj pri miestnych komunikáciách v správe obcí a miest. Sú cesty, ktoré dekády neprešli komplexnou rekonštrukciou a sú v nevyhovujúcom či havarijnom stave. To sa týka aj chodníkov alebo iných plôch.

Mapa 9 Aktuálny stav ciest II. triedy



Zdroj: SSC (2025)

## 2 ODPORÚČANIA

### 2.1 Štrukturálne reformy a odstránenie fragmentácie (municipalizácia)

Tento blok odporúčaní sa zameriava na najzákladnejší systémový problém: extrémnu fragmentáciu samosprávy, ktorá vedie k neefektívnosti. Zahŕňa aj presun kompetencií a zefektívnenie plnenia úloh štátu.

Tabuľka 17 Štrukturálne reformy a odstránenie fragmentácie (municipalizácia) - odporúčania

| Oblasť zmeny                                                                                                      | Čo sa má zmeniť                                                                                                               | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Municipalizačná reforma</b>                                                                                    | Vyriešiť extrémnu fragmentáciu miestnej samosprávy a zvýšiť jej efektívnosť.                                                  | Realizovať komplexnú územnú reformu samosprávy s cieľom znížiť počet obcí (napr. na 100 až 160 municipalít, inšpirované škandinávskym modelom). Zároveň neprijímať model "obcí s rozšírenou pôsobnosťou" (ORP), ktorý by len presunul štátnu byrokráciu na vybrané obce.                                                                                          | Municipalizácia prinesie zásadné úspory z rozsahu (181–316 mil. eur ročne), umožní budovanie profesionálnej administratívy a zlepšiť schopnosť spravovať náročné projekty a zdroje EÚ.                                                                     |
| <b>Prenesený výkon štátnej správy</b>                                                                             | Odstrániť dlhodobé a protiústavné podfinancovanie preneseného výkonu štátnej správy zo strany štátu.                          | Zabezpečiť plné finančné krytie nákladov prenesených kompetencií (napr. matrika, stavebný úrad, ochrana prírody) štátnym rozpočtom, ako to vyžaduje Ústava SR (Čl. 71 ods. 1). Dlhodobým cieľom by malo byť minimalizovanie rozsahu preneseného výkonu a jeho výkon prostredníctvom miestnej štátnej správy pod podmienkou funkčného a efektívneho e-Governmentu. | Samosprávy sú nútené doplácať desiatky miliónov eur ročne z vlastných zdrojov na prenesený výkon štátnej správy. Plné krytie uvoľní obecné zdroje na originálne (vlastné) kompetencie a zlepšenie služieb. Zníži sa tak tlak na zvyšovanie miestnych daní. |
| <b>Liberalizovať trh s verejnou osobnou dopravou a objednávanie regionálnej dopravy kompletne presunúť na VÚC</b> | Liberalizovať zákony regulujúce verejnú osobnú dopravu a umožniť efektívne súkromné prevádzkovanie MHD a regionálnej dopravy. | Nahradiť koordináciu pri tvorbe Grafikonu vlakovej dopravy tak, aby VÚC boli priamo objednávateľmi služieb u ZSSK a iných dopravcov a rozhodovali sa samostatne, či obsluhu územia zabezpečí                                                                                                                                                                      | V rámci objednávok vo verejnom záujme sa nesmie vo verejnej doprave nesmierne plytvá. Na jednej strane štát prevádzkuje vysoko stratové vlaky, predovšetkým regionálne                                                                                     |

| Oblasť zmeny | Čo sa má zmeniť | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              |                 | autobusová alebo železničná doprava. MD SR bude zabezpečovať iba medzinárodnú dopravu a vlaky do úrovne expresný vlak (Ex) a rýchlik (R). VÚC bude objednávateľom regionálnych expresov (REx) a nižšej úrovne vlakov. Plán dopravnej obslužnosti tak budú mať VÚC viac v rukách a budú tak môcť priamo svojim objednaním služieb zamedziť súbežnú dopravu a chýbajúce nadväznosti u jednotlivých dopravcov. Posilnia sa tak aj kompetencie miest a VÚC pri koncipovaní integrovanej dopravy v území. | vlakové spojenia, na druhej strane tú istú službu poskytuje VÚC či mesto cez regionálne autobusové spojenia alebo MHD. Liberalizácia trhu a presun kompetencií na územnú samosprávu by prispeli k nižšej miere plytvania a efektívnosti verejnej dopravy. |

## 2.2 Reforma príjmov, daní a poplatkov (fiškálna autonómia)

Tento blok odporúčaní rieši kritickú závislosť samospráv na centrálnych transferoch (77,8 % príjmov) a neúmerné daňové zaťaženie podnikateľských subjektov (napr. DzN je 5- až 10-krát vyššia pre podnikanie ako pre domácnosti).

Tabuľka 18 Reforma príjmov, daní a poplatkov (fiškálna autonómia) - odporúčania

| Oblasť zmeny                               | Čo sa má zmeniť                                                                                | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Prečo to odporúčame                                                                                                            |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Posilnenie DPFO a vlastných príjmov</b> | Zvýšiť daňovú a finančnú autonómiu miestnej samosprávy a znížiť závislosť na centrálnej vláde. | Presunúť <b>100 % výnosu DPFO</b> zo závislej činnosti do príjmov obcí (podľa trvalého pobytu daňovníka). Zároveň umožniť obciam zaviesť <b>miestnu prirážku či zrážku</b> (hybridná daň) k celoštátnej sadzbe DPFO tak, aby sa zvýšila miestna daňová konkurencia. Túto zmenu však nezavádzať bez toho, aby sa najprv znížilo celkové daňové zaťaženie na Slovensku. Zároveň treba zaviesť | Posilní sa tak skutočná autonómnosť rozhodovania a zodpovednosť samospráv voči občanom (väzba medzi platením daní a službami). |

| Oblasť zmeny                                     | Čo sa má zmeniť                                                                                                                                      | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                  |                                                                                                                                                      | nový systém finančného vyrovnávania medzi samosprávami, aby bol garantovaný minimálny štandard vykonávania kompetencií.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Daň z nehnuteľností (DzN) – alternatíva 1</b> | Zvýšiť transparentnosť základu dane z nehnuteľností, posilniť kompetencie obcí pri jej určovaní a presunúť výnosový potenciál viac na fyzické osoby. | Zmeniť definíciu základu dane a previazať ju s druhom stavby/pozemku podľa identifikačných kódov na listoch vlastníctva a zrušiť limity pre sadzby, ktoré si obce určia samotné prostredníctvom VZN. Túto zmenu však nezavádzať bez toho, aby sa zároveň znížilo daňovo-odvodové bremeno uvalené na prácu (pozri Deň daňového odbremenenia).                                                                                                                                                                                                                                                                 | Výnosy DzN sú na Slovensku podpriemerné v porovnaní s krajinami OECD, avšak identifikácia nehnuteľností nie je medzi obcami rovnaká a nehnuteľnosti určené na podnikanie sú 5 až 9-krát viac zaťažené daňou ako rezidenčné nehnuteľnosti. Transparentná identifikácia základu, zníženie sadzieb nehnuteľností určených na podnikanie a presun zaťaženia na rezidenčné nehnuteľnosti zvýši vlastné príjmy obcí, stabilizuje ich financovanie a motivuje k efektívnejšiemu využívaniu majetku.                                                                                                                                                                                |
| <b>Daň z nehnuteľností (DzN) – alternatíva 2</b> | Zaviesť a uplatňovať zdanenie iba na pozemky (nie aj na stavby, objekty a byty) na základe cenovej pozemkovej mapy.                                  | V rámci štrukturálnych reforiem a municipalizácie zaviesť po vzore Estónska zdaňovanie nehnuteľností iba na základe percentuálnej sadzby od 0,1 % do 2 % zdanenia z hodnoty pozemku, pričom hodnota pozemku by bola určená lokalitou, možným funkčným využitím v zmysle platného územného plánu (zastavanosť, výška stavby, typ a účel stavby), na pozemkoch, kde stavba existuje, zohľadniť druh stavby podľa identifikačných kódov na listoch vlastníctva, ale zároveň rizikovo vážené, teda aby sa zohľadňoval možný pokles cien nehnuteľností. Zaviesť aj povinnosť stresového testovania na ročnej báze | Tento prístup by zjednodušil výpočet, odstránil problém s oceňovaním stavieb a bytov a prispel k podpore podnikateľského prostredia a k atraktivite Slovenska pre zahraničný kapitál. Podmienkou zavedenia tohto systému by bolo, rovnako ako v Estónsku, vierohodne oceniť pozemky na celom Slovensku a pravidelne aktualizovať ocenenie (napr. minimálne na päť ročnej báze). Zavedenie takéhoto systému by umožnilo aj zrušenie miestneho poplatku za rozvoj, keďže cena pozemku by zohľadňovala priestorovú bonitu pozemku ako aj aktualizácie územných plánov. Pri schválení/aktualizácii územných plánov v danej obci by malo dôjsť k aktualizácii ocenenia pozemkov. |

| Oblasť zmeny                            | Čo sa má zmeniť                                                                                                                                             | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         |                                                                                                                                                             | a v prípade identifikovania stresu na realitnom trhu prehodnotiť ceny pozemkov.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Miestny poplatok za rozvoj (PzR)</b> | Zrušiť aktuálny zákon 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a prijať nový zákon, ktorý by výber poplatku za rozvoj naviazal na zmenu územného plánu. | Aktuálne sa poplatok vyberá pri vydaní stavebného povolenia, ale územná regulácia negatívne vymedzuje možnosti nakladania s pozemkami. Navrhujeme miestny poplatok za rozvoj vyberať pri zmene územného plánu, teda zaradenia nových pozemkov do intravilánu obce, zmeny stabilizovanej zóny na rozvojovú a zvýšenie indexu zastavanosti a výšky stavieb. Poplatok by sa mohol využiť na kapitálové výdavky na celom území obce. | Zmena výberu a sadzieb naviazaných na zmeny územných plánov by motivovala obce pravidelne aktualizovať územné plány, zamedzila špekuláciám s pozemkami a zámenám pozemkov. Sprísnenie regulácie na území obce by malo viesť ku kompenzácii vlastníkov z obecných zdrojov.    |
| <b>Finančné vyrovňovanie</b>            | Zaviesť nový, transparentný a spravodlivý systém finančného vyrovňovania zdrojov a záťaží.                                                                  | Oddeliť <b>horizontálne vyrovňovanie</b> (solidarita medzi obcami navzájom na základe daňovej sily) od <b>vertikálneho vyrovňovania</b> (hradené štátom na krytie nadmerných socio-ekonomických a geograficko-topografických záťaží).                                                                                                                                                                                            | Súčasný systém je neprehľadný a nespravodlivý. Nový model by zmiernil regionálne disparity a taktiež odbremenil mestské centrá od nadmernej záťaže (obyvatelia zázemia miest využívajú služby mesta, za ktoré priamo neplatia a pôsobia tak v systéme ako čierni pasažieri). |

### 2.3 Manažment, kontrola a personálna efektívnosť (eliminácia plytvania)

Tento blok odporúčaní zlučuje všetky návrhy zamerané na interný finančný manažment, kontrolu, transparentnosť a personálnu politiku, ktoré majú eliminovať plytvanie identifikované **Pork Indexom** (1,545 mld. eur v riziku).

Tabuľka 19 Manažment, kontrola a personálna efektívnosť (eliminácia plytvania) - odporúčania

| Oblasť zmeny                                  | Čo sa má zmeniť                                                                                           | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Audit a transparentnosť (Pork Index)</b>   | Zvýšiť transparentnosť a kontrolu nad hospodárením, eliminovať plytvanie.                                 | Zrealizovať <b>komplexný externý audit</b> verejných financií, podnikov a majetku samospráv nezávislými inštitúciami. Zverejňovať online všetky informácie o verejnom obstarávaní (zámer, ponuky, vyhodnotenie) v jednotnom štandarde tak, aby sa automatizovane prenášal do centrálne zriadených registrov. | Audity a transparentnosť pomôžu identifikovať a odstrániť plytvanie (ktoré je na úrovni významnej až vysokej miery v 161 obciach s celkovými výdavkami 3,7 mld. eur).                                                                                               |
| <b>Personálne náklady a profesionalizácia</b> | Zefektívniť administratívny aparát, eliminovať plytvanie na mzdách a posilniť profesionalitu.             | <b>Zrušiť 50 % všetkých odmien a funkčných príplatkov</b> pre administratívnych zamestnancov samosprávy. Zaviesť také zmeny zákonov, ktoré zabránia nepotistickému systému („Spoil systému“). Posilniť ochranu kariérnych úradníkov (inšpirovať sa Dánskom a Rakúskom).                                      | Zníži sa tým plytvanie verejnými zdrojmi (odhad úspor <b>350 mil. eur ročne</b> len na odmenách a príplatkoch). Stabilizácia úradníctva zníži náklady spojené s prepúšťaním po voľbách (odhad 17,55 mil. eur dodatočne vo volebnom roku).                           |
| <b>Digitalizácia a AI</b>                     | Naplniť princípy e-Governmentu a využiť technologický pokrok na zníženie byrokracie a počtu zamestnancov. | Prísne uplatňovať princíp „once-only“ a difúziu nových technológií (vrátane AI agentov) do procesov územnej samosprávy.                                                                                                                                                                                      | Aj pri konzervatívnom odhade môže implementácia AI a plná digitalizácia viesť k úspore nákladov práce v objeme <b>stoviek miliónov eur ročne</b> . Odhadovaná úspora 150 mil. eur len vďaka princípu once-only a 350 mil. eur vďaka difúzii technológií vrátane AI. |
| <b>Spoločné verejné obstarávanie</b>          | Zvýšiť efektívnosť obstarávania služieb a transparentnosť poplatkov.                                      | Obce a VÚC by mali agregovať dopyt a obstarávať služby či tovary vo všeobecnosti spoločne a nezneužívať limit do 50 000 eur bez DPH. Ak obce v danom regióne obstarávajú ten istý tovar v rovnakom čase, separátne obstarávania by mohli byť agregované a vyhodnocované cez najvýhodnejšie ponuky.           | Spoločné obstarávania prinášajú úspory z rozsahu a vedú k nižším výdavkom.                                                                                                                                                                                          |

| Oblasť zmeny                                                      | Čo sa má zmeniť                                                                                  | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verejné obstarávanie</b>                                       | Znížiť limit na verejné obstarávanie opätovne na <b>10 000 eur bez DPH</b> .                     | Navrhujeme opätovne vrátiť limit na verejné obstarávanie na úroveň 10 000 eur bez DPH.                                                                                                                                                                                                                                                      | Na Slovensku existuje 1655 obcí (viac ako 50 %), ktoré pravdepodobne kvôli bežným výdavkom nemusia robiť verejné obstarávanie, čo zvyšuje plytvanie s nakladaním s verejnými zdrojmi a znižuje transparentnosť. Tieto obce mali celkové agregované výdavky <b>601 mil. eur</b> .  |
| <b>Transparentnosť verejného obstarávania</b>                     | Realizovať ročné štatistiky Úradom pre verejné obstarávanie (ÚVO).                               | Povinnosť robiť v rámci ročných štatistík ÚVO aj prehľad o dosiahnutých cenách za kategóriu/položku obstarania vo forme číselný kód položky, minimálna, maximálna, priemerná, mediánová a modálna cena dosiahnutá pri všetkých obstarávaníach za rok a rovnako rozptyl cien, štatistickú odchýlku, šikmosť a špicatosť cenovej distribúcie. | Momentálne sú síce dostupné open data elektronického kontrakčného systému, ale pracuje sa s nimi len minimálne. Takto spracované informácie by mali byť dostupné v rámci štatistík ÚVO na ročnej báze, aby sa efektívnosť obstarávaní a cenové trendy dali medziročne porovnávať. |
| <b>Pravidlá limitujúce výdavky a zadlžovanie samospráv</b>        | Zaviest' výdavkový test a dodržiavať pravidlo „nijaké nové výdavky bez eliminácie existujúcich“. | Ak obec založí obecný podnik, alebo rozpočtovú/príspevkovú organizáciu, prípadne vytvorí oddelenie na zabezpečenie verejnej služby (napríklad čistenie verejných priestorov, projektové oddelenie, kultúrnu inštitúciu), mala by mať zákaz tieto služby obstarávať alebo inak externe kontrahovať.                                          | Obce/VÚC často zakladajú vlastné podniky alebo rozpočtové organizácie či oddelenia, ktoré majú zabezpečiť určité obecné služby, ale zároveň tie isté služby obstarávajú u iných externých dodávateľov alebo objednávajú priamym zadáním, čo vedie k duplicite a plytvaniu.        |
| <b>Rozpočtové pravidlá limitujúce rast investičného dlhu obcí</b> | Zaviest' v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy povinnosť nielen zostavovať       | Obce by mali pri zostavovaní bežného rozpočtu za rok a na ďalšie dva nasledujúce roky zohľadniť všetky náklady aj nepeňažné náklady, aby sa bežný rozpočet považoval za                                                                                                                                                                     | Dnes obce hospodária deficitne, lebo bežný rozpočet zostavujú iba na báze odhadovaných peňažných výnosov a výdavkov, bez                                                                                                                                                          |

| Oblasť zmeny                                           | Čo sa má zmeniť                                                                                                                                               | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                        | vyrovnaný rozpočet na „peňažnej báze,“ ale aj aspoň vyrovnaný na účtovnej báze v zmysle ESA2020 (teda aby zohľadňoval nepeňažné náklady obcí).                | vyrovnaný. To by zásadne prispelo k tvorbe mimorozpočtových zdrojov (napr. odpisy by boli v rozpočte príjmom rezervného fondu), a vytvárali by sa zdroje na budúce investície.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | zohľadnenia nepeňažných nákladov (ako je napr. amortizácia a iné nepeňažné nákladové položky).                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Sprísniť kontrolné mechanizmy a zaviesť sankcie</b> | Sprísniť činnosť kontrolných mechanizmov (činnosti miestnych kontrolórov, povinné audity audítormi účtovných závierok obcí a VÚC, resp. kontrolné akcie NKÚ). | Kontrolné a auditorské orgány by mali vykonávať povinné kontroly a upozorňovať nielen na formálne nedostatky, ale aj používanie zdrojov obcí a VÚC v rozpore s povinnosťami obcí a VÚC. Jednoznačne by mali upozorňovať na nedostatočnú alokáciu zdrojov na obligatórne výdavky a uprednostnenie použitia zdrojov na fakultatívne výdavky, čím nastáva porušovanie povinností pri správe zvereného majetku. Poznámky k účtovným závierkam a iné dokumenty by mali mať jednotnú podobu a informatívny charakter. | Aktuálne mnohé kontrolné mechanizmy zlyhávajú. NKÚ by mohol mať automatizovaný systém, ktorý by výdavky vedúce k plytvaniu odhalil a informoval miestnych kontrolórov, na čo sa majú zamerať na čo sa majú zamerať pri kontrolnej činnosti. Podľa nášho odhadu Pork Indexu je v riziku plytvania až 1 545 mil. eur výdavkov obcí. |

## 2.4 Správa majetku, obecných podnikov a privatizácia

Tento blok odporúčaní rieši kritický investičný dlh (vyše 10 miliárd eur, z toho 3,5 mld. eur vo vodárňach) a neefektívny manažment obecných podnikov. Kľúčové je zabezpečiť hospodárenie v súlade s cieľom zisku a uvoľniť kapitál z prebytočného majetku na umorenie dlhu.

Tabuľka 20 Správa majetku, obecných podnikov a privatizácia - odporúčania

| Oblasť zmeny                                       | Čo sa má zmeniť                                                        | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                    | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Manažment a investície v obecných podnikoch</b> | Zlepšiť hospodárske výsledky a zabezpečiť plnenie manažérskych cieľov. | Zaviesť prísne manažérske ciele (KPI), napríklad pre návratnosť investovaného kapitálu (ROIC, minimálne 3 %), návratnosť vlastného kapitálu (ROE, 5 %), pozitívne vlastné imanie a rast tržieb aspoň 2 % ročne v priemere za trojročné | Súčasný manažment obecných podnikov nie je motivovaný k dosahovaniu zisku. Na jedno euro dividend obce minuli viac ako 1,72 eur (2005-2024). Neplnenie manažérskych cieľov |

| Oblasť zmeny                                                                 | Čo sa má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                 | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                 | obdobie. Pri porušení týchto cieľov <b>automaticky odvolať manažment</b> a udeliť mu zákaz výkonu činnosti na zákonom určené obdobie.                                                                                                                                                                                                                         | by viedlo k tomu, že manažment nemôže byť zamestnaný ani v iných obecných podnikoch a VÚC na ďalšie vopred určené obdobie.                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Stanoviť pravidlá zakladania obecných podnikov a podnikov VÚC</b>         | Nové obecné podniky a podniky VÚC by mali byť zakladané iba v prípade, že už pri založení vie zakladateľ vieroходne preukázať, že službu nevie obstaráť a zároveň, že podnik bude mať aspoň 50 % príjmov od iných právnických a fyzických osôb. | Obce a VÚC by nemali mať voľnú ruku v tom, kedy a z akých dôvodov zakladajú podnikateľský subjekt. Toto rozhodnutie by malo byť viazané na preukázanie, že budúce ponúkané služby zakladateľ nie je schopný obstaráť na trhu a že existuje relevantný trh pre danú službu, ktorý zabezpečí, že nový podnik nebude závislý len na tržbách z verejných zdrojov. | Obce a VÚC často zakladajú podniky, ktoré sú 100 % závislé od verejných rozpočtov.                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Stanoviť pravidlá zakladania príspevkových a rozpočtových organizácií</b> | Nové príspevkové alebo rozpočtové organizácie, ak sa ich obec alebo VÚC rozhodne založiť, môžu byť založené výhradne na napĺňanie obligatórnych povinností obce či VÚC.                                                                         | Obce a VÚC by mali byť obmedzené pri zakladaní nových príspevkových alebo rozpočtových organizácií a tieto by mali slúžiť výhradne na plnenie obligatórnych povinností obce a VÚC.                                                                                                                                                                            | Mnohé organizácie sú založené na zabezpečenie služieb a funkcií, ktoré majú fakultatívny charakter. Je to v podstate cesta, ako obchádzať aj verejné obstarávanie alebo vytvárať si „Spoil systém“ z verejných zdrojov.                                                                                                              |
| <b>Manažment a investície vodárenských spoločností</b>                       | Zlepšiť hospodárske výsledky a zabezpečiť plnenie investičných plánov v regulovanom sektore.                                                                                                                                                    | Zaviesť prísne manažérske ciele (KPI), napríklad pre návratnosť investovaného kapitálu (ROIC, minimálne 3 %), <b>pokles investičného dlhu (minimálne 20 %)</b> a akceptovateľnú mieru strát vody pri distribúcii ( <b>maximálne 10 %</b> ). Pri porušení týchto cieľov <b>automaticky odvolať manažment</b> a udeliť mu zákaz výkonu činnosti.                | Súčasný manažment nie je motivovaný k riešeniu kritického stavu infraštruktúry. Úniky predstavujú stratu 51 mil. m <sup>3</sup> vody ročne. Navrhované opatrenia zvýšia ziskovosť, čo prinesie obciam pravidelné dividendy (ušlé zisky sa odhadujú na 50 až 80 mil. eur ročne) a viac zdrojov na financovanie obnovy infraštruktúry. |

| Oblasť zmeny                                                                                                                     | Čo sa má zmeniť                                                                                                                           | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Majetková štruktúra vodární</b>                                                                                               | Liberalizovať vlastnícku štruktúru vodárenských spoločností a umožniť vstup súkromného kapitálu, vrátane domácich regulovaných subjektov. | Upraviť legislatívu tak, aby vodárenské spoločnosti mohli pôsobiť ako verejne obchodované akciové spoločnosti, čo umožní vstup domácich investičných fondov (napr. dôchodkových fondov) do ich financovania. Zaviesť poisťky (napr. poison pill plány) proti nekontrolovanému prevzatíu súkromným akcionárom. | Týmto krokom sa aktivujú domáce úspory na priame financovanie obnovy infraštruktúry. Zároveň sa dosiahne vyššia hospodárnosť na úrovni, akú vykazujú zahraničné verejne obchodované vodárne. |
| <b>Privatizácia vodárenských spoločností v majetku obcí</b>                                                                      | Odpredaj majetkových účastí.                                                                                                              | Po úprave legislatívy, ktorá by umožnila predaj majetkových účastí vo vodárenských spoločnostiach, by mohli obce pristúpiť ich odpredaju, čím by sa získali voľné peňažné prostriedky, ktoré by mohli investovať do majetku.                                                                                  | Základný dôvod je neefektívne riadenie obcami ako hlavnými akcionármi. Odhadovaná cena všetkých vodárenských spoločností v majetku obcí v roku 2025 je približne <b>3 mld. eur</b> .         |
| <b>Privatizácia podnikov v sektore cestovného ruchu a gastronomických služieb</b>                                                | Privatizácia podnikov v sektore cestovného ruchu a gastronomických služieb.                                                               | Odpredajom podnikov by majitelia získali voľné peňažné prostriedky, ktoré by mohli investovať do obecného majetku.                                                                                                                                                                                            | Odhadovaná cena podnikov je približne <b>175 mil. eur</b> , pričom v mnohých prípadoch ide o ziskové podniky so stabilným hospodárením.                                                      |
| <b>Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore dopravy a logistiky</b>                                               | Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore dopravy a logistiky.                                                              | Odpredajom podnikov by majitelia získali voľné peňažné prostriedky, ktoré by mohli investovať do obecného majetku. Ide hlavne o podniky mestskej a prímestskej dopravy.                                                                                                                                       | Odhadovaná cena podnikov je približne <b>100 mil. eur</b> .                                                                                                                                  |
| <b>Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore dodávka pary a rozvod studeného vzduchu (Teplárenské spoločnosti)</b> | Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore dodávka pary a rozvod studeného vzduchu.                                          | Odpredajom podnikov by majitelia získali voľné peňažné prostriedky, ktoré by mohli investovať do obecného majetku.                                                                                                                                                                                            | Odhadovaná cena podnikov je približne <b>170 mil. eur</b> .                                                                                                                                  |
| <b>Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore</b>                                                                   | Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore nehnuteľností.                                                                    | Odpredajom podnikov by majitelia získali voľné peňažné prostriedky, ktoré                                                                                                                                                                                                                                     | Odhadovaná cena podnikov je približne <b>650 mil. eur</b> .                                                                                                                                  |

| Oblasť zmeny                                                                        | Čo sa má zmeniť                                                                                                          | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                            | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| nehnutelností<br>(Správa nehnuteľností)                                             |                                                                                                                          | by mohli investovať do obecného majetku.                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore spracovania odpadov         | Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore spracovania odpadov.                                             | Odpredajom podnikov by majitelia získali voľné peňažné prostriedky, ktoré by mohli investovať do obecného majetku.                                                                                                             | Odhadovaná cena podnikov je približne <b>155 mil. eur.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore projektovanie a inžiniering | Privatizácia obecných podnikov a podnikov VÚC v sektore projektovanie a inžiniering.                                     | Odpredajom podnikov by majitelia získali voľné peňažné prostriedky, ktoré by mohli investovať do obecného majetku.                                                                                                             | Odhadovaná cena podnikov je približne <b>100 mil. eur.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Obecný majetok (budovy a pozemky)                                                   | Majetok, ktorý obce a VÚC dlhodobo prenajímajú alebo nevyužívajú, a z pohľadu zákona je prebytočný, navrhujeme odpredať. | Sprísniť pravidlá pri nakladaní a prenajímaní prebytočného majetku. Zaviesť povinnosť odpredať prebytočného majetku obcí a VÚC, ak cena nájmu je výrazne nižšia ako priemerná trhovú cenu nájmu porovnateľného majetku v obci. | Obce pri správe svojho majetku často prenajímajú majetok pod trhovú cenu. Náklady obetovaných príležitostí sme odhadli na približne <b>100 mil. eur ročne.</b> Obce by odpredajom získali stovky miliónov eur do kapitálových fondov a tieto prostriedky investovali do dnes zanedbaných stavieb (napr. školské budovy) a výrazne tak znížili investičný dlh. |

## 2.5 Regulačná politika a podnikateľské prostredie

Tento blok odporúčaní sumarizuje opatrenia na zníženie byrokracie, administratívnej záťaže (najmä stavebných konaní, ktoré trvajú v priemere 300 dní), a zlepšenie plánovacieho dlhu. Spadá sem aj spravodlivá regulácia miestnych poplatkov.

Tabuľka 21 Regulačná politika a podnikateľské prostredie - odporúčania

| Oblasť zmeny             | Čo sa má zmeniť                                                                                      | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                  | Prečo to odporúčame                                                     |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Poplatky vyberané obcami | Obmedziť svojvoľné zvyšovanie poplatkov (zaviesť napr. 5-ročný cyklus) a možnosť zvýšenia poplatkov, | Zmenu výberu poplatkov limitovať previazaním na investície do obecného majetku a obmedziť možnosť nakladania s poplatkami iba na investičné výdavky. | Poplatky vyberané obcami rásť rýchlejšie ako daňové bremeno. Špecifické |

| Oblasť zmeny                                                                      | Čo sa má zmeniť                                                                                                                                                                                                 | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Prečo to odporúčame                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                   | ktoré vyberajú obce pri poskytovaní verejných služieb, jasne naviazať na súvisiace výdavky obce tak, aby ich použitie nebolo svojvoľné, ale určené výhradne na krytie výdavkov na služby, za ktoré sa vyberajú. | Napríklad poplatok za materské školy (MŠ) by mal byť naviazaný na investície do MŠ a nie na hradenie prevádzkových nákladov.                                                                                                                                                                                                                        | poplatky s poskytovanou verejnou službou, ak ich obec vyberá, by mali slúžiť na rozvoj majetku a nie prevádzkové výdavky.                              |
| <b>Daň za užívanie verejného priestranstva (DzUVPa) – I. Regulácia a kontrola</b> | Zaviest' základnú sadzbu dane podľa veľkosti obce a daňovú prirážku podmieniť efektívnym systémom kontroly.                                                                                                     | Navrhujeme výber dane podmieniť existenciou efektívneho systému kontroly, napríklad snímaním ortofotomáp na území obce. Za zvýšenú kontrolu s vyššími sadzbami by sa považovali systémy postavené na pravidelnom snímaní ortofotomáp či postavené na iných obdobných kontrolných systémoch s podporou AI a analýze GIS a ďalších priestorových dát. | Daňové úniky na tejto dani sú dnes významné (neraz aj 30-40 % potenciálnych daňových výnosov). Obchádzanie daňovej povinnosti dáva výhodu konkurencii. |
| <b>Daň za užívanie verejného priestranstva (DzUVPa) – II. Dopad na podnikanie</b> | Zamedziť neúmernému zaťažovaniu stavebných projektov a prevádzok služieb prostredníctvom DzUVPa.                                                                                                                | Prehodnotiť sadzby DzUVPa, najmä pri umiestnení stavebného materiálu/zariadenia, aby nepredražovali rozsiahle rekonštrukcie alebo novostavby, ktorých daňová povinnosť môže dosiahnuť státisíce eur. Obdobne prehodnotiť aj sadzby pri predajných zariadeniach.                                                                                     | Vysoké sadzby DzUVPa zvyšujú ceny služieb a tovarov a predražujú stavebné náklady.                                                                     |
| <b>Daň za ubytovanie</b>                                                          | Zrušiť daň za ubytovanie.                                                                                                                                                                                       | Pri výbere dane z nehnuteľností (DzN) vie obec zaviesť špecifickú daň z nehnuteľností pre ubytovacie zariadenia (druh stavby 13, budova ubytovacieho zariadenia), prípadne podobne ako v estónskom modeli vie obec určiť ako jeden z parametrov ocenenia pozemkov druh stavby.                                                                      | Daňový výnos a kontrola dodržiavania výberu dane sú nákladné a často dochádza k daňovým únikom.                                                        |
| <b>Finančné krytie a cenotvorba (Odpadové hospodárstvo)</b>                       | Zabezpečiť, aby miestny poplatok za komunálny odpad plne pokrýval skutočné náklady na odpadové hospodárstvo.                                                                                                    | Obec musí každoročne zrealizovať sadzbu poplatku prostredníctvom VZN, aby zodpovedala skutočným nákladom na zber, odvoz a zneškodňovanie/zhodnocovanie odpadov (ako to vyžaduje zákon č. 582/2004 Z. z.).                                                                                                                                           | Odstráni sa tak krížové dotovanie odpadového hospodárstva z iných príjmov obce, čím sa uvoľnia finančné zdroje na iné                                  |

| Oblasť zmeny                                                          | Čo sa má zmeniť                                                                                                                                                                                                         | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                                                                                                                  | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                       |                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                      | obligatórne povinnosti.                                                                                                                                                        |
| <b>Verejné obstarávanie a transparentnosť (Odpadové hospodárstvo)</b> | Zvýšiť efektívnosť obstarávania služieb a transparentnosť poplatkov.                                                                                                                                                    | Malé obce by mali agregovať dopyt a obstarávať služby nakladania s odpadom prostredníctvom spoločných verejných obstarávaní. Zaviesť elektronickú evidenciu odpadov a rozvíjať množstvový zber.                                                                      | Spoločné obstarávania prinášajú úspory z rozsahu.                                                                                                                              |
| <b>Regulácia ochrany drevín</b>                                       | Odstrániť duplicitnú administratívnu povinnosť pri povoľovaní výrubu drevín na súkromných stavebných pozemkoch.                                                                                                         | Zrušiť povinnosť žiadať výrubové povolenia pre súkromných vlastníkov na pozemkoch určených pre výstavbu v intraviláne (s výnimkou zákonom chránených stromov). Ochrana zelene sa má namiesto toho riešiť cez špecifikácie v územnom pláne (napr. koeficient zelene). | Opatrením sa znižuje administratívna záťaž a byrokracia, ktorá predlžuje stavebné konania (približne 300 dní na Slovensku).                                                    |
| <b>One-stop-shop (vrátane digitálnej brány)</b>                       | Zaviesť ako štandard pracoviská (vrátane digitálnej brány), kde obyvateľ/podnikateľ vybaví na jednom kontaktnom mieste všetky administratívne potreby.                                                                  | Je dobrou praxou mnohých krajín EÚ a OECD mať integrované „one-stop-shop“ pracoviská, kde sa dajú na jednom mieste, a to aj digitálne (napr. v rámci digitálnej brány), vybaviť všetky byrokratické povinnosti voči orgánom verejnej správy.                         | Dnes neexistujú „one-stop-shop“ pracoviská, kde by obyvateľ či podnikateľ vybavil vo vzťahu k štátu alebo územnej samospráve všetky byrokratické a administratívne povinnosti. |
| <b>Univerzálna databáza obcí a VÚC</b>                                | Navrhujeme, aby vznikol jednotný dátový bod a portál, kde by obyvateľ mal prístup ku všetkým informáciám o obci a VÚC a prepojených rozpočtových a príspevkových organizáciách obce či VÚC, prípadne obecných podnikov. | Dátový portál by mal zabezpečiť prístup k dátam, ktoré obce tvoria a pravidelne reportujú, teda zjednotiť: Datacentrum, Register účtovných závierok, Všetky VZN, Verejné obstarávanie, Povinne zverejňované zmluvy a faktúry z CRZ a iné zdroje.                     | Dohľadávanie informácií o obciach a VÚC je náročné, často sú informácie neaktuálne a netransparentné.                                                                          |
| <b>Pravidelná tvorba územných plánov</b>                              | Veľké obce s daňovým príjmom nad 5 mil. eur a VÚC by mali vytvárať kompletne územné plány minimálne raz za 10 rokov (nielen aktualizácie) a menšie                                                                      | Obec bude mať povinnosť pravidelne aktualizovať územný plán ako celok a povinne obstaráť túto zmenu. Frekvencia 10 rokov je navrhnutá vzhľadom na pravidelné sčítanie obyvateľstva bytov a domov.                                                                    | Územné plány obcí s vysokým rozvojom sú zastaralé. To limituje rozvoj obce, ponuku bytovej výstavby, zón určených pre                                                          |

| Oblasť zmeny                                             | Čo sa má zmeniť                                                                                                                            | Ako sa to má zmeniť                                                                                                                                                          | Prečo to odporúčame                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                          | obce aspoň raz za 20 rokov.                                                                                                                |                                                                                                                                                                              | priemysel a komerčnú činnosť a obce často menia územné plány iba dodatkami až na popud developerov.                                                                                                                           |
| <b>Zástupcovia podnikateľov ako pravidelní účastníci</b> | Zástupcovia podnikateľov by sa mali pravidelne zúčastňovať obecných zastupiteľstiev a pripomienkových konaní, obzvlášť vo väčších mestách. | Obecné zastupiteľstvá menia často obsah schvaľovaných materiálov aj ad-hoc počas rokovania zastupiteľstva, a to sa týka aj tak vážnych tém, ako sú miestne dane či poplatky. | Zástupcovia podnikateľov, aby si obhájili svoje záujmy, musia venovať pozornosť aj miestnej úrovni, ktorej autonómnosť rozhodovania by mala rásť a nie byť limitovaná tripartitnými dohodami alebo centrálnymi rozhodnutiami. |

### 3 ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. BAČÍK, V. (2022): Stránka venovaná vybraným charakteristikám obcí na Slovensku: <http://www.sodbtn.sk/obce/index.php>.
2. Belajová, A. – Balážová, E. (2024): Ekonomika a manažment územnej samosprávy. Nitra: SPU. ISBN 80-8069-458-3.
3. CAF Centrum: (informácie o modeli CAF): <https://cafcentrum.unms.sk>.
4. CEMR (2021): TERRI Report. Territorial, Governance, Powers and Reforms in Europe: [https://terri.cemr.eu/images/CCRE\\_TERRI\\_Report\\_EN.pdf](https://terri.cemr.eu/images/CCRE_TERRI_Report_EN.pdf).
5. CEMR (2022): Local Finances and the Green Transition: <https://localfinances-cemr.eu>.
6. Council of Europe (2022): Monitoring of the application of the European Charter of Local SelfGovernment in Denmark: <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680a8636c>.
7. Council of Europe (2022): Monitoring of the application of the European Charter of Local SelfGovernment in Sweden: <https://rm.coe.int/0900001680a863e7>.
8. CVTI SR: Zoznamy škôl a školských zariadení: [https://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/registre/zoznamy-skol-a-skolskych-zariadeni.html?page\\_id=9332](https://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/registre/zoznamy-skol-a-skolskych-zariadeni.html?page_id=9332).
9. Čavojec, J. – Sloboda, D. (2005): Fiškálna decentralizácia a obce. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika.
10. EIC a KI (2025): Hoci bremeno povinných platieb rastie, vláda namiesto šetrenia ďalej zvyšuje dane: <https://konzervativizmus.sk/hoci-bremeno-povinnych-platieb-rastie-vlada-namiesto-setrenia-dalej-zvysuje-dane>.
11. Eurostat (2016): Urban Europe — Statistics on cities, towns and suburbs, edition 2016: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-01-16-691>.
12. Európska charta miestnej samosprávy: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>.
13. Európska komisia (2022): Súdržnosť v Európe do roku 2050. Ôsma správa o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/reports/cohesion8/8cr\\_sk.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_sk.pdf).

14. Európska komisia (2025): Outlook and demographic perspectives for EU's rural regions. A modelling-based exercise:  
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC140514>.
15. Európsky výbor regiónov (2019, 2020): Division of Powers:  
<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia-Fiscal-Powers.aspx>.
16. Gerbery, D. (2019): Analýza výdavkov domácností na bývanie. Inštitút pre výskum práce a rodiny: <https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2020/07/Analýza-výdavkov-na-bývanie-finálna-verzia.pdf>.
17. Halás, M. et al. (2014): Funkčné regióny na Slovensku podľa denných tokov do zamestnania:  
[https://www.researchgate.net/publication/264277231\\_Funkcne\\_regiony\\_na\\_Slovensku\\_podla\\_dennych\\_tokov\\_v\\_do\\_zamestnania\\_Functional\\_regions\\_in\\_Slovakia\\_according\\_to\\_daily\\_travel-to-work\\_flows](https://www.researchgate.net/publication/264277231_Funkcne_regiony_na_Slovensku_podla_dennych_tokov_v_do_zamestnania_Functional_regions_in_Slovakia_according_to_daily_travel-to-work_flows).
18. Hlavná kniha rozpočtov verejnej správy SR za roky 2020 až 2024:  
<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy>.
19. Hlavné mesto SR Bratislava (2025): Odpady: <https://bratislava.sk/zivotne-prostredie-a-vystavba/zivotne-prostredie/odpady>.
20. IFP (2017): Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach (Ekonomická analýza č. 41): <https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/19968/70/Skryty-poklad-samosprave.pdf>.
21. Jurčišin, S. (2023): Slovensko v urbanizácii zaostáva, počet Slovákov žijúcich v mestských centrách sa znížil o štvrtinu: <https://iness.sk/slovensko-v-urbanizacii-zaostava-pocet-slovakov-zijucich-v-mestських-centrach-sa-znizil-o-stvrtinu/>.
22. KDZ (2023): European Local Government Finances and Local Autonomy:  
<https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-local-government-finances-and-local-autonomy>.
23. Ladner, A. – Keuffer, N. – Bastianen, A. (2021): Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020:  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf).
24. Mesto Košice (2025): Systém zberu komunálneho odpadu:  
<https://www.kosice.sk/obcan/system-zberu-komunalneho-odpadu>.

25. Mesto Vysoké Tatry (2025): Program zasadnutia MsZ Vysoké Tatry dňa 25. 9. 2025:  
[https://www.vysoketatry.sk/2025-09-25-zasadnutie/mid/473347/ma0/2025/.html#m\\_473347](https://www.vysoketatry.sk/2025-09-25-zasadnutie/mid/473347/ma0/2025/.html#m_473347).
26. MF SR (2025): Revízia výdavkov na základné a stredné školy. Záverečná správa:  
[https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/hodnota-za-peniaze/revizie/revizia-vydavkov-regionalne-skolstvo\\_zaverecna.pdf](https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/hodnota-za-peniaze/revizie/revizia-vydavkov-regionalne-skolstvo_zaverecna.pdf).
27. Ministerstvo životného prostredia SR (2025): Metodická príručka pre obce k nakladaniu s textilom: <https://www.minzp.sk/aktuality/metodicka-prirucka-obce-k-nakladaniu-textilom-od-1-1-2025.html>.
28. Najvyšší kontrolný úrad SR (2015): Súhrnná správa Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky o výsledku kontroly efektívnosti a účinnosti pri výkone pôsobností obcami:  
[https://www.nku.gov.sk/documents/33855/1318343/S%25C3%25BAhrnn%25C3%25A1%25Bspr%25C3%25A1va%25B0%25Bv%25C3%25BDsledku%25Bkontrolnej%25Bakcie\\_V%25C3%25BDkon%25Bp%25C3%25B4sobnost%25C3%25AD%25B0bcami%25BBSR\\_final.pdf](https://www.nku.gov.sk/documents/33855/1318343/S%25C3%25BAhrnn%25C3%25A1%25Bspr%25C3%25A1va%25B0%25Bv%25C3%25BDsledku%25Bkontrolnej%25Bakcie_V%25C3%25BDkon%25Bp%25C3%25B4sobnost%25C3%25AD%25B0bcami%25BBSR_final.pdf).
29. Najvyšší kontrolný úrad SR (2018): Záverečná správa – Efektívnosť a účinnosť triedeného zberu komunálneho odpadu: <https://www.nku.gov.sk/documents/33855/590548/96466-110.pdf/5f0e0fa7-c16e-f1f2-46ff-c881bb499107?t=1699825161935&csrt=3009669093283604872>.
30. Najvyšší kontrolný úrad SR (2023): Správa o výsledku kontroly 2022 - Podpora cyklistickej dopravy: <https://www.nku.gov.sk/documents/33855/189570/eb75dcfe-0027-4982-a2f3-dc883185ade7.pdf/7f2c09c9-f775-e4a4-33ec-23dacd86ea89?t=1698020598778>.
31. Najvyšší kontrolný úrad SR (2024): Správa o výsledku z kontroly "Kontrola vo vybraných vodárenských spoločnostiach": <https://www.nku.gov.sk/-/pre-derave-potrubia-sa-straca-takmer-tretina-pitnej-vody-a-platime-za-nu-vsetci>.
32. Najvyšší kontrolný úrad SR (2025): Investičné projekty v cestnej doprave:  
[https://www.nku.gov.sk/sk/web/nku/publikovanie-zoznamu-aktulnych-kontrol?p\\_p\\_id=kisdataPortlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_r\\_p\\_mvcRenderCommandName=detail&\\_kisdataPortlet\\_backURL=%2fvysledky-kontrol%3fp\\_r\\_p\\_mvcRenderCommandName%3d%2f&\\_kisdataPortlet\\_entryId=97219](https://www.nku.gov.sk/sk/web/nku/publikovanie-zoznamu-aktulnych-kontrol?p_p_id=kisdataPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_mvcRenderCommandName=detail&_kisdataPortlet_backURL=%2fvysledky-kontrol%3fp_r_p_mvcRenderCommandName%3d%2f&_kisdataPortlet_entryId=97219).
33. Najvyšší kontrolný úrad SR (2025): Odpad končí vo väčšine prípadov na skládkach, Slovensko zaostáva v triedenom zbere: <https://www.nku.gov.sk/aktuality/->

- /asset\_publisher/OkVQsC5cs53F/content/odpad-konci-vo-vacsine-pripadov-na-skladkach-slovensko-zaostava-v-triedenom-zbere-duplikat-1.
34. Najvyšší kontrolný úrad SR (2025): (Zistenia k dohodám): <https://www.nku.gov.sk/-/miestne-samospravy-su-pri-uzatvarani-pracovnych-dohod-zodpovednejšie-ako-statne-institucie>.
35. Národní rozpočtová rada (2024): Výroční zpráva za rok 2024: <https://www.rozpocetovarada.cz/ke-stazeni/vyrocní-zprava-za-rok-2024/>.
36. Nižňanský, V. (2020): Nový systém financovania obcí. Komunálne výskumné a poradenské centrum, Bratislava: [https://komunal.eu/images/2021/Zmena\\_financovania\\_obcí.pdf](https://komunal.eu/images/2021/Zmena_financovania_obcí.pdf).
37. OECD (2021): Access and Cost of Education and Health Services: Preparing regions for demographic change: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/06/access-and-cost-of-education-and-health-services\\_4889b7a5/4ab69cf3-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/06/access-and-cost-of-education-and-health-services_4889b7a5/4ab69cf3-en.pdf).
38. OECD (2022): Housing Taxation in OECD Countries: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-policy/brochure-housing-taxation-in-oecd-countries.pdf>.
39. OECD (2023): Property taxes in Central and Eastern Europe and Baltic countries: why and how to increase them?: <https://oecdoscope.blog/2023/02/16/property-taxes-in-central-and-eastern-europe-and-baltic-countries-why-and-how-to-increase-them/>.
40. OECD (2024): OECD Economic Surveys: Slovak Republic: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/oecd-economic-surveys-slovak-republic-2024\\_01a5b210/397ca086-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/oecd-economic-surveys-slovak-republic-2024_01a5b210/397ca086-en.pdf).
41. OECD (2025): Taxing Wages 2025: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-brochure.pdf>.
42. OECD (2025): Revenue Statistics in OECD member countries - Comparative tax revenues: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/tax-on-property.html>
43. Odpady-portal.sk (2021): Zberové firmy musia používať ekologické autá. Hrozí rast ceny za zber odpadov: <https://www.odpady-portal.sk/Dokument/106337/zberove-firmy-musia-pouzivat-ekologicke-auta-hrozi-rast-ceny-za-zber-odpadov.aspx>.
44. Odpady-portal.sk (2024): Rozbehli sme tendre a chystáme VZN. Odklad MBÚ spôsobuje chaos: <https://www.odpady-portal.sk/Dokument/108403/uprava-odpadov-poplatky-odpady-vzn-mesta.aspx>.

45. Okresná prokuratúra Poprad (2025): Upozornenie prokurátora zo dňa 26. 05. 2025: [https://tatry24.sk/mestske-zastupitelstvo-konalo-nezakonne/?fbclid=IwY2xjawK08HJleHRuA2FlbQIxMABicmlkETBhSmhYWVBuQ25VU1RhVGRFAR5m8MBge89X-a\\_6dZtFrs2mvcM8D2xnmGVYYSAtH3bZbudXPaz2yO7jl8AQJA\\_aem\\_b1l0zFExoJyY8GBCpzA58A#flipbo-ok-df\\_1685/1/](https://tatry24.sk/mestske-zastupitelstvo-konalo-nezakonne/?fbclid=IwY2xjawK08HJleHRuA2FlbQIxMABicmlkETBhSmhYWVBuQ25VU1RhVGRFAR5m8MBge89X-a_6dZtFrs2mvcM8D2xnmGVYYSAtH3bZbudXPaz2yO7jl8AQJA_aem_b1l0zFExoJyY8GBCpzA58A#flipbo-ok-df_1685/1/).
46. PAS (2020): Dane z nehnuteľností sa zvýšili takmer všade, v mnohých mestách radikálne. Poplatok za rozvoj zaviedli ďalšie mestá.: <https://www.alianciapas.sk/dane-z-nehnutelnosti-sa-zvysili-takmer-vsade-v-mnohych-mestach-radikalne-poplatok-za-rozvoj-zaviedli-dalsie-mesta-2>.
47. Pithart, P. (2016): Stát a samospráva jsou propletené k nerozeznání: <https://www.kdu.cz/aktualne/archiv/2016/stat-a-samosprava-jsou-propletene-k-nerozeznani>.
48. Protimonopolný úrad SR (2025): Rozhodnutie č. 2025/DOZ/POK/R/17: <https://www.antimon.gov.sk/10291-sk/brantner-fatra-sro-so-sidlom-ul-robotnicka-20-036-01-martin-ico-31-578-861/?csrt=8903379024287592363>.
49. SBA (2021): Zdaňovanie nehnuteľností podnikateľských subjektov a jeho vplyv na MSP: [https://www.sbagency.sk/sites/default/files/zdanovanie\\_nehnutelnosti\\_podnikatelskych\\_subjektov\\_a\\_jeho\\_vplyv\\_na\\_msp.pdf](https://www.sbagency.sk/sites/default/files/zdanovanie_nehnutelnosti_podnikatelskych_subjektov_a_jeho_vplyv_na_msp.pdf).
50. Sloboda, D. (2004): Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu: [https://www.komunal.eu/images/pdf/Sloboda\\_komreforma.pdf](https://www.komunal.eu/images/pdf/Sloboda_komreforma.pdf).
51. Sloboda, D. (2020): Samospráva a voľby. In: Gonda, P. Zajac, P. (eds): Socializmus: Realita namiesto mýtov. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika: <https://buraniemytov.sk/3-2-samosprava-a-volby/>.
52. Sloboda, D. (2021): O audite, ktorý nebol, a o reforme, ktorá je v nedohľadne: <https://dennikn.sk/2640041/o-audite-ktory-nebol-a-reforme-ktora-je-v-nedohladne/>.
53. Sloboda, D. – Spáč, P. (2014): Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku. Komunálne výskumné a poradenské centrum: [https://konzervativizmus.sk/wp-content/upload/regio/Studia\\_Spac-Sloboda\\_2014\\_finalna\\_verzia.pdf](https://konzervativizmus.sk/wp-content/upload/regio/Studia_Spac-Sloboda_2014_finalna_verzia.pdf).

54. Slovenská komora odhadcov hodnoty majetku a znalcov: Indexy vývoja cien stavebných prác: <https://komoraznalcov.sk/index.php/clanky/stavebnictvo/28-indexy-cien-stavebnictvo>.
55. Sotolář, J. (2003): Zákon o obecním zřízení (komentár). 1. vyd., Košice: SOTAC. 385 s. ISBN 80-968356-1-0.
56. SSC (2024): Vybrané údaje o objektoch na cestnej sieti SR.
57. SSC (2025): Celkový prehľad stavu vozoviek diaľnic a ciest SR: [https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/kniha\\_celkovy-prehľad-stavu-vozoviek\\_01-01-2025.pdf](https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/kniha_celkovy-prehľad-stavu-vozoviek_01-01-2025.pdf).
58. SSC (2025): Cestné objekty SR: <https://www.cdb.sk/sk/Vystupy-CDB/Statisticke-prehlady/Cestne-objekty-pocty-a-stav.alej>.
59. SSC (2025): Počet evidovaných mostov podľa triedy PK....
60. SSC (2025): Prehľad o cestnej sieti SR k 1. 1. 2025: [https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/kniha\\_dc\\_kraj-okres\\_2025.pdf](https://www.cdb.sk/files/documents/cestna-databanka/vystupy-cdb/2025/kniha_dc_kraj-okres_2025.pdf).
61. Šprocha, B. – Vaňo, B. – Bleha, B. (2019): Kraje a okresy v demografickej perspektíve. Populačná prognóza do roku 2040: <https://www.infostat.sk/vdc/pdf/Krajokrprog2040.pdf>.
62. Šveda, M. – Šuška, P. (eds.) (2019): Suburbanizácia. Ako sa mení zázemie Bratislavy: [https://geography.sav.sk/web-data/news/data/2019\\_suska-sveda\\_monografia/2019\\_Sveda-Suska\\_Suburbanizacia\\_dvojstranky.pdf](https://geography.sav.sk/web-data/news/data/2019_suska-sveda_monografia/2019_Sveda-Suska_Suburbanizacia_dvojstranky.pdf).
63. The World Bank (2020): Doing Business 2020 – Dealing with Construction Permits: <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/slovakia/SVK-LITE.pdf>.
64. TIS (2025): Eurofondové púšte: Prečo majú malé obce problém získať eurofondy?: <https://transparency.sk/sk/eurofondove-puste-preco-maju-male-obce-problem-ziskat-eurofondy/>.
65. Únia miest Slovenska (2024): Tlačová správa: [https://4d31ff95-7dd3-4164-abb7-f57c87ab87cb.usrfiles.com/ugd/4d31ff\\_57f5c606a3b84718a7316ef73e914f1d.pdf](https://4d31ff95-7dd3-4164-abb7-f57c87ab87cb.usrfiles.com/ugd/4d31ff_57f5c606a3b84718a7316ef73e914f1d.pdf).
66. Úrad pre verejné obstarávanie (2023): Vestník ÚVO: <https://www.uvo.gov.sk/vyhľadavanie/vyhľadavanie-dokumentov/detail/3339944?cHash=8b41f74bf57469640fbbd98e4fcbb84>.

67. Úrad pre verejné obstarávanie (2025): Vestník ÚVO (Príklad Hlohovec):  
<https://www.uvo.gov.sk/vyhľadavanie/vyhľadavanie-zakaziek/dokumenty/532747?cHash=e35201143b93ab87001f051ab43d1b5c>.
68. Úrad pre verejné obstarávanie (2025): Vestník ÚVO (Príklad Prešov):  
<https://www.uvo.gov.sk/vyhľadavanie/vyhľadavanie-zakaziek/detail/532793?cHash=6dbc841b78ddcd62430eba38eccd4970>.
69. Úrad pre verejné obstarávanie (2025): Vestník ÚVO (Príklad Prešov detaily):  
<https://www.uvo.gov.sk/vyhľadavanie/vyhľadavanie-dokumentov/detail/3485792?cHash=5750e2cdc00922a4dc9f409a557fa03a>.
70. Úrad vlády SR (2021): Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy:  
[https://www.komunal.eu/images/pdf/Konceptia\\_NR\\_SR\\_2001.pdf](https://www.komunal.eu/images/pdf/Konceptia_NR_SR_2001.pdf).
71. Ústava SR, čl. 71 (1): <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460/znenie-20250101#cl71-1>.
72. Vaňo, B. - Pilinská, V. – Šprocha B. – Bleha, B. (2024): Populačná prognóza krajov a okresov Slovenska (2023–2050):  
[https://www.humannageografia.sk/stiahnutie/Populacna\\_prognoza\\_kraje\\_okresy\\_Slovenska.pdf](https://www.humannageografia.sk/stiahnutie/Populacna_prognoza_kraje_okresy_Slovenska.pdf).
73. Zákon o odpadoch (č. 79/2015 Z. z.): <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/79/20250101.html#paragraf-81.odsek-7.pismo-c>.
74. Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-582>.
75. Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
76. Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, (vrátane § 2a):  
<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369/znenie-20250401#p2a>.
77. Zákon SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave
78. Združenie miesta a obcí Slovenska (2022): Miestne dane a poplatky ako nástroj na skvalitnenie života obyvateľov miest a obcí (analytická štúdia):  
<https://www.zmos.sk/oznamy/miestne-dane-a-poplatky-ako-nastroj-na-skvalitnenie-zivota-obyvatelov-miest-a-obci.html>.
79. Žárska, E. – Balážová, E. – Kozovský, D. (2007): Komunálna ekonomika a politika. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2007., ISBN 978-80-225-2293-9.



80. World Bank (2018): Doing Business v Európskej únii 2018: Česká republika, Chorvátsko, Portugalsko a Slovensko:

<https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/DB18-EU2-Report-Slovak.pdf>.



## 4 PRÍLOHY

Príloha 1 Hodnotenie prvkov autonómnosti samospráv na Slovensku po roku 1918 na základe dnes platných princípov Európskej charty miestnej samosprávy

|                                                                                                                                                                                    | <b>1918-1938<br/>(demokratická ČSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>1939-1945<br/>(Slovenský štát)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>1948-1989 (komunistická<br/>ČSSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>1990-2001 (do<br/>reformy verejnej<br/>správy)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>2005-2025 (po fiškálnej<br/>decentralizácii)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>model zodpovedajúci<br/>Európskej charte<br/>miestnej samosprávy</b>                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kľúčové atribúty<br/>územnej<br/>samosprávy v<br/>danom období<br/>vs. uplatňovanie<br/>princípov<br/>samosprávnosti<br/>podľa Európskej<br/>charty miestnej<br/>samosprávy</b> | Aj keď prvá republika ponúkala historicky najsilnejší pluralitný model samosprávy v rámci medzivojnového stredoeurópskeho priestoru, jej obce a zväzky krajov fungovali skôr ako administratívne články štátnej moci než ako plnohodnotne autonómne subjekty podľa dnešných európskych štandardov. | V období vojnového Slovenského štátu išlo v prípade vtedajších územných samospráv skôr o nominálnu, centrálne kontrolovanú administratívu než o skutočne autonómne a nezávislé orgány. Systém samosprávy vo vojnovom Slovenskom štáte plnil skôr administratívne úlohy centrálnej vlády než skutočne reprezentoval miestne záujmy. Chýbala mu väčšina základných atribútov, ktoré dnes európske aj národné právo považuje za nevyhnutné pre autonómnú demokratickú samosprávu. | Aj v tomto období išlo skôr o centrálne riadenú administratívu než o autonómnú samosprávu. Počas socialistickej éry (1948–1989) v Československu fungoval systém národných výborov, ktorý formálne napodobňoval samosprávu, no v skutočnosti bol plne podriadený centrálnej moci a Komunistickej strane. Chýbali mu všetky kľúčové atribúty autonómnej, demokratickej a finančne samostatnej samosprávy, aké dnes vyžaduje Európska charta miestnej samosprávy. | Obdobie od prvých slobodných komunálnych volieb v roku 1990 až do obdobia reformy verejnej správy a decentralizácie pod taktovkou Viktora Nižňanského prinieslo skutočný návrat slobody do samosprávneho prostredia a základný rámec právnej samostatnosti obcí, no bez regionálnych samospráv a s relatívne silným štátnym dohľadom nešlo o úplne autonómnú a finančne nezávislú samosprávu podľa dnešných európskych štandardov. | Obdobie po realizácii decentralizačných reforiem počas Dzurindových vlád prinieslo výraznú profesionalizáciu, právne ukotvenie a čiastočnú fiškálnu autonómiu miestnej a regionálnej samosprávy. Napriek tomu sú prítomné centralizačné tendencie, dozor štátu, fragmentácia na úrovni miestnych samospráv a nedostatočné financovanie samospráv, ktoré bránia naplneniu skutočnej autonómie v zmysle Európskej charty. Ďalšie kroky by mali cieľiť na konsolidáciu malých obcí, zjednodušenie legislatívy a posilnenie finančnej nezávislosti. | Európska charta (ratifikovaná SR v roku 2001) v čl. 3 a 4 stanovuje, že územná samospráva musí byť definovaná konkrétnymi znakmi preukazujúcimi autonómnosť a nezávislosť, vrátane finančnej (čl. 9). |

|                                                           | <b>1918-1938<br/>(demokratická ČSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>1939-1945<br/>(Slovenský štát)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>1948-1989 (komunistická<br/>ČSSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>1990-2001 (do<br/>reformy verejnej<br/>správy)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>2005-2025 (po fiškálnej<br/>decentralizácii)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>model zodpovedajúci<br/>Európskej charte<br/>miestnej samosprávy</b>                          |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Vzťah územnej<br/>samosprávy k<br/>centrálnej moci</b> | <p>Dedičstvo rakúsko-uhorskej správy: Po vzniku ČSR zostali v platnosti provincionálne kódy (zemské a župné) z 60. rokov 19. storočia. V praxi sa tak uplatňoval model, kde obce a okresy mali štatút samosprávnych zborov, ale síce s vlastnými kompetenciami, no v jasnom rámci štátnej kontroly.</p> <p><u>Reforma z roku 1927:</u> Zákon o organizácii verejnej správy (1927) zjednotil územné členenie do štyroch „zemí“ (Čechy, Morava-Sliezsko, Slovensko, Podkarpatská Rus), avšak krajské zhromaždenia mali len obmedzenú právomoc – mohli upravovať štátne predpisy do miestnych</p> | <p><u>Povinná kontrola a dozor:</u></p> <p>Obce aj župy boli podriadené priamo ministerstvám (predovšetkým vnútra a školstva). Centrálne vládne mala zákonné právo zasahovať do každej ich rozhodovacej právomoci (napr. vymenovávanie komisárov do obecných rád, povinné odvolávanie nevhodných starostov) – čo je v priamom rozpore s princípom samostatnosti a nezávislosti definovaným dnes ako nemožnosť neodôvodneného štátneho zásahu.</p> <p><u>Jednotné pokyny a nariadenia:</u></p> <p>Nariadenia Hlinkovej strany (HSLŠ) a nemeckých úradov šli od centra “hore-dolu” bez priestoru na regionálne či miestne</p> | <p><u>Demokratický centralizmus:</u> miestne „národné výbory“ (obce, okresy, kraje) fungovali podľa zásady demokratického centralizmu – formálne volené, ale striktné podriadené federálnej i republikovej vláde a Komunistickej strane ČSSR.</p> <p><u>Riadenie zvnútra:</u> všetky výbory podliehali priamo Ministerstvu vnútra a okresným úradom, ktoré im mohli kedykoľvek vetoovať rozhodnutia či meniť zloženie.</p> <p>Samostatná práca „zdola“ bez schválenia centrárou neexistovala.</p> <p><u>Úlohy vs. sloboda:</u> úrady plnili úlohy v rámci päťročných plánov či stranických direktív, pričom skutočné rozhodovacie kompetencie patrili centrálne, nie miestnym zastupiteľstvám.</p> | <p><u>Obnova samosprávy:</u> Zákon č. 369/1990 Zb. (o obecnom zriadení) ustanovil obec ako „samostatný územný samosprávny a správny celok SR“ s právnou subjektivitou, vlastným majetkom a príjmami.</p> <p><u>Štátny dohľad:</u> Súčasne nastavil kontrolu zákonnosti rozhodnutí obcí okresnými úradmi podľa zákona č. 472/1990 Zb. (o organizácii miestnej štátnej správy), ktoré boli odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní rozhodovala v prvom stupni obec.</p> <p><u>Absencia krajskej samosprávy (VÚC):</u> Hoci ústava z roku 1992 predpokladala aj samosprávu vyšších územných celkov, skutočne regionálne</p> | <p><u>Zákonný rámec a transfer kompetencií</u></p> <p>– Obce: právna subjektivita a základ samosprávy zakotvené od roku 1990 v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.</p> <p>– Kraje (VÚC): zriadené zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov.</p> <p>– Transfer kompetencií z úrovne štátu na obce a kraje definoval zákon č. 416/2001 Z. z. o prenose niektorých kompetencií štátnej správy na obce a VÚC.</p> <p><u>Fiškálna decentralizácia</u></p> <p>– Zákon č. 523/2004 Z. z. (rozpočtové pravidlá) v § 6 ods. 2 stanovil prvé reálne financovanie prenesených kompetencií z rokového štátneho rozpočtu od 1. 1. 2005. Obce a kraje tak dostali krytie nákladov na dopravu, školstvo, sociálne služby či cestnú infraštruktúru priamo z podielových daní a štátnych dotácií, pričom ich mohli dopĺňať vlastnými príjmami, vrátane daňových (krajské</p> | <p>Právne uznanie a možnosť vydávať všeobecne záväzné nariadenia v miestnych záležitostiach.</p> |

|                                                                     | <b>1918-1938<br/>(demokratická ČSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>1939-1945<br/>(Slovenský štát)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>1948-1989 (komunistická<br/>ČSSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>1990-2001 (do<br/>reformy verejnej<br/>správy)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>2005-2025 (po fiškálnej<br/>decentralizácii)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>model zodpovedajúci<br/>Európskej charte<br/>miestnej samosprávy</b> |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                                                                     | podmienok a tretinu ich členov menoval štát.<br><u>Obec ako právnická osoba:</u> Zákony o obciach dávali obciam právnú subjektivitu, vlastný majetok a rozpočet, no podliehali dozoru okresných úradov, ktorých rozhodnutia mohli napadnúť pred Najvyšším správnym súdom.                                                      | odlišnosti. Každá väčšia investícia, stavebné povolenie či rozpočet sa musel schváliť na úrovni ministerstva, nie na miestnej úrovni.                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | samosprávne celky (vyššie územné celky) boli konštituované až reformou v roku 2001, keď sa konali prvé voľby do krajských samospráv, dovtedy nefungovala reálna samosprávna úroveň medzi obcou a štátom.                                                                                                               | samosprávy od roku 2015 túto možnosť stratili).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                         |
| <b>Voľby resp. výber zástupcov obyvateľov do územnej samosprávy</b> | Voľby do obecného zastupiteľstva: Obecné zastupiteľstvá sa volili univerzálnym, rovnakým a tajným hlasovaním, s reálnou súťažou viacerých politických strán (české aj slovenské), čo odrážalo pluralitnú demokraciu prvej republiky.<br><u>Krajské zhromaždenia:</u> Po reforme z roku 1927 vznikli zhromaždenia v Čechách, na | <u>Fakticky nevoľné, jednostranné voľby:</u> Oficiálne sa volilo, no kandidátky schvaľovalo miestne stranícke vedenie HSĽS a často tam boli len „jednotné“ (jediná povolená) kandidátka. V slobodnej voľbe, konkurencii strán či reálnej alternatíve nebolo miesto.<br><u>Potláčanie politickej plurality:</u> Komunálne voľby (ak vôbec) neumožňovali opozičné hlasy – | <u>Jednotná kandidátna listina:</u> voľby pre národné výbory (obecné, okresné, krajské) sa konali pravidelne na päťročné obdobie, avšak voliči mali na výber iba schválený „jednotnú“ kandidátnu listinu Národného frontu – reálna konkurencia strán či nezávislých kandidátov bola vylúčená.<br><u>KSČ ako kontrolór:</u> Komunistická strana schvaľovala zloženie kandidátok, a tak boli všetci poslanci a predsedovia výborov vopred odsúhlasení | Prvé slobodné komunálne voľby sa konali 23. a 24. novembra 1990 na základe zákona č. 346/1990 Zb. (o voľbách do orgánov samosprávy obcí). Voliči mali univerzálne, priame, rovné a tajné hlasovacie právo, opätovne mohlo kandidovať viacero strán a nezávislých subjektov. Funkčné obdobie starostov a poslancov bolo | <u>Komunálne voľby</u> – Obecné voľby sa konajú pravidelne každé 4 roky s univerzálnym, priamym, rovným a tajným hlasovaním viacerých strán či nezávislých kandidátov.<br><u>Voľby do VÚC</u> – Prvé slobodné voľby do samosprávnych krajov (VÚC) prebehli 1. 12. 2001, konajú sa pravidelne každé 4 roky (od roku 2022 spoločne v jednom termíne s komunálnymi voľbami) | Voľby s viacerostrannou konkurenciou (pluralita) a tajným hlasovaním.   |

|                                 | <b>1918-1938<br/>(demokratická ČSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>1939-1945<br/>(Slovenský štát)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>1948-1989 (komunistická<br/>ČSSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>1990-2001 (do<br/>reformy verejnej<br/>správy)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>2005-2025 (po fiškálnej<br/>decentralizácii)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>model zodpovedajúci<br/>Európskej charte<br/>miestnej samosprávy</b>                                          |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | Slovensku a v Podkarpatskej Rusi, ale ich mandát a rytmus volieb určoval štát a reálna autonómia bola obmedzená.                                                                                                                                                                                                                                                                             | komunálni poslanci a starostovia museli byť buď členmi, alebo sympatizantmi režimu.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | stranou, v skutočnosti voliči nerozhodovali o nikom a o ničom. Opozícia či alternatívne hlasy nemali priestor.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | stanovené na štyri roky.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                  |
| <b>Právomoci a financovanie</b> | Obce mali nezávislé (vlastné) kompetencie – správa miestnej infraštruktúry, škôl, sociálnych služieb – a delegované (matrika, volebné agendy). I mohli si vyberať miestne poplatky (napr. za povolenia), spravovať rozpočet i vlastný majetok. Zemské (krajské) orgány nemali daňové právomoci – ich financovanie spočívalo na centrálnych dotáciách, vlastné príjmy prakticky neexistovali. | <u>Minimálna legislatívna autonómia:</u><br>Obecné a župné orgány nemohli vydávať vlastné všeobecne záväzné nariadenia; ich úlohou bolo vykonávať centrálna nariadenia. Dnes by to porušilo zásadu legislatívnej vlastnej pôsobnosti podľa Európskej charty. <u>Žiadna finančná nezávislosť:</u><br>Rozpočty obcí i žúp boli napĺňané štátnymi odvodmi a grantami. Lokálne dane alebo poplatky boli prísne regulované a väčšina výnosov plynula centrálnej pokladnici. V modernom modeli | <u>Obmedzené legislatívne právomoci:</u> národné výbory mohli vydávať iba vykonávacie vyhlášky k centrálnym prijatým zákonom, nie vlastné všeobecne záväzné nariadenia. <u>Štátne financovanie:</u> rozpočty a investície boli plánované na federálnej/republikovej úrovni v rámci centrálnych päťročných plánov. Miestne dane a poplatky buď neexistovali, alebo ich výška a využitie boli presne stanovené zhora – žiadna finančná nezávislosť samospráv neexistovala. | <u>Vlastné príjmy obcí:</u><br>obce získavali prostriedky z miestnych daní (najmä daň z nehnuteľností), poplatkov a podielu na dani z príjmu fyzických osôb. Rozpočet schvaľovalo obecné zastupiteľstvo, investície sa spolufinancovali štátnymi dotáciami. <u>Obmedzená regionálna úroveň:</u><br>bez fungujúcich vyšších územných celkov (VÚC) bolo plánovanie a financovanie väčších regionálnych projektov nedostatočne koordinované, čo znižovalo efektívnosť | <u>Obce</u><br>– Vlastné (originálne/mestotvorné) kompetencie: miestne komunikácie, odpadové hospodárstvo, verejný poriadok, matričné služby, sociálne a kultúrne zariadenia.<br>– Financovanie z: miestnych daní (najmä daň z nehnuteľností), poplatkov, podielu na dani z príjmov fyzických osôb a zo štátnych dotácií na prenesené kompetencie. <u>Vyššie územné celky (kraje)</u><br>– Kompetencie v oblasti stredných škôl, nemocníc, regionálnych ciest a ekonomického rozvoja.<br>– Financovanie: vlastné príjmy (podiel z DPFO), štátne dotácie, eurofondy; ale financie zostávajú úzko viazané na rozpočtové pravidlá a centralizované | Právna, finančná a organizačná autonómia – vlastné príjmy, rozhodovanie o mestských/obecných výdavkoch, majetok. |

|                                                                   | <b>1918-1938<br/>(demokratická ČSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>1939-1945<br/>(Slovenský štát)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>1948-1989 (komunistická<br/>ČSSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>1990-2001 (do<br/>reformy verejnej<br/>správy)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>2005-2025 (po fiškálnej<br/>decentralizácii)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>model zodpovedajúci<br/>Európskej charte<br/>miestnej samosprávy</b>   |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
|                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | má obec vlastné daňové príjmy (napr. daň z nehnuteľností) a rozhoduje o ich použití.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | investícií aj na miestnej úrovni.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | mechanizmy, od roku 2015 bez vlastných daňových príjmov.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                           |
| <b>Prepojenie<br/>územnej<br/>samosprávy a<br/>štátnej správy</b> | Okresné (štátne) úrady vykonávali kontrolu zákonnosti rozhodnutí obcí i zemí a mohli ich rušiť. Zároveň krajskí prezidenti a okresní úradníci (menovaní vládou) zasahovali do lokálnych agend. Štátna kontrola prevládala nad legitímnymi samosprávnymi rozhodnutiami; hranica medzi „samostatnou“ obcou a štátnou správou bola pomerne neostrá. | <u>Štátni komisári v obciach:</u><br>Do kľúčových samosprávnych komisií (napr. pre rozpočet, verejné práce) boli menovaní úradníci z ministerstiev. Zabezpečovali, že obecné rozhodnutia budú „v súlade so štátnymi záujmami“ – reálna hranica medzi samosprávou a štátnou správou sa rozplynula.<br><u>Župné úrady ako predĺžená ruka centrálnej moci:</u><br>Župy nefungovali ako regionálne samosprávne entity so samostatným mandátom vo veciach kultúry, dopravy či školstva, ale ako sprostredkovatelia | <u>Štátni komisári:</u> v kľúčových oblastiach (rozpočet, verejné služby, práca s majetkom) sedeli zástupcovia ministerstva priamo vo výboroch a mohli vetovať miestne rozhodnutia.<br><u>Kumulácia funkcií:</u> vedúci pracovníci národných výborov často zároveň zastávali posty v štátnych orgánoch na vyšších úrovniach (okresné či krajské úrady, ministerstvá), čo stieralo jasnú hranicu medzi samosprávou a štátnou správou. | Okresné úrady (štátni úradníci menovaní ministrom vnútra) mali právomoc kontrolovať legálnosť rozhodnutí obecných orgánov a zasahovať do nich. Jasné rozdelenie úloh: na rozdiel od predchádzajúceho obdobia do roku 1989 chýbali politickí komisári, no profesionálni úradníci zabezpečovali, že obce plnili len tie úlohy, ktoré im zákon uložil, bez skutočne samostatnej iniciatívy. | <u>Právna kontrola</u><br>– Štátny dozor nad zákonnosťou prostredníctvom prokurátora, štát môže zasahovať len pri porušení zákona.<br><u>Profesionalizácia úradníctva</u><br>– Miestni a regionálni úradníci sú profesionálni zamestnanci, bez politických komisárov zo socialistických čias, čo výrazne sprehľadnilo zodpovednosť. Realizuje sa oddelený model verejnej správy, územná samospráva a miestna štátna správa nie su "spečené" do jednej entity. | Obmedzený dozor štátu len na zákonnosť, nie na opodstatnenosť rozhodnutí. |

|                                    | <b>1918-1938<br/>(demokratická ČSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>1939-1945<br/>(Slovenský štát)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>1948-1989 (komunistická<br/>ČSSR)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>1990-2001 (do<br/>reformy verejnej<br/>správy)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>2005-2025 (po fiškálnej<br/>decentralizácii)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>model zodpovedajúci<br/>Európskej charte<br/>miestnej samosprávy</b> |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | výkonných úloh<br>ústrednej vlády.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                         |
| <b>Deficity<br/>samosprávnosti</b> | <p>1. Centrálna nominácia tretiny krajských zástupcov a silný štátny dozor obmedzovali autonómiu.</p> <p>2. Finančná závislosť – obce mali síce vlastné príjmy, krajské orgány čerpali len štátne dotácie.</p> <p>3. Obmedzená legislatívna pôsobnosť – samosprávy mohli iba upravovať štátne zákony, nie vydávať vlastné miestne nariadenia.</p> <p>4. Štátna inštalácia úradníkov v kľúčových funkciách rozplývala hranice medzi samosprávou a štátnou správou.</p> <p>5. Relatívne úzka autonómia – hoci voľby boli skutočne v pluralitnom prostredí s konkurenciou</p> | <p>1. Absencia plurálnej demokracie – jediná strana, žiadna voľba alternatívy.</p> <p>2. Centrálna nominácia kľúčových funkcionárov – štátna správa zasahovala do zostavovania samosprávnych orgánov.</p> <p>3. Minimálna finančná kompetencia – rozpočty a dane boli stanovené centrálnym štátom, bez vlastného rozhodovania.</p> <p>4. Legislatívna a organizačná závislosť – obce nevydávali vlastné nariadenia, všetky právomoci museli získavať „zhora“.</p> <p>5. Osobná a politická kontrola – dohliadali na ňu štátni komisári, ktorí mohli kedykoľvek vetovať obecné rozhodnutia.</p> | <p>1. Absencia politickej plurality – jediná schválená kandidátka bez možnosti alternatívy.</p> <p>2. Závislosť na straníckych direktívach – všetky rozhodnutia sa riadili plánmi KSČ a vlády.</p> <p>3. Žiadna finančná autonómia – miestne rozpočty či investície boli nadiktované centrálnou ekonomikou päťročných plánov.</p> <p>4. Legislatívna obmedzenosť – nemožnosť vydávať vlastné nariadenia, vykonávanie iba centrálnych zákonov.</p> <p>5. Osobná a administratívna kontrola – štátni komisári a úradníci neustále zasahovali do práce samosprávnych orgánov.</p> | <p>1. Chýbajúce regionálne orgány – bez VÚC nebola medzi obcou a štátom samostatná medzi úroveň.</p> <p>2. Štátny dohľad okresných úradov – štát mohol za istých podmienok narúšať obecnú autonómiu.</p> <p>3. Obmedzené zdroje – vlastné príjmy síce existovali, ale nestačili na komplexné služby, ktoré obce potrebovali poskytovať.</p> <p>4. Legislatívna obmedzenosť – samosprávam chýbala možnosť vydávať vlastné miestne nariadenia vo väčšom rozsahu "originálnych" kompetencií, všetky kompetencie museli byť explicitne zverené zákonom.</p> | <p>1. Fragmentácia a malé obce – vysoký počet malých obcí bráni efektívnej správe vecí verejných a dosiahnutiu úspor z rozsahu; potreba podpory pre spoločnú správu niektorých služieb vo forme spoločných obecných úradov (zväčša len pre prenesené kompetencie, málokedy pre originálne).</p> <p>2. Nedostatočná finančná autonómia – aj po decentralizácii tvoria štátne či európske dotácie významnú časť rozpočtu, čo obmedzuje autonómne investičné možnosti samospráv.</p> <p>3. Nadmerná byrokracia, prílišná robustnosť legislatívy – viaceré mimoriadne podrobné zákony o financiách, vlastníctve, štátnom dozore a eurofondoch, čo sťažuje autonómne pôsobenie územných samospráv.</p> <p>4. Regionálne nerovnosti – rozdiely medzi regiónmi pretrvávajú; vyžaduje sa úprava finančného</p> |                                                                         |



|  | <b>1918-1938<br/>(demokratická ČSR)</b>                                                               | <b>1939-1945<br/>(Slovenský štát)</b> | <b>1948-1989 (komunistická<br/>ČSSR)</b> | <b>1990-2001 (do<br/>reformy verejnej<br/>správy)</b> | <b>2005-2025 (po fiškálnej<br/>decentralizácii)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>model zodpovedajúci<br/>Európskej charte<br/>miestnej samosprávy</b> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|  | rôznych strán,<br>rozhodovacie<br>právimoci boli<br>formálne<br>podmienené<br>centrálou<br>kontrolou. |                                       |                                          |                                                       | vyrovnávania medzi<br>územnými samosprávami,<br>cielenejšia redistribúcia<br>zdrojov a také strategické<br>plánovanie, v ktorom by<br>samosprávy mohli začať<br>"hrať prvé husle" v<br>regionálnom rozvoji, čo si<br>naďalej uzurpuje centrálna<br>vláda, a tak to aj vyzerá.<br>5. Zlepšenie participácie<br>občanov – potreba rozvoja<br>elektronickej samosprávy,<br>on-line zapojenia a<br>transparentnosti<br>rozhodovacích procesov. |                                                                         |

## Príloha 2 Vzťah centrálnej vlády a územných samospráv v kontexte legislatívneho rámca a verejných financií

Vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že obce majú na Slovensku určitú fiškálnu autonómiu a predstavujú subjekty, ktoré do určitej miery spĺňajú zásady fiškálnej decentralizácie. To sa nedá povedať o vyšších územných celkoch (VÚC), ktoré sú v plnej miere príjmovovo závislé od štátneho rozpočtu a nemajú možnosť vyberať žiadne vlastné dane. Nasledujúca tabuľka zobrazuje vzťahy medzi centrálnou vládou a územnou samosprávou na Slovensku.

| Úroveň / vzťah                 | kompetencie                                                                                           | Legislatívny rámec                          | Finančné pravidlá                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ústava SR                      | Záruka územnej samosprávy, právo obcí a VÚC samostatne hospodáriť, zásada fiškálnej decentralizácie   | čl. 64 až 71 Ústavy                         |                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Obec (1. stupeň)               | Vlastné úlohy (§ 4), prenesený výkon štátnej správy (§ 6)                                             | <b>369/1990 Zb.</b> o obecnom zriadení      | <ul style="list-style-type: none"><li>rozpočet a hospodárenie – <b>583/2004 Z. z.</b></li><li>podiel na dani z príjmov – <b>564/2004 Z. z.</b></li><li>miestne dane/poplatky – <b>582/2004 Z. z.</b></li><li>majetok obce – <b>138/1991 Zb.</b></li></ul> |
| Vyšší územný celok (2. stupeň) | Samostatné pôsobnosti (§ 4), prenesené (§ 5) – doprava, stredné školy, sociálne služby, a ďalšie      | <b>302/2001 Z. z.</b> o samospráve VÚC      | <ul style="list-style-type: none"><li>rozpočet a hospodárenie – <b>583/2004 Z. z.</b></li><li>podiel na dani z príjmov – <b>564/2004 Z. z.</b> (samostatný kľúč, regionalizácia)</li><li>majetok VÚC – <b>446/2001 Z. z.</b></li></ul>                    |
| Prenos kompetencií zo štátu    | Podrobný výpočet (školsťvo, kultúra, zdravotníctvo, doprava)                                          | <b>416/2001 Z. z.</b> o prechode pôsobností | Prenesené úlohy sa hradia <b>účelovými dotáciami</b> zo ŠR (kapitoly rezortov) podľa zákona <b>523/2004 Z. z.</b> (rozpočtové pravidlá verejnej správy)                                                                                                   |
| Finančná kontrola a audit      | Vnútrotný systém, kontrolór obce/VÚC; štátny dohľad NKÚ, MF SR                                        | <b>357/2015 Z. z.</b> o finančnej kontrole  | –                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Verejné obstarávanie           | Povinnosť VO pri nákupoch nad limity; dohľad ÚVO                                                      | <b>343/2015 Z. z.</b>                       | Výdavky idú z rozpočtu obce/VÚC podľa <b>583/2004 Z. z.</b>                                                                                                                                                                                               |
| Normotvorba a dohľad           | Obce/VÚC vydávajú VZN; zákonnosť preveruje prokuratúra resp. okresné úrady (sekcia všeobecnej správy) | –                                           | –                                                                                                                                                                                                                                                         |

## Príloha 3 Rozpočtový „vodopád“ priorít obcí

Každá priorita je samostatná kapitola. Agendy sú roztriedené podľa kompetenčného rámca (originálna (zelená) / prenesená (modrá) / zmiešaná (oranžová)).

**Obligatórne výdavky – primárna priorita**

Chod obecného úradu, zastupiteľstva a starostu; hlavný kontrolór; zákonné administratívne úkony (matrika, voľby, účtovníctvo, evidencia).

Agendy podľa kompetencií:

Mzdy a prevádzka úradu (energie, IT, účtovníctvo)

Hlavný kontrolór a interná kontrola

Matrika, osvedčovanie, evidencia obyvateľov, voľby

Rozpočet, záverečný účet, miestne dane a poplatky

Originálna pôsobnosť

Rozpočet obce (tvorba, zmeny, programový rozpočet, výhľad, záverečný účet)

Účtovníctvo, pokladňa, inventarizácia majetku a záväzkov

Miestne dane a poplatky (VZN, správa, vymáhanie, úľavy)

Verejné obstarávanie; zmluvy, objednávky, faktúry (CRZ/web)

Správa majetku (evidencia, nájom, predaj/prenájom, poistenie, údržba budov)

VZN – príprava, schvaľovanie a zverejňovanie

Registratúra a archív, spisový poriadok, doručovanie

Personálna agenda, odmeňovanie, BOZP a PO

GDPR a kybernetická bezpečnosť; eGov (DCOM, e-schránka, e-podateľňa)

Úradná tabuľa, web, infozákon; sťažnosti a petície

Medziobecná spolupráca, spoločné úrady, združenia obcí

Prenesený výkon štátnej správy

Matrika (narodenia, sobáše, úmrtia)

Ohlasovňa pobytu, evidencia obyvateľov, register adries

Osvedčovanie podpisov a listín

Voľby a miestne referendá – organizačno-technické zabezpečenie

**Obligatórne výdavky – sekundárna priorita**

Komunálne služby a infraštruktúra - neodkladné služby: odpad, pitná voda a kanalizácia, verejné osvetlenie, miestne komunikácie a verejné priestranstvá, cintorín.

Agendy podľa kompetencií:

Zber, odvoz a zneškodnenie komunálneho odpadu

Zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd

Verejné osvetlenie a základná údržba zelene

Údržba ciest a chodníkov (vrátane zimnej údržby)

Správa a údržba cintorína

Originálna pôsobnosť

Odpadové hospodárstvo (VZN, zvoz, triedenie, zberné dvory, kompostovanie, zmluvy)

Verejné osvetlenie (prevádzka, revízie, energetický manažment, modernizácia)

Miestne komunikácie (pasportizácia, opravy, zimná údržba, dopravné značenie, parkovanie, bezbariérovosť)

Verejné priestranstvá a zeleň (kosenie, arboristika, lavičky, ihriská – bezpečnosť, mobiliár)

Vodovod a kanalizácia (správa/koordinácia s prevádzkovateľom, havárie, vývozy žúmp)

Cintoríny (evidencia hrobových miest, nájomné, poriadok, dom smútku)

Trhováka a trhy, trhový poriadok, povolenia

Miestny rozhlas a informovanie, drobné technické služby

Deratizácia a dezinfekcia verejných priestorov

### **Obligatórne výdavky – terciárna priorita**

Školstvo, sociálne služby a základná kultúra, prevádzka MŠ a ZŠ (po odpočítaní štátnych dotácií), zákonné sociálne služby, minimálne fungovanie knižnice/kultúrneho domu a údržba športovej infraštruktúry.

Agendy podľa kompetencií:

Prevádzka a údržba MŠ/ZŠ, školské stravovanie

Opatrovateľská služba, terénna sociálna práca (podľa zákona)

Knižnica, kultúrny dom – základná prevádzka

Bezpečná údržba športovísk vo vlastníctve obce

Originálna pôsobnosť

Zriaďovateľ MŠ a ZŠ (školské obvody, riaditelia, sieť škôl)

Prevádzka a údržba škôl/škôlok; školské stravovanie; ŠKD

Školské projekty, asistenti, pomôcky a vybavenie (nad rámec dotácií)

Knižnica (min. štandardy), kultúrny dom, osvetové aktivity

Starostlivosť o pamiatky a pamätihodnosti, pamätníky

Šport a telovýchova (správa ihrísk/hál, prenájmy, harmonogramy)

Sociálne služby: opatrovateľská služba, donáška stravy, denné centrá; komunitný plán sociálnych služieb; terénna sociálna práca

Bývanie: správa obecných nájomných bytov, prideľovanie, sociálne bývanie

**Podpora zdravotných služieb (ambulancia v obci – priestory, nájom, údržba)****Obligatórne výdavky – kvartálna priorita**

Verejný poriadok, bezpečnosť a územné plánovanie - územný plán; stavebný úrad; civilná ochrana; obecná/mestská polícia (MsP) (ak je); dobrovoľní hasiči; civilná ochrana; ostatné zákonné – často periodické/jednorazové úlohy.

Agendy podľa kompetencií:

Základné vybavenie DHZ, podpora MsP/bezpečnostných opatrení

Civilná ochrana (plány, sirény, cvičenia)

Obstaranie/aktualizácia územného plánu, urbanistické štúdie

Zabezpečenie stavebnej agendy (spoločný úrad, ak treba)

Originálna pôsobnosť

VZN a opatrenia na verejný poriadok (nočný klúd, alkohol, pyrotechnika, čistota)

Obecná/mestská polícia – ak je zriadená (poriadková služba, prevencia, kamerový systém)

Priestupkové konanie v rozsahu pôsobnosti obce (proti VZN, poriadku v správe obce)

Dobrovoľný hasičský zbor (DHZO): financovanie, výcvik, technika

Územné plánovanie: ÚPN obce/zón, zmeny a doplnky, urbanistické štúdie, VZN o regulatívach

Pozemkové a majetkoprávne vysporiadanie pre verejnoprospešné stavby

Prenesený výkon štátnej správy

Stavebný úrad: územné a stavebné konania, kolaudácie, odstránenia stavieb, štátny stavebný dohľad

Civilná ochrana – plnenie úloh podľa pokynov (evakuačné zóny, núdzové ubytovanie a kryty civilnej ochrany, distribúcia materiálu)

Zmiešané

Civilná ochrana obyvateľstva: varovanie, evakuácia, núdzové zásobovanie, úkryty, cvičenia

Povodne a mimoriadne udalosti: miestne povodňové plány, prevencia, koordinácia IZS

Bezpečnostné projekty s podporou štátu/EÚ (kamerové systémy, sirény) – spolufinancovanie

**Fakultatívne výdavky – dobrovoľné bežné aktivity**

Len po pokrytí obligatórnych výdavkov – primárnej až kvartálnej priority: dotácie spolkom, kultúrne/športové akcie, propagácia a partnerské aktivity, rozšírené služby nad rámec zákona.

Agendy podľa kompetencií:

Dotácie športovým/kultúrnym organizáciám

Obecné slávnosti, festivaly, komunitné programy

Marketing, cestovný ruch, reprezentačné výdavky

**Rozšírené služby knižnice/kultúry nad minimum**

Originálna pôsobnosť

Granty a dotácie obce pre spolky, kultúru a šport (VZN o dotáciách)

Komunitné a reprezentačné podujatia (dni obce, festivaly, trhy, plesy)

Marketing a cestovný ruch (propagačné materiály, orientačný systém, web)

Rozšírené služby knižnice/kultúry (workshopy, kluby, festivaly)

Participatívny rozpočet (ak je zavedený)

Medzinárodná spolupráca a partnerské mestá

**Fakultatívne výdavky – dobrovoľné investície a rozvojové projekty**

Len po pokrytí obligatórnych výdavkov – primárnej až kvartálnej priority: nové stavby, modernizácie a skrášľovanie (cyklotrasy, smart riešenia, parky). Financovať, len ak neohrozia vyššie priority.

Agendy podľa kompetencií:

Nové kultúrne/športové objekty, skrášlenie námestí

Cyklotrasy, turistická infraštruktúra

Smart city technológie a digitalizácia nad rámec povinností

Dobrovoľné protipovodňové/eko projekty (ak nejde o zákonnú povinnosť)

Originálna pôsobnosť

Kapitálové projekty nad rámec nutného (kultúrne/športové stavby, modernizácie námestí a parkov)

Zelené a smart projekty (energetické úspory, fotovoltika, smart osvetlenie, senzory)

Cyklotrasy, turistická infraštruktúra, oddychové zóny

Nadštandardné protipovodňové/eko projekty

Rezervy na spolufinancovanie grantov a PPP

Zdroj: vlastné spracovanie

**Kritika vynakladania verejných zdrojov v rozpore s vyššie prezentovaným rozpočtovým „vodopádom“ priorít obcí**

Zásadným problém je, že verejné zdroje v obciach nie sú vynakladané tak, ako zákon predpokladá a ako transparentne zobrazuje vyššie vytvorený „vodopád“ a dátová analýza. Zákony síce nezamedzujú vynakladať verejné zdroje aj na fakultatívne výdavky, je však jednoznačné, že tieto by obce mali vynakladať až potom, keď obecné financie kryjú obligatórne výdavky, a to vrátane napríklad kumulovaného investičného dlhu na existujúcom majetku.

Treba venovať pozornosť slovnému spojeniu „obec hospodári s vyrovnaným rozpočtom.“ Zákonná definícia (zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) je naplnená, ak obec hospodári s vyrovnaným bežným rozpočtom – teda na peňažnom princípe. Ak sa utratí všetko, čo sa vyberie na daniach, poplatkoch a získa z grantov a nedaňových príjmov, bez toho, aby obec urobila deficit, je to podľa zákona v poriadku. Stavba rozpočtu však neprihliada na iné náklady, ktoré v rozpočte nie sú zohľadnené, teda nepeňažné náklady aktuálneho rozpočtového roka, či už dlhodobé, ako sú napríklad odpisy majetku a amortizácia, ktoré predstavujú najdominantnejšiu časť nepeňažných nákladov.

Zároveň zlyhávajú aj kontrolné mechanizmy, keďže miestni kontrolóri na úrovni samospráv neposkytujú holistický pohľad na obecný rozpočet alebo rozpočet vyššieho územného celku. Skôr taxatívne posudzujú súlad či nesúlad so zákonom, bez prepojenia na rozpočtové princípy a bez hodnotenia, či sú vôbec dodržiavané. Ani Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ) neupozorňuje systematicky na neekonomické správanie obcí, hoci v rámci svojej kontrolnej činnosti čoraz častejšie otvorene pomenováva skrytý investičný dlh či iné nedostatky pri nakladaní s obecnými zdrojmi.

Slovensko ako transformujúca sa krajina z totalitného režimu uviazlo už desaťročia s nedokonalými či nedotiahnutými reformami v stave „zastaveného vývoja“. Problémom je aj korupcia, ktorá je zabudovaná do štruktúry moci, pričom ani územná samospráva tejto chorobe neodolala. Základnou ideou je partikulárne rozdelenie verejných pracovných miest, peňazí alebo regulácií výmenou za politickú lojalitu. Medzi pozorovateľné príznaky patrí chronický konflikt záujmov, nesúlad politik s deklarovaným poslaním, verejné obstarávania s jedinou ponukou a chýbajúce transparentné rozpočty.

Obce namiesto toho, aby znižovali svoje fakultatívne výdavky a racionalizovali obligatórne náklady (napríklad personálne na úradoch, vo verejných obstarávaníach, pri nákupe energií a spotrebných materiálov), radšej agresívne zvyšujú daňové a poplatkové zaťaženie, pričom ignorujú svoje povinnosti voči prenajímanému majetku či dcérskym spoločnostiam, z ktorých dekady nemajú dividendový príjem alebo je len minimálny.

Zásadným problémom je, že vlády už 14 rokov ignorujú uznesenie NR SR č. 748 z 8. decembra 2011, ktorým parlament žiadal vládu „*vykonať komplexný audit výkonu kompetencií podľa jednotlivých úrovní verejnej správy a zabezpečenie ich financovania a predložiť ho NR SR.*“ Neplnenie tohto uznesenia, prijatého po finančnej kríze a po zásadných novelizáciách



zákonného rámca, ktorým sa zaviedla dlhová brzda do praxe, malo za následok, že samosprávy vyčkávali, či bude audit realizovaný a či sa jasne zdefinujú ukazovatele pre prípadný benchmark.

Štát ani obce nepostupujú systematicky pri riešení spoločných úloh, ktoré majú celospoločenské dopady. Výsledkom je dysfunkčná alebo čiastočne dysfunkčná štátna správa, ale aj územná samospráva, na čo doplácajú obyvatelia, neziskový sektor i podnikatelia.