

2021

**Autorský kolektív:**

PhDr. Michal Kaliňák, PhD.  
Ing. Jana Birčáková  
Ing. Mária Holíková  
Ing. Miroslav Vilkovský, MBA  
Ing. Emil Kollár  
JUDr. Jaroslav Pilát

**Verejno-súkromné  
partnerstvá vs. podnikanie  
pri zabezpečovaní  
verejnoprospešných činností**



Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja rámci Operačného programu Ľudské zdroje.

## NÁRODNÝ PROJEKT

# Podpora kvality sociálneho dialógu

Typ projektu: Neinvestičný

Termín realizácie projektu: 07/2018 – 05/2023

ITMS projektu: 312031V749

### **Autorský kolektív :**

Ing. Jana Birčáková – odborná garantka

Ing. Mária Holíková

Ing. Emil Kollár

JUDr. Jaroslav Pilát

Ing. Miroslav Vilkovský, MBA

PhDr. Michal Kaliňák, PhD. – gestor štúdie za ZMOS

Autorské dielo bolo vypracované v rámci hlavnej aktivity „Posilnenie odborných a analytických kapacít sociálnych partnerov, budovanie infraštruktúry a komunikačnej platformy sociálneho dialógu a rozvoja sociálneho partnerstva na národnej a medzinárodnej úrovni“ v rámci podaktivity 1.1 Posilnenie kapacít sociálnych partnerov prostredníctvom analytickej činnosti Národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu expertným tímom sociálneho partnera Združením miest a obcí Slovenska. Vyjadruje názory a postoje sociálneho partnera na predmetnú tému. Autorské dielo nevyjadruje názory ani postoje prijímateľa projektu a bolo schválené Riadiacim výborom Národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu.



## OBSAH

ZOZNAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK .....	6
ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK .....	7
ÚVOD .....	10
<b>1. PPP PROJEKTY VS. ZDRUŽOVANIE PROSTRIEDKOV - ZDRUŽENÉ INVESTÍCIE .....</b>	<b>16</b>
1.1. ZDRUŽENÉ INVESTÍCIE .....	17
1.2. LEGISLATÍVNY RÁMEC ZDRUŽOVANIA PROSTRIEDKOV – HISTÓRIA A SÚČASNOŠŤ .....	18
1.3. NÁVRH ZMLUVY O ZDRUŽENÍ PROSTRIEDKOV, ZDRUŽENEJ INVESTÍCII .....	21
1.3.1. <i>Kontrola spoločných finančných prostriedkov u združovateľa povereného „správou“ združených prostriedkov, združenej investície .....</i>	<i>27</i>
1.3.2. <i>Klasifikácia príjmov a výdavkov pri združenej investícii – Zmluva o združení prostriedkov podľa § 18 zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. ....</i>	<i>29</i>
1.3.3. <i>Majetok získaný zo združenej investície a jeho udržateľnosť.....</i>	<i>34</i>
1.3.4. <i>Schvaľovací proces zmluvy o združení, združenej investície.....</i>	<i>36</i>
1.4. PRÍKLADY DOBREJ PRAXE VYUŽITIA ZMLUVY O ZDRUŽENÍ PROSTRIEDKOV, ZDRUŽENEJ INVESTÍCII.....	39
1.4.1. <i>Združená investícia - Výstavba cyklisticko-pešej lávky cez rieku Dunajec, oblasť cezhraničnej spolupráce, podpory cestovného ruchu, spolupráce miestnej a regionálnej samosprávy .....</i>	<i>41</i>
1.4.2. <i>Združená investícia – Tréningová športová hala v Prešove, oblasť športu, spolupráca regionálnej samosprávy a súkromnej sféry.....</i>	<i>42</i>
1.4.3. <i>Združenie prostriedkov – Oprava prístupovej cesty k Ochtinskej aragonitovej jaskyni, oblasť podpory a zvyšovania kvality cestovného ruchu, spolupráca miestnej územnej samosprávy a štátnej správy .....</i>	<i>44</i>
1.4.4. <i>Združená investícia – spolufinancovanie k nenávratnému finančnému príspevku zo zdrojov EÚ a ŠR, medziobecná spolupráca v oblasti ochrany životného prostredia a vôd</i>	<i>46</i>

1.4.5.	<i>Združená investícia – Projektová dokumentácia pre cyklistickú komunikáciu Vranov nad Topľou – RO Domaša, oblasť rozvoja cestovného ruchu a podpory nemotorovej dopravy</i> .....	47
1.5.	SPOLUPRÁCA OBCÍ NA ZÁKLADE ZMLUVY UZAVRETEJ NA ÚČEL USKUTOČNENIA KONKRÉTNEJ ÚLOHY ALEBO ČINNOSTI.....	49
1.6.	FORMY SPOLUPRÁCE PRE MIESTNU ÚZEMNÚ SAMOSPRÁVU A ICH POROVNANIE .....	51
<b>2.</b>	<b>PRÁVNE ASPEKTY VEREJNO-SÚKROMNÝCH PARTERSTIEV VS. PODNIKANIA PRI ZABEZPEČOVANÍ VEREJNOPROSPEŠNÝCH ČINNOSTÍ.....</b>	<b>56</b>
2.1.	MESTÁ A OBCE, ICH ÚSTAVNÉ A ZÁKONNÉ VYMEDZENIA, POSTAVENIE.....	56
2.2.	K JEDNOTLIVÝM ASPEKTOM.....	59
2.3.	ZDRUŽENIE PROSTRIEDKOV .....	65
2.4.	POUŽITIE MIESTNEHO POPLATKU ZA ROZVOJ.....	68
2.5.	OBMEDZENIA, RESP. PODMIENKY ROZPOČTOVÝCH PRAVIDIEL .....	69
2.6.	POSTUPY PODĽA ZÁKONA O VEREJNOM OBSTARÁVANÍ.....	71
<b>3.</b>	<b>PPP Z HĽADISKA ZDRAVOTNÍCTVA A SAMOSPRÁVY .....</b>	<b>72</b>
3.1.	DOSTUPNOSŤ ZDRAVOTNÍCTVA PRIESKUMOM ZMOS .....	73
3.2.	VÝVOJ NEMOCNICE A. S., LEVOČA .....	77
<b>4.</b>	<b>VEREJNO-PROSPEŠNÉ SLUŽBY V KONTEXTE PPP PROJEKTOV.....</b>	<b>92</b>
4.1.	CHARAKTERISTIKA DEFINÍCIE POJMU VEREJNOPROSPEŠNÉ ČINNOSTI.....	92
4.2.	ZABEZPEČOVANIE VEREJNOPROSPEŠNÝCH ČINNOSTÍ V ZMYSLE ZÁKONA O OBECNOM ZRIADENÍ.....	94
4.3.	VEREJNOPROSPEŠNÉ ČINNOSTI A ZÁKON O VEREJNOM OBSTARÁVANÍ .....	96
4.4.	CHARAKTERISTIKA VŠEOBECNEJ DEFINÍCIE VEREJNO-SÚKROMNÝCH PARTNERSTIEV, TYPY PARTNERSTIEV .....	97
4.5.	VYBRANÉ ASPEKTY STAVEBNÍCTVA .....	104
4.6.	PODPORA VEREJNÉHO NÁJOMNÉHO BÝVANIA.....	106
4.7.	DOPRAVNÁ INFRAŠTRUKTÚRA.....	122
<b>5.</b>	<b>FINANCOVANIE PPP PROJEKTOV Z POHĽADU KOMERČNÝCH BÁNK.....</b>	<b>126</b>

5.1. ANALÝZA SÚČASNÉHO STAVU .....	126
5.2. FINANCOVANIE SÚKROMNÉHO SEKTORA .....	131
ZÁVER .....	126
ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV .....	130



## ZONAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK

### TABUĽKY

Tabuľka 1: Závazky po lehote splatnosti zdravotníckych zariadení (v miliónoch eur)

Tabuľka 2: Prehľad vývoja záväzkov po lehote splatnosti v rezorte zdravotníctva

Tabuľka 3: Výsledok hospodárenia nemocnice

Tabuľka 4: Sociálna situácia v SR, ČR a Rakúsku v roku 2016

Tabuľka 5: Poskytnuté dotácie na obstaranie nájomného bytu na účel sociálneho bývania v rokoch 2004-2020

Tabuľka 6: Zamietnuté žiadosti na obstaranie nájomného bytu na účel sociálneho bývania v rokoch 2013-2020

### ILUSTRÁCIE

Obrázok 1: Červený Kláštor, most

Obrázok 2: PSK aréna

Obrázok 3: Ochtiná

Obrázok 4: Vývoj majetku spoločnosti

Obrázok 5: Prehľad mzdových nákladov k celkovým výnosom

Obrázok 6: Vlastná daňová povinnosť (DPH) za obdobie 2018 – 2020

Obrázok 7: EBITDA – upravené o úroky a splatnú daň z príjmu PO

Obrázok 8: Účtovný cash flow

Obrázok 9: Ukazovateľ rentability

Obrázok 10: Altmanovo Z-skóre

Obrázok 11: INDEX 05

Obrázok 12: Binkertov model

Obrázok 13: Tafflerov model

Obrázok 14: Quick test

Obrázok 15: In. Bonity

Obrázok 16: Hospodárske výsledky nemocnice

Obrázok 17: Model financovania 1-3. fáza

## ZOZNAM SCHÉM

Schéma 1: Klasifikácie výdavkov a príjmov združovateľ – združovateľ „Správca“

Schéma 2: Porovnania schvaľovacieho procesu pri rôznych formách združovania

Schéma 3: Porovnania obchodných spoločností a rôznych foriem združenia



## ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

- AUT - Rakúska republika (Rakúsko)
- BOT - Build – Operate – Transfer
- BOO - Build – own – operate
- DPH - Daň z pridanej hodnoty
- DBB - Design – bid – build
- ČR - Česká republika
- DBFO - Design – Build – Finance – Operate
- EÚ - Európska únia
- EK - Európska komisia
- EŠIF - Európske štrukturálne a investičné fondy
- FO - Fyzická osoba
- IČO - Identifikačné číslo organizácie
- IROP - Integrovaný regionálny operačný program
- MŠ - Materská škola
- MČ - Mestská časť
- MZ - Mestské zastupiteľstvo
- MF SR - Ministerstvo financií Slovenskej republiky
- MDaV SR - Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky
- MÚS - Miestna územná samospráva
- MAS - Miestne akčné skupiny
- NR SR - Národná rada Slovenskej republiky
- NKÚ SR - Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
- NFP - Nenávratný finančný príspevok
- NO - Nezisková organizácia
- NsP - Nemocnica s poliklinikou
- OOCR – oblastná organizácia cestovného ruchu
- OcZ - Obecné zastupiteľstvo
- OZ - Občiansky Zákonník

OM - Operation and Maintenance

OP - Operačný program

PHARE CBC - Poland and Hungary Assistance for Restructuring of their Economies Cross-border co-operation

PO - Plán obnovy a odolnosti Slovenskej republiky

PO - Príspevková organizácia

PPP - Public private partnership

PSK - Prešovský samosprávny kraj

RO - Rekreačná oblasť

RO - Rozpočtová organizácia

RP US – rozpočtové pravidlá územnej samosprávy

SR - Slovenská republika

SK - Slovenská koruna

SP - Sociálna poisťovňa

SŠ - Stredná škola

ŠFRB - Štátny fond rozvoja bývania

ŠR - Štátny rozpočet

ŠÚ SR - Štatistický úrad Slovenskej republiky

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

VS – Verejný sektor

VS - Verejná správa

VSP - Verejno-súkromné partnerstvo

V. z. n. p - V znení neskorších predpisov

VZN - Všeobecne záväzné nariadenia

VÚC - Vyšší územný celok

V4 - Vyšehradská 4

ZŠ - Základná škola

RPÚS - Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Zb. - Zbierka

Z.z - Zbierka Zákonov

ZP - Zdravotná poisťovňa

ZMOS - Združenie miest a obcí Slovenska



## ÚVOD

Verejno-súkromné partnerstvá (Public-Private Partnership) v prostredí miestnej územnej samosprávy doposiaľ nepatria medzi výrazne využívané možnosti financovania municipálneho rozvoja, prípadne na účely zabezpečovania verejných služieb. Verejno-súkromné partnerstvá sú rozšírené po celom svete, všade, v prostredí trhovo orientovanej ekonomiky. Prevažne sa využívajú na budovanie veľkej cestnej infraštruktúry, ako sú diaľnice, ale aj na menšie projekty, ktoré sú zamerané napríklad na budovanie čističiek odpadových vôd, prevádzku verejného osvetlenia, tepelné a odpadové hospodárstvo, parkovaciú politiku a podobne. Je zrejmé, že svoje miesto majú aj v prostredí miestnej územnej samosprávy, v spomínaných oblastiach, ale aj napríklad v zdravotníctve, bývaní, či parkovacej politike.

Kým úspešné PPP projekty motivujú verejný sektor, svoju pozornosť si zaslúžia aj tie, ktoré neboli sprevádzané deklarovaným, alebo očakávaným výsledkom. Negatívne skúsenosti však tiež patria k aplikačnej praxi, vedú k obozretnosti. A nútia nás poučiť sa z chýb, aby realizácie takéhoto typu projektu bola pripravená ekonomicky, a zároveň bola pre verejný sektor dobre zdôvodnená prínosmi.

Združenie miest a obcí Slovenska sa touto problematikou zaoberalo na úrovni reprezentatívnych prieskumov, a to v dlhšom časovom slede, rovnako bola táto téma čiastočne riešená v analytickej štúdii s názvom Alternatívne financovanie municipálneho rozvoja.

Združenie miest a obcí Slovenska sa prostredníctvom tejto analytickej štúdie zameralo na ich reálne zhodnotenie s viacerými, vopred zadefinovanými cieľmi. Tím expertov, ktorým nechýba teoretické a odborné zázemie, ale aj priame skúsenosti, sústredil svoju pozornosť na kľúčové legislatívne aspekty, verejné služby a verejno-prospešné činnosti, skĺbil svoje

poznatky s praktickými príkladmi a na základe týchto vstupov formuloval riešenia, závery, aj odporúčania.

Pri tejto problematike sme neopomenuli ani dopady reformy verejnej správy zo začiatku milénia, ochranu a rozvoj verejného majetku, združený majetok, potrebu medziobecnú spolupráce, ako aj spoločné investície vrátane už spomínanej oblasti verejných služieb a verejno-prospešných činností. V pozornosti tiež zostalo prognózovanie trendov, ktoré determinujú budúci vývoj, a rovnako aj príklady dobrej praxe zo Slovenska aj samospráv v Českej republike, ktoré považujeme za mimoriadne cennú inšpiráciu.

Pri pohľade na štruktúru miestnej územnej samosprávy, veľkosť modernizačného dlhu, ktorý mestá a obce sprevádza od reformy verejnej správy, žiadne nové investície do zariadení a infraštruktúry v malých obciach za posledné desaťročie, ale aj tzv. eurofondovú depresiu v podobe nedôvery voči Európskym investičným a štrukturálnym fondom a tiež falošné mýty, ktoré sa spájajú s PPP projektami, je táto analytická štúdia reakciou na mnohé oprávnené požiadavky a potreby miestnej územnej samosprávy.

Za zmienku stojí nielen skutočnosť, že dlhodobo boli na Slovensku výrazne väčšie očakávania od eurofondov, ako je ich reálny prínos v praxi, ale aj fakt, že postupne ich nebudeme môcť vnímať ako bežný, alebo samozrejмый nástroj financovania municipálnych potrieb. Tzv. eurofondovú depresiu sprevádzajú nielen individuálne sklamanie miest a obcí, ako oprávnených žiadateľov z neschválených projektov, udelených korekcií, mimoriadne dlhých procesov schvaľovania projektov, alebo nedodržiavania zverejňovania záväzných harmonogramov výziev, ale aj skutočnosť, že v čase vypracovania analytickej štúdie, v čase tesne pred ukončením programového obdobia 2014 – 2020, k 31. júlu 2021 bolo celkové čerpanie Európskych investičných a štrukturálnych fondov<sup>1</sup> na úrovni 7,37 mld. eur, čo predstavuje 44,18 %. Dokonca čerpanie eurofondov na regionálnej úrovni prostredníctvom

<sup>1</sup>) Implementácia EŠIF k 31.07.2021: [https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/4987\\_implementation-esif-k-31072021.pdf](https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/4987_implementation-esif-k-31072021.pdf)

Integrovaného regionálneho operačného programu bolo k uvedenému termínu 0,596 mil. eur z objemu<sup>1</sup>, 894 mld. eur. Mnohé samosprávy sa pritom orientovali na spoločnú implementáciu projektov v rámci Miestnych akčných skupín, ktoré predstavujú formu verejno-súkromného partnerstva, vo vidieckych oblastiach Slovenska, ale v prioritnej osi 5 IROP CLLD – MAS, kde bola celková alokácia 83, 567 mil. eur boli vyplatené zdroje na prevádzku predstavovali objem 63, 27 mil. eur a schválené zdroje na projekty dosiahli úroveň 13, 47 %. V rámci Programu rozvoja vidieka boli pri celkovej alokácii 80 mil. eur schválené zdroje na projekty vo výške 13,442 mil. eur a uzatvorené zmluvy k projektom predstavovali objem 4, 153 mil. eur.

Inými slovami, v programovom období 2014 – 2020 potrebujeme dočerpať a teda preinvestovať 9,31 mld. eur do roku 2023. V samotnom Integrovanom regionálnom operačnom programe je to suma 1,298 mld. eur, z toho na prevádzku projekty Miestnych akčných skupín sumu 70, 982 mil. eur (projekty MAS 53, 41 mil. eur) a projekty MAS v Programe rozvoja vidieka 2014 – 2020 sumu 66,59 mil. eur.

Najbližšie obdobie ukáže, do akej miery je to šanca na významné verejné investície a do akej miery budeme musieť konštatovať, že sa jedná o nevyužitú príležitosť.

V každom prípade táto situácia a výrazný informačný deficit o nastavení eurofondov na obdobie 2021 – 2027 prehľujú tzv. eurofondovú depresiu a sú ďalšími z dôvodov, prečo mimoriadne seriózne potrebujeme koncipovať „záložný plán“ udržateľného financovania verejných investícií pre nasledujúce obdobie. Teda aj za horizont, v ktorom sú tiež nemalé očakávania od finančnej iniciatívy REACT-EU<sup>2</sup> (dodatočná alokácia pre Kohéznu politiku 2014 – 2020 z programu Next Generation EU) a implementácie Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>) REACT-EU: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/QANDA\\_20\\_948](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/QANDA_20_948)  
<https://www.zmos.sk/navrh-na-rozdelenia-zdrojov-z-react-eu--oznam/mid/414056/.html>

<sup>3</sup>) Plán obnovy a odolnosti: <https://www.planobnovy.sk/>



Verejno-súkromné partnerstvá sú do určitej miery aj o zmene myslenia, k čomu musia výrazne prispieť argumentačne silné a aplikačnou praxou už dosiahnuté výsledky. Analytická štúdia preto mala ambíciu, v každej z kapitol reflektovať na potrebu, realitu, trendy aj nevyhnutnosť. Závěry a odporúčania sú preto koncipované ako užitočné východiská, ktoré môžu byť nápomocné k zabezpečeniu finančného krytia investičných potrieb v mestách a obciach a zvýšenie kvality života občanov.

Súčasťou analytickej štúdie je napríklad Vzor „Zmluvy o združení“ a nechýbajú ani príklady dobrej praxe, ktoré poukazujú na udržateľné príklady verejno-súkromných partnerstiev v samosprávach. Jednotlivé kapitoly reflektujú na problematiku podľa zoradenia priorít, ktoré predstavujú mimoriadne dôležité problémy samospráv, aké je možné riešiť práve touto formou partnerstva. Vo vybraných kapitolách a tiež v samotnom závere nechýbajú závery aj odporúčania ktoré sledujú zadané ciele analytickej štúdie aj práce expertov na jej spracovaní.

## 1. PPP PROJEKTY VS. ZDRUŽOVANIE PROSTRIEDKOV - ZDRUŽENÉ INVESTÍCIE

Miestna územná samospráva prevažne nerealizuje projekty takého veľkého rozsahu a charakteru ako je to na úrovni štátu a často potrebuje riešiť verejný záujem v oblasti všeobecnej infraštruktúry, alebo v poskytovaní verejných služieb iba pre potreby svojej lokality, resp. v spolupráci so súkromným a verejným sektorom vo svojom blízkom okolí.

Ako protiváha PPP projektov je možnosť založiť si vlastnú alebo vstúpiť do existujúcej obchodnej spoločnosti, zriadenej pre tento účel plnenia verejného záujmu, vytvoriť tak právny subjekt a zaviazat' sa k mnohým zákonným povinnostiam.

Pre územnú samosprávu však existuje oveľa komfortnejšie riešenie, ktoré je už dlhodobo upravené v zákone o rozpočtových pravidlách v previazaní na Občiansky zákonník (od r. 1992). Riešením je združovanie prostriedkov, resp. združené investície, ktorými sa dosahuje cieľ výstavby akejkoľvek infraštruktúry v prospech obyvateľov. Združená investícia má jednoduchú formu s jasnými pravidlami pre účastníkov združenia. Je nutné podotknúť, že týmto právnym úkonom nevzniká právnická osoba. Združovať prostriedky pre dosiahnutie spoločného záujmu je možné medzi samosprávami, medzi samosprávou a štátom, medzi samosprávou a súkromnou firmou a pod., pričom hlavným cieľom je zabezpečiť potreby občanov v obci, meste aj v spolupráci so súkromným sektorom.

Čo je združená investícia, kto môže byť združovateľ, ako upraviť zmluvné podmienky, ako dosiahnuť spoločný cieľ v prospech občana, ako zabezpečiť vyporiadanie získaného majetku, jeho udržateľnosť a pod., upravuje legislatíva, avšak pochopiť samotnú podstatu združenej investície a jej výhody je najlepšie na príkladoch z praxe.

Na samospráve, jej predstaviteľoch a odborných spolupracovníkoch ostáva, akú formu pre tvorbu a rozvoj verejnej infraštruktúry si zvolia a ako dosiahnu a zabezpečenia tento cieľ v oblasti verejného záujmu pre občana, napr. v oblasti rozvoja športu, dopravy, výstavby a údržby ciest, v oblasti zdravotnej starostlivosti, regionálneho rozvoja, cestovného ruchu a pod. Jednou z ponúkaných možností sú združené prostriedky, združené investície.

## 1.1. ZDRUŽENÉ INVESTÍCIE

Rozvoj miestnej územnej samosprávy nie je založený iba na veľkých investičných projektoch na investíciách spojený so štátnymi investičnými stimulmi pre domácich alebo zahraničných investorov. Miestny rozvoj je postavený na množstve menších investičných projektov, ktoré slúžia verejnému záujmu, zvyšujú životnú úroveň a kvalitu života obyvateľov. Miestna územná samospráva má obmedzené vlastné zdroje a za posledné roky sa stalo praxou to, že rozvoj svojho územia orientuje na zabezpečuje finančných zdrojov v rámci projektov financovaných zo zdrojov EÚ a ŠR, z vlastných zdrojov, ktoré sú nevyhnutné výlučne na spolufinancovanie projektov, resp. z úverových zdrojov a ten najlepší a pre samosprávu najpriateľnejší spôsob je získavanie účelovej dotácie zo štátneho rozpočtu alebo regionálneho príspevku, v prípade menej rozvinutých okresov. Každý z týchto vymenovaných spôsobov financovania rozvoja územia má svoje úskalia, pravidlá a povinnosti.

Združovanie prostriedkov za účelom vytvorenia investície je jedným z finančných nástrojov, ktoré umožňuje menší rozvoj v rámci regiónu, mesta alebo oblasti. Z obmedzených finančných zdrojov sa každá samospráva snaží, aby urobila vo verejnom záujme pre obyvateľov čo najviac. Združená investícia ako finančný nástroj umožňuje, aby sa viac subjektov finančne, alebo aj materiálne združilo za dosiahnutím spoločného účelu bez toho, aby boli povinné založiť akúkoľvek právnickú osobu, z čoho by vyplývali ďalšie povinnosti ako je registrácia, orgány právnickej osoby, účtovníctvo, výkazníctvo až po likvidáciu takejto právnickej osoby.

Na Slovensku je forma združovania investícií využívaná veľmi málo. Dôvodom môže byť nepochopenie samotnej podstaty združovania, jej výhod a praktické využitie, ktoré môže byť neoceniteľné pri kombinácii rôznych obmedzených finančných mechanizmov a pri spájaní účastníkov ako prijímateľov prostriedkov z EÚ a ŠR, dotácií zo štátneho rozpočtu, regionálnych príspevkov, vlastných zdrojov na dosiahnutí spoločného cieľa, ktorým je verejný záujem.

Združovanie prostriedkov má svoje pravidlá stanovené zákonom, avšak je to vždy voľnejšia forma, ako dosiahnuť spoločný výsledok v porovnaní s podaním žiadosti o dotáciu,



o nenávratné finančné prostriedky z eurofondov a pod. Tieto majú určené konkrétne podmienky, za ktorých sa môže žiadateľ o tieto zdroje uchádzať a na čo ich použiť.

Združená investícia môže byť kombináciou rôznych finančných zdrojov a účastníkov združenia. Združovateľom môže byť miestna samospráva, regionálna samospráva, štátna správa a jej organizácie s právnou subjektivitou, súkromný sektor, neziskový sektor a pod.

Verejný záujem je založený na princípe uspokojovania potrieb občana a infraštruktúra a služby poskytované vo verejnom záujme boli a budú prevažne stratové. Ich poskytovanie má však pre štátnu správu a samosprávu dôležitý význam a z toho dôvodu sú tieto služby dotované a podporované z verejných zdrojov. Bez podpory z verejných zdrojov by také služby ako je verejná doprava, kultúra, sociálne služby, zdravotníctvo, šport nemohli fungovať dobre, ak nie vôbec v prospech občana.

Obce so svojimi problémami neostávajú výlučne sami. V súčasnosti je trend aj pre nové programovacie obdobie 2021-2027 využívať princípy medziobecnej spolupráce a to nielen pri činnostiach, ale aj pri významných investíciách. Spolupráca by mala byť založená hlavne na participácii viacerých zainteresovaných obcí. Uzavretá obec sama do seba, bez spolupráce a participovaní na spoločných problémoch s okolím sa dnes už musí vytrácať z nášho života. Obec nefunguje sama o sebe. Medziobecná spolupráca bude životnou nevyhnutnosťou. Cez obec prechádzajú obyvatelia okolitých obcí do práce, do školy, k lekárovi, za oddychom a voľnočasovými aktivitami. Pohyb obyvateľov je dnes výraznejší ako kedykoľvek predtým. Obyvatelia obcí sa presúvajú medzi obcami a mestami, ale aj medzi okresmi. To si vyžaduje nový pohľad na riešenie problémov a to z pohľadu participácie a hľadania spoločných riešení a spoločného financovania, ktorým môže byť aj združená investícia.

## 1.2. LEGISLATÍVNY RÁMEC ZDRUŽOVANIA PROSTRIEDKOV – HISTÓRIA A SÚČASNOSŤ

Slovenská legislatíva upravuje zmluvu o združení a združovanie prostriedkov vo viacerých právnych predpisoch. Prioritu ako takú má Občiansky zákonník<sup>4</sup>, na ktorý sa odvoláva zákon

---

<sup>4</sup> Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov

o rozpočtových pravidlách verejnej správy<sup>5</sup> a zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy<sup>6</sup>. Formu obecnej spolupráce upravuje aj zákon o obecnom zriadení<sup>7</sup>.

V tejto časti sa budeme venovať analýze právnych predpisov z pohľadu časového horizontu úpravy združovania prostriedkov.

**1. Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov** od vyhláseného znenia 26. februára 1964 prešiel po súčasnú dobu 64 legislatívnymi zmenami. Najvýraznejšia zmena bola zaznamenaná prijatím zákona NR SR č. 509/1991 Zb., ktorým bol Občiansky zákonník doplnený s účinnosťou od 1.1.1992 ôsmou časťou, šestnástou hlavou Zmluva o združení a ustanoveniami § 829 až 841. Na uvedené ustanovenia sa v prípade združenia prostriedkov odvolávajú zákony o rozpočtových pravidlách, tak pre verejnú správu ako aj pre územnú samosprávu.

**2. Zákon č. 303/1995 Zb. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov** s účinnosťou od 1.1.1996 upravoval v § 19 Združovanie prostriedkov. Uvedený zákon o rozpočtových pravidlách bol s účinnosťou od 1.1.2005 zrušený a právna úprava bola rozdelená do dvoch samostatných zákonov:

a) **Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy** a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje v § 27 Združovanie prostriedkov pre rozpočtové a príspevkové organizácie s odvolaním sa na osobitný predpis, ktorým je Občiansky zákonník a ustanovenia § 829 až 841.

b) **Zákon č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy** a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v § 18 Osobitosti hospodárenia obcí a vyšších územných celkov v ods. 3 až 5 upravuje možnosť združovať prostriedky pre obce a vyššie územné celky s odvolaním sa na osobitný predpis, ktorým je Občiansky zákonník a ustanovenia § 829 až 841.

Zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa vytvoril právny rámec pre realizáciu procesu decentralizácie financií s účinnosťou od roku 2005 a zabezpečila sa transparentnosť a jednotnosť úpravy rozpočtového procesu a pravidiel hospodárenia s

<sup>5</sup> Zákon NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

<sup>6</sup> Zákon NR SR č. 583/2004. Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých v znení neskorších predpisov

<sup>7</sup> Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

prostriedkami rozpočtov územných samospráv ako jednej zo zložiek verejného rozpočtu. Zákon komplexne upravuje postavenie a obsah rozpočtu obce a rozpočtu vyššieho územného celku, zavádza zostavovanie viacročného rozpočtu na tri roky, novo definuje druhy finančných vzťahov štátu k rozpočtom obcí a rozpočtom vyšších územných celkov, formulujú sa a sprísňujú podmienky prijímania návratných zdrojov financovania.

**3. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení** v znení neskorších predpisov prešiel s účinnosťou od 1.1.2002 výraznou novelou. Zákon o obecnom zriadení bol novelizovaný zákonom č. 453/2001 Z. z., ktorým bola do zákona zakomponovaná nová tretia časť Spolupráca obcí, Vnútroštátna spolupráca, upravená v § 20 až 20f a v § 21 Medzinárodná spolupráca. Vnútroštátna spolupráca v § 20 upravuje formy a zásady spolupráce pre obce a § 20a Zmluvy je uvedený obsah zmluvy, uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy, alebo činnosti.

Z uvedenej genézy právnych predpisov vyplýva, že zákon o rozpočtových pravidlách<sup>8</sup> umožňoval využiť inštitút združovania prostriedkov pre obce, ako aj medzi obcami a inými inštitúciami verejného alebo súkromného sektora, ktorý sa odvoláva na ustanovenia Občianskeho zákonníka už od roku 1996 bez ďalšej špeciálnej legislatívnej úpravy.

Zmena zákona o obecnom zriadení, upravila konkrétnejšie podmienky v rámci problematiky spolupráce obcí v časti vnútroštátna spolupráca medzi obcami v § 20. Ustanovenie § 20a rieši obsah zmluvy, ktorá sa uzatvára na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, čo vzhľadom na existujúci zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy je možné považovať za duplicitu zákonných podmienok, ako aj duplicitu s ustanoveniami Občianskeho zákonníka. Uvedené ustanovenie § 20 a § 20a sa totiž neodvoláva na iný osobitný predpis, či už je to na zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, alebo na ustanovenia Občianskeho zákonníka, ktoré túto oblasť podrobne upravujú, napr. že združenie nezakladá vznik právnickej osoby, čo je obsahom zmluvy a pod. Táto skutočnosť môže byť pri využití inštitútu združovania prostriedkov zavádzajúca, ktorý zákon má obec pri tvorbe zmluvy použiť prioritne, či zákon o rozpočtových pravidlách, alebo zákon o obecnom zriadení a môže vyvolávať otázku, či združovanie nie je výlučne určené iba pri medziobecnej spolupráci. Táto

<sup>8</sup> Zákon N R SR č. 303/1995 Zb. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov – platnosť do 31.12.2003



časť zákona o obecnom zriadení pôsobí neštandardne a vyvoláva právnu neistotu aj v rámci schvaľovacieho procesu v orgánoch miestnej samosprávy. Z nášho z nášho pohľadu je teda dôležitá skutočnosť podľa akej legislatívy a paragrafového znenia sa zmluva o združení uzatvára, či je to podľa zákona o rozpočtových pravidlách s odvolaním sa na osobitný predpis, ktorým je Občiansky zákonník a v rámci schvaľovacieho procesu si vyžaduje schválenie jednoduchou väčšinou prítomných poslancov, alebo je to podľa zákona o obecnom zriadení § 20a, ktorý si na schválenie vyžaduje schvaľovanie nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov za každého účastníka združenia, tzn. absolútnu väčšinu.

Orientácia obcí výhradne na zákon o obecnom zriadení bez dostatočnej informovanosti a znalosti v oblasti iných právnych predpisov, ktoré sa na obce vzťahujú, môže byť dôvodom, prečo inštitút združovania prostriedkov ustanovený v zákone o rozpočtových pravidlách je využívaný iba ojedinelo. Rozpočtové pravidlá v spojitosti s osobitným zákonom<sup>9</sup> umožňujú združovať prostriedky bez vzniku právneho subjektu aj s inými subjektami ako sú obce. Združovať prostriedky je možné so subjektami verejného sektora, ako takého, ale aj so subjektami mimo verejný sektor, vrátane súkromného sektora, za účelom spolupráce pri uspokojovaní potrieb občana vo verejnom záujme.

Problematike združovania finančných prostriedkov nie len medzi obcami ale všeobecne podľa záujmov, problémov a potrieb obcí v previazanosti na príslušnú legislatívu a konkrétne prípady je venovaná nasledujúca časť materiálu.

### 1.3. NÁVRH ZMLUVY O ZDRUŽENÍ PROSTRIEDKOV, ZDRUŽENEJ INVESTÍCIÍ

Na Zmluvu o združení prostriedkov, združenej investícii budeme prioritne používať zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, alebo zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v spojení s osobitným predpisom - ustanovenia § 829 až 841 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov:

1. **Ustanovenie § 27 zákona č. 523/2004 Z. z.** o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v spojení s ustanoveniami § 829 až 841 Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov využívajú

<sup>9</sup> § 829 až 841 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov

pri združovaní prostriedkov, združenej investícii subjekty verejného sektora<sup>10</sup> s výnimkou obcí a vyšších územných celkov, na ktoré sa vzťahuje osobitný predpis<sup>11</sup>. Toto ustanovenie môžu použiť aj rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené obcou alebo vyšším územným celkom a subjekty zapísané v registri územnej samosprávy (viď nižšie vysvetlenie k § 27 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy). Zmluvu o združení prostriedkov, združenej investícii s opretím sa o ustanovenie § 27 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy uplatňuje štátna organizácia, ak uzatvára zmluvu s obcou, vyšším územným celkom a inými subjektami.

2. **Ustanovenie § 18 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov** v spojení s ustanoveniami § 829 až 841 Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov používa pri zmluve o združení prostriedkov, združenej investícii obec a vyšší územný celok. Jedná sa o osobitný predpis, ktorý legislatívne riešiť združovanie prostriedkov územnej samosprávy, na ktorý sa odvoláva zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Zmluvu o združení prostriedkov, združenej investícii s opretím sa o ustanovenie § 27 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy uplatňuje obec a vyšší územný celok, ak je iniciátorom združenia prostriedkov a uzatvára ju s inými obcami, vyššími územnými celkami, štátnymi organizáciami, súkromným sektorom a pod.

Nie je chybou, ak by obec uzatvorila zmluvu o združení prostriedkov, združenej investícii s iným právnym subjektom s použitím ustanovenia § 27 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, avšak vždy v spojení s ustanoveniami Občianskeho zákonníka, nakoľko obec spadá pod sektor verejnej správy, do ktorého sa zaraďujú aj právnické osoby v územnej samosprávy, tzn. že tu spadajú obce, vyššie územné celky a nimi zriadené rozpočtové a príspevkové organizácie, ako aj ďalšie subjekty, ktoré sú zapísané v registri organizácií v rámci územnej samosprávy vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky a sú zaradené vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu.

<sup>10</sup> § 3 zákona NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

<sup>11</sup> § 18 zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Obce môžu spolupracovať aj na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy, alebo činnosti s využitím ustanovenia § 20 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, pričom nevzniká právnická osoba. Obce môžu spolupracovať aj na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, ktorá predstavuje vznik právnickej osoby, taktiež môžu spolupracovať zriadením alebo založením právnickej osoby, a to podľa zákona o rozpočtových pravidlách – rozpočtová organizácia a príspevková organizácia zriadená obcou a pre svoju činnosť majú vydanú zriaďovateľskú listinu, alebo podľa Obchodného zákonníka, napr. založia spoločnosť s ručením obmedzeným, akciovú spoločnosť, ktorá podlieha registrácii a funguje na základe zakladateľskej listiny, resp. na základe osobitných predpisov ako je založenie neziskovej organizácie, neinvestičného fondu a pod.

Platí teda, že na subjekty verejnej správy, ktorými sú obce, vyššie územné celky a nimi zriadené rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie sa vzťahuje okrem osobitného zákona – zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy aj zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ak osobitný zákon neustanovuje inak, čo sa navzájom nevylučuje. Ustanovenie § 27 Združovanie prostriedkov, uvedené v zákone č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov si môžeme vysvetliť a použiť pre účely uzatvorenia zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii aj obcou, ale prioritne rozpočtovou alebo príspevkovou organizáciou v zriaďovateľskej pôsobnosti obce s prihliadnutím na skutočnosť, že pod pojmom rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia sa rozumieme na základe vyššie uvedeného definovania, že sa jedná o subjekty verejnej správy ako také, tzn. vrátane obcí.

Paragrafové znenie môžeme transformovať do zrozumiteľnej reči nasledovne:

1. Rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia (obec a jej RO a PO v zriaďovateľskej pôsobnosti) môže združovať prostriedky podľa osobitného predpisu (ustanovenia § 829 až 841 Občianskeho zákonníka v znení zákona č. 509/1991 Zb.), ak týmto združením prostriedkov nevznikne iná právnická osoba. Združené prostriedky sa vedú na samostatnom účte.



2. Rozpočtová organizácia a príspevková organizácia (obec a jej RO a PO v zriaďovateľskej pôsobnosti) uskutočňuje platby podľa uzavretej zmluvy o združení podľa odseku 1 len zo zdrojov, ktoré je oprávnená použiť na činnosť, ktorá je predmetom tejto zmluvy.

3. Rozpočtová organizácia a príspevková organizácia (obec a jej RO a PO v zriaďovateľskej pôsobnosti) vyporiada majetok získaný výkonom spoločnej činnosti financovanej zo združených prostriedkov podľa odseku 1 podľa osobitného predpisu (§ 829 až 841 Občianskeho zákonníka v znení zákona č. 509/1991 Zb.) Rozpočtová organizácia a príspevková organizácia (obec a jej RO a PO v zriaďovateľskej pôsobnosti) je povinná dohodnúť v zmluve o združení podiel na majetku získanom spoločnou činnosťou zodpovedajúci výške nimi vložených prostriedkov; to platí aj pre prípad rozpustenia združenia.

Obdobné možnosti, povinnosti a postupy pri združovaní prostriedkov, združenej investícii sú uvedené aj v § 18 osobitného zákona – zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, s názvom Osobitosti hospodárenia obcí a vyšších územných celkov. Samotnému združovaniu je venovaný odstavec 3 až 5 citovaného paragrafového ustanovenia:

(3) Obec alebo vyšší územný celok môže združovať prostriedky podľa osobitného predpisu (§ 829 až 841 Občianskeho zákonníka v znení zákona č. 509/1991 Zb.). Združené prostriedky sa vedú na samostatnom účte.

(4) Obec alebo vyšší územný celok uskutočňuje platby podľa uzavretej zmluvy o združení zo zdrojov, ktoré sú oprávnení použiť na činnosť vymedzenú v predmete tejto zmluvy.

(5) Obec alebo vyšší územný celok vyporiada majetok, ktorý získali výkonom činnosti financovanej zo združených prostriedkov podľa odseku 3, podľa osobitného predpisu (§ 829 až 841 Občianskeho zákonníka v znení zákona č. 509/1991 Zb.).

3. **Ustanovenia § 829 až 841 Občianskeho zákonníka** osobitne upravujú Zmluvu o združení, jej obsah, povinnosti združovateľov, vedenie finančných prostriedkov v podrobnostiach, ktoré majú byť premietnuté do Zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii. Podstatné je si uvedomiť, že zmluvou o združení nevzniká právnická osoba a zmluva sa uzatvára za tým účelom, aby bol dosiahnutý spoločný cieľ - spoločný účel.

K tomu sa zmluvné strany zaväzujú, aby sa to dialo spoločným pričinením. V ôsmej časti Záväzkové práva Občianskeho zákonníka, v hlave šestnástej Zmluva o združení je uvedené:

### § 829

1. Niekoľko osôb sa môže združiť, aby sa spoločne pričinili o dosiahnutie dojednaného účelu.
2. Združenia nemajú spôsobilosť na práva a povinnosti.

### § 830

Každý z účastníkov je povinný vyvíjať činnosť na dosiahnutie dojednaného účelu spôsobom určeným v zmluve a zdržať sa akejkoľvek činnosti, ktorá by mohla znemožniť alebo sťažiť dosiahnutie tohto účelu.

### § 831

Popri pracovnej činnosti môžu byť účastníci združenia podľa zmluvy povinní poskytnúť na účely združenia peniaze alebo iné veci. Ak v zmluve nie je určená výška, predpokladá sa, že účastníci sú povinní poskytnúť rovnaké hodnoty.

### § 832

1. Majetkové hodnoty je účastník povinný poskytnúť na účely zmluvy v dobe určenej v zmluve, inak bez zbytočného odkladu po uzavretí zmluvy.
2. Pokiaľ nie je poverený niektorý účastník správou vecí uvedených v odseku 1, nakladá s nimi za účelom dosiahnutia účelu zmluvy účastník, ktorý ich poskytol; je však povinný oddeliť ich od ostatného svojho majetku dohodnutým spôsobom alebo spôsobom, ktorý oznámi ostatným účastníkom zmluvy o združení.

### § 833

Poskytnuté peniaze alebo iné veci určené podľa druhu sú v spoluvlastníctve všetkých účastníkov v pomere k ich výške, a to oznámením o ich oddelení od ostatného majetku účastníka, alebo odovzdaním poverenému účastníkovi. Veci jednotlivo určené sú v bezplatnom užívaní všetkých účastníkov.

### § 834

Majetok získaný pri výkone spoločnej činnosti sa stáva spoluvlastníctvom všetkých účastníkov.

**§ 835**

1. Podiely na majetku získanom spoločnou činnosťou sú rovnaké, ak zmluva neurčuje inak.
2. Zo záväzkov voči tretím osobám sú účastníci zaviazaní spoločne a nerozdielne.

**§ 836**

1. Ak nie je v zmluve určené inak, rozhodujú účastníci o obstarávaní spoločných vecí jednomyseľne.
2. Ak má podľa zmluvy rozhodovať väčšina hlasov, patrí každému účastníkovi jeden hlas; veľkosť podielu nerozhoduje.

**§ 837**

Každý účastník, aj keď nevykonáva správu, má právo sa presvedčiť o hospodárskom stave združenia. Ustanovenia zmluvy,

**§ 838**

1. Každý účastník môže zo združenia vystúpiť, nie však v nevhodnej dobe a na ujmu ostatných účastníkov združenia. Z vážnych dôvodov však môže zo združenia vystúpiť kedykoľvek, a to aj keď bola dohodnutá výpovedná lehota.
2. Z vážnych dôvodov možno účastníka zo združenia vylúčiť, a to iba jednomyseľným uznesením ostatných účastníkov združenia, ak zmluva neurčuje inak.

**§ 839**

Účastníkovi, ktorý vystúpil alebo bol vylúčený, sa veci vnesené do združenia vrátia. Podiel majetku podľa stavu v deň vystúpenia alebo vylúčenia sa mu vyplatí v peniazoch.

**§ 840**

Účastník, ktorý vystúpil, alebo ktorý bol vylúčený, sa nezbavuje zodpovednosti za záväzky z činnosti združenia, ktoré vznikli do dňa vystúpenia alebo vylúčenia.

**§ 841**

Pri rozpustení združenia majú účastníci nárok na vrátenie hodnôt poskytnutých na účel združenia a vyporiadajú sa medzi sebou o majetok získaný výkonom spoločnej činnosti združenia spôsobom určeným v zmluve, inak rovným dielom.



Ak už máme premyslený zámer, účel, čo potrebujeme v samospráve riešiť a koho oslovíme so svojim zámerom ako prípadného partnera, združovateľa, je potrebné pripraviť vhodný návrh zmluvy v súlade s platnou legislatívou. V návrhu zmluvy by mali byť zachytené všetky aj tie najmenšie okolnosti, ktoré by sa mohli vyskytnúť pri vzájomnej spolupráci a združení finančných prostriedkov.

Vyššie uvedený prehľad legislatívy a jednotlivé paragrafové znenia zákonov tvoria základ pre prípravu a spracovanie návrhu zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii. Špecifiká, ktoré je vhodné na základe výsledkov niekoľkoročnej aplikačnej praxe spracovať do návrhu zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii, uvádzame v nasledujúcich častiach materiálu.

### **1.3.1. Kontrola spoločných finančných prostriedkov u združovateľa povereného „správou“ združených prostriedkov, združenej investície**

Zmluva o združení prostriedkov, združenej investícii bez vzniku právnickej osoby je založená v prvom rade na vzájomnej dohode účastníkov združenia a prejave dobrej vôle zúčastnených pre dosiahnutie spoločného a dohodnutého účelu. Aj v tomto prípade môžu zo strany jednotlivých združovateľov vznikáť pochybnosti, či ak poukážu finančné prostriedky na účet združovateľa, ktorý je poverený správou združených finančných prostriedkov, ako ich môžu kontrolovať, či sú výdavky zo spoločného samostatného účtu poukazované skutočne na dohodnutý účel a nie inak. Táto opatrnosť je oprávnená a skutočne chápeme obavy tých, ktorí poukazujú na spoločný účet vlastné finančné prostriedky alebo aj prostriedky získané formou dotácie z verejných zdrojov, či sa výdavky budú realizovať s maximálnou dávkou hospodárnosti, účelnosti, účinnosti a efektívnosti tak, ako to ukladá zákon o rozpočtových pravidlách<sup>12</sup>.

Spravidla, združovateľ finančných prostriedkov, združenej investície, ktorý je poverený správou združených finančných prostriedkov má aj najviac povinností, ktoré mu vyplývajú zo

---

<sup>12</sup> § 19 ods. 3 zákona NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákona NR SR č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii a ktoré mu ukladá zákon<sup>13</sup> a ostatní účastníci – združovatelia. Správca združených prostriedkov realizuje okrem iných povinností výkon základnej finančnej kontroly pri jednotlivých výdavkoch, zabezpečuje bankový styk, účtuje o príjmoch a výdavkoch, o čom vedie samostatné účtovníctvo oddelené od svojho bežného účtovníctva a majetku, zabezpečuje archiváciu dokumentácie, na požiadanie ktoréhokoľvek účastníka združenia poskytuje informácie a to nie ústnou ale písomnou formou vrátane súvisiacej dokumentácie. Správca združených prostriedkov si účastníci združenia vyberajú spomedzi seba na základe rôznych kritérií, ktorými môže byť najvyšší podiel vložených finančných prostriedkov do združenia, dlhoročné skúsenosti a dostatočné personálne obsadenie pre vedenie účtovníctva, výkon verejného obstarávania, zohľadňuje sa i skutočnosť, či združovateľ je napríklad platcom DPH a či je možné uplatniť si vrátku DPH od štátu pri realizácii združenej investičnej činnosti a pod. Pre správca združených prostriedkov, združenej investície to znamená značnú záťaž v porovnaní s ostatnými združovateľmi. Napriek týmto skutočnostiam je vhodné v zmluve o združení prostriedkov, združenej investícii, dohodnúť spôsob a určiť pravidlá pre informovanie ostatných účastníkov združenia o finančných tokoch v rámci samostatného bankového účtu zriadeného pre účely združenia prostriedkov.

Správca združených finančných prostriedkov už pri zriadení osobitného účtu v peňažnom ústave by mal myslieť na zabezpečenie informovanosti ostatných účastníkov združenia a dohodnúť podmienky v rámci zmluvy o zriadení bežného účtu s bankovou inštitúciou tak, aby bankové výpisy bolo možné generovať po obratoch na dennej báze. V zmluve o združení prostriedkov, združenej investícii je možné dohodnúť, že správca elektronickú formu bankového výpisu bude v zasielať každému z účastníkov združenia po obrate na dennej báze a to z dôvodu možnosti kontroly počiatočného stavu, pohybov na účte a zostatku na samostatnom účte združenej investície.

Vzhľadom na to, že sa jedná o združenie prostriedkov kapitálových, združenú investíciu, je vhodné vyhnúť sa akýmkoľvek hotovostným platbám, na ktoré sa vzťahuje osobitný režim<sup>14</sup> a realizovať výdavky výhradne prostredníctvom bankového účtu bezhotovostnou formou.

<sup>13</sup> § 829 až 841 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník

<sup>14</sup> Zákon NR SR č. 394/2012 Z. z. o obmedzení platieb v h otovosti

Forma využitia bezhotovostnej platby pri združenej investícii tvorí súčasť zmluvných podmienok aj v rámci zmluvy o dielo.

Na subjekty verejného sektora sa vzťahujú zákonné povinnosti zverejňovania zmlúv, zverejňovania údajov o vyhotovenej objednávke a o faktúre za tovary, služby a práce<sup>15</sup>, čo uľahčuje vzájomnú informovanosť účastníkov združenia prostriedkov, združenej investície, zabezpečujú a zvyšujú kontrolu nad samotnou realizáciou združenej investície. Správca združených prostriedkov, združenej investície po zverejnení zmluvy, objednávky, faktúry na svojom webovom sídle môže účastníkom združenia zaslať o tom informáciu elektronickou formou s pripojením tzn. linku – odkaz na konkrétny súbor.

Po ukončení rozpočtového roka a ukončení združenej investície (aj v prípade, že investícia prechádza z jedného roka do druhého) je vhodné, aby správca združených prostriedkov, združenej investície, vypracoval krátku informatívnu správu pre účastníkov združenia a v správe uviedol dosiahnutý pokrok pri realizácii združenej investície, dodržiavanie časových a vecných harmonogramov, informoval o prípadných možných problémoch, ktoré bude nevyhnuté riešiť a pod. Informatívnu správu následne združovatelia ako subjekty verejného sektora – obce, VÚC môžu predložiť orgánom obce alebo orgánom VÚC na prerokovanie v zastupiteľstvách, resp. predložia správu hlavnému kontrolórovi ako súčasť záverečného účtu za účelom vyhotovenia odborného stanoviska. Informovanie všetkých účastníkov o finančných tokoch na pravidelnej báze zvyšuje dôveryhodnosť a serióznosť pri napĺňaní spoločného cieľa a účelu združenej investície. Týmto spôsobom zabezpečená informovanosť by sa mala stať súčasťou dobrej praxe.

### **1.3.2. Klasifikácia príjmov a výdavkov pri združenej investícii – Zmluva o združení prostriedkov podľa § 18 zákona NR SR č. 583/2004 Z. z.**

Verejný sektor, do ktorého spadajú obce, mestá, vyššie územné celky a nimi zriadené rozpočtové a príspevkové organizácie, sa pri združovaní prostriedkov podľa § 18 zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. riadi povinnosťami určenými v § 4 ods. 4 zákona NR SR č. 523/2004

<sup>15</sup> Zákon NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)



Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a teda v rozpočte verejnej správy, pri sledovaní plnenia rozpočtu verejnej správy a pri pohyboch na účtoch finančných aktív sa uplatňuje rozpočtová klasifikácia, podľa ktorej sa jednotne určujú a triedia príjmy a výdavky rozpočtu verejnej správy vrátane ich vecného vymedzenia, a finančné operácie s finančnými aktívami.

Rozpočtovú klasifikáciu tvorí druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia, ekonomická klasifikácia a funkčná klasifikácia.

Druhová klasifikácia rozpočtovej klasifikácie označuje druh rozpočtu, ktorý je súčasťou rozpočtu sektora verejnej správy.

Organizačná klasifikácia rozpočtovej klasifikácie umožňuje identifikáciu rozpočtových operácií podľa kapitol štátneho rozpočtu a subjektov verejnej správy.

Ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie triedi rovnorodé druhy príjmov a výdavkov na hlavné kategórie, kategórie, položky a podpoložky a umožňuje identifikáciu rozpočtových operácií podľa príjmov a výdavkov rozpočtu subjektov verejnej správy, finančných operácií s finančnými aktívami podľa § 4 ods. 7 zákona<sup>16</sup> a pohybov na samostatných účtoch rozpočtových organizácií.

Ekonomická klasifikácia v súlade s § 8 ods. 4 zákona<sup>17</sup> vymedzuje bežné výdavky, ktorými sú najmä rozpočtové výdavky na mzdy a platy, služby a materiál určený na spotrebu a kapitálové výdavky, ktorými sú najmä rozpočtové výdavky na obstaranie a zhodnotenie hmotného majetku a nehmotného majetku, výdavky na tvorbu hmotných rezerv a mobilizačných rezerv. Podrobné členenie bežných výdavkov a kapitálových výdavkov je uvedené v prílohe Opatrenia<sup>18</sup>.

Druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia, ekonomická klasifikácia a funkčná klasifikácia sa uplatňuje pri zostavovaní návrhu rozpočtu subjektov verejnej správy, jeho rozpise, spracovaní podrobného rozpočtu, sledovaní a vykazovaní údajov o jeho realizácii,

<sup>16</sup> Zákon NR SR č. 523/2004Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>17</sup> Zákon NR SR č. 523/2004Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>18</sup> <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu/rozpocetova-klasifikacia/uplne-znenie-opatrenia-ministerstva-financii-slovenskej-republiky-z-8-decembra-2004>

rozpočtovaní a sledovaní finančných operácií a pri sledovaní pohybov na samostatných účtoch rozpočtových organizácií.

Súčasťou rozpočtového procesu v prípade zapojenia sa samosprávy do združenia prostriedkov je aj evidencia príjmov a výdavkov spojených s realizáciou zmluvy o združení prostriedkov – združenej investície.

Druhá klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia sú uvedené taktiež v prílohe Opatrenia.

V tejto časti sa budeme venovať oblasti príjmov a výdavkov, ktoré sa vzťahujú na verejnú správu pri rozpočtovaní príjmov a výdavkov v rámci združenej investície, tzn. ako klasifikovať príjmy a výdavky subjektov verejnej správy v súvislosti so združením prostriedkov na investície.

Klasifikáciu príjmov a výdavkov za jednotlivých účastníkov združenia prostriedkov, združenej investície uvádzame na príklade dvoch účastníkov združenia prostriedkov

- a) obec – účastník združenia,
- b) vyšší územný celok – účastník združenia,
- c) účastníci združenia prostriedkov majú uzavretý zmluvný vzťah zmluvou o združení prostriedkov/zmluvou o združenej investícii,
- d) účastník združenia vyšší územný celok je poverený správou združených prostriedkov, ktoré je povinný oddeliť od ostatného majetku a viesť ich na samostatnom účte pre tento účel zriadený a má určené aj iné povinnosti spojené so správou združených prostriedkov<sup>19</sup>.

Klasifikácia príjmov a výdavkov za jednotlivých účastníkov bude nasledovná:

1. **Obec** ako účastník združenia prostriedkov, združenej investície, poukazuje finančné prostriedky na účet účastníka združenia VÚC, ktorý je poverený správou finančných prostriedkov:

Obec ako účastník združenia realizuje **výdavok finančných prostriedkov** (kapitálové výdavky) v prospech vytvoreného bankového účtu, ktorý je v správe VÚC - subjekt verejnej správy. Poukázanie výdavku na združené prostriedky na investície obec klasifikuje na podpoložke v

<sup>19</sup>§ 829 až 841 Občianskeho zákonníka

rámci položky 721 Transfery v rámci verejnej správy a použije podpoložku 721007 Vyššiemu územnému celku.

Alternatívy združovateľov prostriedkov a klasifikácia príjmov a výdavkov:

- a) zmluva o združení prostriedkov uzatvorená **medzi dvoma obcami**, tak obec, ktorá realizuje výdavok na združené prostriedky na investície pre obec, ktorá je poverená správou týchto prostriedkov, bude výdavok klasifikovať v rámci položky 721 Transfery v rámci verejnej správy, podpoložka 721006, ak by zmluvu uzavrela so štátnou rozpočtovou organizáciou, použije podpoložku 721002 Rozpočtovej organizácii a pod., podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie.
- b) správcom združovaných prostriedkov bude **subjekt, ktorý nie je subjektom verejnej správy**, potom bude obec poukázať výdavok na združené prostriedky na investície klasifikovať na položke 719 Ostatné kapitálové výdavky, podpoložke 719001 Na združené prostriedky na investície.

2. **VÚC „Správca“** ako účastník združenej investície poverený správou finančných prostriedkov na združenú investíciu:

Správca klasifikuje **príjem finančných prostriedkov** od obce alebo iného účastníka zaradeného v sektore verejnej správy na príslušnej podpoložke v rámci položky 322 Transfery v rámci verejnej správy.

Alternatívy združovateľov prostriedkov a klasifikácia príjmov a výdavkov:

„Správca“ klasifikuje **príjem od účastníka, ktorý nie je subjektom verejnej správy** na položke 239 Ďalšie kapitálové príjmy, podpoložke 239001 Zo združených investičných prostriedkov.

3. **„Správca“**, ktorým je VÚC **prevod prostriedkov - svojho podielu** na združených prostriedkoch na investície zo svojho výdavkového účtu na svoj samostatný účet združenej investície neklasifikuje. To platí aj pre prípad, že by obec bola „správcou“, taktiež by prevod prostriedkov svojho podielu z výdavkového účtu na osobitný účet združenej investície neklasifikovala.

Povinnosť klasifikácie svojho podielu na združených prostriedkoch na investície poukázaný z výdavkového účtu na svoj samostatný účet, je určený iba pre štátne rozpočtové organizácie, ak sú v pozícii „správcu“ a tie klasifikujú tento prevod na položke 719 Ostatné kapitálové výdavky, podpoložke 719001 Na združené prostriedky na investície. Príjem z prevodu na



samostatnom účte klasifikujú na položke 920 Príjem z prevodu na obstarávanie kapitálových aktív a z prevodu na kapitálové transfery. V obidvoch prípadoch sa použije druh rozpočtu 212.

4. „Správca“ klasifikuje **výdavky na úhradu faktúr** v rámci združenej investície na príslušných vecných kapitálových podpoložkách.

Celkový postup, uvedený vyššie, môžeme spracovať do schémy klasifikácie výdavkov a príjmov, ktorá zobrazuje rôzne alternatívne spôsoby pristúpenia k združeniu prostriedkov formou združenej investície a tvorí významnú a prehľadnú pomôckou pre účastníkov združenia prostriedkov, združenej investície:

**SCHÉMA KLASIFIKÁCIE VÝDAVKOV A PRÍJMOV združovateľ - združovateľ "SPRÁVCA"**

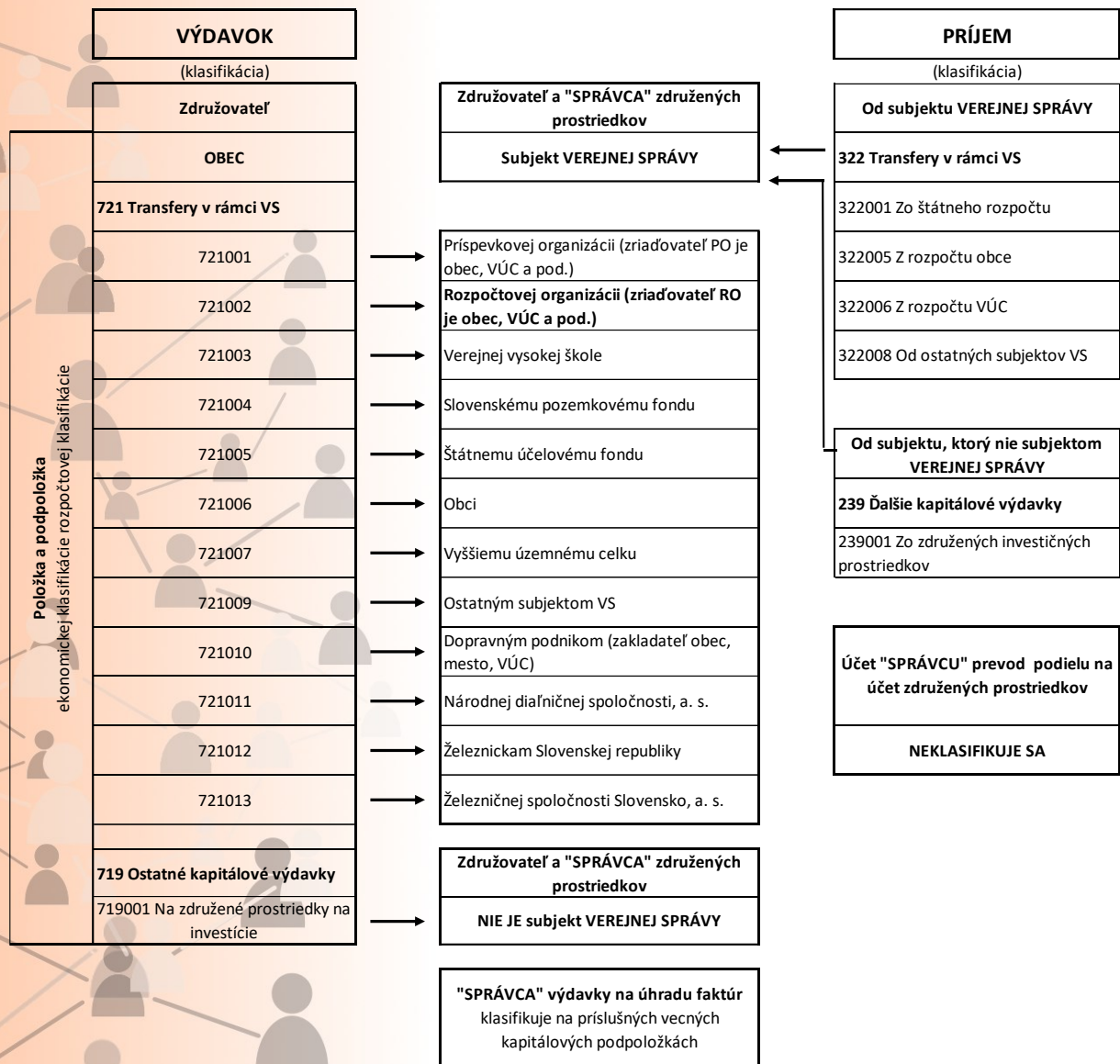


Schéma 1: zdroj: vlastné spracovanie

### 1.3.3. Majetok získaný zo združenej investície a jeho udržateľnosť

Majetok, ktorý bol získaný výkonom činnosti financovanej zo združených prostriedkov, združenej investície sa stáva spoluvlastníctvom všetkých účastníkov v podiele, ako

je dohodnuté v zmluve. V priebehu realizácie investície môže dôjsť aj k zmene výšky vložených prostriedkov za jednotlivých účastníkov združenej investície, k zmene výslednej sumy ukončenej investície, čo sa premietne do vyhotovenia dodatku k zmluve o združení prostriedkov, združenej investícii, ktorým sa zmenia aj podiely jednotlivých účastníkov na združení.

Po naplnení účelu, pre ktorý bolo združenie finančných prostriedkov, združená investícia vytvorená je potrebné vysporiadať takýto novovytvorený, resp. technicky zhodnotený hmotný majetok<sup>20</sup> – zrealizovať vklad do katastra nehnuteľností, ak bol zhodnotený nehnuteľný majetok, ktorý je vedený na liste vlastníctva s uvedením vlastníckeho podielu jednotlivých účastníkov združenia prostriedkov, združenej investície na novovytvorenom, resp. zhodnotenom hmotnom nehnuteľnom majetku, ak nie je v zmluve dohodnuté, že novovytvorený, resp. zhodnotený hmotný nehnuteľný majetok ostáva vo vlastníctve jedného zo združovateľov. Obdobne to platí aj pri hmotnom majetku hnutelnom.

Po vyporiadaní majetku je potrebné novovzniknutých majetok, resp. jeho technické zhodnotenie, zaradiť do majetku u jednotlivých združovateľov podľa podielu, ak nie je dohodnutý prevod majetku iba na jedného zo združovateľov, zaviesť majetkové hodnoty do účtovníctva a odpisovať v zmysle platnej legislatívy<sup>21</sup>.

Udržateľnosť majetku nadobudnutého v rámci združenej investície, to znamená jeho následnú starostlivosť a údržbu za jednotlivých združovateľov sa určuje po dohode už pri prvotnej tvorbe zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii. Príspevok jednotlivých účastníkov združenia za účelom zabezpečenia starostlivosti a údržby získaného majetku sa určí pevnou sadzbou v zmluve o združení prostriedkov, združenej investícii, resp. jeho výška sa môže v závislosti od reálnych podmienok meniť dodatkom k zmluve, ak nie je v zmluve uvedené, že zhodnotený hmotný majetok ostáva vo vlastníctve jedného zo združovateľov, ktorý následne na seba preberá aj povinnosť starať sa o majetok a udržiavať ho z vlastných zdrojov, resp. z príspevkov jednotlivých združovateľov a to podľa vzájomnej zmluvnej dohody.

<sup>20</sup> § 29 zákona NR SR č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov

<sup>21</sup> Zákon NR SR č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov a § 22 až 29 zákona NR SR č. 595/2003 v znení neskorších predpisov



Pri nadobudnutí podielu na nehnuteľnom majetku, ktorý bol získaný formou združenej investície a potrebné mať na zreteli, že každý účastník združenia, ktorý nadobudol podiel na majetku je povinný podať daňové priznanie k dani z nehnuteľností<sup>22</sup> v obci, v ktorej sa táto nehnuteľnosť nachádza a následne bude rozhodnutím obce združovateľovi – podielovému spoluvlastníkovi vyrubená aj daň z nehnuteľností. To neplatí, ak sa zmluvne dohodne, že majetok získaný združenou investíciou bude vo vlastníctve iba jedného zo združovateľov. V tom prípade daňové priznanie podáva iba ten združovateľ, na ktorého vlastníctvo na základe zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícií prešlo.

#### 1.3.4. Schvaľovací proces zmluvy o združení, združenej investície

Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, ktoré sú vymedzené v ustanovení § 11 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Pod písmenom m) je stanovené, že obecné zastupiteľstvo schvaľuje združovanie obecných prostriedkov a činností a účasť v združeniach, ako aj zriadenie spoločného regionálneho alebo záujmového fondu. Na prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov (jednoduchá väčšina) s uvedením výnimiek<sup>23</sup>, kde je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov (absolútna väčšina).

Na základe uvedených skutočností, vyplývajúcich z ustanovení § 12 zákona o obecnom zriadení, o počte hlasov potrebných na schválenie združovania obecných prostriedkov a činností a na prijatie uznesenia je na schválenie zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícií uzatvorenej podľa ustanovenia § 18 ods. 3 až 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v platnom znení v spojení s ustanoveniami § 829 až 841 Občianskeho zákonníka potrebná jednoduchá väčšina. To isté platí aj pri zmluve o združení prostriedkov, združenej investícií uzatvorenej podľa ustanovenia § 27 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v platnom znení.

<sup>22</sup> Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov

<sup>23</sup> § 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (na prijatie nariadenia je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov; na prijatie uznesenia podľa ods. 5, § 13 ods. 8, § 18a ods. 3 a 10, § 20a ods. 4 a § 20b ods. 5 je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov)

Absolútna väčšina hlasov poslancov obecného zastupiteľstva je ale potrebná v prípadoch uzatvorenia zmluvy na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti na určitý čas alebo na neurčitý čas bez vzniku právnickej osoby podľa ustanovenia § 20a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, tzn. na platnosť takej zmluvy sa vyžaduje súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov každej obce, ktorá je účastníkom zmluvy<sup>24</sup>.

**Schéma 2: Porovnanie schvaľovacieho procesu pri rôznych formách združovania**

	Zákon č. 583/2004 Z. z. o RP US a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov		
Zmluva uzatvorená podľa	§ 18 ods. 3 až 5 v spojení s ust. § 829 až 841 Občianskeho zákonníka	§ 20 ods. 1 a § 20a	§ 20 ods. 1 a § 20b	§ 20 ods. 1 v spojení s Obchod. zák. a § 7 ods. 5 zák. č. 583/2004 Z. z. o RP US
Názov zmluvy	Zmluva o združení prostriedkov (združenej investícii)	Zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti	Zmluva o zriadení združenia obcí	Zmluva o založení obchodnej spol. a inej práv. osoby
Účastníci zmluvy	Obec, VÚC, štátna správa, súkromný sektor a pod.	Obce	Obce	Obce; obce a súkromný sektor
Vznik právnickej osoby	Nie	Nie	Áno	Áno
Rozhodovací a schvaľovací proces	Obecné zastupiteľstvo	Obecné zastupiteľstvo	Obecné zastupiteľstvo	Obecné zastupiteľstvo
Postup schvaľovania podľa	§ 11 ods. 4 písm. m)	§ 11 ods. 4 písm. m) a osobitného ustanovenia § 20a ods. 4	§ 11 ods. 4 písm. m) a osobitného ustanovenia § 20b ods. 5	§ 11 ods. 4 písm. l)

<sup>24</sup> § 20a ods. 4 v spojení s § 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Podmienka prijatia uznesenia a platnosti zmluvy	Súhlas väčšiny poslancov (jednoduchá väčšina)	Súhlas väčšiny poslancov (absolútna väčšina)	Súhlas väčšiny všetkých poslancov (absolútna väčšina)	Súhlas väčšiny všetkých poslancov, ktorá je účastníkom zmluvy (absolútna väčšina)	Súhlas väčšiny prítomných poslancov (jednoduchá väčšina)
---	---	--	---	---	--

zdroj: vlastné spracovanie

Z uvedeného porovnania vyplýva, že zmluva o združení prostriedkov, resp. zmluva o združenej investícii uzatvorená podľa § 18 ods. 3 až 5 v spojení s § 824 až 841 Obchodného zákonníka si v rámci schvaľovacieho procesu vyžaduje výhodnejšie kvórum v porovnaní s využitím ustanovenia § 20a, § 20b zákona o obecnom zriadení. Zarážajúca je skutočnosť, že jednoduchá väčšina hlasov poslancov je postačujúca pri založení právnickej osoby podľa Obchodného zákonníka. Príprava a vyhotovenie zmluvy o združení prostriedkov, resp. zmluva o združenej investícii si v porovnaní so založením obchodnej spoločnosti alebo inej právnickej osoby taktiež vyžaduje výrazne nižšiu časovú a administratívnu náročnosť.

Pri rozhodovaní, akú právnu formu si pre investíciu zvolíme je nutné zvážiť, či to bude činnosť dlhodobá, trvalá alebo plánujeme iba dosiahnuť určitý jednorazový výsledok v rámci verejného záujmu. Z jednotlivých právnych foriem vyplývajú pre účastníkov, členov rôzne záväzky dlhodobého alebo krátkodobého charakteru. Pri vzniku právnickej osoby, či už je to združenie obcí alebo založenie obchodnej spoločnosti predpokladáme, že činnosť bude vykonávaná dlhodobo a to už vzhľadom na zložitosť procesu založenia právnickej osoby, zakladateľskej zmluvy, stanov, obsadenie orgánov právnickej osoby, osobitných postupov vedenia účtovníctva – daňové predpisy, postupy účtovania v podnikateľskom sektore až po zrušenie právnickej osoby. To si vyžaduje odborne zdatných zamestnancov, odborné, praktické znalosti a často aj odbornú právnu pomoc.

Zmluvu o združení prostriedkov, resp. zmluvu o združenej investícii bez vzniku právnickej osoby vieme skoncipovať pri základných právnych znalostiach v rámci samosprávy. Je dôležité premyslieť si, čo chceme dosiahnuť, s kým sa budeme spoločne podieľať na dosiahnutí cieľa, aké finančné prostriedky a majetok vložíme na dosiahnutie spoločného požadovaného výstupu, je potrebné zriadiť osobitný účet, určiť si správcu a špecifikovať jeho činnosti, ktoré



má pre združenie vykonávať, určiť ako budú účastníci kontrolovať hospodárenie združenia, ktorý z účastníkov a ako sa bude podieľať na dosiahnutí spoločného cieľa. Majetok po ukončení zmluvy o združení sa rozdelí podielmi určenými v zmluve.

Pri zmluve o združení prostriedkov je dôležité oddeliť majetok a finančné prostriedky od majetku a finančných prostriedkov správcu, tzn. zriadiť osobitný bankový účet a viesť osobitne účtovníctvo.

Každý z účastníkov má právo nahliadať do hospodárenia združenia, overiť si čo sa so združenými prostriedkami deje, stanoviť spôsob výkonu kontroly a pod.

#### **1.4. PRÍKLADY DOBREJ PRAXE VYUŽITIA ZMLUVY O ZDRUŽENÍ PROSTRIEDKOV, ZDRUŽENEJ INVESTÍCII**

Miestna územná samospráva sa dlhodobo snaží alokovať spoločné verejné zdroje a hľadá podporu v národných a európskych programoch. Stáva sa, že nie každý zámer na získanie verejných zdrojov je úspešný a samospráva je odkázaná riešiť naliehavosť problematiky verejného záujmu z vlastných zdrojov alebo hľadať dodatočné, doplnkové zdroje, z ktorých by mohla svoj zámer v prospech občana zrealizovať. V každom prípade je nutné, aby obec neostala na riešenie problému sama. Ak existuje myšlienka, ktorú chce obec pretaviť do reality, musí sa naučiť spolupracovať v rámci svojho územia, ale aj prekročiť hranice svojho územia. Participácia na probléme riešenia verejného záujmu znamená, že obec, ktorá má myšlienku hľadá partnerov na realizáciu zámeru, ak zhodnotí, že cieľ nie je možné dosiahnuť výlučne z vlastných zdrojov, resp. čerpaním návratných zdrojov financovania z bankového sektora, nakoľko by došlo k neprimeranému zvýšeniu zadlženosti obce.

Každý zámer, ktorý na realizáciu potrebuje finančné zdroje je potrebné najskôr dôsledne analyzovať z pohľadu existujúcich možností obce a následne zvoliť najvhodnejšiu formu financovania pre jeho naplnenie. Od myšlienky k realizácii sa obec rozhoduje s vedomím, aby vynaložila verejné prostriedky čo najefektívnejšie pre dosiahnutie naplnenia verejného záujmu. Rozhoduje sa, či je schopná zabezpečiť naplnenie zámeru vo verejnom záujme sama, v spolupráci s partnermi alebo využije formu tzv. PPP projektov a prenesie realizáciu zámeru výlučne na súkromný sektor.

Doposiaľ málo využívanou príležitosťou pre obce je spolupráca s partnermi formou uzatvorenia zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii. Pre tento účel je potrebné analyzovať možných partnerov a osloviť ich so svojim zámerom. Partnerom môže byť susedná obec alebo viacero obcí, organizácie štátnej správy pôsobiace v obci ale partnerom môže byť aj súkromný sektor. Táto vzájomná spolupráca založená na zmluve o združení prostriedkov, združenej investícii sa líši od tzv. PPP projektov v tom, že pri združenej investícii všetci účastníci vrátane verejného sektora sa podieľajú na dosiahnutí spoločného zámeru vo verejnom záujme spoločne na rozdiel od PPP projektov, pri ktorých je realizácia projektu prenesená na súkromný sektor úplne a jeho udržateľnosť je financovaná z poplatkov a hlavne z verejných zdrojov objednávateľa.

V tejto časti uvedieme niekoľko príkladov dobrej praxe, pri ktorých obce využili právnu úpravu zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii, no nemusí ísť výlučne vždy iba o investíciu, ale aj napr. o opravu komunikácie spoločne využívanej v rámci verejného záujmu.

Na základe konkrétnych príkladov, ktoré uvádzame, obce pristúpili k využitiu inštitútu zmluvy o združení bez vzniku právnickej osoby. Využili tak šancu riešiť problémy spojené so svojou činnosťou alebo pri riešení problémov verejného záujmu v rôznych oblastiach ako je cestovný ruch, cezhraničná spolupráca, oblasť vzdelávania, životného prostredia, dopravy a pod. v spolupráci s miestnou samosprávou, regionálnou samosprávou, štátom, súkromným sektorom.



#### 1.4.1. Združená investícia - Výstavba cyklisticko-pešej lávky cez rieku Dunajec, oblasť cezhraničnej spolupráce, podpory cestovného ruchu, spolupráce miestnej a regionálnej samosprávy



Obrázok 1; zdroj: [Červený Kláštor, most.jpg - Wikimedia Commons](#); Tento súbor je licencovaný pod licenciou Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International.

Spoločný projekt Poľskej republiky a Slovenskej republiky „Výstavba cyklisticko-pešej lávky na rieke Dunajec“. Projekt podávala gmina Czorstyn a bol schválený Európskou komisiou v rámci programu PHARE CBS s rozpočtovým nákladom do 400 tis. eur, pri 25 % spolufinancovaní žiadateľom, z toho gmina Czorstyn 12,5 % a Prešovský samosprávny kraj s obcou Červený Kláštor 12,5 %. Cyklisticko-pešia lávka spája obec Sronowce Nizne a obec Červený Kláštor. Investorm výstavby bola gmina Czorsztyń, prispievateľmi Prešovský samosprávny kraj, Malopoľské vojvodstvo a obec Červený Kláštor. Po realizácii verejného obstarávania investorom došlo k nárastu rozpočtového nákladu stavebných prác o takmer 66 %. S potrebou dofinancovania projektu sa investor obrátil so žiadosťou na obec Červený Kláštor. Obec s počtom obyvateľov cca 220 a pri existujúcom zadlžení nebola schopná finančne zabezpečiť zvýšený podiel spolufinancovania projektu. So žiadosťou o spoluprácu sa obrátila na Prešovský samosprávny kraj. Formou združenej investície obce vložila do združenia majetkovú hodnotu - pozemok pre potreby ukotvenia mosta a samosprávny kraj vložil finančné prostriedky. Dielo bolo úspešne ukončené a v súčasnom období slúžiť cyklisticko-pešia lávka obyvateľom oboch krajín a spojených obcí, čím sa dosiala zvýšená podpora cestovného ruchu. Získaný podiel na majetku združenej investície samosprávnym krajom bol následne na žiadosť obce prevedený ako prípad osobitného zreteľa so súhlasom



zastupiteľstva na obec za symbolické euro a so záväzkom zabezpečiť udržateľnosť projektu a pravidelnú údržbu z vlastných zdrojov obce. V danom prípade sa akumulovali zdroje EÚ, zdroje regionálnych samospráv na poľskej a slovenskej strane a zdroje miestnej územnej samosprávy.

#### 1.4.2. Združená investícia – Tréningová športová hala v Prešove, oblasť športu, spolupráca regionálnej samosprávy a súkromnej sféry



Obrázok 2; zdroj: [Verejné korčuľovanie v PSK aréne | SDEŤMI.com \(sdetmi.com\)](http://SDEŤMI.com)

Regionálna samospráva vyhlásila obchodnú verejnú súťaž na podávanie návrhov na uzatvorenie zmluvy o združení za účelom výstavby tréningovej športovej haly s ľadovou plochou. Tento projekt bol doposiaľ najväčšou investíciou Prešovského samosprávneho kraja formou združenej investície a prvýkrát v spolupráci so súkromným sektorom za vyše 1,6 mil. eur. Samosprávny kraj prispel v rámci združenia prostriedkov, združenej investície sumou takmer 800 tis. eur, z toho dotácia z vlády SR 200 tis. eur. Podiel vkladov regionálnej samosprávy a súkromnej spoločnosti bol pri podpise zmluvy 43 % a 57 %. Predmetom združenia prostriedkov bola výstavba tréningovej haly, vybudovanie parkoviska k tréningovej hale a strojné vybavenie. Správou združených prostriedkov bola poverená súkromná

spoločnosť, platca DPH, ktorý v rámci zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii vystupoval aj ako verejný obstarávateľ stavebných činností a činností súvisiacich s výstavbou vrátane stavebnej dokumentácie. Po ukončení združenej investície sa súkromná spoločnosť stala podielovým spoluvlastníkom a prevádzkovateľom tréningovej haly.

Finančné prostriedky regionálna samospráva ako združovateľ poukázala na samostatný účet, ktorý pre tento účel zriadil združovateľ - súkromná spoločnosť v bankovej inštitúcii. Ochrana verejných finančných prostriedkov regionálnej samosprávy a dotácie zo štátneho rozpočtu bola zabezpečená na osobitnom bankovom účte formou vinkulácie. Podpisové právo k účtu zriadenému pre účel združenej investície mali obaja združovatelia. Každý výdavkov podliehal podpisu oprávnených osôb za oboch združovateľov súčasne. Výsledkom združenej investície bola kolaudácia tréningovej športovej haly, zápis podielov na novovytvorenom a zhodnotenom majetku, dohoda o užívacích právach jednotlivých združovateľov v prospech verejného záujmu. Ľadovú plochu formou dohodnutého počtu ľadohodín je bezplatne využívaná žiakmi základných a stredných škôl, ostatné ľadohodiny podliehali v rámci verejného záujmu spoplatneniu a doplatku zo strany regionálnej samosprávy tak, aby projekt bol udržateľný, čo bolo následne riešené samostatnou zmluvou o užívaní spoločnej nehnuteľnosti.

Tento projekt združenia prostriedkov, združenej investície si vyžadoval dôslednú prípravu a logistiku. Výsledkom je spokojná verejnosť v rámci kraja, športové vyžitie žiakov a študentov a ako bonus aj založenie hokejovej akadémie. Realizovaná združená investícia je v rámci Slovenska jedinečným projektom, v ktorom boli združené prostriedky zo štátneho rozpočtu, regionálnej samosprávy a súkromného sektora.



### 1.4.3. Združenie prostriedkov – Oprava prístupovej cesty k Ochtinskej aragonitovej jaskyni, oblasť podpory a zvyšovania kvality cestovného ruchu, spolupráca miestnej územnej samosprávy a štátnej správy



Obrázok 3; zdroj: [Ochtiná, Košický kraj – Mapy Google](#)

Tento príklad z praxe sa trochu vymyká pojmu združená investície, avšak stále sa jedná o združenie prostriedkov, v tomto prípade na opravu komunikácie a uvedenie do pôvodného stavu.

Spolupráca je založená formou združenia prostriedkov medzi územnou samosprávou a štátnou príspevkovou organizáciou. Ochtinská aragonitová jaskyňa v Ochtinej je v správe Štátnej ochrany prírody SR. Jaskyňa je vo svetovom meradle unikátna a svojim výtvorom je jediná svojho druhu v Európe. Je to národná prírodná pamiatka a jaskyňa svetového dedičstva UNESCO. Ročná návštevnosť dosahovala 400 000 návštevníkov zo Slovenska a zahraničia.



K jaskyni vedie miestna komunikácia, ktorá spája štátnu cestu a je zároveň prístupovou cestou, ukončenou parkoviskom. Miestna komunikácia bola používaním, bez zabezpečenia priebežnej údržby, v dezolátnom a havarijnom stave. Návštevníci prejavovali oprávnenú nespokojnosť a počet návštevníkov následkom zlej prístupovej cesty klesol medziročne viac ako o 40 %. Návštevníci sa sťažovali na kvalitu a nedôstojné podmienky prístupu k jaskyni, ktorú navštevujú aj zahraniční turisti.

Vlastníkom prístupovej cesty bola obec, ktorá si svoju zodpovednosť za nevyhovujúci stav uvedomovala, avšak vlastné finančné zdroje obci neumožňovali odstrániť túto nepriaznivú a pre Slovensko zahanbujúcu situáciu.

Východiskom bola spolupráca obce a organizácie štátnej správy, ktorá vyústila do uzatvorenia zmluvy o združení činností a finančných prostriedkov za účelom opravy komunikácie. Štátna ochrana prírody SR, ktorá disponovala dostatočnými zdrojmi, bola v tomto prípade iniciátorom spolupráce s obcou.

Správou združených finančných prostriedkov bola v zmysle zmluvy poverená Štátna ochrana prírody SR v zastúpení príspevkovou organizáciou vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti, ktorá mala dostatočné personálne a odborné kapacity a v zmysle dohody zabezpečila potrebnú dokumentáciu k oprave cesty, zrealizovala proces verejného obstarávania a dohľad nad samotnou realizáciou stavebných prác. Obec združila finančné prostriedky podľa možností svojho rozpočtu a poskytla súčinnosť.

Po realizácii diela, podiel majetku štátu získaný na základe zmluvy o združení prostriedkov a v zmysle zmluvných podmienok ostal vo vlastníctve obce a to aj napriek tomu, že na celkovú opravu prístupovej cesty obec poskytla finančné prostriedky v podiele cca 4 % z ceny diela.

Realizáciou opravy prístupovej komunikácie formou združenia prostriedkov profitovala obec zvýšením kvality života pre svojich obyvateľov a hlavne Štátna ochrana prírody SR s Ochtinskou aragonitovou jaskyňou v Ochtinej. Do jaskyne sa totiž vrátili návštevníci, ktorých počet každoročne narastal. Národná prírodná pamiatka a jaskyňa svetového dedičstva UNESCO sa opäť stala reprezentatívnou.

Prístupová cesta a spolupráca obce so štátom formou združenia prostriedkov podnietila oboch združovateľov k získavaniu ďalších zdrojov na rozvoj tejto oblasti vo sfére cestovného ruchu.

#### 1.4.4. Združená investícia – spolufinancovanie k nenávratnému finančnému príspevku zo zdrojov EÚ a ŠR, medziobecná spolupráca v oblasti ochrany životného prostredia a vôd

Obec ako žiadateľ, v rámci výzvy riadiaceho orgánu, podala žiadosť o nenávratný finančný príspevok z eurofondov na vybudovanie čistiareň odpadových vôd. Samotná investícia je pre obec nevyhnutná a finančne náročná. Zabezpečenie podielu spolufinancovania projektu je potrebné deklarovať pri podaní žiadosti o NFP, avšak obec vo svojom rozpočte nemala dostatočné zdroje, ktoré v prípade schválenia projektu bude potrebovať na realizáciu výstavby čističky odpadových vôd. Získanie návratných finančných prostriedkov od bankovej inštitúcie by značne zaťažilo rozpočet obce a zvýšilo by mieru zadlženia.

Na čistiareň odpadových vôd budú napojené aj okolité obce a preto obec ako žiadateľ o NFP oslovilo dotknuté obce s výzvou na spoluprácu pri zabezpečení spolufinancovania a financovania projektu. Majetok, ktorý bude novovytvorený na základe zmluvy o združení, združenej investícii ostáva na základe dohody združovateľov vlastníctvom obce, na území ktorej sa nachádza čistiareň odpadových vôd so záväzkom starostlivosti, opráv a údržby čistiarene do budúcnosti, resp. účastníci združenia sa zmluvne môžu dohodnúť na ročnom príspevku jednotnom alebo diferencovanom podľa jednotlivých združovateľov pre účely udržateľnosti, opráv, údržby a prevádzky novovybudovaného alebo zhodnoteného majetku.

Obdobne je možné postupovať aj pri prípravnej fáze pred podaním projektu v rámci eurofondov a využiť formu združenia prostriedkov, združenej investície na prípravnú a projektovú dokumentáciu pre realizáciu stavby.

#### 1.4.5. Združená investícia – Projektová dokumentácia pre cyklistickú komunikáciu Vranov nad Topľou – RO Domaša, oblasť rozvoja cestovného ruchu a podpory nemotorovej dopravy

Zámer združenej investície medzi miestnou územnou samosprávou a oblastnou organizáciou cestovného ruchu<sup>25</sup> vznikla z dôvodu časovej tiesne pri akumulovaní rôznych verejných zdrojov, ktoré boli v danom čase k dispozícii pre účely jednak rozvoja cestovného ruchu ale hlavne pri podpore zvýšenia mobility a nemotorovej dopravy. Prešovský samosprávny kraj zverejnil výzvu, v rámci ktorej bolo možné uchádzať sa o finančné prostriedky formou dotácie v rámci programu „Podpora cyklo dopravy a cykloturizmu“. Finančné prostriedky boli určené na prípravu projektových dokumentácií cyklotrás, ktoré vychádzali zo Stratégie rozvoja cyklo dopravy a cykloturistiky v Prešovskom kraji a napájali sa na tzv. kostrovú sieť cyklotrás PSK. V danom prípade sa jednalo o napojenie mesta Vranov nad Topľou a štyroch obcí na kostrovú sieť PSK, tzn. po RO Domaša. Každá z dotknutých obcí mohla byť žiadateľom dotácie a zároveň mohla byť žiadateľom aj regionálneho príspevku v rámci Akčného plánu rozvoja okresu Vranov nad Topľou. Predpoklad úspešnosti samostatného podania žiadosti o dotáciu, resp. regionálny príspevok za každú obec, ktorá by sa napájala líniou na kostrovú sieť PSK a získanie finančné prostriedky pre päť obcí súčasne bol minimálny. Na riešenie tohto zámeru vo verejnom záujme bola oslovená oblastná organizácia cestovného ruchu, ktorá mala právnu subjektivitu, pôsobila na danom území, mesto Vranov nad Topľou bolo spoluzakladateľom organizácie, bola oprávneným žiadateľom o dotáciu ako aj o regionálny príspevok, aby projekt zastrešovala. Mesto ako nositeľ myšlienky akumulácie verejných zdrojov pre účely zabezpečenia dokumentácie pre výstavbu cyklokomunikácie vo verejnom záujme malo praktické skúsenosti a odborný personál. Prevzalo garanciu a dohľad nad celým procesom zabezpečenia projektu a bolo nápomocné oblastnej organizácii cestovného ruchu v každom kroku od podania žiadosti o dotáciu a regionálny príspevok, cez proces prípravy verejného obstarávania, prípravy zmluvných podkladov, komunikáciu s dodávateľom, implementáciu projektu, vyúčtovanie finančných prostriedkov. Oblastná

<sup>25</sup> právnická osoba založená podľa zákona NR SR č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov



organizácia cestovného ruchu, ktoré poskytla pre realizáciu projektu svoje meno a personál, nemala pre tento účel finančné prostriedky, ktoré by mohla na realizáciu projektu použiť. Z toho dôvodu bolo nutné pristúpiť aj k vypracovaniu a schváleniu zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii.

Zmluvou o združení, združenej investícii bola daná spolupráci obcí a OOCR právna forma. Zmluvne boli určené práva a povinnosti každému z účastníkov. Zmluvou bola prioritne zabezpečená finančnú ochranu OOCR ako žiadateľa a prijímateľa verejných zdrojov pre realizáciu projektu a zmluvne boli uložené práva a povinnosti obciam, ktoré budú mať z projektu výlučný profit bez potreby vkladu vlastných finančných prostriedkov do združenej investície. Do zmluvy boli zakotvené povinnosti pre obce v prípade vzniku možných korekcií v rámci vyúčtovania dotácie, resp. regionálneho príspevku alebo z potreby dofinancovania projektu. Obce boli zmluvne zviazané tieto prostriedky v prospech OOCR po výzve vložiť. Zmluvne bol dohodnutý aj proces zabezpečenia finančných prostriedkov pre OOCR za účelom predfinancovania výdavkov projektu a následnej refundácie zo strany PSK v rámci zazmluvnenej dotácie. V tomto prípade bol využitý inštitút návratnej finančnej výpomoci pre právnickú osobu založenú obcou<sup>26</sup>. Využitím inštitútu zmluvy o združení prostriedkov, združenej investícii, nevznikla právnická osoba.

Obdobne je možné postupovať aj pri samotnom procese výstavby líniovej cyklistickej komunikácie alebo výstavbu bude realizovať každá z obcí, ktorej bola zabezpečená projektová dokumentácia vyššie uvedeným spôsobom, individuálne v rámci svojho územia. Je na zvážení miestnej územnej samosprávy, ktorý spôsob uprednostní pre dosiahnutie verejného záujmu v prospech obyvateľov obce a návštevníkov.

Z uvedených príkladov dobrej praxe vyplýva, že partnerstvo na úrovni miestnej a regionálnej samosprávy, partnerstvo s inštitúciami štátu alebo súkromným sektorom pri akumulovaní finančných prostriedkov a spolufinancovaní spoločných projektov formou združenia finančných prostriedkov, združenou investíciou sa ukazuje ako zmysluplné a hlavne praktické.

<sup>26</sup> § 10 ods. 6 zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Určite každý čitateľ budete mať aj ďalšie nápady, ako spoločne postupovať pri zabezpečovaní verejnoprospešných projektov určeným nie len pre občanov obce ale aj pre širokú verejnosť s využitím inštitútu združenia prostriedkov, združenej investície.

### 1.5. SPOLUPRÁCA OBCÍ NA ZÁKLADE ZMLUVY UZAVRETEJ NA ÚČEL USKUTOČNENIA KONKRÉTNEJ ÚLOHY ALEBO ČINNOSTI

V predchádzajúcej časti sme sa venovali zmluve o združení prostriedkov z pohľadu uplatnenia § 27 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a § 18 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v spojení s ustanovenia § 829 až 841 Občianskeho zákonníka. V tejto časti si rozoberieme možnosti ustanovené v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov – spolupráca obcí na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti.

Zákon o obecnom zriadení od svojho vyhlásenia dňa 6. 9. 1990 takmer vôbec neupravoval problematiku spolupráce a združovania, čo nepovažujeme za chybu a to z dôvodu, že existoval Občiansky zákonník a zákon o rozpočtových pravidlách, ktorý sa neskôr transformoval do zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a do zákona rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Výrazná zmena v tejto oblasti bola zaznamenaná novelou zákona o obecnom zriadení zákonom č. 453/2001 Z. z. s účinnosťou od 1.1.2002. Novela doplnila do zákona tretiu časť, týkajúcu sa spolupráce medzi obcami a to z pohľadu vnútroštátnej spolupráce ale aj zahraničnej spolupráce.

Pre obce je v prípade združovania podstatná časť o vnútroštátnej spolupráci, upravená v ustanovení § 20 Formy a zásady spolupráce a v ustanovení § 20a Zmluvy.

Zákon o obecnom zriadení v § 20 pojednáva o troch možnostiach spolupráce obcí a to na základe:

- a) **zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti** (zmluva o združení bez vzniku právnickej osoby),

b) **zmluvy o zriadení združenia obcí** (vzniká právnická osoba, ktorá podlieha zápisu do registra združení obcí, má svoje orgány, je vedená v registri organizácií Štatistického úradu SR, má pridelené IČO a právnu formu – záujmové združenie právnických osôb),

c) **zriadením alebo založením právnickej osoby** podľa osobitného zákona (napr. zákon č. 523/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov upravuje zriadenie rozpočtovej organizácie a príspevkovej organizácie; Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov upravuje založenie akciovej spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným a iné).

Účelom tohto materiálu je podať obciam pomocnú ruku a uviesť ich do problematiky vzájomnej spolupráce. Spoluprácu stavať prioritne na takom princípe, aby nezakladala podmienku vzniku právnickej osoby. Vznik právnickej osoby, či je to združenie obcí alebo obchodná spoločnosť, prináša so sebou množstvo povinností a záväzkov, ktoré môžu byť pre obec zbytočnou záťažou. Z tohto dôvodu je vhodné pri medziobecnej spolupráci využiť inštitút zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti.

V prípade zákona o obecnom zriadení v § 20 ods. 2 platí to, čo je už uvedené aj v Občianskom zákonníku v ustanovení § 834 a § 835 ods. 1, tzn. že majetok, ktorý obce získajú na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti stáva sa spoluvlastníctvom všetkých obcí, ktoré sú účastníkmi zmluvy. Podiel na majetku získanom spoločnou činnosťou zodpovedá sume vložených prostriedkov, ak sa obce nedohodnú inak.

V § 20 ods. 3 sa uvádza, že spolupráca obcí sa riadi zásadami zákonnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami obyvateľov obcí. Obce majú pri vzájomnej spolupráci rovnaké postavenie.

Ustanovenie § 20a zákona o obecnom zriadení pojednáva o náležitostiach zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti. V zmysle tohto ustanovenia je určené, že takáto zmluva sa uzatvára na určitý čas alebo na neurčitý čas. Predmetom zmluvy nemôže byť vznik právnickej osoby a zmluva musí mať písomnú formu, inak je neplatná.

Povinný obsah zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti<sup>27</sup>:

- a) označenie účastníkov zmluvy,
- b) vymedzenie predmetu zmluvy,

<sup>27</sup> § 20a ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov



- c) vymedzenie času, na ktorý sa uzatvára,
- d) práva a povinnosti účastníkov zmluvy,
- e) podiel každej obce na majetku získanom spoločnou činnosťou,
- f) spôsob využitia stavby, ak je predmetom zmluvy,
- g) spôsob odstúpenia od zmluvy a vyporiadania majetkových a finančných záväzkov.

Ak je predmetom zmluvy zriadenie spoločného obecného úradu, je v § 20a ods. 3 zákona o obecnom zriadení uvedené, že v tomto prípade zmluva musí obsahovať aj určenie sídla spoločného obecného úradu, spôsob financovania jeho nákladov a jeho organizáciu a určenie starostu, ktorý bude štatutárnym orgánom v majetkovoprávných veciach týkajúcich sa spoločného obecného úradu a v pracovnoprávných veciach týkajúcich sa zamestnancov v spoločnom obecnom úrade.

Pri procese schvaľovania zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, vzťahuje sa aj na prípad, že predmetom zmluvy je zriadenie spoločného obecného úradu, platí, že na platnosť zmluvy je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov každej obce, ktorá je účastníkom zmluvy<sup>28</sup>, tzn. na schválenie zmluvy je potrebná absolútna väčšina hlasov poslancov obecného zastupiteľstva. Za záväzky vzniknuté voči tretím osobám zo zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti účastníci zmluvy zodpovedajú spoločne a nerozdielne, ak zmluva neustanovuje inak.

## 1.6. FORMY SPOLUPRÁCE PRE MIESTNU ÚZEMNÚ SAMOSPRÁVU A ICH POROVNANIE

Spolupráca miestnej územnej samosprávy môže byť založená na vzniku právnickej osoby alebo bez vzniku právnickej osoby. Pri vzniku právnickej osoby rozlišujeme dva spôsoby a dva rôzne pojmy:

- **zriadenie právnickej osoby** podľa zákona o rozpočtových pravidlách<sup>29</sup>

Pojem zriadenie je odvodené od toho, že sa jedná o príspevkové alebo rozpočtové organizácie zriadené obcou, vyšším územným celkom, štátom na základe rozhodnutia zriaďovateľa, ktorým je ústredný orgán štátnej správy, obec alebo vyšší územný celok.

<sup>28</sup> § 20a ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

<sup>29</sup> § 21 zákona NR SR č. 523//2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a metodické usmernenie MF SR a Štátnej pokladnice k postupu pri aplikácii § 21 zákona č. 523/2004.

Zriaďovateľ vydá o zriadení rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriaďovaciu listinu. Rozpočtové a príspevkové organizácie, takto zriadené, majú právnu subjektivitu, avšak nestretli sme sa s touto formou spolupráce v rámci obcí.

– **založenie právnickej osoby podľa osobitného zákona<sup>30</sup>**

Pojem založenie je odvodené od toho, že právnická osoba je založená napr. podľa Obchodného zákonníka a má zakladateľskú listinu (akciová spoločnosť), spoločenskú zmluvu (spoločnosť s ručením obmedzeným), stanovky združenia (združenie obcí) a pod. a podlieha zápisu do obchodného registra alebo iného registra.

Na základe vysvetlenia pojmov konštatujeme, že rozpočtové a príspevkové organizácie zriaďujeme a vydávame im zriaďovaciu listinu, avšak obchodné spoločnosti zakladáme. Zakladáme taktiež neziskové organizácie a iné subjekty podľa osobitných zákonov.

V nasledujúcej schéme uvádzame porovnanie povinností a záväzkov vyplývajúcich pre obec pri založení právnickej osoby s povinnosťami a záväzkami vyplývajúcimi pre obec pri využití zmluvy o združení prostriedkov podľa zákona o rozpočtových pravidlách a pri využití zmluvy uzatvorenej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti podľa zákona o obecnom zriadení:

Schéma 3: Porovnanie obchodných spoločností a rôznych foriem združenia

Obchodná spoločnosť (akciová spoločnosť, spoločnosť s ručením obmedzeným)	Združenie obcí	Zmluva o združení prostriedkov, združenej investícii	Zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti
Vznik právnickej osoby	Vznik právnickej osoby	Nevzniká právnická osoba	Nevzniká právnická osoba
Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v platnom znení	Zákon č. 369/1990 o obecnom zriadení v platnom znení	Zákon č. 528/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy; zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy; spojenie s osobitným	Zákon č. 369/1990 o obecnom zriadení v platnom znení

<sup>30</sup> Napr. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

		predpisom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník	
Zápis do obchodného registra	Registrácia na príslušnom okresnom úrade v sídle kraja	Nepodlieha registrácii	Nepodlieha registrácii
Orgány spoločnosti a ich odborné obsadenie (Valné zhromaždenie, predstavenstvo, dozorná rada, konateľ)	Účastníci združenia určia splnomocnenca oprávneného konať v mene združenia (štatutárny orgán)	Účastníci združenia s pomedzi seba určia správcu združených prostriedkov	Zákon neurčuje ani sa neodvoláva na iný osobitný predpis
Zakladateľská zmluva formou notárskej zápisnice; Spoločenská zmluva	Zmluva o zriadení združenia, uznesenie, stanovky združenia	Zmluva o združení prostriedkov/združenej investícii	Zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti
Poplatky pri návrhu na zápis; minimálne základné imanie a minimálny vklad určený zákonom	Poplatok za registráciu	-	-
Zrušenie obchodnej spoločnosti likvidáciou, bez likvidácie (Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov)	Zrušenie združenia likvidáciou (§ 70 až 75a Obchodného zákonníka v znení predpisov) a stanovky združenia	Zmluva na dobu určitú alebo na dobu neurčitú;	Zmluva na dobu určitú alebo na dobu neurčitú;
Obchodné spoločnosti spravujú a riadia orgány spoločnosti, obec nemá priamy dosah na ich fungovanie, pri likvidácii spoločnosti koná likvidátor, pri zistení predĺženia likvidovanej spoločnosti podáva návrh na vyhlásenie konkurzu; obec na majetok v prípade likvidácie nemá dosah, postupuje sa v súlade s Obchodným zákonníkom; spoločnosť zodpovedá za porušenie záväzkov celým svojím majetkom, akcionár neurčí za záväzky spoločnosti; spoločník ručí za záväzky do výšky svojho nesplateného vkladu	Vyporiadenie všetkých záväzkov združenia a naloženie s majetkom určujú stanovky združenia	Spôsob odstúpenia od zmluvy a vysporiadanie majetkových a finančných záväzkov dohodnutý v zmluve (Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov)	Spôsob odstúpenia od zmluvy a vysporiadanie majetkových a finančných záväzkov dohodnutý v zmluve



Zákonná povinnosť rezervného fondu; vedenie účtovníctva pre podnikateľskú sféru, registrácia k dani z príjmov právnickej osoby, registrácia platcu DPH, ohlásenie živností a iné	Stanovy v časti zásady hospodárenia	Zriadenie osobitného účtu na združené prostriedky, oddelenie majetku od ostatného, vedenia účtovníctva a postupy pre verejný sektor (zákon o rozpočtových pravidlách a Občiansky zákonník)	Zákon neurčuje ani sa neodvoláva na iný osobitný predpis; predpokladáme, že to bude predmetom zmluvy v rámci práv a povinností účastníkov zmluvy
Kontrola prostredníctvom orgánov spoločnosti, účtovnej závierky a výročnej správy	Určujú stanovy	Priama kontrola účastníkmi združenia, kedykoľvek v priebehu roka (Občiansky zákonník)	Zákon neurčuje ani sa neodvoláva na iný osobitný predpis; predpokladáme priamu kontrolu účastníkmi zmluvy, jej forma bude určená v zmluve v rámci práv a povinností účastníkov zmluvy,

Schéma 3; zdroj: vlastné spracovanie

## ZÁVER

Mestá a obce zabezpečujú výkon originálnych kompetencií, ktorých financovanie je zabezpečené z podielovej dane z príjmov fyzických osôb a z vlastných zdrojov. V rámci originálnych kompetencií hospodária s vlastným majetkom, zabezpečujú výstavbu a údržbu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, zabezpečujú verejnoprospešné služby ako je nakladanie s komunálnym odpadom, vykonávajú investičnú činnosť, zabezpečujú činnosti v oblasti sociálnej starostlivosti, v oblasti vzdelávania, dopravy a pod.

Uvedené činnosti zabezpečujú prostredníctvom zriadených rozpočtových a príspevkových organizácií, zakladajú alebo vstupujú do obchodných spoločností, služby si objednávajú alebo hľadajú iné zákonné možnosti pre zabezpečovanie činností vo verejnom záujme v rámci svojho územia.

Obchodné spoločnosti sa zakladajú za účelom podnikania. Akciová spoločnosť a spoločnosť s ručením obmedzeným môžu byť založené aj vo verejnom záujme, čo ale znamená, že účel dosahovania zisku nebude v týchto obchodných spoločnostiach hlavnou prioritou. Základným princípom bude zabezpečenie uspokojovania potrieb občana vo verejnom záujme, pričom rozdiel nákladov a výnosov činností vo verejnom záujme je kompenzovaný a uhrádzaný z rozpočtov samospráv. Obchodné spoločnosti sú využívané miestnou územnou samosprávou v oblasti zabezpečovania miestnej hromadnej dopravy, v oblasti zdravotnej

starostlivosti, správy a údržby majetku mesta, správy a údržby zelene, vodovodov a kanalizácií a pod. Za financovanie, kvalitu a dostupnosť týchto služieb zodpovedá obec.

Zabezpečovanie a poskytovanie kvalitných služieb vo verejnom záujme je priamo závislé od úrovne a kvality vybudovanej verejnej infraštruktúry. Táto činnosť so sebou prináša značnú finančnú náročnosť, ktorú sa snažia obce a mestá zabezpečovať nie len z vlastných zdrojov. Pre tento účel hľadajú možnosti akumulácie rôznych verejných zdrojov na národnej úrovni, európskej úrovni ale aj v rámci súkromných zdrojov, hľadajú formy a spôsoby spolupráce pre dosiahnutie zabezpečenia verejnoprospešného účelu.

V tejto časti materiálu bola predstretá možnosť využitia združovania prostriedkov, združených investícií bez vzniku právnickej osoby, ktorá je samosprávou ojedinele využívaná v porovnaní s inými formami zabezpečenia spolupráce. Každý zámer, ktorý na realizáciu potrebuje finančné zdroje, je potrebné prípad od prípadu najskôr dôsledne analyzovať z pohľadu existujúcich možností obce finančnej, odbornej, personálnej a následne zvoliť najvhodnejšiu formu financovania pre jeho naplnenie. Od myšlienky k realizácii sa miestna územná samospráva rozhoduje s vedomím, aby vynaložila verejné prostriedky čo najefektívnejšie pre dosiahnutie naplnenia verejného záujmu. Rozhoduje sa, či je schopná zabezpečiť naplnenie zámeru vo verejnom záujme sama, v spolupráci s partnermi alebo využije formu tzv. PPP projektov a prenesie realizáciu zámeru výlučne na súkromný sektor s príspevkom z verejných zdrojov.

Problematika združovania prostriedkov, združenej investície je v tejto časti materiálu spracovaná prierezovo od vzniku prvotnej myšlienky potreby zabezpečenia investície vo verejnom záujme, cez samotnú realizáciu investície až po jej udržateľnosť.

Ostáva na rozhodnutí samosprávy, pre ktorú z možností realizácie investícií sa rozhodne, aby úspešne zabezpečila rozvoj svojho územia v každej z oblastí verejného záujmu v prospech občana.

## 2. PRÁVNE ASPEKTY VEREJNO-SÚKROMNÝCH PARTERSTIEV VS. PODNIKANIA PRI ZABEZPEČOVANÍ VEREJNOPROSPEŠNÝCH ČINNOSTÍ

Cieľom tejto časti analytickej štúdie, je vymedzenie postavenia obce v rámci verejno-súkromných partnerstiev, kde obec vstupuje do vzťahov s podnikateľskými subjektmi, resp. subjektmi vykonávajúcimi podnikateľskú činnosť, za účelom vykonávania, resp. poskytovania verejnoprospešných služieb.

### 2.1. MESTÁ A OBCE, ICH ÚSTAVNÉ A ZÁKONNÉ VYMEDZENIA, POSTAVENIE

Vzhľadom na to, že sa jedná o základné vymedzenie a legálne definície miest a obcí, teda primárnych (po)užívateľov tohto textu, ale zároveň aj adresátov tohto spôsobu zabezpečovania verejnoprospešných činností, je tento bod trochu dlhší oproti ostatným v tejto časti (ďalej sa už potom týmito aspektmi nezaobráame).

Podľa ustanovenia čl. 64a Ústavy SR

*Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon.*

Podľa ustanovenia čl. 65 ods. 1 Ústavy SR

*Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.*

Podľa ustanovenia čl. 65 ods. 2 Ústavy SR

*Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona.*

Z uvedeného vyplýva, že obec je právnickou osobou – a to samosprávnou (s vlastnou správou dovnútra) a tiež s výkonom správy navonok – voči ďalším právnickým a fyzickým osobám, teda má určité právomoci. Je samostatnou právnickou osobou, pričom má presne



vymedzené územie; do jej samosprávnej a správnej pôsobnosti patria osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Toto by trochu upriamovalo pozornosť len na fyzické osoby (s trvalým pobytom), v skutočnosti sa to však vzťahuje aj na osoby právnické.

Obec samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami, v čom je vyjadrená hospodárska (a finančná) samostatnosť obce; je teda na nej, na rozhodnutí jej orgánov, aké prostriedky, v akej miere, na aký účel a na aký čas budú použité. Tieto ustanovenia dávajú obciam relatívne širokú hospodársku (finančnú) autonómiu, pričom táto je podporená aj ďalšími zákonnými ustanoveniami.

Čo sa týka financovania potrieb obce, tu ústava priamo hovorí o vlastných príjmoch a o dotáciách. To, čo sú vlastné príjmy a čo sú / môžu byť dotácie, ustanovujú osobitné predpisy, najmä však zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Úprava poskytovania dotácií je v tomto zákone len všeobecná, osobitne upravujú dotačné pravidlá jednotlivé rezortné zákony podľa toho, či ten – ktorý rezort dotácie poskytuje alebo nie.

O samotnom financovaní potrieb obce, resp. o zdroji tohto financovania sa ústava zmieňuje neúplným výpočtom, teda hovorí predovšetkým o vlastných príjmoch a štátnych dotáciách. Je teda na obci, samozrejme, v určitých zákonných rámcoch, aby na financovanie svojich príjmov využívala aj iné možnosti, iné zdroje.

Zákonné rámce sú upravené najmä v zákone o obecnom zriadení (zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov). Čo všetko má / mala by obec zabezpečovať v rámci výkonu samosprávy, je uvedené najmä v ustanovení § 4 ods. 3 zákona. Ide najmä, aj keď nielen, o poskytovanie či zabezpečovanie rôznych služieb, o obecné investície do obecného majetku, a pod. Tieto záležitosti sa, vzhľadom na ich povahu, dajú zabezpečovať aj prostredníctvom PPP, resp. prostredníctvom takého združenia sa s inými právnickými (najmä) osobami, ktoré bude vo vzťahu k výsledku účinné a hospodárne.

Je potrebné mať na zreteli ustanovenie § 1 ods. 2 (prvá veta) zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého: *Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov.*

Môže ísť síce na prvý pohľad o relatívne široké ustanovenie, avšak vo vzťahu ku konkrétnej situácii ide o korektív, ktorý je potrebné mať vždy na pamäti, teda či obec pri vykonávaní

danej úlohy plní povinnosť starostlivosti o všestranný rozvoj územia a / alebo o potreby jej obyvateľov.

O tieto záležitosti sa rozhoduje pri výkone samosprávy, čo je najmä prostredníctvom orgánov obce (zriedka aj prostredníctvom miestneho referenda, v podstate nikdy prostredníctvom verejného zhromaždenia obyvateľov obce). Obce a ich orgány majú zákonné nástroje, prostredníctvom ktorých môžu schvaľovať vstup do takých zmluvných vzťahov, ktoré im umožňujú realizovať svoje potreby aj cez prostriedky PPP.

Celkom podrobne je táto problematika upravená v ustanoveniach § 20 a nasl. zákona o obecnom zriadení. Základným rámcom je ustanovenie § 20 ods. 1, podľa ktorého: *Obce môžu spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona.*

Posledný odkaz na „osobitný zákon“ je uvedený v poznámke pod čiarou – ide o Obchodný zákonník, podľa ktorého je možné, aby obec bola zakladateľom či už obchodnej spoločnosti (najmä spoločnosti s ručením obmedzeným, resp. akciovej spoločnosti), resp. môže ustanovenia tohto zákona využívať pri svojej ďalšej činnosti.

1. Možnosti miest a obcí na združovanie sa za stanoveným účelom, resp. cieľom (PPP)
2. **Združením** sa na účely tejto štúdie rozumie **združenie podľa ustanovení § 829 a nasl. Občianskeho zákonníka** v platnom znení (ďalej len „združenie“), v zmysle príslušných ustanovení § 20a ods. 1, 2 a 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Účelom združenia má byť spoločné pričinenie sa jeho členov za účelom dosiahnutia spoločného účelu – vykonávanie, resp. poskytovanie verejnoprospešných služieb
3. Osobitné ustanovenia ďalej obsahuje ustanovenie § 18 zákona o RPÚS. Tento postup môže – nemusí byť použitý

4. **Miestny poplatok za rozvoj** je miestny poplatok upravený zákonom č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj v znení neskorších predpisov (ďalej len „poplatok za rozvoj“). Použitie poplatku za rozvoj sa predpokladá v súlade s ustanovením § 11 ods. 2 písm. g) zákona o miestnom poplatku za rozvoj.

5. **Postupy verejného obstarávania** sú postupy jednotlivých zúčastnených subjektov v združení v zmysle zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších predpisov.

6. **Podnikanie – podnikateľ** je činnosť, resp. subjekt definovaný Obchodným zákonníkom

Podľa ustanovenia § 5 ods. 2 písm. d) zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o RPÚS“) „*Obec môže na plnenie svojich úloh použiť aj združené prostriedky*“.

## 2.2. K JEDNOTLIVÝM ASPEKTOM

### Združenie

Združenie, ktoré jednotlivé zúčastnené subjekty v takomto prípade zamýšľajú založiť, je združenie podľa ustanovení § 829 a nasl. Občianskeho zákonníka, podľa Zmluvy o združení; takéto združenie **nemá právnu subjektivitu, ani svoje orgány, nemajú spôsobilosť na práva a povinnosti**. Znamená to, že rozhodnutia neprijíma združenie ako právnická osoba, nezaväzuje sa v zmluvách a pod. – ide o spoločné pričinenie sa (zúčastnených subjektov) o dosiahnutie dojednaného účelu (§ 829 ods. 1 a 2 OZ). Práva a povinnosti získavajú jednotliví členovia združenia.

Účastníkmi takejto združenia (takejto zmluvy) môžu byť osoby súkromnoprávnej, ako aj verejnoprávnej povahy, teda napr. obchodné spoločnosti, ale aj subjekty územnej samosprávy. Predpokladajú to a odvolávajú sa na to viaceré ustanovenia viacerých zákonov (o. i. zákon o RPÚS). **Z hľadiska obce je teda možné a legálne, aby bola účastníkom takejto zmluvy o združení, resp. účastníkom takejto združenia.**



Samozrejme, toto, t. j. tento postup podľa § 829 nie je jediný možný postup pre obce, avšak je to postup, ktorý je pre spoluprácu so súkromnými obchodnými subjektami prístupný, nezakladá sa nová právnická osoba, pričom tento spôsob poznajú aj iné predpisy, na základe ktorých fungujú práve jednotky územnej samosprávy. Preto je aj ďalej rozvedený do detailov, spolu s možnosťami združovania finančných prostriedkov.

Združovanie finančných prostriedkov je totiž jedným z nástrojov, ktorým financovať cieľ združenia, t. j. dosiahnutie spoločného, vopred dohodnutého cieľa. Keďže účastníkmi, resp. zúčastnenými subjektmi na takomto združení je obec, pri uzatváraní Zmluvy o združení bude potrebné rešpektovať aj ustanovenia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, konkrétne § 20a ods. 1, 2 a 4. Podľa týchto ustanovení:

*(1) Zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti sa uzatvára na určitý čas alebo na neurčitý čas. Jej predmetom nemôže byť vznik právnickej osoby. Zmluva musí mať písomnú formu, inak je neplatná.*

*(2) Zmluva musí obsahovať*

- a) označenie účastníkov zmluvy,*
- b) vymedzenie predmetu zmluvy,*
- c) vymedzenie času, na ktorý sa uzatvára,*
- d) práva a povinnosti účastníkov zmluvy,*
- e) podiel každej obce na majetku získanom spoločnou činnosťou,*
- f) spôsob využitia stavby, ak je predmetom zmluvy,*
- g) spôsob odstúpenia od zmluvy a vysporiadania majetkových a finančných záväzkov.*

*(4) Na platnosť zmluvy je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov každej obce, ktorá je účastníkom zmluvy. Za záväzky vzniknuté voči tretím osobám zo zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti účastníci zmluvy zodpovedajú spoločne a nerozdielne, ak zmluva neustanovuje inak.*

Z uvedených ustanovení vyplýva, že ide vlastne o konkrétny druh zmluvy podľa ustanovení § 829 a nasl. OZ, pričom vzhľadom na právnu jedného z účastníkov tohto združenia (obec) sú niektoré náležitosti upravené ako povinné. Obec nemôže za týmto účelom vynechať ustanovenia zákona o obecnom zriadení, pretože v tomto ponímaní, pri úprave povinných

zmluvných náležitostí, je zákon o obecnom zriadení v tomto rozsahu v podstate lex specialis k Občianskemu zákonníku ako k lex generalis.

Zmluva musí mať  **písomnú formu**, uzavretá bude na určitý alebo na neurčitý čas; sú presne vymedzené  **povinné náležitosti**, ktoré musia byť v zmluve obsiahnuté – pri ich absencii by mohla byť zmluva považovaná za neplatnú.  **Podstatným je, že takúto zmluvu musí nadpolovičnou väčšinou všetkých hlasov schváliť obecné zastupiteľstvo.**

Keďže ide o požiadavku zákona, nemožno ju obísť, resp. nahradiť inou väčšinou; takýto postup by mohol mať za následok neplatnosť takejto zmluvy. Konkrétny postup bude ten, že vypracovaný a združenými subjektmi odsúhlasený návrh zmluvy sa predloží do obecného zastupiteľstva na schválenie; v prípade schválenia tohto návrhu zmluvu podpíše starosta samozrejme, plus štatutárne orgány ďalších združených subjektov.

*Každý z účastníkov je povinný vyvíjať činnosť na dosiahnutie dojednaného účelu spôsobom určeným v zmluve a zdržať sa akejkoľvek činnosti, ktorá by mohla znemožniť alebo sťažiť dosiahnutie tohto účelu. (§ 830 OZ).*

Z uvedeného vyplýva, že keďže ide o združenie predpokladajúce dosiahnuť dojednaný účel, je  **základnou a hlavnou povinnosťou všetkých združených subjektov vykonať všetko preto, aby účel bol dosiahnutý; v každom prípade však sú všetky združené subjekty povinné zdržať sa všetkého, čo by dosahovanie účelu marilo, sťažovalo, alebo dokonca úplne znemožnilo.** Všetky práva a povinnosti združených subjektov bude upravovať uzavretá  **zmluva o združení.** Ich „porcie“ (práv a povinností) nemusia byť úplne rovnaké, bude to záležať od povahy činnosti a účelu, ktorý sa má dosiahnuť a tiež od toho, akú úlohu v tom bude zohrávať každý jeden zo združených subjektov.

Z termínu „*pričiniť sa spoločne*“ možno vyvodiť, že každý združený subjekt musí vyvíjať určitú činnosť. Zmluva by teda mala vymedziť, akú činnosť budú vykonávať jednotliví účastníci na dosiahnutie dojednaného (spoločného) účelu. Povinnosť združeného subjektu by nemala teda spočívať len v poskytnutí majetkového vkladu. Na druhej strane nie je vylúčené, aby účastník združenia popri pracovnej činnosti poskytol združeniu aj majetkové hodnoty, resp. peniaze (finančný vklad). Zmluva o združení nemusí obsahovať výšku podielov, ktorými združené subjekty prispievajú na úhradu nákladov spojených s dohodnutou činnosťou, spôsob rozdelenia zisku a straty, dôsledky porušenia zmluvných povinností ani spôsoby

vzájomného vysporiadania záväzkov po zániku zmluvy – avšak aj vzhľadom na trošku prísnejšiu reguláciu takéhoto združenia v zákone o obecnom zriadení sa takáto zmluva o združení niektorým podrobnostiam nevyhne.

Poskytnutie peňažných prostriedkov jednotlivými združenými subjektmi upraví zmluva ..... (§ 831 OZ), pričom výška poskytnutej sumy (ak sa poskytuje) môže byť u každého subjektu iná.

*Popri pracovnej činnosti môžu byť účastníci združenia podľa zmluvy povinní poskytnúť na účely združenia peniaze alebo iné veci. Ak v zmluve nie je určená výška, predpokladá sa, že účastníci sú povinní poskytnúť rovnaké hodnoty.*

Správa, užívanie, či dokonca spoluvlastnícky vzťah k jednotlivým poskytnutým veciam alebo peniazom upraví zmluva. Nedá sa vylúčiť, že niektoré plnenia, na ktoré budú zaviazané jednotlivé združené subjekty, sa budú poskytovať až priebežne, teda nie hneď po podpise zmluvy o združení – napr. podľa harmonogramu stavby, ktorá sa týmto spôsobom realizuje a pod. Tieto záležitosti môžu vychádzať z realizácie VO, kde by mali byť jednotlivé podmienky (teda aj platobné) nastavené.

#### § 832

*Majetkové hodnoty je účastník povinný poskytnúť na účely zmluvy v dobe určenej v zmluve, inak bez zbytočného odkladu po uzavretí zmluvy.*

*Pokiaľ nie je poverený niektorý účastník správou vecí uvedených v odseku 1, nakladá s nimi za účelom dosiahnutia účelu zmluvy účastník, ktorý ich poskytol; je však povinný oddeliť ich od ostatného svojho majetku dohodnutým spôsobom alebo spôsobom, ktorý oznámi ostatným účastníkom zmluvy o združení.*

Obec ako verejnoprávna korporácia musí aj pri takomto nakladaní so svojim majetkom prísne strážiť ustanovenia jednotlivých osobitných predpisov, ktoré jej umožňujú s majetkom nakladať. Avšak, pokiaľ tieto jednotlivé majetkové vklady zdôvodní, splní zákonné ustanovenia, príslušným spôsobom to zahrnie do zmluvy a zmluvu schváli zastupiteľstvom spôsobom, ktorý je predpísaný, je takáto zmluva platná.

Podľa ustanovenia § 833 je potrebné sledovať aj to, že síce takto vzniknuté združenie nie je (novou) právnickou osobou, avšak vlastníctvo k vloženým veciam prechádza na jednotlivých



účastníkov ako na podielových spoluvlastníkov. K iným, jednotlivo určeným veciam, vzniká právo bezodplatného užívania účastníkov združenia.

#### § 833

*Poskytnuté peniaze alebo iné veci určené podľa druhu sú v spoluvlastníctve všetkých účastníkov v pomere k ich výške, a to oznámením o ich oddelení od ostatného majetku účastníka alebo odovzdaním poverenému účastníkovi. Veci jednotlivo určené sú v bezplatnom užívaní všetkých účastníkov.*

Osobitnou a podstatnou vecou je, že majetok, ktorý vznikne činnosťou združenia, je opäť spoločný pre všetkých účastníkov združenia, t. j. v podielovom spoluvlastníctve. Toto však s vysokou pravdepodobnosťou nie je cieľom pri uzatváraní združenia za účelom dosiahnutia spoločného cieľa – ppp partnerstva. Preto je potrebné, aby zmluva veľmi jasne určovala tieto veci, aby bolo možné na jej základe presne určiť, resp. nadobudnúť vlastnícke právo a od neho sa odvíjajúce ďalšie práva, či už obce, alebo ďalších účastníkov združenia.

Naopak, pri záväzkoch, ktoré vzniknú jednotlivým členom, je potrebné takisto veľmi citlivo narábať s ustanoveniami zmluvy, aby sa člen združenia vyhol následkom, ktoré nezamýšľal.

#### § 834

*Majetok získaný pri výkone spoločnej činnosti sa stáva spoluvlastníctvom všetkých účastníkov.*

#### § 835

*(1) Podiely na majetku získanom spoločnou činnosťou sú rovnaké, ak zmluva neurčuje inak.*

*(2) Zo záväzkov voči tretím osobám sú účastníci zaviazaní spoločne a nerozdielne.*

Zmluva o združení by mala obsahovať aj tieto ďalšie dojednania (836 – 841):

- a) poskytnutie majetkových hodnôt na dosiahnutie dojednaného účelu (čiastočne rozobraté vyššie, zrejme to však bude až na základe rokovaní medzi združenými subjektmi),
- b) správa združených majetkových hodnôt,
- c) nastavenie vzájomných vzťahov v rámci združenia,
- d) spôsob rozhodovania o spoločných záležitostiach,
- e) podmienky poskytnutia jednotlivých plnení jednotlivých členov združenia,
- f) podmienky vystúpenia a vylúčenia zo združenia,
- g) vysporiadanie účastníkov pri rozpustení združenia.

Všetky tieto aspekty zmluvy o združení je potrebné vyriešiť vzájomnou dohodou zmluvných strán. Návrh zmluvy o združení, ktorý je uvedený vyššie, tento priestor poskytuje.

### Podnikateľ, podnikanie

To, čo je podnikanie, legálne definuje Obchodný zákonník vo svojom § 2 ods. 1, a síce:

*Podnikáním sa rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku alebo na účel dosiahnutia merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, ak ide o hospodársku činnosť registrovaného sociálneho podniku podľa osobitného predpisu.*

Pokiaľ teda hovoríme, že podnikáním je sústavná činnosť, vykonávaná vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť, ktorej účelom je dosiahnutie zisku – je zrejmé, že sa jedná o zrejme inú činnosť, než čo je základnou úlohou obce (povinnosť starať sa o všestranný rozvoj obce a potreby jej obyvateľov).

Z tohto dôvodu je zrejmé, že nie je práve žiaduce, aby sa obec stala podnikateľom. Naopak, zabezpečovanie jej potrieb je možné (a žiaduce) vykonávať inými nástrojmi, pričom dôležité je dosiahnutie cieľa pri zachovaní zákonných rámcov. Tu sa práve objavuje ako dobrá možnosť vytvoriť partnerstvo s ďalšími vhodnými subjektmi, ktoré sú spôsobilé zabezpečiť určitý výsledok, pričom obec zabezpečí napr. (aj keď nielen!) financovanie, pozemky a pod. Avšak, práve preto, aby obec nemusela vystupovať ako podnikateľ, resp. aby nemusela zakladať napr. spoločnosť s ručením obmedzeným na určitý (dočasný) účel, je vhodné sa spojiť za vopred dohodnutých podmienok s podnikateľom, ktorý tieto čiastkové výsledky dokáže zabezpečiť.

Podnikateľom je podľa § 2 ods. 2 Obchodného zákonníka

*Podnikateľom podľa tohto zákona je:*

- a) osoba zapísaná v obchodnom registri,*
- b) osoba, ktorá podniká na základe živnostenského oprávnenia,*
- c) osoba, ktorá podniká na základe iného než živnostenského oprávnenia podľa osobitných predpisov,*
- d) fyzická osoba, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu a je zapísaná do evidencie podľa osobitného predpisu.*

Je zrejmé, že ani tieto podmienky nie sú podmienkami, ktoré obec ako právnická osoba primárne spĺňa.

Otázka, s ktorou sa z pohľadu obce je potrebné vysporiadať, je to, aký druh činnosti, resp. dosahovaného účelu bude predmetom zmluvy o združení. Literatúra uvádza, že pokiaľ by bolo predmetom činnosti napr. spoločné podnikanie, všetky združené osoby by mali mať podnikateľské oprávnenie, čo nie je (predpokladám) náš prípad. Cieľom založenia PPP partnerstva z pohľadu obce je (najmä) vybudovanie takej infraštruktúry, alebo poskytovanie takých služieb, ktorých prevádzka je následne určená potrebám obyvateľov obce, pri každodennom využívaní. V takýchto prípadoch nie je potrebné, aby obec vystupovala ako podnikateľ.

Obec môže byť legálnym spôsobom členom združení podľa zmluvy v zmysle § 829 a

nasl. Občianskeho zákonníka a § 20a ods. 1, 2 a 4 zákona o obecnom zriadení. Účel združení nie je podnikateľská činnosť, účelom je dosiahnutie spoločného cieľa, účelu. Návrh zmluvy o združení musí schváliť nadpolovičnou väčšinou obecné zastupiteľstvo. **Na tento účel bude potrebné vypracovať osobitný materiál na prerokovanie v zastupiteľstve, súčasťou ktorého bude aj návrh zmluvy.**

Všetky podrobnosti o úlohách, právach a povinnostiach združených subjektov určí zmluva o združení.

Všetky podrobnosti o úlohách, právach a povinnostiach združených subjektov určí zmluva o združení.

### 2.3. ZDRUŽENIE PROSTRIEDKOV

Jedným z účelov združení – ako príklad – je združení prostriedkov jednotlivých združených subjektov za účelom výstavby infraštruktúrnej stavby.

Podľa ustanovenia § 5 ods. 2 písm. d) zákona o RPÚS „*Obec môže na plnenie svojich úloh použiť aj združené prostriedky*“.

Podľa ustanovenia § 18 ods. 3 – 5 zákona o RPÚS:



(3) Obec alebo vyšší územný celok môže združovať prostriedky podľa osobitného predpisu. Združené prostriedky sa vedú na samostatnom účte.

(4) Obec alebo vyšší územný celok uskutočňuje platby podľa uzavretej zmluvy o združení zo zdrojov, ktoré sú oprávnení použiť na činnosť vymedzenú v predmete tejto zmluvy.

(5) Obec alebo vyšší územný celok vysporiada majetok, ktorý získali výkonom činnosti financovanej zo združených prostriedkov podľa odseku 3, podľa osobitného predpisu.

Použitie združených prostriedkov umožňuje ustanovenie § 5 zákona o RPÚS, a to priamo na plnenie úloh obce. **Výstavba infraštruktúry<sup>31</sup> je jednou z dôležitých úloh obce, napríklad podľa ustanovení § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.**

Preto je možné konštatovať, že **združenie prostriedkov za účelom výstavby infraštruktúrneho projektu je legálne** z hľadiska právneho poriadku, a úpravy obce, jej postavenia a úloh v ňom, **ako aj v súlade s rozpočtovými pravidlami**, resp. v súlade s pravidlami nakladania s finančnými prostriedkami z rozpočtu obce.

Osobitný predpis, uvedený v ods. 3 a 5, je podľa odkazu v poznámke pod čiarou práve ustanovenie **§ 829 – 841 Občianskeho zákonníka** – teda presne podľa ustanovení, podľa ktorých je analyzovaný vznik združenia.

Ak sme teda uviedli vyššie, že na utváranie partnerstiev PPP nie je vznik združenia podľa príslušných ustanovení Občianskeho zákona jediným možným spôsobom, ako takéto partnerstvo má vzniknúť, v prípade, že sa v súvislosti s týmto partnerstvom (pri investičnej výstavbe a pod.) majú aj združiť prostriedky, musí vzniknúť združenie podľa § 829 a nasl. Občianskeho zákonníka.

Žiadny zákon to síce nikde vyslovene neustanovuje, avšak odvolanie sa na tento druh združenia prostriedkov podľa zákona o RPÚS je zrejmé. Preto je výhodou, pri tomto spôsobe financovania, resp. spolufinancovania výstavby verejnoprospešného projektu, postupovať podľa príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka, zákona o obecnom zriadení, čo umožňuje združovať prostriedky od samosprávy (alebo od viacerých združených samosprávnych jednotiek) s inými prostriedkami.

<sup>31)</sup> Infraštruktúru tu uvádzame ako príklad, kedy je takýto postup možné použiť, samozrejme, nejde o jediný možný účel.

Združované prostriedky v zásade pochádzajú z rozpočtu samosprávy, pretože rozpočet je základným nástrojom finančného hospodárenia samosprávy.

Podľa § 4 ods. 1 – 3:

**Postavenie a obsah rozpočtu obce a rozpočtu vyššieho územného celku**

(1) **Rozpočet obce a rozpočet vyššieho územného celku je základným nástrojom finančného hospodárenia v príslušnom rozpočtovom roku, ktorým sa riadi financovanie úloh a funkcií obce a vyššieho územného celku v príslušnom rozpočtovom roku. Rozpočet obce a rozpočet vyššieho územného celku je súčasťou rozpočtu sektora verejnej správy.**

(2) **Rozpočtový rok je zhodný s kalendárnym rokom.**

(3) **Rozpočet obce a rozpočet vyššieho územného celku vyjadruje samostatnosť hospodárenia obce a vyššieho územného celku. Obsahuje príjmy a výdavky, v ktorých sú vyjadrené finančné vzťahy k právnickým osobám a fyzickým osobám - podnikateľom pôsobiacim na území obce alebo vyššieho územného celku, ako aj k obyvateľom žijúcim na tomto území vyplývajúce pre ne zo zákonov a z iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zo všeobecne záväzných nariadení obce a všeobecne záväzných nariadení vyššieho územného celku, ako aj zo zmlúv. Rozpočet obce a rozpočet vyššieho územného celku zahŕňa aj finančné vzťahy podľa § 3 ods. 1.**

Združiť možno finančné prostriedky, ktoré možno použiť na financovanie verejnoprospešného projektu, resp. na investičnú výstavbu. Ide teda o prostriedky napr. z prebytkového hospodárenia, získané z návratných zdrojov financovania, a pod.

Tento spôsob výdavkov rozpočtu územnej samosprávy predpokladá zákon o RPÚS v § 7 ods. 1 písm. e):

*Z rozpočtu obce sa uhrádzajú*

**e) záväzky vzniknuté zo spolupráce s inou obcou alebo s vyšším územným celkom, prípadne s ďalšími osobami na zabezpečenie úloh vyplývajúcich z pôsobnosti obce vrátane záväzkov vzniknutých zo spoločnej činnosti.**

Z uvedeného je preto zrejmé, že sa predpokladá činnosť obce, ktorej účel a charakter predpokladá zákon a ktorá je vykonávaná v spolupráci s ďalšími subjektami práva.

Obce môžu združovať svoje prostriedky na dosiahnutie určitého, presne stanoveného účelu (cieľa); zásadou, resp. **povinnosťou je, že združené prostriedky sa vedú na samostatnom účte**. Zriadenie účtu, jeho správa, dispozičné práva a pod. budú upravené v zmluve o združení.

Pravidlom tiež je, že uskutočňovať platby na zmluvne dojednaný účel pri združení prostriedkov možno len z takých zdrojov, ktoré sú oprávnené použiť **na činnosť určenú v predmete zmluvy** o združení finančných prostriedkov.

Pri vyrovnaní, resp. vysporiadaní majetku, sa zákon o RPÚS odvoláva na ustanovenia § 829 – 841 OZ, teda v zásade tak, ako bude dohodnuté v zmluve o združení. Toto sme uviedli už vyššie a odôvodnili sme aj výhodnosť takéhoto postupu.

## 2.4. POUŽITIE MIESTNEHO POPLATKU ZA ROZVOJ

Využitie miestneho poplatku, pokiaľ je obcou zavedený, je jeden zo spôsobov kofinancovania verejnoprospešných služieb alebo investičných aktivít obce.

Miestny poplatok za rozvoj je dobrovoľný, teda každá obec ho **môže** zaviesť, a to vlastným všeobecne záväzným nariadením.

Podľa zákona č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poplatku za rozvoj“), *poplatok za rozvoj môže ustanoviť obec na svojom území, v jej jednotlivých častiach alebo v jednotlivom katastrálnom území všeobecne záväzným nariadením (§ 2).*

Tým, že je tento miestny poplatok dobrovoľný, veľmi záleží od konkrétnej obce, či ho vôbec zavedie – a ak áno, ako bude tento poplatok vyzeráť. Od obecného všeobecne záväzného nariadenia závisí jeho výška, resp. konečný výnos z neho.

Na účely tohto textu je podstatné, na čo možno výnos z tohto poplatku využiť; pokiaľ sme uvádzali ako jednu z podstatných úloh obce – všestranný rozvoj obce a potrieb jej obyvateľov, tu sa práve stretávame s konkrétnym vymenovaním účelu, na čo možno použiť



výnos z poplatku za rozvoj. Podľa ustanovenia § 11 ods. 2 zákona o poplatku za rozvoj možno výnos z tohto poplatku použiť nasledovne:

*Výnos z poplatku za rozvoj sa použije na úhradu kapitálových výdavkov súvisiacich so stavebnými nákladmi na stavbu vrátane nákladov na vysporiadanie pozemku na tento účel:*

- a) zariadenia starostlivosti o deti,*
- b) slúžiacu na poskytovanie sociálnych, športových a kultúrnych služieb,*
- c) sociálneho bývania,*
- d) školského zariadenia slúžiaceho na praktické vyučovanie,*
- e) zdravotníckeho zariadenia,*
- f) verejne prístupného parku, úpravy verejnej zelene,*
- g) miestnej komunikácie, parkovacích plôch, verejného osvetlenia a technickej infraštruktúry,*
- h) opatrenia na zadržanie vody v území a na zmiernenie zmeny klímy a adaptácie na jej nepriaznivé dôsledky.*

Presná špecifikácia bude uvedená v návrhu zmluvy o združení (vid' vyššie). **Použitie miestneho poplatku za rozvoj** schvaľuje obecné zastupiteľstvo osobitným rozhodnutím, na osobitný účel.

## 2.5. OBMEDZENIA, RESP. PODMIENKY ROZPOČTOVÝCH PRAVIDIEL

Ako je uvedené vyššie v tomto texte, obec na financovanie svojich potrieb používa predovšetkým vlastné prostriedky a dotácie štátu. Keďže ústava hovorí „predovšetkým“, je zrejmé, že môže použiť aj iné prostriedky.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v § 5 ods. 2 uvádza:

*Obec môže na plnenie svojich úloh použiť aj:*

- a) prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov (ďalej len „peňažné fondy“),*
- b) prostriedky získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti po zdanení,*
- c) návratné zdroje financovania,*
- d) združené prostriedky.*

Podľa ustanovenia § 7 ods. 1 písm. e)

(1) Z rozpočtu obce sa uhrádzajú

e) záväzky vzniknuté zo spolupráce s inou obcou alebo s vyšším územným celkom, prípadne s ďalšími osobami na zabezpečenie úloh vyplývajúcich z pôsobnosti obce vrátane záväzkov vzniknutých zo spoločnej činnosti.

Je zrejmé, že ide o kapitálové výdavky, teda nie o výdavky bežné, používané na bežnú prevádzku obce. Obec môže na tieto účely použiť napr. aj prostriedky získané z návratných zdrojov, napr. úvery, tu je však takisto potrebné sledovať mieru zadlženia obce, ktorú nemožno prekročiť.

Podľa ustanovenia § 17 ods. 2:

*Obec a vyšší územný celok môžu použiť **návratné zdroje financovania len na úhradu kapitálových výdavkov**. Na vyrovnanie časového nesúladu medzi príjmami a výdavkami bežného rozpočtu v priebehu rozpočtového roka sa výnimočne môžu použiť tieto zdroje financovania za podmienky, že budú splatené do konca rozpočtového roka z príjmov bežného rozpočtu.*

Podľa ustanovenia § 17 ods. 6:

*Obec a vyšší územný celok môžu na plnenie svojich úloh prijať návratné zdroje financovania, len ak:*

a) celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a

b) suma splátok návratných zdrojov financovania, vrátane úhrady výnosov a suma splátok záväzkov z investičných dodávateľských úverov neprekročí v príslušnom rozpočtovom roku 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka znížených o prostriedky poskytnuté v príslušnom rozpočtovom roku obci alebo vyššiemu územnému celku z rozpočtu iného subjektu verejnej správy, prostriedky poskytnuté z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia alebo prostriedky získané na základe osobitného predpisu.

Toto je podstatné pri plánovaní investície, samozrejme, v rámci PPP partnerstva do týchto plánov vstupujú aj iné, ďalšie subjekty a finančné prostriedky rozložené v čase.

## 2.6. POSTUPY PODĽA ZÁKONA O VEREJNOM OBSTARÁVANÍ

Postupy verejného obstarávania pre tam určené subjekty stanovuje zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“).

Nemáme ambíciu tu rozoberať jednotlivé postupy verejného obstarávania, čo by mohol byť osobitným výstupom iného projektu. Okrem toho, problematikou verejného obstarávania sa osobitne zaoberajú samosprávy na iných miestach pri iných príležitostiach.

Na tomto mieste sme považovali za potrebné spomenúť hlavne koncesné obstarávanie, resp. koncesné zmluvy uzatvárané v súvislosti s PPP partnerstvami. Uvádzame ich tu pre úplnosť, resp. ako nástroj, ktorý možno v tejto súvislosti využívať. Avšak ambíciou tejto časti textu bolo poukázať na iné možné spôsoby a tieto na príklade ilustrovať.

Koncesie upravuje zákon o verejnom obstarávaní v § 14 a nasl., pričom podľa ods. 1 a 2 ide o:

*(1) Koncesia na stavebné práce je zákazka rovnakého typu ako zákazka na uskutočnenie stavebných prác s tým rozdielom, že **protiplnením za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, je buď právo na využívanie stavby na dohodnutý čas alebo je toto právo spojené s peňažným plnením.***

*(2) Koncesia na služby je zákazka rovnakého typu ako zákazka na poskytnutie služby s tým rozdielom, že **protiplnením za služby, ktoré sa majú poskytnúť, je buď právo využívať poskytované služby na dohodnutý čas alebo je toto právo spojené s peňažným plnením.***

Z uvedeného je zrejmé, že v zásade sa jedná o úpravu partnerstva, kedy zmluvný (vysúťažený) partner zabezpečí výsledok (stavbu alebo službu) a (v našom prípade) obec tento výsledok za dohodnutých podmienok užíva a / alebo spláca.

Postupy podľa zákona o verejnom obstarávaní sú postupmi, ktoré sú relatívne zažité a odskúšané, preto sa im v tomto texte bližšie nevenujeme. Venovali a venujú sa im osobitné publikácie či školenia, ktoré sú zamerané čisto na tento spôsob obstarávania verejných statkov.



### 3. PPP Z HĽADISKA ZDRAVOTNÍCTVA A SAMOSPRÁVY

Pre projekty v angličtine známe ako *Public-Private Partnership* sa u nás používa viacero názvov, napríklad Projekty partnerstva verejného a súkromného sektora, Projekty verejno-súkromného partnerstva. Projekty PPP vznikli v Spojených štátoch amerických, kde je tradične väčšia dôvera v trhové sily a menšie pochybnosti, že súkromný sektor dokáže pracovať efektívnejšie ako štátna byrokracia. V Európe ako prví absorbovali koncept PPP vo Veľkej Británii, kde je to najpoužívanejšia forma, neskôr sa táto forma budovania infraštruktúry vo verejnom záujme s využitím kapitálu súkromného sektora rozšírila do celého sveta.

Verejno-súkromné partnerstvá sú súčasťou moderného ekonomického života. Ani verejné inštitúcie, ani súkromní ekonomickí aktéri si nemôžu dovoliť ignorovať význam týchto partnerstiev vo vzťahu k ekonomickej a sociálnej politike: napokon sú to nástroje, ktoré umožňujú štátu alebo jeho miestnym samosprávam (mestá, obce, regióny, provincie, alebo v prípade Rakúska a Nemecka – Länder) plniť svoj mandát, t. j. v najširšom zmysle slova vytvárať životaschopné prostredie pre svojich občanov prilákaním súkromných zdrojov alebo know-how.

Práve historický vývoj, ale aj očakávané trendy na Slovensku dokazujú, že verejno-súkromné partnerstvá v sebe prinášajú viacnásobnú pridanú hodnotu. Sú formou intenzívnej spolupráce verejného a súkromného sektora, ktoré sa kooperáciou snažia zabezpečiť kvalitu konkrétnej verejnej služby a pritom navzájom hľadajú priestor, ktorý formou spoločnej investície nielen znásobí verejný majetok, ale zároveň núti aktérov sociálno-ekonomického života na lokálnej úrovni formulovať optimálne riešenie výhodné pre reprezentáciu oboch sektorov, ktorá sleduje verejný záujem, lokálne potreby a verejné služby.

Zdravotníctvo je dlhodobo v kríze, nielen finančnej, technickej ale aj z hľadiska spokojnosti občanov Slovenskej republiky, trochu zjednodušene je možné povedať, že kríza v slovenskom zdravotníctve je prítomná od vzniku samostatného Slovenska. Tendencia zadlžovania štátnych nemocníc je rastúca a to aj napriek viacerým oddĺženiam. Podľa údajov z Eurobarometru, spokojnosť slovenských občanov so zdravotným systémom svojej krajiny bola v roku 2002 najnižšia spomedzi krajín V4, ako aj nižšia ako priemer EU15.

S návrhom riešenia tejto situácie prišiel minister zdravotníctva Rudolf Zajac v roku 2002. Rudolf Zajac predstavil komplexný návrh s viacerými vzájomne súvisiacimi riešeniami, kde jedným z nich bola transformácia nemocníc, ktorú označil za kľúčovú pre zlepšenie situácie v zdravotníctve. Transformácia nemocníc však vzhľadom na predčasný pád vtedajšej vlády nebola dokončená. Vo svojej podstate mala nadväzovať na reformu verejnej správy, ktorej kľúčovými aspektami boli decentralizácia kompetencií, zvýšenie efektivity modelu verejnej správy, odstránenie dlhodobých štrukturálnych problémov a skvalitňovanie verejných politík. Práve na transformáciu nemocníc sa rozhodla v roku 2010 nadviazať vláda Ivety Radičovej. Vláda Slovenskej republiky, na čele s premiérkou Ivetou Radičovou, sa v programovom vyhlásení vlády na roky 2010-2014 zaviazala, že uskutoční transformáciu nemocníc na obchodné spoločnosti, a to nielen štátnych, ale aj neziskových nemocníc, v záujme zvýšenia transparentnosti podnikania v poskytovaní zdravotníckych služieb. Ďalej sa zaviazala k dodržiavaniu efektívneho riadenia nemocníc vo vlastníctve štátu vrátane zverejňovania ich zmluvných vzťahov a transparentného obstarávania tovarov a služieb potrebných na ich prevádzku. Vláda na oddĺženie nemocníc vyčlenila 350 miliónov eur. Vzhľadom k tomu, že v októbri roku 2011 došlo k rozpadu vtedajšej vlády, transformácia nemocníc ako aj proces oddĺžovania nemocníc boli zastavené. Finančné prostriedky vyčlenené na oddĺženie nemocníc boli vyčerpané vo výške 310 miliónov eur a to aj napriek tomu, že boli naviazané na následnú transformáciu nemocníc na akciové spoločnosti, ktorá sa neuskutočnila. Tieto finančné prostriedky boli preklasifikované na návratnú finančnú pomoc, ktorej návratnosť však zostáva otázná. A to aj s odstupom času a mnohými problémami, ktoré doposiaľ sprevádzajú segment zdravotníctva.

### 3.1. DOSTUPNOSŤ ZDRAVOTNÍCTVA PRIESKUMOM ZMOS

Združenie miest a obcí Slovenska realizovalo v čase od 8. júla 2021 do 3. septembra 2021 na reprezentatívnej vzorke 535 samospráv prieskum zameraný na dostupnosť zdravotníckych služieb v prostredí miestnej územnej samosprávy.

Z prieskumu okrem iného vyplýva realita vo vzťahu k prístupu k rôznym typom lekárskej starostlivosti v mestách a obciach. Respondenti zaradení do prieskumu na otázku: „Majú

obyvatelia vašej obce/mesta *PRIAMO VO VAŠEJ OBCI prístup k nasledujúcej lekárskej starostlivosti?*“ odpovedali nasledovne:

- a) ambulancia všeobecného lekára pre dospelých 24,3%
- b) ambulancia všeobecného lekára pre deti 14,0%
- c) gynekologická ambulancia 6,9%
- d) zubno-lekárska ambulancia 18,7%
- e) iná ambulancia špecializovaná – uveďte 5,0%
- f) záchranná zdravotná služba 4,5%
- g) ústavná starostlivosť (nemocnica) 1,5%
- h) lekárska starostlivosť (lekáreň) 13,3%
- i) ošetrovateľská starostlivosť v zariadení sociálnej pomoci (ADOS) 6,9%
- j) neviem sa vyjadriť 31,8%

Združenie miest a obcí Slovenska tiež zaujímalo, či *„Bola vo vašej obci/meste v priebehu minulých 5 rokov zrušená lekárska starostlivosť bez náhrady (obvod nebol buď pridelený inému lekárovi alebo prerozdelený)?“* Postoje samospráv naznačujú výrazné pohyby determinujúce dostupnosť zdravotníckych služieb v území:

- a) ambulancia všeobecného lekára pre dospelých 3,0%
- b) ambulancia všeobecného lekára pre deti 3,4%
- c) gynekologická ambulancia 0,9%
- d) zubno-lekárska ambulancia 1,5%
- e) nie, žiadna z uvedených 71,8%
- f) iná ambulancia – uveďte 0,9%
- g) neviem sa vyjadriť 8,4%

Mimoriadnu pozornosť v kontexte verejno-súkromných partnerstiev si zaslúžia ďalšie otázky, ktoré odкрývajú technické riešenie a majetkové vzťahy samospráv k výkonu lekárskej starostlivosti.

*„V akých priestoroch sídli vo vašej obci ambulancia všeobecného lekára pre dospelých?“*

- a) v prenajatých priestoroch vo vlastníctva obce/ mesta 78,5%



- b) v priestoroch vo vlastníctve daného všeobecného lekára 10,8%
- c) v priestoroch prenajatých od iného subjektu (súkromníka, družstva, podniku a pod.) 15,4%
- d) iná odpoveď 0,0%
- e) neviem sa vyjadriť 3,1%

*„V akých priestoroch sídli vo vašej obci ambulancia všeobecného lekára pre deti?“*

- a) v prenajatých priestoroch vo vlastníctva obce/ mesta 78,5%
- b) v priestoroch vo vlastníctve daného všeobecného lekára 10,8%
- c) v priestoroch prenajatých od iného subjektu (súkromníka, družstva, podniku a pod.) 15,4%
- d) iná odpoveď 0,0%
- e) neviem sa vyjadriť 3,1%

*„V akých priestoroch sídli vo vašej obci gynekologická ambulancia?“*

- a) v prenajatých priestoroch vo vlastníctva obce/ mesta 56,8%
- b) v priestoroch vo vlastníctve daného všeobecného lekára 21,6%
- c) v priestoroch prenajatých od iného subjektu (súkromníka, družstva, podniku a pod.) 32,4%
- d) iná odpoveď 0,0%
- e) neviem sa vyjadriť 5,4%

*„V akých priestoroch sídli vo vašej obci zubno-lekárska ambulancia?“*

- a) v prenajatých priestoroch vo vlastníctva obce/ mesta 67,0%
- b) v priestoroch vo vlastníctve daného všeobecného lekára 19,0%
- c) v priestoroch prenajatých od iného subjektu (súkromníka, družstva, podniku a pod.) 19,0%
- d) iná odpoveď 0,0%
- e) neviem sa vyjadriť 3,0%

Tieto získané postoje štatutárnych predstaviteľov miest a obcí znásobujú význam verejno-súkromných partnerstiev vo vzťahu k zachovaniu zdravotnej starostlivosti, dostupnosti tejto verejnej služby dôležitej z hľadiska prevencie aj liečby a tiež s prihliadnutím na obslužnosť územia. To všetko sú mimoriadne dôležité fakty práve v období legislatívnych návrhov

sledujúcich stratifikáciu nemocníc, čo sa v konečnom dôsledku priamo dotkne rozloženia zdravotníckej siete v celom území. V tejto súvislosti je mimoriadne dôležité reflektovať aj na ďalšie dáta získané z reprezentatívneho prieskumu.

Združenie miest a obcí Slovenska tiež zaujímalo: „*Aká je dopravná dostupnosť ambulancie všeobecného lekára pre dospelých v najbližšej obci?*“

- a) priamy spoj (autobus, vlak) do 15 minút 69,4%
- b) priamy spoj (autobus, vlak) nad 15 minút 23,6%
- c) nepriamy spoj (časté prestupy, menej časté dopravné spojenia, ...) do 15 minút 2,0%
- d) nepriamy spoj (časté prestupy, menej časté dopravné spojenia, ...) nad 15 minút 3,5%
- e) žiadny spoj - obyvatelia sú odkázaní na súkromný odvoz autom do 15 minút 0,2%
- f) žiadny spoj - obyvatelia sú odkázaní na súkromný odvoz autom nad 15 minút 0,7%
- h) neviem sa vyjadriť 0,5%

„*Aká je dopravná dostupnosť ambulancie všeobecného lekára pre deti v najbližšej obci?*“

- a) priamy spoj (autobus, vlak) do 15 minút 61,3% 29,5%
- c) nepriamy spoj (časté prestupy, menej časté dopravné spojenia, ...) do 15 minút 2,2%
- d) nepriamy spoj (časté prestupy, menej časté dopravné spojenia, ...) nad 15 minút 5,3%
- e) žiadny spoj - obyvatelia sú odkázaní na súkromný odvoz autom do 15 minút 0,2%
- f) žiadny spoj - obyvatelia sú odkázaní na súkromný odvoz autom nad 15 minút 0,7%
- h) neviem sa vyjadriť 0,9%

„*Aká je dopravná dostupnosť gynekologickej ambulancie v najbližšej obci?*“

- a) priamy spoj (autobus, vlak) do 15 minút 44,8%
- b) priamy spoj (autobus, vlak) nad 15 minút 43,3%
- c) nepriamy spoj (časté prestupy, menej časté dopravné spojenia, ...) do 15 minút 1,2%
- d) nepriamy spoj (časté prestupy, menej časté dopravné spojenia, ...) nad 15 minút 8,3%
- f) žiadny spoj - obyvatelia sú odkázaní na súkromný odvoz autom nad 15 minút 0,8%
- g) iná odpoveď - uveďte, prosím, nižšie 0,2%
- h) neviem sa vyjadriť 1,4%

„Aká je dopravná dostupnosť zubno-lekárskej ambulancie v najbližšej obci?“

- a) priamy spoj (autobus, vlak) do 15 minút 55,1%
- b) priamy spoj (autobus, vlak) nad 15 minút 35,7%
- c) nepriamy spoj (časté prestupy, menej časté dopravné spojenia, ...) do 15 minút 1,2%
- d) nepriamy spoj (časté prestupy, menej časté dopravné spojenia, ...) nad 15 minút 6,2%
- e) žiadny spoj - obyvatelia sú odkázaní na súkromný odvoz autom do 15 minút 0,2%
- d) žiadny spoj - obyvatelia sú odkázaní na súkromný odvoz autom nad 15 minút 0,9%
- h) neviem sa vyjadriť 0,7%

### 3.2. VÝVOJ NEMOCNICE A. S., LEVOČA

Dlhodobým problémom slovenského zdravotníctva je poddimenzované financovanie a s tým spojené neustále zadlžovanie zdravotníckych zariadení. So zadlžovaním nemocníc spojený problém neúčelného vynakladania finančných prostriedkov poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti. Nasledujúce tabuľky dokazujú toto konštatovanie na dlhšom časovom slede.

Tabuľka 1 - Závazky po lehote splatnosti zdravotníckych zariadení (v miliónoch eur)

ROK	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DLH	226	267	272	193	285	150	142

Zdroj: Správa o vývoji dlhov v rezorte zdravotníctva k 31. 12. 2011, MZ SR

V roku 2005 mesto Levoča prevzalo od Prešovského samosprávneho kraja /PSK/ do majetku Nemocnicu s poliklinikou Levoča. Táto nemocnica sa stala príspevkovou organizáciou mesta Levoča. Nemocnica v tomto období generovala ročnú stratu na úrovni cca 18 miliónov Sk / cca 600 000 eur/, bez uplatnenia odpisov z majetku nemocnice. Po započítaní odpisov by ročná strata nemocnice bola cca 800 000 eur. Úplne prirodzene je zrejmé, že sa v nemocnici tvoril investičný dlh na prístrojovom a materiálnom vybavení tým, že sa dlhodobo neuplatňovali odpisy ako nákladová položka účtovnej závierky. Samospráva v zmysle zákona o obecnom zriadení nie je povinná poskytovať a prevádzkovať zdravotnícke služby pre obyvateľov. Práve tento fakt nás viedol k ďalším krokom, uvedeným nižšie.



Ako je možné vidieť z tabuľky nižšie, zdravotnícke zariadenia, ktoré boli transformované na akciové spoločnosti, vytvárali od roku 2006 minimálny dlh v porovnaní so zdravotníckymi zariadeniami v gescii Ministerstva zdravotníctva, VÚC, miest či zariadení transformovaných na neziskové zariadenia.

Tabuľka 2 – Prehľad vývoja záväzkov po lehote splatnosti v rezorte zdravotníctva

**Prehľad vývoja záväzkov po lehote splatnosti (istina) v rezorte zdravotníctva**

údaje sú uvádzané kumulatívne od 1.1.2005

v mil. €

Zdravotnícke zariadenia	k 31.12. 2005	k 31.12. 2006	k 31.12.2007	k 31.12.2008	k 31.12.2009	k 31.12 2010
- v pôsobnosti MZ SR	67,48	147,22	193,92	195,55	115,45	209,36
- transformované na akciové spoločnosti	x	0,05	0,02	0,05	0,04	0,05
- delimitované na obce a VÚC a transformované na neziskové organizácie	79,13	75,52	71,50	76,71	77,51	75,76
Zdravotné poisťovne	40,40	3,22	2,39	0,40	0,19	0,00
<b>DLH SPOLU</b>	<b>187,01</b>	<b>226,01</b>	<b>267,83</b>	<b>272,71</b>	<b>193,19</b>	<b>285,17</b>

Zdroj: Správa o vývoji dlhov v rezorte zdravotníctva k 31.12. 2010; MZ SR, apríl 2011

Nemocnica poskytovala v tom čase zdravotnícke služby na jedenástich lôžkových oddeleniach a špecializovanú ambulatnú starostlivosť na štyroch oddeleniach. Z pohľadu regionálneho bola spádovou nemocnicou ako nadregionálna pre cca 400 000 obyvateľov odboroch psychiatria, neurológia, patológia, hematológia a transfuziológia. Prvé komplikácie a situácia na zamyslenie sa nám priniesol rok 2006 a 2007, kedy zdravotné poisťovne odmietali uzavrieť zmluvy na poskytovanie zdravotnej starostlivosti v niektorých odboroch, ktoré nemocnica prevádzkovala. Priamym dôsledkom týchto krokov bol nedostatok financií na mzdové ohodnotenie lekárov, zdravotníkov a samozrejme strata konkurencie schopnosti po prípadnom odlive lekárova a zdravotníkov do iných nemocníc.

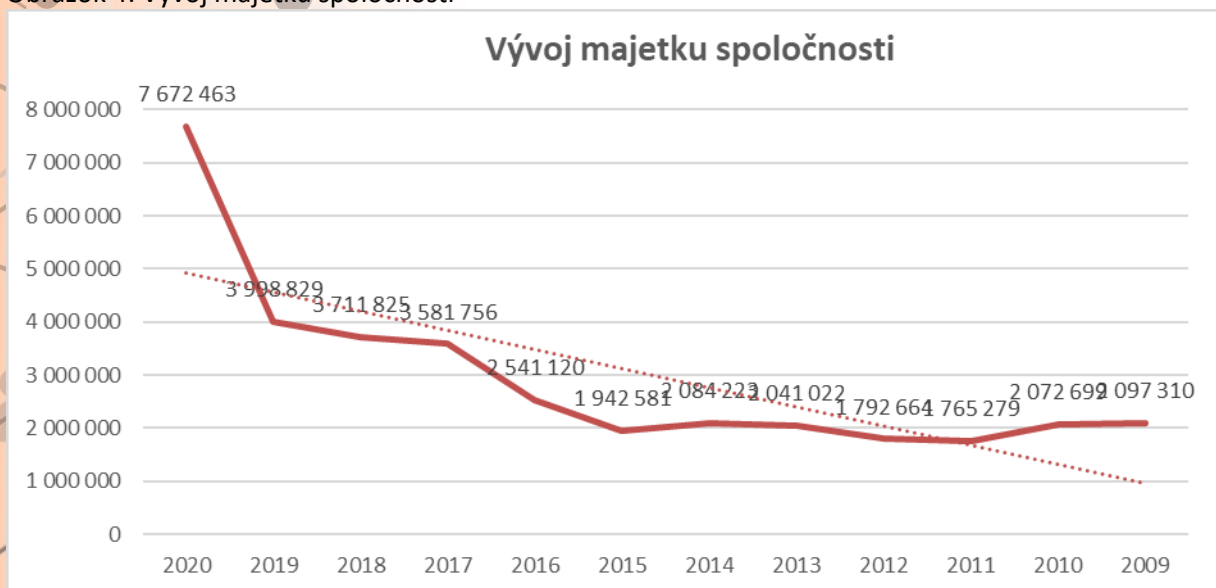
Vedenie mesta sa rozhodlo nemocnicu pretransformovať na akciovú spoločnosť v zmysle Obchodného zákonníka. Práve túto formu obchodnej spoločnosti naďalej považujeme v zmysle právnych predpisov a zákona o účtovníctve za jednu z najvhodnejších pre transparentnosť financovania a vykazovania efektívneho hospodárenia zdravotníckeho zariadenia, nie len zdravotníckeho zariadenia. V neposlednom rade už pri transformácii nemocnice na akciovú spoločnosť určite zohral aj aspekt vstupu potencionálneho

súkromného sektora do takto vzniknutej akciovej spoločnosti. V priebehu prvých deviatich mesiacov roka 2008 sme spolu s vtedajším zložením mestského zastupiteľstva hľadali možnosti a spôsob vstupu súkromného prevádzkovateľa do nášho zdravotníckeho zariadenia. Tento proces bol zavŕšený po vyhlásení verejnej – obchodnej súťaže ktorého sa zúčastnili tri súkromné spoločnosti prevádzkujúce zdravotnícke zariadenia. Po dôslednom výbere o konečnom úspešnom uchádzačovi na kúpu 67 %-ného balíka akcií akciovej spoločnosti rozhodovalo mestské zastupiteľstvo. To rozhodlo že najvýhodnejšia pre mesto sa javila ponuka spoločnosti AGEL SK, ktorá sa stala po zaplatení kúpnej ceny 67 % vlastníkom Všeobecnej nemocnice s poliklinikou a.s., Levoča. Mimochodom všetkých vtedajších devätnásť poslancov MZ v Levoči bolo za vstup spoločnosti AGEL SK, o to väčší mandát získali pre rozvoj a udržanie tohto zdravotníckeho zariadenia. Majetok, ktorý nebol súčasťou majetku akciovej spoločnosti pozemky a stavby areálu nemocnice ostali vo vlastníctve mesta Levoča, tieto má akciová spoločnosť v nájme od mesta.

#### ANALYZOVANÉ FINANČNÉ UKAZOVATELE

O vývoji hodnoty majetku takto vzniknutej akciovej spoločnosti s majoritným a minoritným akcionárom svedčí graf č. 1 – vývoj majetku spoločnosti od roku 2009 do roku 2020. Z grafu je preukázateľné, že majetok spoločnosti sa postupne za posledných 12 rokov zvyšoval

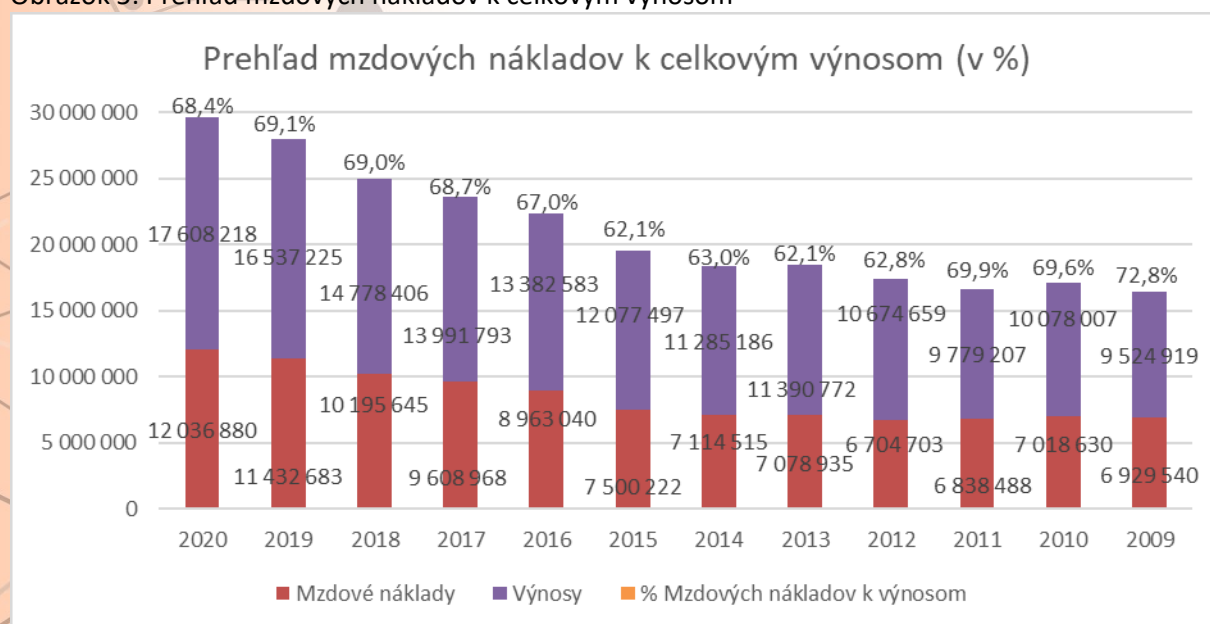
Obrázok 4: Vývoj majetku spoločnosti



Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

V analýze objemových ukazovateľov ako sú výnosy a mzdové náklady má významnú úlohu vysvetlenie zmien a činiteľov, ktoré spôsobili zmenu výnosov a mzdových nákladov. Tento model nám vyjadruje závislosť výnosov od produktivity práce a počtu pracovníkov nemocnice. Optimálne pre neštátne zdravotnícke zariadenie by bolo, ak by percento mzdových nákladov k celkovým výnosom bol na úrovni cca 60 %. K tomuto podielu sa nemocnica približovala v rokoch 2012-2015, ale razantný nárast plátov u zdravotníckych pracovníkov v rámci ich podpory na Slovensku zasiahol aj Nemocnicu Levoča, kde v roku 2016 je vidieť percentuálny nárast podielu. V štátnych zariadeniach tento pomer zjavne prekračuje hranicu 80 % z celkových výnosov.

Obrázok 5: Prehľad mzdových nákladov k celkovým výnosom



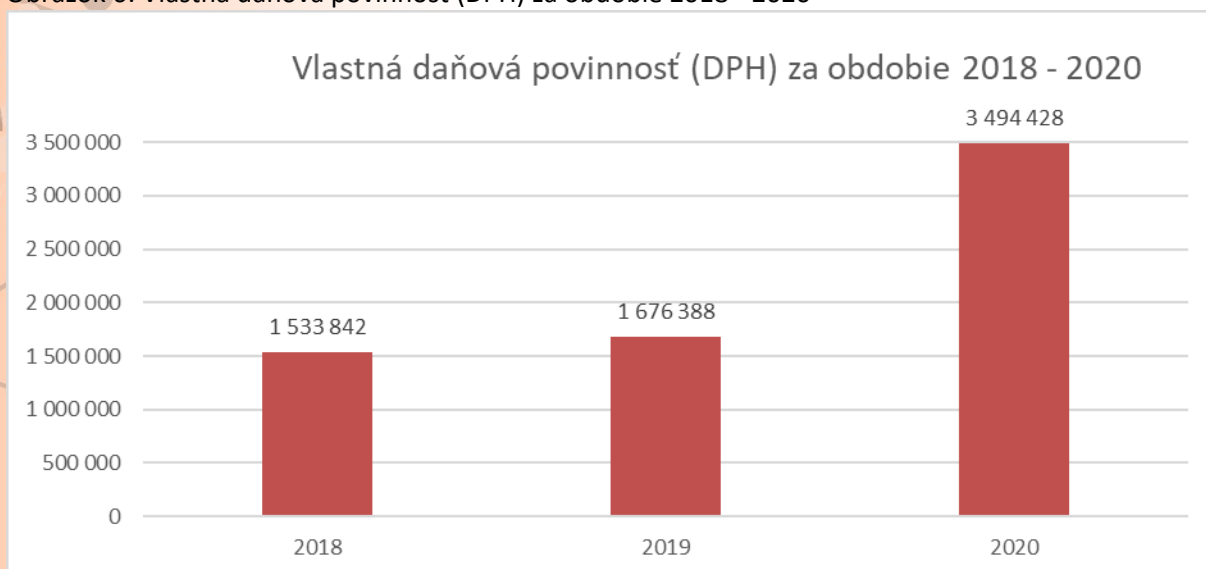
Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

Nemocnica Levoča tým, že je akciovou spoločnosťou je zároveň platcom dane z pridanej hodnoty /DPH/. Podľa § 29 zákona o DPH je oslobodené od dane aj poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátnymi a neštátnymi zdravotníckymi zariadeniami a tovary a služby s ňou priamo súvisiace. Toľko definícia zákona, ale pokiaľ zdravotnícke zariadenia poskytujú aj služby, ktoré nie sú oslobodené od DPH, tak je rozumnejšie stať sa klasickým platiteľom DPH. Na grafe chcem poukázať ako táto akciová spoločnosť svojou činnosťou pomáha naplniť príjmovú stránku štátneho rozpočtu, mimochodom DPH má najvýznamnejšie miesto



pri plnení štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. Až 70 % všetkých príjmov je v štátnom rozpočte z výberu DPH.

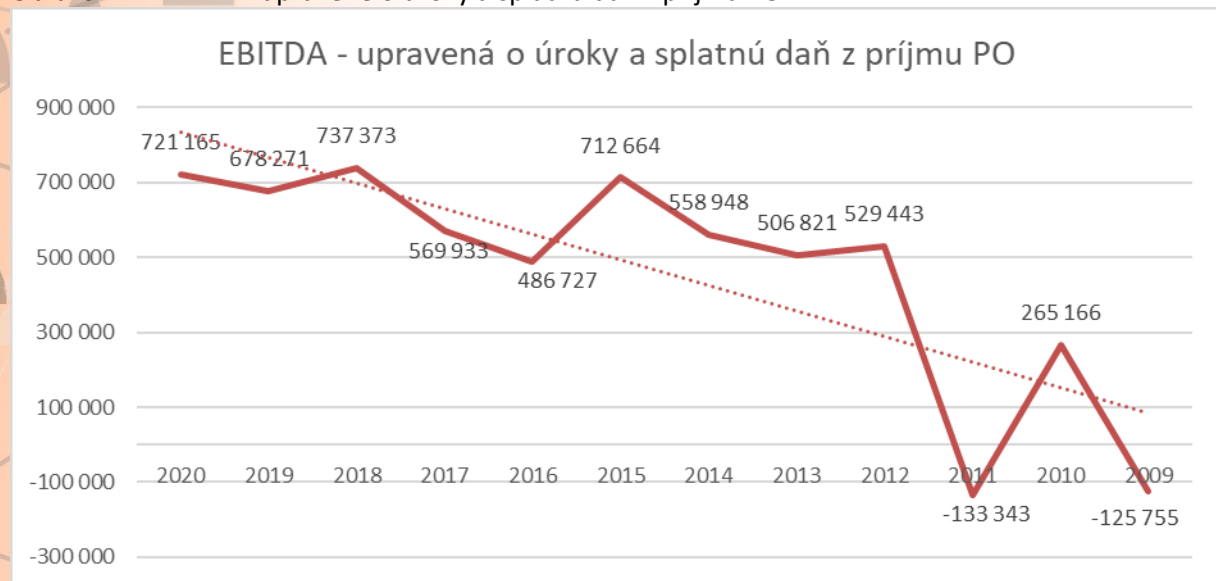
Obrázok 6: Vlastná daňová povinnosť (DPH) za obdobie 2018 - 2020



Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

Ako naznačuje aj graf č. 4 vývoj hospodárenia nemocnice je tak povediac konštantný s malým výkyvom v roku 2011. Tento graf nám ukazuje výsledky hospodárenia nemocnice pred zdanením, upravený o úroky a odpisy tzv. EBITDA. EBITDA je jedným z hlavných ukazovateľov vo finančnej analýze podniku.

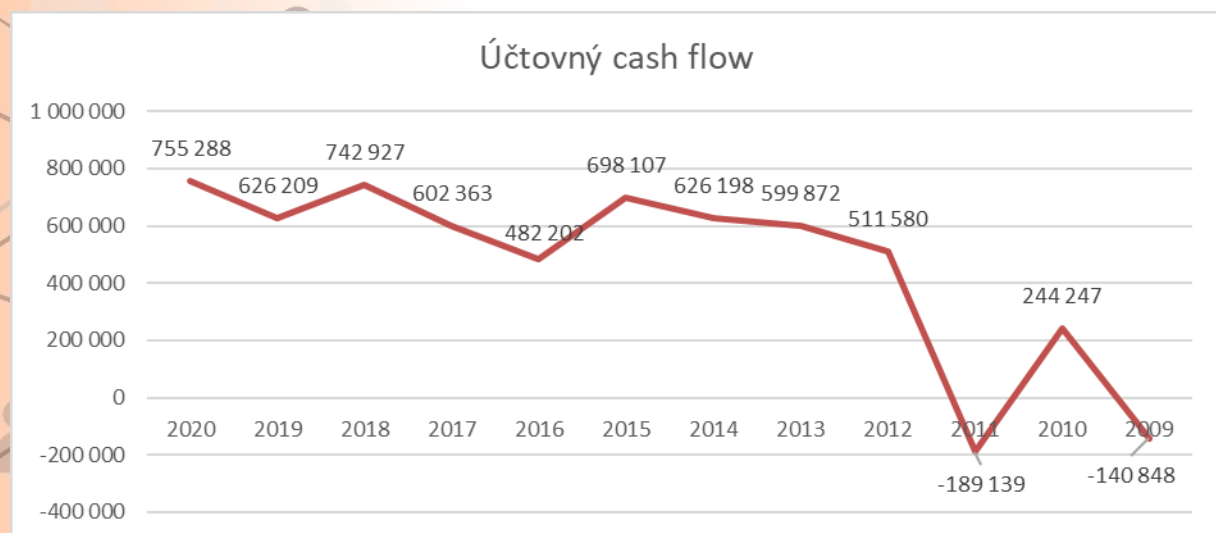
Obrázok 7: EBITDA – upravené o úroky a splatnú daň z príjmu PO



Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

Pojmom cash flow rozumieme peňažné toky – príjmy a výdavky a to na bežnom účte a v hotovosti. Vypočítava sa sčítaním všetkých príjmov a odpočítaním všetkých výdavkov, ktoré opustili bežný účet alebo pokladnicu. Z grafu č. 5 je vidieť, že cash flow môže byť kladný ale i záporný ako tomu bolo v rokoch 2009 a 2011. Záporný cash flow bol dosiahnutý tým, že výdavky prevýšili v týchto rokoch príjmy.

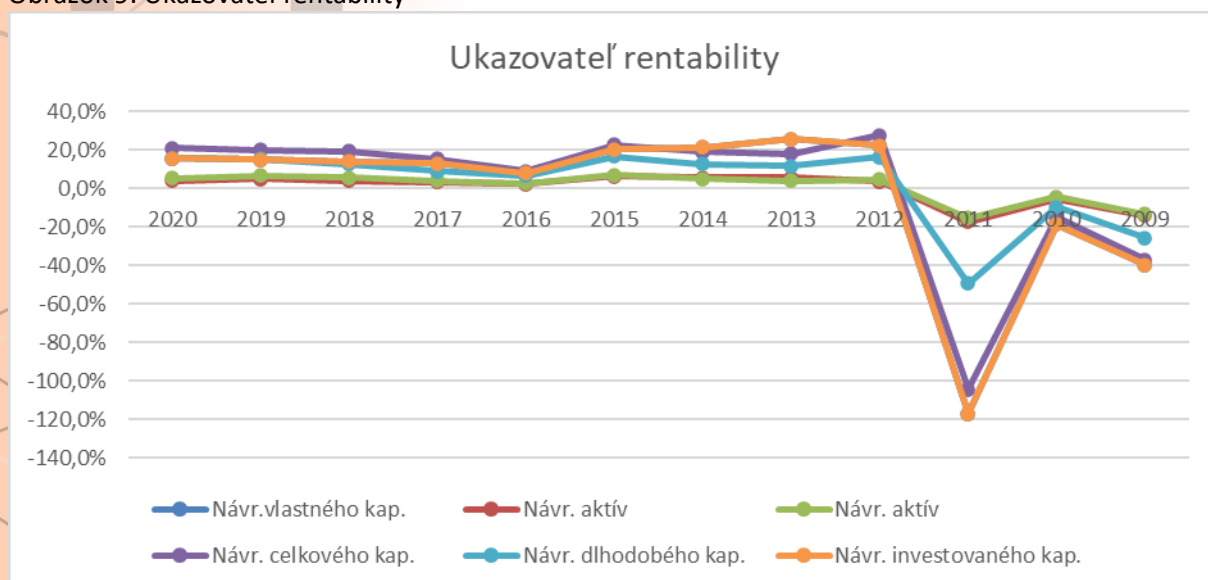
Obrázok 8: Účtovný cash flow



Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

Ďalším z významných parametrov finančnej analýzy sú ukazovatele rentability. Tieto vyjadrujú výnosnosť firemného úsilia, dá sa povedať, že ukazovatele rentability vypovedajú o efektívnosti hlavnej činnosti podnikateľského subjektu. V tomto našom prípade akciovej spoločnosti. Do ich úrovne a vývoja sa premietajú ukazovatele ako likvidita, aktivita i zadlženosť. Pri všetkých týchto je základom pomer zisku k príslušnému základu k výkonom, k vlastnému imaniu a pod. Z grafu č. 6 je vidieť, že tieto ukazovatele po prevzatí akcionárskych práv v nemocnici Levoča boli po prvých troch rokoch pravidelne v kladných hodnotách.

Obrázok 9: Ukazovateľ rentability

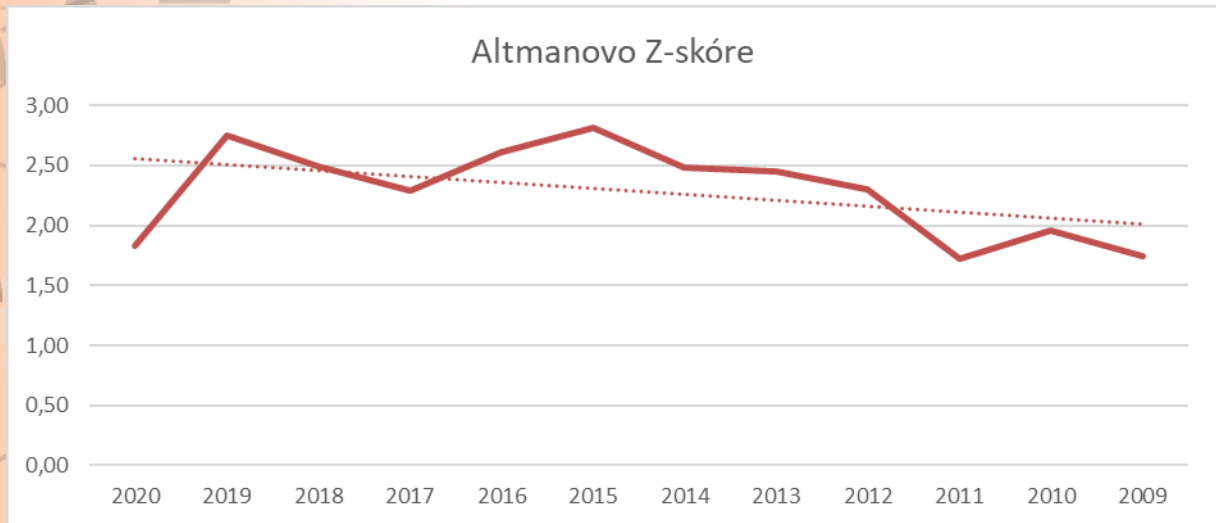


Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

Altmanovo Z-skóre je medzinárodne uznávaný model vyvinutý v Amerike už v roku 1968, ktorého úlohou je predpovedať potenciálnu krízu podniku. Pomocou tohto modelu sú firmy klasifikované do troch úrovní vyjadrujúcich pravdepodobnosť úpadku danej spoločnosti. Výsledná hodnota modelu je vyhodnotená pomocou piatich rôznych finančných ukazovateľov, ktoré vstupujú do výpočtu s rôznymi stupňami dôležitosti. Trend uvedený na grafe č. 7 je vzostupný s malými výkyvmi.

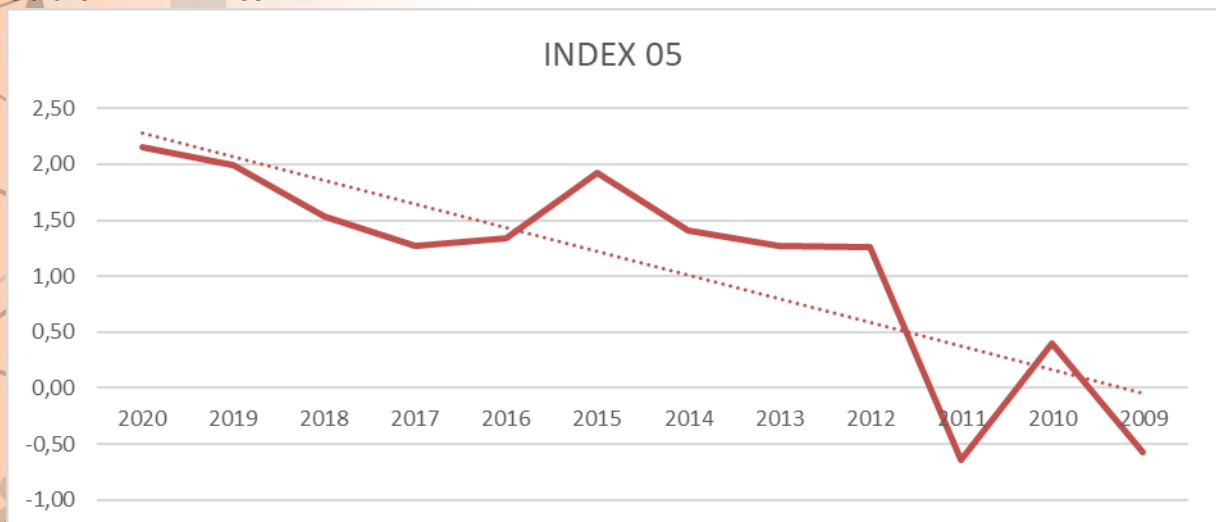


Obrázok 10: Altmanovo Z-skóre



INDEX 05 je český model slúžiaci na hodnotenie finančného zdravia spoločnosti. Oproti Altman Z-skóre sa jedná o pomerne novší model vytvorený v roku 2005, ktorý zhodnocuje pravdepodobnosť úpadku danej spoločnosti a zároveň aj jej prosperitu. Rovnako ako pri Altman Z-skóre sú na jeho výpočet využité rôzne finančné ukazovatele, ktorým sú pomocou koeficientov priradené váhy.

Obrázok 11: INDEX 05

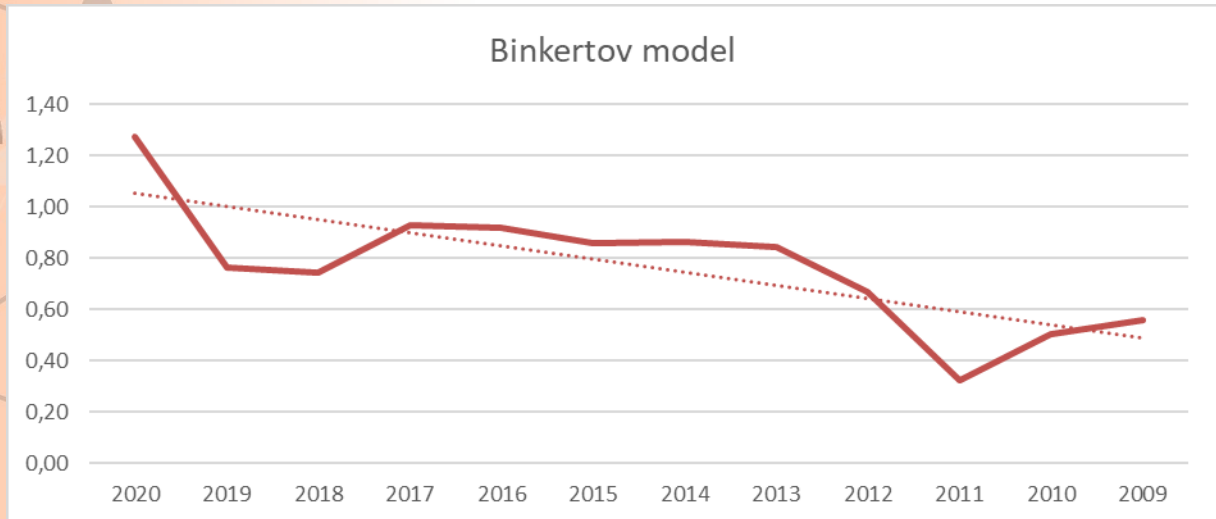


Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

Pri vytvorení modelu bolo použitých viacero kritérií na výber firiem, ktorých vstupné údaje boli použité na vytvorenie modelu, napríklad minimálna výška tržieb. Na rozdiel od

predchádzajúcich dvoch modelov, Binkertov model pracuje až s tromi po sebe nasledujúcimi účtovnými obdobiami, čím získava viac údajov o vývoji obchodnej spoločnosti.

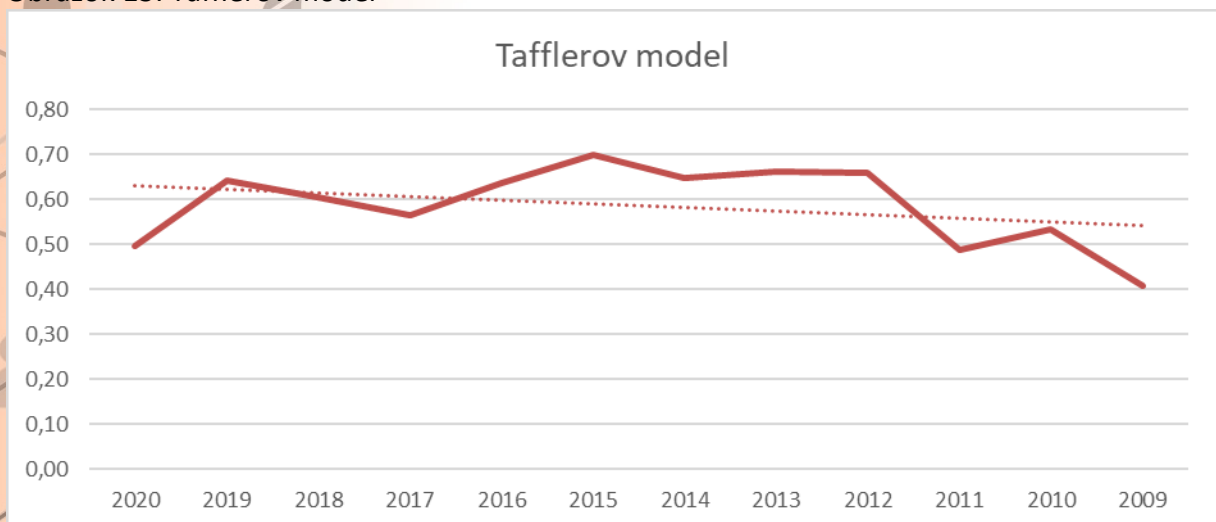
Obrázok 12: Binkertov model



Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

Tafflerov bankrotový model je založený na diskriminačnej analýze. Prvýkrát bol použitý vo Veľkej Británii, kde boli na analýzu použité údaje britských podnikov. V rámci tejto analýzy bolo zaradených 50 finančných ukazovateľov. Po aplikovaní sa však výber zúžil na 4 pomerové ukazovatele a bol vytvorený algoritmus výpočtu modelu.

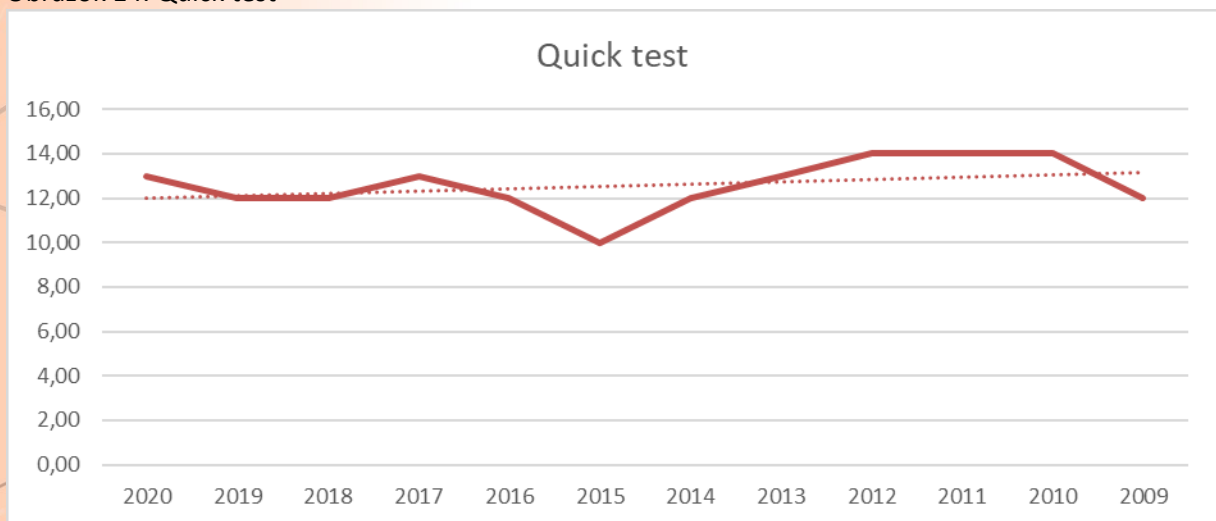
Obrázok 13: Tafflerov model



Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

V západnej Európe sa veľmi často používa metóda nazvaná Rýchly test (Quick Test). Je to metóda globálna, rýchlo uskutočniteľná, pretože pracuje iba so štyrmi finančnými ukazovateľmi a to mierou samostatnosti, dobou splácania dlhov, podielom cash flow na celkových výnosoch a rentabilitou celkového kapitálu. Model tiež charakterizuje aj jednoduchá bodová tabuľka.

Obrázok 14: Quick test

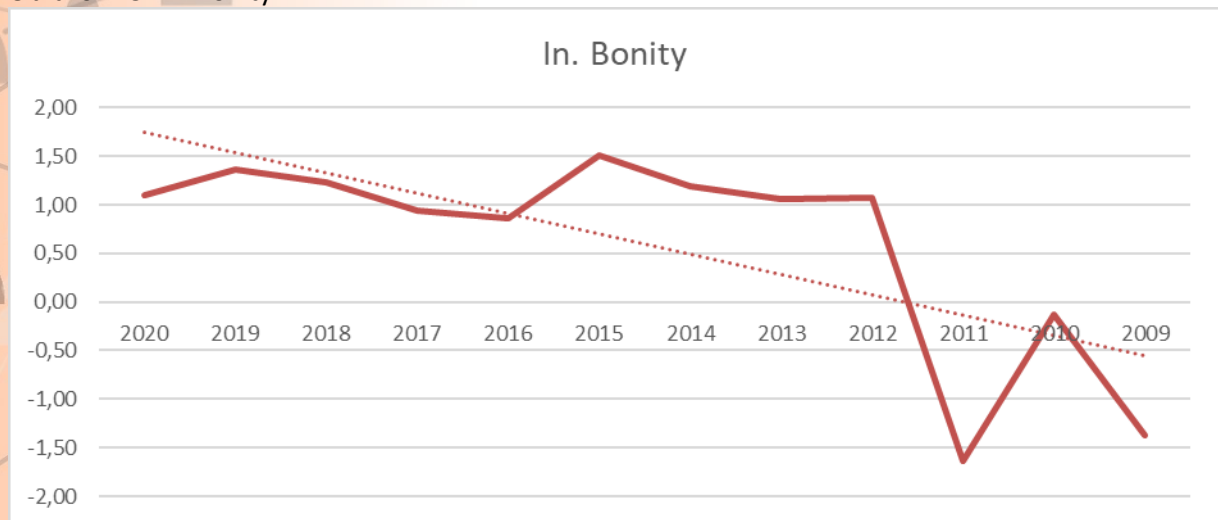


Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

V nemecky hovoriacich krajinách sa veľmi často používa funkcia, ktorá sa nazýva index bonity. Oproti ostatným modelom má menšiu vypovedaciu hodnotu, ale ako doplnkový model nám skompletizuje obraz o celkovej situácii analyzovaného podniku.



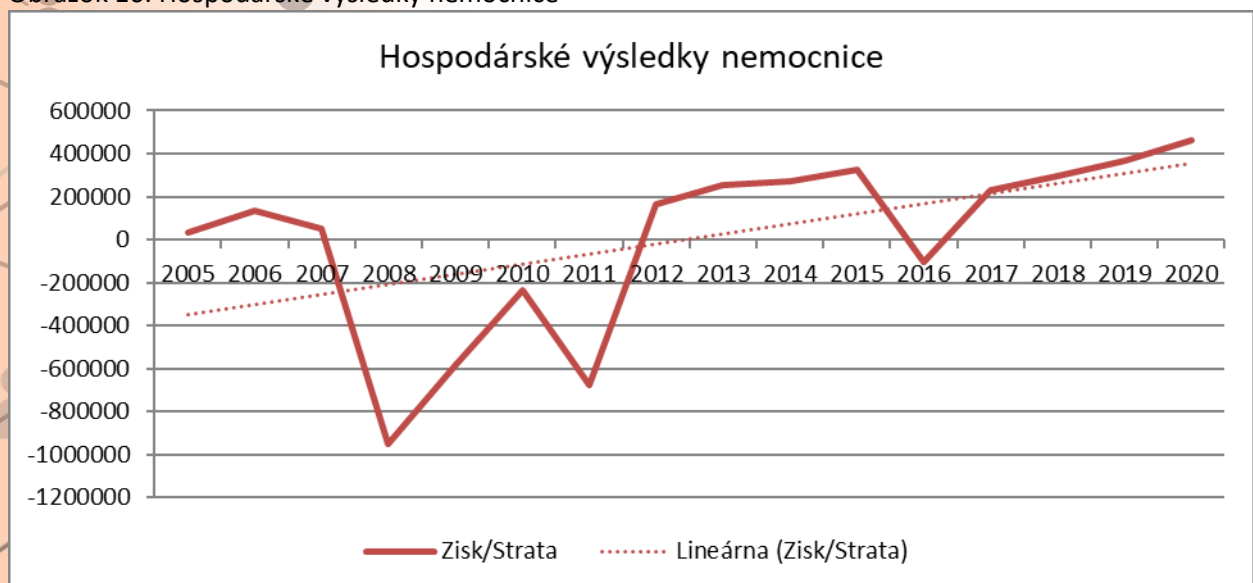
Obrázok 15: In. Bonity



Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

V poslednom grafe sa venujeme prezentácii hospodárskych výsledkov nemocnice Levoča od roku 2005 znamená to od obdobia, kedy bola nemocnica prevzatá od Prešovského samosprávneho kraja do správy mesta Levoča. Z tohto sú zrejmé turbulentné obdobia, kedy nemocnica prechádzala rôznymi obdobiami až po rok 2011. Od tohto obdobia nemocnica viac menej pravidelne dosahuje kladné hospodárenie, ktoré je založené na reálnych výsledkoch.

Obrázok 16: Hospodárske výsledky nemocnice



Zdroj: vlastné spracovanie na základe podkladov

Spolupráca mesta Levoča a spoločnosti AGEL SK v zmysle vyššie uvedených finančných ukazovateľov poukazuje na výhodnosť spolupráce samosprávy a súkromného partnera – súkromného sektora. Ak si len uvedomíme, že celkové príjmy mesta Levoča za rok 2020 predstavujú čiastku cca 19 mil. eur, pričom celkové výnosy Nemocnice a.s., Levoča za rok 2020 sa približujú sume 30 mil. eur /vid'. Graf č. 2/. Z tohto jednoduchého porovnania je zrejmé, že mesto Levoča by v súčasnosti /ani v minulých rokoch/ nebolo schopné prostredníctvom svojho rozpočtu dotovať aj fungovanie zdravotníckeho zariadenia v našom prípade Nemocnice a.s., Levoča. Samosprávy sú naďalej podfinancované pri prenose kompetencií, je preto nemysliteľné, aby bola samospráva /mesto, obec/ schopná financovať aj poskytovanie zdravotnej starostlivosti hoc pre svojich obyvateľov, ale aj občanov z iných miest a obcí regiónu Spiš.

V tabuľke č. 3 je sledovaný vývoj hospodárenia Nemocnice AGEL a.s., Levoča od roku 2005 až do roka 2020. V rokoch 2008 – 2011 Nemocnica AGEL a.s., Levoča prešla racionalizačnými opatreniami takého charakteru ako žiadne štátne zdravotnícke zariadenie do dnes. Prostredníctvom zdravotných poisťovní bola nemocnica nepriamo zrušiť napr. Gynekologicko-pôrodnické oddelenie pre nízky počet pôrodov /340 pôrodov ročne/. Zároveň zdravotné poisťovne svojou fylozofiou dotlačili nemocnicu v rámci zefektívnenia v tomto období sa znížil počet lôžok nemocnice z 407 na súčasných 309 lôžok. Takáto významná 25 % - ná redukcia lôžok prebehla v máloktorom zdravotníckom zariadení v SR. Z tabuľky č. 3 je vidieť, že aj tieto racionalizačné opatrenia mali pozitívny vplyv na hospodárenie nemocnice. Od roku 2011 je pravidelne v zisku a práve v roku 2021 sa vyrovnajú všetky straty kumulované z predchádzajúcich rokov. Táto skutočnosť zas pozitívne ovplyvní možnosť budúceho rozvoja tohto zdravotníckeho zariadenia, samozrejme s tým rizikom ak do tohto systému opätovne negatívne nevstúpi svojimi rozhodnutiami štát prostredníctvom MZ SR alebo zdravotných poisťovní.

Tabuľka 3 Výsledok hospodárenia

Nemocnica AGEL Levoča a.s.						
Výsledok hospodárenia za obdobie rokov 2005 - 2020						
Účtovné obdobie	HV za rok		Výška HV +zisk/-strata (EUR)	Prevod na účet nerozdelených o zisku/strát (EUR)	Stav účtu 428 (nerozdelený zisk) (EUR)	Stav účtu 429 (neuhradená strata) (EUR)
4.06	2005		32 045,79	16 029,73	16 029,73	0
6.07	2006		137 140,03	51 792,93	67 822,65	0
5.08	2007		51 972,87	20 617,90	88 440,55	0
9.09	2008		-936 961,23	-936 961,23	88 440,55	-936 961,23
12.09	Významná oprava účtovania výnosu týkajúceho sa minulých účtovných období cez účet HV(429) - odsúhlasené audítorom			-16 298,03	88 440,55	-953 259,26
8.10	2009		-584 113,74	-584 113,74	88 440,55	-1 537 373,00
6.11	2010		-233 130,39	-233 130,39	88 440,55	-1 770 503,39
4.12	2011		-674 112,32	-674 112,32	88 440,55	-2 444 615,71
4.13	2012		164 914,10	148 422,70	236 863,25	-2 444 615,71
4.14	2013		255 004,22	229 503,80	466 367,05	-2 444 615,71
9.15	2014		271 074,12	243 966,71	710 333,76	-2 444 615,71
4.16	2015		326 825,18	294 142,66	1 004 476,42	-2 444 615,71
3.17	2016		141 795,19	127 615,69	1 132 092,11	-2 444 615,71
12.17	Prepočet tvorby rezervy na odchodné a jubileá za minulé účtovné obdobia - oprava účtovania HV(428)			-205 005,00	927 087,11	-2 444 615,71
12.17	Odložená daň z titulu prepočtu tvorby rezervy na odchodné a jubileá za minulé účtovné obdobia - oprava účtovania HV(428)			43 051,05	970 138,16	-2 444 615,71
4.18	2017		232 440,03	209 196,03	1 179 334,19	-2 444 615,71
4.19	2018		293 010,85	263 709,85	1 443 044,04	-2 444 615,71
5.20	2019		368 233,23	331 410,23	1 774 454,27	-2 444 615,71
06/2021	2020		461 884,19	415 696,19	2 190 150,46	-2 444 615,71
	<b>Celkom</b>		<b>308 022,12</b>	<b>254 465,25</b>	<b>2 190 150,46</b>	<b>-2 444 615,71</b>
						<b>-254 465,25</b>

Zdroj: Vlastné spracovanie



Zhodnotenie majetku, dlhodobo vyvážené ekonomické vzťahy, dostupnosť zdravotníckych služieb pre širšie územie, kooperácia verejného a súkromného sektora sa ukázala ako najvhodnejšia alternatíva udržania konkrétneho zdravotníckeho štandardu, ktorý je možné sledovať od začiatku vstupu do tejto formy spolupráce. Práve tieto priame skúsenosti vrátane ekonomických ukazovateľov obohatené o aktuálny reprezentatívny prieskum Združenia miest a obcí Slovenska znásobujú význam verejno-súkromných partnerstiev v oblasti zdravotníctva, pričom by mali výrazne argumentačne prispieť k vecnej diskusii aj o stratifikácii nemocníc a pôsobeniu lekárov v území.

Slovenské zdravotníctvo by malo z celkového objemu financií Plánu obnovy a odolnosti v rokoch 2021-2027 vyčerpať 1 533 mil. Eur. Uvedené dáva nádej, že je tu šanca vyriešiť aspoň tie dlhodobo sa vlečúce najpálčivejšie problémy slovenského zdravotníctva, ktoré trápia slovenských pacientov, ale aj zdravotníckych pracovníkov, ktorí sa o pacientov starajú. V tejto súvislosti dúfame, že sa nám podarí poučiť z predchádzajúcich programovacích období a neopakovať staré chyby.

Samotné zdravotnícke zariadenia, ktoré sú prevádzkované súkromnými spoločnosťami (Svet Zdravia, Agel SK), ale aj niektorí zástupcovia štátnych zdravotníckych zariadení, ako aj Slovenská lekárska komora, Slovenská komora iných zdravotníckych pracovníkov dlhodobo upozorňujú, na niektoré kľúčové oblasti, od ktorých závisí celkový úspech zdravotníctva. Za všetky spomenieme, len niektoré, ktoré sa týkajú optimalizácie siete nemocníc (OSN), ako aj samotného čerpania finančných prostriedkov pre slovenské zdravotníctvo na roky 2021-2027.

1. Nie je možné uskutočňovať reformu siete nemocníc bez súčasne uskutočňovanej reformy zdravotníckych zariadení ambulantnej zdravotníckej starostlivosti. Ide o spojené nádoby. Zmeny v jednej oblasti automaticky predpokladajú úpravy v druhej.
2. Pokiaľ ide o primárnu ambulantnú zdravotnú starostlivosť, nielen miestna znalosť Slovenska, ale aj zahraničné dokumenty (Panel expertov EÚ pre efektívne spôsoby investovania do zdravia) už od roku 2014 Slovensku odporúčajú, že je potrebné zabezpečenie dôrazu na poskytovanie ambulantnej zdravotnej starostlivosti na Slovensku. Nielen prostredníctvom zvyšovania počtu lekárov primárnej zdravotnej starostlivosti, ale

hlavne prostredníctvom tvorby multiprofesionálnych tímov primárnej ambulantnej zdravotnej starostlivosti. Multiprofesionálny tím má pozostávať nie iba z lekárov a viacerých sestier, ale aj ďalších zdravotníckych profesionálov ako sú výživoví poradcovia, fyzioterapeuti, klinickí psychológovia, logopédi, laboratórni diagnostici.

3. Slovenská komora zdravotníckych pracovníkov už opakovane niekoľko rokov presadzuje výraznejšie zapojenie absolventov odboru verejné zdravotníctvo do primárnej ambulantnej zdravotnej starostlivosti. Je potrebná tvorba pracovných miest verejných zdravotníkov, ktorí by sa venovali prevencii populačného výskytu (infekčných a chronických neinfekčných ochorení na danom území obcí a miest, okresov)

4. Napokon to, že SR ma zaviesť lepšie rozdelenie úloh medzi lekármi a zdravotníckymi pracovníkmi ako nástroj na podporu rozvoja primárnej ambulantnej zdravotnej starostlivosti.

## 4. VEREJNO-PROSPEŠNÉ SLUŽBY V KONTEXTE PPP PROJEKTOV

Verejno–súkromné partnerstvá vs. podnikanie pri zabezpečovaní verejnoprospešných činností predstavujú ucelený pohľad poskytujúci východiská pre samosprávy s prihliadnutím na pomerne širokú paletu verejno-prospešných činností, ktoré mestá a obce zabezpečujú na základe ustanovení viacerých zákonov. Práve preto je dôležité vnímať verejno-súkromné partnerstvá aj v kontexte PPP projektov.

Spracovaná kapitola sa preto orientuje na charakteristiku definície pojmu verejnoprospešných činností, zabezpečovanie verejnoprospešných činností v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, verejnoprospešné činnosti a zákon o verejnom obstarávaní, ale aj na charakteristiku všeobecnej definície verejno-súkromných partnerstiev, typy partnerstiev. Tiež pojednáva o vhodnosť využitia formy súkromného partnerstva, resp. mýty vo vnímaní PPP projektov a Verejno-súkromné partnerstvá v oblasti verejnoprospešných služieb.

### 4.1. CHARAKTERISTIKA DEFINÍCIE POJMU VEREJNOPROSPEŠNÉ ČINNOSTI

V našich podmienkach (v legislatívnom prostredí SR) sa pojem verejno-prospešných činností uvádza vo viacerých definíciách, resp. charakteristikách. Z uvedeného dôvodu je potrebné urobiť obsahové porovnanie jednotlivých charakteristík v zmysle konkrétnych právnych predpisov.



## Základný prehľad podľa vybraných právnych noriem je uvedený v nasledujúcej tabuľke

Zákon	Č. 369/1990	Č. 213/1997	Č. 112/2018
	O obecnom zriadení	O neziskových organizáciách poskytujúcich verejnoprospešné služby	O sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Pojem	Verejnoprospešné služby	Všeobecne prospešné služby	Spoločensky prospešné služby
Definícia v §	4 ods. 3 bod g)	2 ods. 2	2 ods. 4
Obsah pojmu	<p>Najmä</p> <p>nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žúmp a miestnu verejnú dopravu</p>	<p>Najmä:</p> <p>a) poskytovanie zdravotnej starostlivosti,</p> <p>b) poskytovanie sociálnej pomoci a humanitárna starostlivosť,</p> <p>c) tvorba, rozvoj, ochrana, obnova a prezentácia duchovných a kultúrnych hodnôt,</p> <p>d) ochrana ľudských práv a základných slobôd,</p> <p>e) vzdelávanie, výchova a rozvoj telesnej kultúry,</p> <p>f) výskum, vývoj, vedecko-technické služby a informačné služby,</p> <p>g) tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva,</p> <p>h) služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti</p> <p>i) zabezpečovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu</p>	<p>Najmä:</p> <p>a) poskytovanie zdravotnej starostlivosti,</p> <p>b) poskytovanie sociálnej pomoci a humanitárna starostlivosť,</p> <p>c) tvorba, rozvoj, ochrana, obnova a prezentácia duchovných a kultúrnych hodnôt,</p> <p>d) ochrana ľudských práv a základných slobôd,</p> <p>e) vzdelávanie, výchova a rozvoj telesnej kultúry,</p> <p>f) výskum, vývoj, vedecko-technické služby a informačné služby,</p> <p>g) tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva,</p> <p>h) služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti,</p> <p>i) zabezpečovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu,</p> <p>j) poskytovanie finančných prostriedkov subjektom sociálnej ekonomiky na vykonávanie spoločensky prospešnej služby podľa písmen a) až i)</p>

Z vyššie uvedeného prehľadu vyplýva, že obsahová náplň jednotlivých pojmov je rozdielna, resp. vo všeobecnosti sa v legislatíve používajú viaceré definície charakterizujúce verejné služby (verejnoprospešné, resp. všeobecne prospešné, resp. spoločensky prospešné

služby). Z takto nastavených definícií je nevyhnutné ďalej vychádzať pri celkovom vnímaní rozsahu činností, ktoré samosprávy vykonávajú, resp. môžu vykonávať.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že samosprávy ako právnické osoby môžu v zmysle vyššie uvedených zákonov zabezpečovať v rôznej forme všetky vyššie uvedené verejné služby.

#### 4.2. ZABEZPEČOVANIE VEREJNOPROSPEŠNÝCH ČINNOSTÍ V ZMYSLE ZÁKONA O OBCENOM ZRIADENÍ

V aktuálnej praxi samosprávy pri zabezpečovaní verejnoprospešných činností v zmysle zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení využívajú nasledovné spôsoby:

- výkon verejnoprospešných činností prostredníctvom „vlastných“ spoločností, tj. samospráva je zriaďovateľom, resp. zakladateľom organizácii s vlastnou 100% majetkovou účasťou, a to vo forme ako:

- príspevková organizácia,
- obchodná spoločnosť (hlavne spoločnosť s ručením obmedzeným, akciová spoločnosť),

- Zabezpečenie výkonu verejnoprospešných činností prostredníctvom „kúpy“ uvedených služieb od súkromných podnikateľských subjektov,

Ako ďalšia možnosť sa javí kombinácia uvedených spôsobov, tj. „spoločný podnik“ subjektov samosprávy a súkromných podnikateľských subjektov.

##### Príspevková organizácia

Príspevková organizácia obce je právnická osoba obce, ktorej menej ako 50 % výrobných nákladov je pokrytých tržbami a ktorá je na rozpočet obce zapojená príspevkom. Samospráva ju zriaďuje Zriaďovacou listinou v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Zriaďovacou listinou príspevkovej organizácie sa určuje hlavne:

- názov príspevkovej organizácie,
- dátum zriadenia a trvanie príspevkovej organizácie,

- vymedzenie predmetu činnosti,
- štatutárny orgán,
- vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý príspevková organizácia spravuje,
- hospodárenie príspevkovej organizácie.

### **Obchodná spoločnosť**

Spoločnosť s ručením obmedzeným, resp. akciová spoločnosť ako najčastejšie využívané formy obchodných spoločností zriaďuje samospráva ako jediný spoločník, resp. akcionár zakladateľskou listinou.

### **Spoločnosť s ručením obmedzeným**

Obchodný zákonník stanovuje obsahové náležitosti, ktoré musia byť bezpodmienečne obsiahnuté (§ 110 ods.1) v zakladateľskej listine:

- obchodné meno a sídlo spoločnosti,
- určenie spoločníka, a to s uvedením názvu a sídla právnickej osoby, resp. mena a bydliska fyzickej osoby,
- predmet podnikania (činnosti) s.r.o.,
- výšku základného imania a výšku vkladu spoločníka a výšku splateného vkladu pri založení spoločnosti vrátane spôsobu a lehoty splácania vkladu, pri nepeňažných vkladoch je potrebné uviesť aj ich predmet a určenie peňažnej sumy, v akej sa nepeňažný vklad započítava na vklad spoločníka, ku ktorému sa zaviazal,
- mená a bydliská a rodné čísla prvých konateľov spoločnosti vrátane spôsobu, akým konajú v mene spoločnosti, pri zahraničnej fyzickej osobe sa uvádza dátum narodenia, ak rodné číslo nebolo pridelené,
- mená a bydliská a rodné čísla členov dozornej prvej dozornej rady, ak sa zriaďuje, pri zahraničnej fyzickej osobe sa uvádza dátum narodenia, ak rodné číslo nebolo pridelené,
- určenie správcu vkladu,
- výšku rezervného fondu, ak spoločnosť vytvára rezervný fond pri svojom vzniku, a výšku, do ktorej je spoločnosť povinná rezervný fond dopĺňať, a spôsob dopĺňania,



- výhody poskytnuté osobám podieľajúcim sa na založení spoločnosti alebo na činnostiach smerujúcich k nadobudnutiu oprávnenia na jej činnosť,
- predpokladané náklady spoločnosti súvisiace so založením a vznikom spoločnosti,
- ďalšie údaje, ak tak ustanovuje zákon – napr. pri nepeňažnom vklade musí byť v zakladateľskej listine uvedený tento nepeňažný vklad ako aj určená peňažná suma, v akej sa nepeňažný vklad započítava na vklad spoločníka,

### Akciová spoločnosť

Obchodný zákonník stanovuje obsahové náležitosti, ktoré musia byť bezpodmienečne obsiahnuté (§ 163 ods.1) v zakladateľskej zmluve:

- obchodné meno, sídlo a predmet podnikania spoločnosti,
- navrhované základné imanie,
- počet akcií, ich menovitú hodnotu, formu a podobu, ak sa majú vydať akcie rôznych druhov, ich názov a opis práv s nimi spojených, údaj o obmedzení prevoditeľnosti akcií, ak majú byť vydané akcie na meno, ktorých prevoditeľnosť je obmedzená,
- emisný kurz, za ktorý spoločnosť akcie vydáva,
- počet akcií, ktoré upisujú jednotliví zakladatelia,
- určenie predmetu nepeňažného vkladu a určenie peňažnej sumy, v akej sa nepeňažný vklad započítava za plnenie emisného kurzu akcií, ktoré zakladateľ upísal, ak sa zakladateľ zaväzuje vložiť do spoločnosti nepeňažný vklad,
- určenie správcu vkladov,
- predpokladané náklady spoločnosti súvisiace s jej založením a vznikom

### 4.3. VEREJNOPROSPEŠNÉ ČINNOSTI A ZÁKON O VEREJNOM OBSTARÁVANÍ

Samostatnú problematiku pri zabezpečovaní verejnoprospešných činností samosprávami predstavuje oblasť verejného obstarávania.

V zmysle Zákona č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní (§ 7 ods. 1) je verejným obstarávateľom:

- a) Slovenská republika zastúpená svojimi orgánmi,
- b) obec,
- c) vyšší územný celok,
- d) právnická osoba, ktorá spĺňa požiadavky podľa odseku 2,
- e) združenie právnických osôb, ktorého členmi sú výlučne verejní obstarávatelia uvedení v písmenách a) až d),

Právnická osoba podľa odseku 1 písm. d) je osoba založená alebo zriadená na osobitný účel plnenia potrieb všeobecného záujmu ktoré nemajú priemyselný charakter alebo obchodný charakter, a

- a) je úplne alebo z väčšej časti financovaná verejným obstarávateľom podľa odseku 1 písm. a) až d),
- b) je kontrolovaná verejným obstarávateľom podľa odseku 1 písm. a) až d) alebo,
- c) verejný obstarávateľ podľa odseku 1 písm. a) až d) vymenúva alebo volí viac ako polovicu členom jej riadiaceho orgánu alebo kontrolného orgánu.

Na základe vyššie uvedených definícií je presne špecifikovaný okruh subjektov, ktoré podliehajú povinnostiam vyplývajúcich z jednotlivých ustanovení Zákona o verejnom obstarávaní.

V prípade zabezpečovania verejnoprospešných činností „vlastnými“ spoločnosťami, (či už prostredníctvom príspevkových organizácií alebo obchodných spoločností s majoritnou majetkovou účasťou samosprávy) je každý takýto subjekt verejným obstarávateľom.

#### **4.4. CHARAKTERISTIKA VŠEOBECNEJ DEFINÍCIE VEREJNO-SÚKROMNÝCH PARTNERSTIEV, TYPY PARTNERSTIEV**

Rovnako ako pojem verejnoprospešných služieb aj pojem verejno-súkromných partnerstiev má široké vysvetlenie a môže byť zadefinovaný rôznym spôsobom.

Definícia pojmu verejno-súkromných partnerstiev pochádza z anglického výrazu public-private partnership (PPP).

Základné charakteristiky definujú PPP projekty ako projekty, ktorých cieľom je zabezpečenie verejných služieb alebo verejnej infraštruktúry a ktoré spĺňajú nasledovné podmienky:

- súkromný partner zabezpečí poskytovanie verejných služieb či inej funkcie namiesto samosprávy, alebo bude počas trvania zmluvy využívať verejný majetok,
- ako protihodnotu získa právo na platby od jeho konečných užívateľov alebo od samosprávy,
- jedná sa o dlhodobý zmluvný vzťah,
- súkromný partner prevezme na svoju stranu riziká a povinnosti v súvislosti s plnením inštitucionálnej funkcie alebo využívaním verejného majetku, ktoré obvykle nesie samospráva.

Definícia PPP projektov podľa Európskej komisie (Zelená kniha o PPP): „*Forma spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom za účelom financovania, výstavby, rekonštrukcie, prevádzky a údržby infraštruktúry a poskytovania služieb pomocou tejto infraštruktúry.*“

Vo všeobecnosti sa PPP projekty vyznačujú nasledovnými základnými charakteristikami:

- PPP projekty sú využívané na zabezpečenie verejnej služby, ktorú definuje zadávateľ, teda samospráva. Napriek tomu, že službu zabezpečuje súkromný partner, zostáva zadávateľ zodpovedný za jej zabezpečenie,
- Zadávateľ definuje požadované výstupy projektu a nie vstupy. Výstupy by mali byť definované takým spôsobom, aby boli ľahko merateľné a kvantifikovateľné a zadávateľ tak mohol hodnotiť výkon súkromného partnera,
- Zadávateľ prenáša na súkromného partnera niektoré riziká, ktoré obvykle nesie sám, či už ide o riziko finančné, technické alebo prevádzkové, riziko dostupnosti či riziko dopytu po danej službe,
- Vo väčšine projektov súkromný partner infraštruktúru navrhne, postaví, sám financuje a prevádzkuje (tzv. DBFO). Toto spojenie podporuje inovatívny prístup súkromného sektora a zodpovednú kalkuláciu nákladov životného cyklu projektu (napr. motivácia




využiť pre výstavbu vysokokvalitné materiály, ktoré vyžadujú minimálne náklady na údržbu počas prevádzky a pod.),

- Po ukončení výstavby a začatí poskytovania služieb v požadovanej kvalite zadávateľ začne súkromnému partnerovi platiť pravidelné platby alebo mu umožní výber úhrad priamo od konečných užívateľov alebo tretích strán, resp. sa tieto platby kombinujú,
- Zadávateľ alebo koneční užívatelia súkromnému partnerovi v podobe pravidelných platieb „splácajú“ náklady na výstavbu a prevádzku infraštruktúry resp. poskytovanie služieb a zároveň mu tvoria i primeraný zisk. Aktuálna výška platieb platených zadávateľom je závislá od kvality výkonu súkromného partnera alebo od dopytu,
- Pre realizáciu PPP projektu súkromný partner obvykle založí osobitnú účelovú spoločnosť SPV – zadávateľovi toto usporiadanie umožňuje hladké monitorovanie výkonu súkromného partnera,
- Zmluva je obvykle dlhodobá (trvá aj niekoľko desiatok rokov), pričom dlhodobosť projektov motivuje súkromný sektor k inováciám a efektívnemu rozdeleniu nákladov životného cyklu v čase.

### Typy projektov

Štruktúra PPP projektov je rôzna, ale najčastejšie rozlišujeme 5 základných typov PPP projektov, ktoré sa líšia v zapojenosti partnerov a rozdelení rizík medzi partnermi.

Základné typy projektov:

 <p>Typy projektov</p>	Design – bid- build Návrh, výstavba
	Operation and maintenance Prevádzka a údržba
	Build – operate – transfer Výstavba, prevádzka, prevod
	Design – build – finance – operate Návrh, výstavba, financovanie
	Build – own – operate Výstavba, vlastníctvo, prevádzka

### Charakteristika typov:

#### 1. Design – bid – build (DBB)

Zadávateľ špecifikuje zadanie projektu a súkromný partner reaguje na zadanie navrhnutím riešenia pre konkrétnu zákazku. V prípade, že je zadávateľ (samospráva) spokojný s navrhovaným riešením, dochádza k vybudovaniu infraštruktúry. Tá je od začiatku vo vlastníctve zadávateľa.

#### 2. Operation and Maintenance (OM)

Na rozdiel od 1. typu, kde súkromný partner vybuduje infraštruktúru a potom ju odovzdá k správe a údržbe samospráve, sú projekty typu OM spravované a udržiavané súkromným partnerom. Popritom vlastné aktíva sú na strane verejného sektora. Všetky projektované činnosti musia prebiehať v rámci zmluvného vzťahu. Za tieto poskytované služby môžu byť platby buď fixné alebo motivačné. Zodpovednosť za údržbu a správu v tomto prípade preberá súkromný partner. V podstate sa jedná o typ výrazne príbuzný outsoucingu.

#### 3. Build – Operate – Transfer (BOT)

Ide o spojenie viacerých fáz projektového cyklu. Úlohou súkromného partnera je zabezpečenie prípravy, realizácie aj prevádzky a údržby projektu. Aktíva sa nachádzajú na strane súkromného partnera, ale len po dobu trvania projektu. Po uplynutí toho času toto aktívum aj prevádzku odovzdá súkromný partner zadávateľovi projektu, tj. samospráve za vopred dohodnutých podmienok a vo vopred dohodnutom stave.

#### 4. Design – Build – Finance – Operate (DBFO)

Tento typ sa vyznačuje prenesením zodpovednosti za návrh, projekt, realizáciu, financovanie, správu a udržiavanie na súkromného partnera. Tento typ je komplexnejší než BOT a podobá sa na klasickú koncesiu. Verejný sektor predpokladá, že súkromný partner dokáže na financovanie obstaráť prostriedky efektívnejšou cestou alebo využiť nové formy financovania napríklad dotácie. Súkromný partner zodpovedá za väčšinu rizík spojených s projektom. Vlastníkom projektu pri DBFO je po celý čas súkromný sektor.

#### 5. Build – own – operate (BOO)

Tento typ je často porovnávaný s privatizáciou, pretože po celú dobu trvania má aktíva vo svojom vlastníctve súkromný partner. Tieto aktíva financuje, spravuje a udržiava. Úlohou samosprávy je regulácia projektu.

**Rozdelenie PPP projektov z pohľadu Európskej komisie:**

- Zmluvné PPP – partnerstvo verejného a súkromného partnera je založené výlučne na zmluvnom spojení,
- Inštitucionálne PPP – založenie spoločného podniku

**PPP projekty podľa formy spoplatnenia:**

- Priame spoplatnenie (koncesia) – platby smerujú priamo od koncových užívateľov, súkromný partner nesie riziko dopytu,
- Nepriame spoplatnenie – vopred dohodnuté fixné platby za dostupnosť od verejného partnera, súkromný partner nesie riziko dostupnosti
  - Kombinácia priameho a nepriameho spoplatnenia

**Výhody a nevýhody PPP projektov**

Charakteristika výhod, resp. nevýhod PPP projektov je vysoko individuálna, nakoľko výrazne závisí od konkrétnej situácie a zamerania v akej sa daný projekt tvorí.

Vo všeobecnosti sa medzi hlavné výhody PPP projektov radí:

- Mobilizácia súkromného kapitálu – pomáha preklenúť nedostatok finančných prostriedkov vo rozpočte samosprávy, ktoré sú určené na zaisťovanie infraštruktúry a služieb,
- Rýchlejšia realizácia – súkromný sektor prenáša na seba zodpovednosť za vypracovanie projektu a realizáciu,
- Znižovanie nákladov na dobu životnosti projektu – súkromný partner pracuje na viacerých fázach projektu naraz,
- Prenos rizika na súkromný sektor – súkromný partner lepšie a skôr odhadne možné riziká a zároveň na nich rýchlejšie a lepšie reaguje ako samospráva. Cieľom rozloženia rizika je umožniť každej strane mať na starosti tie riziká, ktoré dokáže lepšie riadiť.
- Motivácia k zvýšeniu a zlepšeniu výkonov – riziko motivuje súkromného partnera na zvyšovanie výkonnosti a zdokonaľovanie riadenia, nakoľko samospráva hradí záväzky voči súkromnému partnerovi až v okamihu, kedy je špecifikovaná služba dodaná v požadovanej kvantite a kvalite



- Zapojenie inovácií – súkromný partner má, vzhľadom k motivácii zaistiť špecifikovanú službu čo najefektívnejšie a najkvalitnejšie, snahu používať pre riešenie projektu a dosahovanie maximálneho zisku najlepšie dostupné technológie, inovácie a know-how. Tým, že za zabezpečenie danej služby bude zodpovedný súkromný sektor, bude mať verejný sektor prístup k technológiám a prístupom, ktoré by inak ostali preňho nedostupné, prípadne by neboli tak špecificky vyvinuté pre konkrétny projekt.

#### **Vo všeobecnosti sa medzi hlavné nevýhody PPP projektov radí:**

- Vyššia cena projektov – dôvodom vyšších nákladov spojených s realizáciou PPP projektov je skutočnosť, že súkromný sektor musí produkovať zisk, aby kompenzoval prijaté riziká. Dôvodom finančnej náročnosti PPP projektov je, že finančný trh, na ktorom si súkromný partner musí zaistiť finančné zdroje pre realizáciu projektu, požaduje vyššie úroky od súkromného partnera ako od samosprávy.
- Náročnosť prípravy a dlhodobá menšia flexibilita – nevyhnutné je zabezpečiť komplexnú prípravu z právneho, finančného i technického pohľadu. Nakoľko sa zmluvy pripravujú na dlhšie obdobie, ich flexibilita je značne obmedzená a akékoľvek zmeny v zmluve by boli veľmi zložité a nákladné.
- Súkromná participácia v prirodzených monopoloch – možnosť vzniku prirodzených monopolistov, čo má za následok zvýšenie ceny a zníženie výstupu k dosiahnutiu vyššieho zisku.
- Strata kontroly nad projektom – ak súkromný partner zabezpečuje významnú časť investície a nesie podstatnú časť rizík, potom vyžaduje relevantnú pozíciu v rozhodovacom procese o spôsobe či cene za poskytovanú službu. Samospráva musí zabezpečiť, že verejný záujem bude kedykoľvek chránený.
- Nedostatočná miera zodpovednosti samosprávy za službu – niekedy môže mať verejnosť vyššiu mieru citlivosti na úroveň zodpovednosti samosprávy za verejný projekt alebo službu. V prípade PPP projektu je pre verejnosť táto zodpovednosť menej čitateľná ako pri konvenčnom poskytovaní služby. Tento fakt môže vyústiť do verejnej kritiky PPP alebo súkromného partnera, prípadne do požiadavky angažovanosti verejného partnera v regulácii a kontrole PPP projektu.

- Možný sociálny aspekt – pri realizácii PPP projektov môžu zaniknúť niektoré „štátne“ pracovné miesta.

### Vhodné sektory pre PPP projekty:

Väčšina komunálnych, resp. verejných služieb môže profitovať zo silných stránok spolupráce verejného a súkromného sektora prostredníctvom PPP projektov. Vhodnými sektormi môžu byť:

- Výstavba a prevádzka verejných budov, škôl, internátov, nemocníc, domov dôchodcov, športovísk,
- Vodné hospodárstvo, čističky, kanalizácia,
- Tepelné hospodárstvo, diaľkové rozvody tepla, teplárne,
- Odpadové hospodárstvo, skládky, spaľovne, odvoz odpadu,
- Cesty, mosty, tunely,
- Verejné osvetlenie,
- Sociálny, resp. nájomné byty,
- Parkoviská, parkovacie domy, výber parkovného,
- Údržba verejných priestranstiev, atď.

### Výber z príkladov dobrej praxe Česká republika

Jedným z dôvodov, kvôli ktorým sa Verejno-súkromné partnerstvá stavajú relevantným zdrojom financovania municipálnych potrieb je ich vyššia miera efektivity oproti verejným zákazkám, a samozrejme, absencia dostatku vlastných finančných prostriedkov na ich realizáciu vo vlastnej rozpočtovej réžii. Aj priame skúsenosti zo samospráv v Českej republike ukazujú na reálny prínos a naplnenie pôvodných očakávaní od správne nastavených VSP projektov.

#### Športová hala v meste Tachov

Cieľom projektu na báze VSP bolo vybudovanie viacúčelového športového areálu na nevyužitej ploche, ktorá bola pôvodne skládka. Samospráva v roku 2007 vybrala súkromného partnera, ktorý sa zaviazal prevádzkovať a spravovať areál počas 15 rokov na svoje náklady. Mesto Tachov v tejto súvislosti deklarovalo a zmluvne sa zaviazalo k tomu, že umožní

súkromnému partnerovi vyberať poplatky a prevádzkovať doplnkové komerčné služby, napríklad prevádzkovať bufet. Súkromný partner tak poskytol samospráve finančné prostriedky, ktorú samospráva reinvestovala ako čiastočnú úhradu výstavby, ktorá pritom bola riadnou verejnou zákazkou v zmysle zákona o verejnom obstarávaní. Športový areál slúži verejnosti na základe vopred dohodnutých a zmluvou upravených pravidiel medzi samosprávou a súkromným partnerom. Do tejto palety príkladov z obrali športu patri aj vybudovanie športovo-kultúrneho areálu v meste Brno a prevádzkovanie zimného štadióna v meste Říčany.

### **Teplárstvo v Bohumíne**

V meste Bohumín bola uzavretá koncesná zmluva pre teplárenské hospodárstvo. Počas koncesnej zmluvy je súkromný partner zodpovedný za prevádzku a rekonštrukcie vodohospodárskej infraštruktúry, a tiež za jej ďalšie budovanie. Súkromný partner nesie zodpovednosť za zásobovanie pitnou vodou, čistenie odpadových a zrážkových vôd a likvidáciu kalov. Na základe zmluvy vyberá poplatky od konečných užívateľov, pričom ich príjem závisí od využívania poskytovaných služieb. Za využívanie infraštruktúry, ktorú vlastní samospráva následne súkromný partner hradí dohodnutý príjem. Podobná forma spolupráce je tiež súčasťou verejno-súkromného partnerstva v Bohumíne a Kopřivnici.

### **Verejná doprava v Ústi nad Labem**

Aj toto sú oblasti v ktorých majú samosprávy v Čechách konkrétne skúsenosti. V meste Třebíč ide o revitalizáciu autobusového terminálu. V Ústi nad Labem sa formuluje zmluva, na základe ktorej bude súkromný partner 15 rokov spravovať, udržiavať a prevádzkovať celkovo 376 zastávok verejnej dopravy, pričom postupne budú všetky zrekonštruované. Príjmom súkromného partnera je prenájom z reklamy na ich plochách.

## **4.5. VYBRANÉ ASPEKTY STAVEBNÍCTVA**

V tejto kapitole sme sa zamerali na vybrané aspekty stavebníctva s dôrazom na problematiku nájomných bytov a cestnú infraštruktúru, hlavne s dôrazom na cesty a mosty.

Z hľadiska zákona č. 213/1997 Z.z. o neziskových organizáciách poskytujúcich verejnoprospešné služby a zákona č. 112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych



podnikoch sa za všeobecne prospešné služby, resp. spoločensky prospešné služby považuje aj zabezpečovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu.

### Porovnanie sociálnej situácie v SR, ČR a Rakúsku v roku 2016

Sociálnu situáciu v týchto krajinách charakterizuje miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia (viď tab.)

Tabuľka 4 Sociálna situácia v SR, ČR a Rakúsku v roku 2016

Ukazovateľ	SR	ČR	Rakúsko
Miera rizika chudoby alebo soc. vylúčenia v %	18,1	13,3	18,0
Hranica rizika príjmovej chudoby v PPS v €	6 304	7 508	13 514

Zdroj: Eurostat

Pozn.: Miera rizika chudoby alebo soc. vylúčenia je súhrnný indikátor, ktorý je zhrnutím 3 ukazovateľov: miera rizika chudoby, miera závažnej materiálnej deprivácie a podiel osôb, žijúcich v domácnostiach s nízkou intenzitou práce

Hranica rizika príjmovej chudoby sa odvíja od výšky príjmu (60% ekvivalentného národného disponibilného príjmu na spotrebnú jednotku) v absolútnej hodnote je v každej krajine iná.

Partia kúpnej sily, ide o umelo vytvorenú jednotku, ktorá vyrovnáva kúpnu silu jednotlivých mien, stiera tak rozdiely v cenových hladinách medzi krajinami a umožňuje ich porovnanie.

Základným strategickým dokumentom pre oblasť sociálneho bývania v SR je Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020, ktorú vypracovalo Ministerstvo dopravy a výstavby SR.

Sociálne bývanie má v SR rôzne formy podpory ako je napr. nájomné bývanie vo vlastníctve miest a obcí, sociálne bývanie ako súčasť sociálnych služieb (nocľaháreň, útulok, domov na pol ceste, zariadenie núdzového bývania, nízkoprahové denné centrum), príspevok na bývanie ako súčasť systému pomoci v hmotnej núdzi či jednorazový príspevok na osamostatnenie sa pre mladých dospelých z detských domovov.

### Zhrnutie základných všeobecných poznatkov v oblasti nájomného bývania:

Všeobecne známe poznatky charakterizujú podiel existujúceho nájomného bývania na Slovensku ako nedostatočný. Uvedené konštatovanie vyplýva z viacerých historických skutočností (predovšetkým "masívny predaj podnikových, resp. štátnych a mestských bytov" začiatkom 90-tych rokov). Výsledkom je aktuálny pomer - viac ako 90 % bytov je v súkromnom vlastníctve a podiel nájomného bývania nedosahuje ani 10 %.

Podiel nájomného bývania v "porovnateľných" krajinách je výrazne vyšší - ČR 21 % a AUT 42%.

Vo všeobecnosti sa vlastnícke bývanie charakterizuje, ako určené pre bývanie príjmovu stredných a vyšších skupín obyvateľstva, čo na základe vyššie uvedeného pomeru na Slovensku úplne neplatí.

Situácia v oblasti bývania na Slovensku z hľadiska štruktúry nájomných bytov je nasledovná:

- 3 % bytov sú verejné nájomné byty (vo vlastníctve samosprávy),
- 3,5 % bytov sú vo vlastníctve stavebných bytových družstiev,
- 3 % bytov sú vlastníctve fyzických osôb,
- komerčné nájomné bývanie v podstate neexistuje.

#### 4.6. PODPORA VEREJNÉHO NÁJOMNÉHO BÝVANIA

Celkový pomer, resp. podiel nájomného bývania ako takého a jeho základné porovnanie v rámci európskeho priestoru v zjednodušenom pohľade charakterizuje mieru rozvoja nájomného bývania ako výrazne nedostatočnú. Objektívne zhodnotenie vyžaduje výrazne komplexnejší pohľad na celkovú problematiku. Základným ukazovateľom sa javí stanovenie optimálneho pomeru nájomného bývania v rámci celkovej ponuky bývania, resp. akú hodnotu nájomného bývania by bolo potrebné dosiahnuť.

V podmienkach SR sa podpora **nájomného bývania** chápe ako **podpora sociálneho bývania**. Za sociálne bývanie sa podľa zákona č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení zákona č. 134/2013 Z.z. považuje bývanie obstarané s použitím verejných prostriedkov určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie fyzických osôb, ktoré si nemôžu obstaráť bývanie vlastným pričinením.

Uvedené zákony zároveň v rozhodujúcej miere (spolu s vykonávacími predpismi) nastavujú aj rámec podpory, resp. spôsoby financovania ich realizácie.

V období rokov 2004 - 2020 bolo prostredníctvom spolufinancovania zo zdrojov Ministerstva dopravy a výstavby SR a Štátneho fondu rozvoja bývania obstaraných celkom 34 508 bytov na území celého Slovenska.

### Vývoj poskytnutých dotácií

Prehľad poskytnutých dotácií na obstaranie nájomných bytov na účel sociálneho bývania v rokoch 2004-2020 je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 5: Poskytnuté dotácie na obstaranie nájomného bytu na účel sociálneho bývania v rokoch 2004-2020

Rok	Počet prefinancovaných žiadostí	Počet bytov	Poskytnutá dotácia EUR	Priemerná dotácia na 1 bj. v €
2004	133	2 540	25 814 231,89	10 163,08
2005	149	2 714	33 390 323,97	12 302,99
2006	210	3 602	41 861 469,83	11 621,73
2007	162	2 780	30 327 391,62	10 909,13
2008	192	3 408	41 492 166,24	12 174,93
2009	145	2 653	33 170 690,00	12 503,09
2010	147	2 344	29 803 260,00	12 714,70
2011	126	1 589	18 993 400,00	11 953,05
2012	107	1 288	16 055 310,00	12 465,30
2013	81	1 399	16 714 080,00	11 947,16
2014	130	2 007	33 480 430,00	16 681,83
2015	109	1 900	31 182 190,00	16 411,68
2016	89	1 350	24 503 140,00	18 150,47
2017	90	1 524	25 958 590,00	17 033,20
2018	73	1 385	26 344 360,00	19 021,20
2019	59	999	18 139 700,00	18 157,86
2020	54	1 026	18 836 020,00	18 358,69

zdroj: www.mindop.sk



### Z predchádzajúceho prehľadu možno konštatovať:

- počet prefinancovaných žiadostí (podporených projektov) má v globále klesajúcu tendenciu, najväčší počet v roku 2006 - 210, najmenší v roku 2020 - 54,
- počet podporených bytov súvisí s počtom prefinancovaných žiadostí, tj. najviac bytov bolo podporených v rokoch 2004 až 2010, trend od roku 2010 má klesajúcu tendenciu (s výnimkou rokov 2014 a 2015), najviac podporených bytov bolo v roku 2006 - 3 602, najmenej - 999 v roku 2019,
- celková výška poskytnutej dotácie v rozhodujúcej miere ovplyvňuje počet prefinancovaných žiadostí, resp. počet podporených bytov. Najväčší objem dotácie bol poskytnutý v roku 2008, najmenší v roku 2012.
- dotácia po prepočte na 1 podporený byt má stúpajúcu tendenciu. Najväčší nárast bol zaznamenaný v roku 2014, kedy priemerná poskytnutá dotácia na 1 byt vzrástla o cca 4 700,- €. Uvedené súvisí s legislatívnymi zmenami (zvýšenie percentuálneho pomeru dotácie),

Z hľadiska zabezpečenia úplných informácií je potrebné predchádzajúce údaje doplniť aj o zamietnuté žiadosti na obstaranie nájomných bytov na účel sociálneho bývania v rokoch 2013-2020.

Tabuľka 6: Zamietnuté žiadosti na obstaranie nájomného bytu na účel sociálneho bývania v rokoch 2013-2020

Rok	Počet zamietnutých žiadostí	Počet bytov	Požadovaná dotácia EUR	Priemerná dotácia na 1 bj v €
2013	5	58	628 680,00	10 839,31
2014	96	1 256	20 905 270,00	16 644,32
2015	88	1 180	19 518 232,00	16 540,87
2016	85	1 462	24 795 180,00	16 959,77
2017	29	517	9 151 898,00	17 701,93
2019	8	132	2 169 660,00	16 436,82
2020	18	409	7 170 870,00	17 532,69

Zdroj: www.mindop.sk

**Prehľad o zamietnutých žiadostiach vytvára nasledujúce hodnotenia:**

- najväčšia miera zamietnutých žiadostí bola v roku 2016 v objeme až 24 795 tis. €, čo predstavovalo porovnateľný objem vo vzťahu k podporeným projektom,
- počet a objem zamietnutých žiadostí hlavne v rokoch 2014-2016 jednoznačne znamená, že **o oblasť nájomného, resp. sociálneho bývania majú samosprávy záujem.**

**Vyhodnotenie:**

Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať nasledujúce závery a odporúčania:

- počet podporených projektov (tým pádom aj počet podporených nájomných bytov) v rozhodujúcej miere závisí od objemu poskytnutých dotácií,
- trend narastajúcej podpory na 1 obstaraný byt pri zachovaní porovnateľného celkového objemu poskytnutých dotácií jednoznačne znamená celkový pokles podporených projektov, resp. podporených bytov.
- vysoká úroveň zamietnutých žiadostí hlavne v rokoch 2014-2016 bola v rozhodujúcej miere daná nielen tzv. limitovanými zdrojmi štátneho rozpočtu (nedostatok zdrojov, resp. prekročenie rozpočtu), ale aj vysokou "chybovosťou" projektov,
- vysoká chybovosť otvára otázku veľkej tzv. administratívnej náročnosti pri podávaní žiadostí o poskytnutie dotácie na obstaranie nájomného bytu,
- z predchádzajúceho záveru vyplýva aj potreba vysokej profesionálnej náročnosti problematiky nájomného bývania, ktorá nie je dostatočne odborne pokrytá v jednotlivých samosprávach,
- nakoľko celkový dopyt samospráv po nájomnom bývaní prevyšuje možnosti financovania prostredníctvom podpory zo štátneho rozpočtu dostáva sa do popredia aj **možnosť zapojenia súkromného sektora prostredníctvom súkromného nájomného bývania ale aj prostredníctvom verejno-súkromných partnerstiev.**

**Praktické skúsenosti a poznatky v procese realizácie projektov verejného nájomného bývania:**

Financovanie obstarania nájomných bytov na základe Zákona č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov a Zákona č. 150/2013 Z.z. o Štátnom fonde rozvoja bývania sa vo všeobecnosti realizuje v troch základných formách:

- výstavba nájomného bytu v bytovom dome, resp. stavebné úpravy ostatných budov na bývanie alebo stavebné úpravy nebytového priestoru, ktorými sa získa nájomný byt,
- kúpa nájomného bytu v bytovom dome, polyfunkčnom dome,
- nájomné byty je možné obstaráť aj na základe uzatvorenej zmluvy o budúcej kúpnej zmluve a následne kúpnej zmluvy, ktorá bude uzatvorená najneskôr do konca mesiaca december v druhom kalendárnom roku nasledujúcom po roku, v ktorom bola uzavretá zmluva.

### **Základné charakteristiky, resp. vyhodnotenie jednotlivých foriem financovania obstarávania nájomných bytov:**

Nakoľko obstaranie nájomných bytov je z hľadiska náročnosti poznania celkovej legislatívy a problematiky výrazne zložitejšie, je možné konštatovať, že pri realizácii projektov nájomného bývania je vzťah samosprávy (obec, kraj) a zhotoviteľa, resp. investora, oveľa dôležitejší nielen po stavebnej stránke, ale aj z hľadiska komplexného vnímania uvedenej problematiky. Pozícia investora, resp. zhotoviteľa sa nemôže obmedziť len na vykonanie stavebného diela, ale musí zohľadňovať aj špecifiká nájomného bývania ako špeciálneho produktu.

Na základe vyššie uvedeného je dôležité vnímať jednotlivé možnosti obstarania nájomných bytov z hľadiska vzájomných výhod a nevýhod, tj. zameranie sa na ich jednotlivé silné a slabé stránky a to nie len zo strany samosprávy, ale dôležitá je vzájomná previazanosť vzťahov, ktorá v rozhodujúcej miere napomáha k celkovej úspešnej realizácii projektu.

Výstavba nájomného bytu:

Základná charakteristika:

- investorom celého projektu je samospráva (obec, resp. kraj),
- všetky súvisiace činnosti, resp. celková zodpovednosť je od začiatku prípravy až po celkovú realizáciu projektu na strane samosprávy,
- "priebežné" financovanie v priebehu výstavby,

Výhody z pohľadu samosprávy:

- úplná kontrola nad celkovým procesom obstarania, resp. výstavby,
- prehľadné, zákonom jasne špecifikované riešenie z pohľadu verejného obstarávania.



Nevýhody z pohľadu samosprávy:

- vysoké odborné nároky vyplývajúce z pomerne zložitej problematiky nájomného bývania,
- vyššia ekonomická náročnosť v etape prípravy projektov (náklady na projektovú dokumentáciu, stavebné povolenie, verejné obstarávanie),
- čerpanie úveru už v procese výstavby, tj. samospráva spláca úver zo ŠFRB ešte pred samotným skolaudovaním bytov, resp. pred daním bytov do užívania,
- vyššie riziko prípadných problémov spojených s realizáciou.

Positíva z pohľadu zhotoviteľa, ktoré možno zároveň priradiť k možným slabým stránkam z pohľadu samosprávy:

- "nezainteresovanosť" v oblasti nájomného bývania, zhotoviteľ rieši vyslovene stavebnú časť, nakoľko jeho zmluvný vzťah so samosprávou vyplýva zo Zmluvy o dielo,
- "priebežné" financovanie, tj. zhotoviteľ nepotrebuje viazať väčšie finančné krytie, úhrada za vykonané práce sa vykonáva v zmysle Zmluvy o dielo,
- menší stupeň zodpovednosti z hľadiska uvedenia diela do prevádzky, pozícia zhotoviteľa sa "končí" prevzatím diela ako takého.

### Kúpa nájomného bytu

Základná charakteristika:

- tento spôsob realizácie obstarania nájomných bytov možno charakterizovať ako "opačný mechanizmus" v porovnaní s výstavbou,
- prvotným investorom celého projektu je "predávajúci", tj. súkromný investor,
- celková zodpovednosť za realizáciu projektu od prípravy až po finálnu realizáciu je na strane investora,
- samospráva do uvedeného procesu vstupuje až na jeho konci, tj. pri kúpe zrealizovaných nájomných bytov.

Výhody z pohľadu samosprávy, ktoré možno zároveň chápať aj ako obmedzenia na strane súkromného investora:

- zodpovednosť celého procesu je na strane investora,

- nižšia ekonomická náročnosť na začiatku procesu (náklady na projektovú dokumentáciu, stavebné povolenia, prípadné náklady spojené so vzťahom k pozemkom, na ktorých sa projekt realizuje znáša investor),
- vyriešená problematika verejného obstarávania (kúpa nehnuteľností nepodlieha zákonu o verejnom obstarávaní),
- nakoľko celkový proces je na zodpovednosti investora, riziko problémov v procese realizácie je výrazne nižšie ako pri realizácii obstarania výstavbou,
- samospráva reálne do procesu vstupuje až v čase skolaudovaných nájomných bytov.

Hlavné nevýhody, resp. skutočnosti, ktoré znižujú atraktivitu uvedeného spôsobu realizácie predovšetkým zo strany investorov sú nasledovné:

- ekonomická neistota na strane investora pred, resp. v procese realizácie, tj. investor realizuje projekt bez "istoty" následného predaja samospráve, nakoľko samospráva žiada o poskytnutie finančných zdrojov až na základe skolaudovanej nehnuteľnosti,
- neisté konečné prefinancovanie projektu (nemožnosť zaručenia prefinancovania zo strany ŠFRB, resp. štátneho rozpočtu v čase pred realizáciou projektu) komplikuje dostupnosť, resp. zvyšuje cenu cudzích zdrojov pri zabezpečení kapitálu potrebného na realizáciu,
- časové hľadisko - odo dňa skutočnej realizácie až po reálne prefinancovanie. V ideálnom časovom predpoklade sa obdobie od stavebného ukončenia projektu až po jeho reálne prefinancovanie (po splnení všetkých ostatných predpokladov) pohybuje v rozmedzí od niekoľkých mesiacov až roka.

Posledný spôsob možno označiť ako "podskupinu" v rámci kúpy nájomných bytov – obstaranie na základe zmluvy o budúcej kúpnej zmluvy.

Prínos uvedenej možnosti bol po zavedení od roku 2014 badateľný ako na celkovom počte žiadostí, tak aj na celkovom počte podporených bytov.

Základný rozdiel medzi obstaraním kúpou a tzv. budúcou kúpou spočíva v možnosti schváliť prefinancovanie projektov pred samotnou realizáciou, tj. nemusí byť splnená podmienka zrealizovanej výstavby nájomných bytov.

Uvedený mechanizmus rieši, resp. odstraňuje hlavné nevýhody popísané pri charakteristike obstarania nájomných bytov prostredníctvom kúpy, hlavne zo strany investorov.

Takto schválené projekty (pred samotným začiatkom realizácie) rozhodujúcim spôsobom menia pozíciu investora, riešia jeho ekonomickú neistotu (istota prefinancovania je zabezpečená už pred samotnou realizáciou projektu) rovnako ako dostupnosť zabezpečenia cudzích zdrojov na realizáciu projektu (bankový sektor získava základnú istotu v podobe schváleného prefinancovania).

Za negatívum, ktoré v konečnom dôsledku v súčasnosti výrazne ovplyvňuje využívanie mechanizmu "budúcej kúpy" treba označiť komplikovanú problematiku a nejednoznačnosť v oblasti verejného obstarávania.

V súčasnosti sa objavuje viacero rozhodnutí o pochybení samospráv pri verejnom obstarávaní, ktorými sú udelené finančné sankcie za nedodržanie správneho postupu pri obstarávaní nájomných bytov v zmysle Zákona o verejnom obstarávaní.

Porušenia zo strany verejných obstarávateľov majú rôzny charakter, ale principiálne súvisia v rozhodujúcej miere so samotným nejasným postupom, resp. nastavením podmienok v procese verejného obstarávania.

Ďalšie prebiehajúce konania napovedajú, že problematika môže byť ešte komplikovanejšia. Konštatovania o porušení zákona o verejnom obstarávaní a následné zdôvodnenia, resp. udelenie pokút neriešia základnú otázku, tj. ako majú verejní obstarávatelia správne postupovať.

Samotný problém nespočíva v tom, že verejní obstarávatelia podceňujú, resp. nevykonávajú procesy verejného obstarávania, ale v spôsobe, ako takom, tj. špecifickosť problematiky je tak zásadná, že môže viesť k záveru - realizácia obstarania nájomných bytov prostredníctvom zmluvy o budúcej kúpnej zmluve z hľadiska verejného obstarávania je vysoko riziková.

V súčasnosti dochádza v niektorých prípadoch až k extrémnemu spôsobu riešenia, tj. úrad pre verejné obstarávanie žaluje o neplatnosť kúpnej zmluvy účastníkov zmluvného vzťahu. V prípade zrušenia platnosti uzatvorených kúpnych zmlúv z takto špecifikovaných dôvodov môže vzniknúť precedens, ktorý bude mať obrovský dosah na všetky zainteresované strany,



tj. nielen na účastníkov kúpnej zmluvy, ale aj na financujúce inštitúcie (Ministerstvo dopravy a výstavby SR a Štátny fond rozvoja bývania).

### **Zapojenie súkromného sektora do nájomného bývania**

Problematiku zapojenia právnických osôb do nájomného bývania možno považovať za dôležitú predovšetkým z dôvodu predchádzajúceho konštatovania, tj., že sektor komerčného nájomného bývania prevádzkovaný právnickými osobami na Slovensku vlastne neexistuje.

V posledných rokoch sa prijali legislatívne úpravy, na základe ktorých sa vytvorili základné legislatívne podmienky zatriktívnenia účasti neziskových organizácií a súkromných právnických osôb do oblasti nájomného bývania. Ide predovšetkým o možnosť poskytnutia úveru zo ŠFRB, resp. čerpania dotácie pre neziskové organizácie a možnosť zapojenia tzv. iných právnických osôb do mechanizmu čerpania podpory zo strany ŠFRB.

Aj napriek týmto pozitívnym zmenám je podiel využívania vyššie uvedených nástrojov minimálny.

### **Neziskové organizácie v oblasti bývania**

Ako základ možno vnímať skúsenosti zo zahraničia, ktoré sú mimoriadne cenným zdrojom inšpirácie, nakoľko ponúkajú dlhodobu udržateľnú riešenia v kombinácii s preukázateľnými očakávanými prínosmi.

V krajinách, kde nájomné bývanie zaujíma dôležité miesto na trhu s bytmi, dlhodobo pôsobia neziskové bytové organizácie. Ako príklad môže slúžiť Holandsko, Švédsko a Rakúsko, kde majú rozvinutú práve oblasť sociálneho nájomného bývania. Okrem základnej funkcie zameranej na zabezpečenie nájomného bývania pre rodiny s nízkym príjmom, preberajú neziskové organizácie na seba aj starostlivosť a obnovu tohto bytového fondu.

Vo svete pôsobia spravidla ako verejné obchodné spoločnosti s ručením obmedzeným, akciové spoločnosti (pri ktorých je však zákaz platby dividend), spoločnosti s ručením obmedzením, neziskové organizácie, ktoré majú charakter nadácií. Veľká časť týchto spoločností plní charakter verejnoprospešných organizácií. Ako príklad môže slúžiť Švédsko, Nemecko a Francúzsko. Svoju činnosť prevádzkujú hlavne v rámci obce, skupiny obcí, okresu, resp. niekoľkých okresov. Napríklad Verejnoprospešná organizácia HLM, ktorá pôsobí vo Francúzsku zahŕňa približne 900 podnikov a spoločností. Podniky majú rôzne zameranie a právnu formu a sú oslobodené od dane z nehnuteľnosti. Verejný sektor sám osebe

nespravuje žiadne bytové domy. Organizácia HLM spravuje viac ako 3 milióny bytov, významný je však podiel rekonštrukcií nájomných bytových domov.

Ďalším príkladom je Rakúsko. V oblasti bývania zaujímajú vysoko významnú pozíciu neziskové bytové organizácie, ktoré majú právnu formu bytového družstva (52 %), spoločnosti s ručením obmedzeným (43 %) a akciovej spoločnosti (5 %). Spoločnosť BUWOG, založená v roku 1959, je jedným z najväčších bytových združení v Rakúsku a pôsobí ako spoločnosť s ručením obmedzeným. Pri zabezpečovaní činnosti BUWOG-u sa uplatnilo viacero zásad. Jednou z dôležitých je napríklad to, že spoločnosť má preferenčný prístup k dotáciám na bývanie. Ceny, ktoré si účtoval BUWOG, museli postačovať na pokrytie nákladov na výstavbu a správu nájomných bytov, zisk mohol predstavovať 4 až 5 % z hodnoty nehnuteľností a pod.

Hlavné mesto Viedeň je charakterizované ako najväčší komunálny vlastník bytov v Európe. Zo všetkých obyvateľov Viedne býva každý štvrtý Viedeňčan v obecnom byte. Celkovo vlastnila Viedeň v roku 2013 približne 220 000 obecných bytov. Vďaka tomu je najväčšou domovou správou v Európe. Viedeň každý rok prideliť približne 10 000 obecných bytov. Od roku 1994 sa takmer jedna tretina (68 842 bytov) vybudovala nanovo. Viac ako polovica týchto komunálnych bytových domov sa v rokoch 1994 až 2005 obnovila a prispôbila modernému štandardu. Išlo celkovo o 2 522 budov so 122 000 bytmi. Náklady na sanáciu predstavovali 2,9 miliardy eur. Mesto Viedeň celkovo investovalo v uvedenom období do modernej výstavby bytov 4,829 miliardy eur.

Neziskové bytové organizácie môžu prispieť k riešeniu bytového problému z nasledujúcich dôvodov:

- neziskové bytové organizácie sa neorientujú na tvorbu zisku, ale ich činnosť má verejnoprospešný charakter,
- majú v zmysle Zákona č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov pri splnení stanovených podmienok prístup k dotáciám,
- straty vznikajúce v oblasti sociálneho bytového fondu môžu kompenzovať prostredníctvom podnikateľských činností zameraných na zisk, napr. výstavbou bytov pre bonitných zákazníkov za trhové ceny,

- v prípade výstavby nájomných bytov neziskové bytové organizácie zabezpečujú celý cyklus výstavby od projektovania a realizácie stavieb cez správu, údržbu a modernizáciu bytového fondu, prípadne až po likvidáciu stavby, v dôsledku čoho nastáva posun k posudzovaniu efektívnosti výstavby na základe nákladov životného cyklu.

Kontrola a správa neziskových bytových organizácií je v Európe zabezpečovaná rôznorodým spôsobom. V severnej Európe je zvyčajne obec najdôležitejším zakladateľom alebo akcionárom neziskovej bytovej organizácie a zároveň zabezpečuje kontrolu finančného riadenia. V Taliansku sú to regióny, ktorých reprezentanti sú dosadzovaní do IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) ako predsedovia správnych rád. Spolkové krajiny v Nemecku zase majú dôležitú úlohu vtedy, keď súkromné realitné spoločnosti z oblasti sociálneho bývania prestanú pôsobiť. Potom ich agenda môže dočasne prejsť práve na tieto orgány.

Na základe vyššie uvedených skúseností zo zahraničia je možné konštatovať, že riešenie bytovej politiky miest a obcí na Slovensku prostredníctvom vytvorenia vlastných neziskových bytových organizácií má niekoľko výhod. Samospráva (obce, kraje) má legislatívne obmedzenia, ktoré negatívne ovplyvňujú aj investície do nájomného bytového sektora. Ide predovšetkým o oblasť získavania cudzích úverových zdrojov na výstavbu nájomných bytov, efektívnu správu nájomného bytového fondu, ako aj ich následnú obnovu.

### **Súkromné právnické osoby v oblasti nájomného bývania**

Medzi základné problémové oblasti zapojenia sa súkromných právnických osôb do oblasti nájomného bývania možno zhrnúť nasledujúce ekonomické faktory:

- nemožnosť podieľať sa na dotačnej schéme (tzv. iné právnické osoby nie sú oprávnenými žiadateľmi na poskytnutie dotácie zo strany MDaV SR),
- nerentabilné investície do výstavby nájomných bytov,
- pri využití prostriedkov ŠFRB dlhoročná viazanosť kapitálu (dlhodobé obmedzenie možnosti následného prevodu vlastníckeho práva k danej nehnuteľnosti),
- regulácia výšky nájomného,
- obmedzenia prenájmu fyzickým osobám podľa výšky príjmu.

Nerentabilita investícií do výstavby nájomných bytov súvisí aj s daňovou problematikou. Nevyhnutné daňové úpravy, ktoré môžu zatraktívniť záujem súkromného sektora sú viazané



napr. na rýchlejšie odpisy, zároveň aj na možnosť odpočítania DPH pri výstavbe bytového domu, kde sa byty budú prenajímať fyzickým osobám (bez DPH). Podľa súčasnej legislatívy si prenajímateľ (developer) v takomto prípade nemôže odpočítať DPH.

### **Návrh zákona o podpore štátneho nájomného bývania**

V oblasti podpory nájomného bývania na Slovensku sa v súčasnom období pripravuje nová forma podpory, tzv. Zákon o podpore štátneho nájomného bývania, ktorou plánuje štát zapojiť do výstavby nájomných bytov súkromný sektor. Uvedená nová legislatívna úprava si na základe dôvodovej správy k navrhovanému zneniu zákona kladie za ciele nasledovné oblasti:

- zapojenie súkromného sektora do štátom podporovaného nájomného bývania predpokladá, že výstavba nájomných bytov bude mať pozitívny vplyv na štátny rozpočet cca 315 miliónov EUR za každých postavených 10 000 bytov,
- využitie voľných zdrojov na finančných trhoch, prostredníctvom zapojenia dôchodcovských správcovských spoločností alebo iných fondov do systému,
- vytvorenie 2 – 3 % výnosu garantovaných fondov v II. piliery p.a. (indexované),
- 30 % lacnejšie nájomné oproti komerčnému nájmu, čím sa má podporiť bývanie pre strednú a nižšiu príjmovú skupinu obyvateľstva, najmä mladé rodiny s deťmi,
- byty štátom podporovaného nájomného bývania budú situované v rámci celého Slovenska a ich výstavba bude riadená dopytom,
- regulovaná cena nájomného,
- zvýšenie mobility pracovnej sily v regiónoch,
- podpora zamestnancov a zamestnávateľov prostredníctvom nezdaniteľných príspevkov na nájomné,
- stabilita a predvídateľnosť na minimálne 25 rokov,
- štíhle fungovanie novovzniknutej agentúry s odhľadovanými nákladmi.

Navrhovaný model štátom podporovaného nájomného bývania má fungovať nasledovne:

Štát má v uvedenom modeli zastupovať štátna agentúra zriadená na podporu nájomného bývania, ktorá má v zmysle návrhu zákona nasledovné kompetencie:

- vytvárať podmienky a nástroje pre rozvoj štátom podporovaného nájomného bývania,

- určovať pravidlá pre výber investičných partnerov,
- zabezpečiť výber investičných partnerov,
- posudzovať návrhy investičných partnerov na uzavretie investičnej zmluvy,
- určovať pravidlá schvaľovania projektu nájomného bývania,
- schvaľovať projekt nájomného bývania podľa investičnej zmluvy,
- uzatvárať, meniť a ukončovať investičné zmluvy,
- priebežne hodnotiť plnenie investičných zmlúv investičnými partnermi,
- predkladať vláde SR kritériá, návrh na určenie výšky nájmu v bytoch štátom podporovaného nájomného bývania, návrh pravidiel výberu investičných partnerov, návrh na výber investičných partnerov, návrh na uzavretie, zmenu a ukončenie každej investičnej zmluvy, návrhy na prijatie iných rozhodnutí v oblasti vytvárania podmienok a nástrojov pre rozvoj štátom podporovaného nájomného bývania,
- zriaďovať a vykonávať správu garančného fondu,
- zriaďovať a vykonávať správu databázy záujemcov (register nájomcov) na uzatvorenie nájomných zmlúv pre projekty nájomného bývania,
- viesť a aktualizovať register prenajímateľov.

Vytvorenie novej inštitúcie (Agentúry na podporu štátneho nájomného bývania) a nezapojenie Štátneho fondu rozvoja bývania do navrhovanej podpory nájomného bývania je zdôvodnené jeho obmedzenými možnosťami a kompetenciami v zamýšľanom rozsahu. Štátny fond rozvoja bývania je úzko napojený na štátny rozpočet a neumožňuje využitie schémy založenej na spolupráci so súkromným sektorom.

Nová forma podpory predpokladá, že výstavba nájomných bytov bude realizovaná investičným partnerom zo súkromného sektora počas trvania investičnej zmluvy uzatvorenej so štátom prostredníctvom novovzniknutej agentúry. Navrhované nastavenie modelu zároveň predpokladá 25-investičný horizont, ktorý je stanovený na základe minimálneho trvania investičnej zmluvy.

Výstavbu a nadobúdanie bytových domov by mal investičný partner realizovať prostredníctvom svojich dcérskych spoločností, ktoré majú plniť funkciu realitných spoločností, zároveň prenajímateľov. Možnosťou financovania má byť aj predaj podielových listov v investičných fondoch otvorených investičným partnerom pre fyzické osoby,

právnické osoby, ako aj predajom dlhopisov fyzickým osobám, právnickým osobám a inštitucionálnym investorom.

Model predpokladá zavedenie zníženej sadzby DPH vo výške 5 % zo základu dane pri dodaniach, ak ide o dodanie stavby, a to vrátane pozemku, na ktorom stavba stojí. Uvedená sadzba DPH sa uplatní aj pri činnostiach spojených s obnovou alebo prestavbou takýchto stavieb vrátane stavebných a montážnych prác. Uvedená znížená sadzba sa použije len na dodanie bytových priestorov, ktoré sa nebudú prenajímať v rámci štátom podporovaného nájomného bývania, ale budú slúžiť ako nebytové priestory určené na obchod a poskytovanie služieb.

Zároveň model predpokladá možnosť zapojenia do systému aj zamestnávateľov prostredníctvom dobrovoľného príspevku. Maximálna mesačná výška príspevku na nájomné na 1 m<sup>2</sup> bytu je 4 €, pri peňažnom strope príspevku stanovenom na 360 € mesačne.

Združenie miest a obcí Slovenska k navrhovanému zneniu zákona vznieslo viaceré zásadné pripomienky, ktoré je možné zhrnúť nasledovne:

- nereflektovanie na regionálne špecifiká v oblasti bývania,  
Nie je zrejmé, akým spôsobom sa bude zisťovať dopyt po nájomnom bývaní v regiónoch, nakoľko sa nepredkladajú fakty a čísla, ale len dohady a predpoklady,
- nie je jasný vplyv na samosprávy, resp. akým spôsobom bude do uvedeného modelu zapojená samospráva,  
Akákoľvek výstavba sa bude vždy uskutočňovať na území obcí a miest v súlade s územnými plánmi. Nakoľko sa predpokladá masívny nárast počtu bytov, vyvoláva to otázky súladu s územnoplánovacou dokumentáciou a následne dopadov na sociálnu infraštruktúru a ďalšie investície, ktoré výrazne vplývajú na samosprávy, nakoľko ich samospráva musí poskytnúť.
- nájomný charakter štátom podporovaných bytov,  
Model predpokladá dobu trvania investičnej zmluvy na obdobie maximálne 25 rokov, tj. neráta sa s možnosťou, že takto vzniknuté byty zostanú nájomnými. Môže to mať za následok, že v dlhodobom horizonte sa nájomný sektor nerozšíri, nakoľko byty budú v konečnom dôsledku predané do osobného vlastníctva.
- Vznik novej agentúry,



V súčasnosti existuje dostatok inštitúcií v oblasti bývania, ktoré by vedeli zákonom navrhované činnosti vykonávať aj bez potreby zriadenia novej agentúry

- Nejasný užívateľ systému,

Návrh zákona nešpecifikuje, kto má byť užívateľom systému podporovaného bývania. Vo všeobecnosti je definované len to, že ide o dospelú fyzickú osobu, bez dlhov v Sociálnej a zdravotnej poisťovni, bez dlhov v daňovom systéme, či exekučných konaniach. O ďalších podmienkach má rozhodnúť vláda na základe návrhu Agentúry. Jasné a konkrétne určenie fyzických osôb, ktorí majú profitovať zo štátneho nájomného bývania je nevyhnutným predpokladom pre naplnenie cieľov, ktoré sú v oblasti sociálnej politiky určené ako nosné. Zároveň nie je v zákone určené, kto bude vyhodnocovať splnenie podmienok a najmä neurčuje, kto rozhodne o pridelení bytu konkrétnemu záujemcovi.

- Prehodnotenie daňových nástrojov,

Uplatnenie navrhovaných daňových nástrojov na podporu využívania tohto modelu štátneho nájomného bývania je možné považovať za diskriminačné, nakoľko uplatnenie týchto daňových nástrojov sa môže vzťahovať len na subjekty v systéme štátom podporovaného nájomného bývania, tj. nemôžu ho uplatniť všetky subjekty, ktoré sa zaviažu prevádzkovať nájomné bývanie. V tomto kontexte je možné uviesť, že v súčasnosti už existuje určitý typ subjektov – sociálne podniky bývania, ktoré uplatňujú zníženú sadzbu DPH vo výške 10 %. Pri týchto podnikoch je definovaná cieľová skupina nájomníkov do výšky max. možného príjmu. Je teda predpoklad, že cieľové skupiny štátom podporovaného nájomného bývania budú mať oveľa vyššie príjmy a napriek uvedenému majú mať zníženú DPH na úrovni 5 %.

#### **Odporúčania/námety v oblasti existujúceho systému podpory nájomného bývania:**

1. Prehodnotiť možnosť zosúladenia a viacročného zastabilizovania finančných rámcov v rámci rozpočtov ŠFRB (úver na obstaranie nájomného bytu, resp. technickej vybavenosti) a štátneho rozpočtu (dotácie na obstaranie nájomného bytu na sociálne účely, resp. na obstaranie technickej vybavenosti).
2. Možnosťou zníženia ekonomickej a časovej záťaže samospráv sa môže javiť aj predkladanie žiadostí, resp. schvaľovanie zdrojov financovania na základe investičného

zámeru, tj. pred právoplatným stavebným povolením, napr. na základe potvrdenej žiadosti o vydanie stavebného povolenia, resp. schválenia príslušným orgánom žiadateľa.

3. Vysoká administratívna náročnosť súvisí aj so samostatným procesom požiadania a následnej kontroly o "nenávratné" dotačné zdroje (MDaV SR) a "úverové" zdroje (ŠFRB).

Zjednodušenie procesu žiadania a následnej kontroly (v mnohých bodoch sú jednotlivé požiadavky obidvoch inštitúcií duplicitné) bude mať efekt v znížení "chybovosti" jednotlivých projektov.

4. Nakoľko s prípravou jednotlivých projektov sú spojené finančné náklady (predovšetkým náklady na projektovú dokumentáciu, stavebné povolenia, vykonanie verejného obstarávania) má zníženie administratívnej náročnosti pre samosprávu aj veľký ekonomický význam.

5. Pri zachovaní trendu nárastu priemernej podpory na 1 byt a pri zachovaní porovnateľnej úrovne celkových zdrojov financovania, (keďže predpoklad výrazného navýšenia zdrojov financovania nie je reálny) je dôležité sa zaoberať možnosťou úpravy percentuálnych pomerov jednotlivých druhov podpôr, tak aby bolo možné uspokojiť väčší počet uchádzačov, tj. podporiť viac bytov.

6. V spolupráci s Úradom pre verejné obstarávanie jednoznačne vyriešiť, resp. adresne stanoviť postup v procese verejného obstarávania pri realizovaní obstarania nájomných bytov tzv. budúcou kúpou. V súčasnosti už existuje viacero rozhodnutí o pochybení samospráv pri verejnom obstarávaní, ktorými sú udelené finančné sankcie za nedodržanie správneho postupu v zmysle Zákona o verejnom obstarávaní.

7. Zvážiť možnosť kooperácie samosprávy a investorov aj pri realizácii tzv. developerských projektov výstavby bytov. Možnosť spolupráce môže byť realizovaná zaviazaním investora ponúknuť samospráve istý podiel bytov v novopostavených bytových domoch, ktoré sú určené na komerčný predaj. Nastavenie "povinného" podielu nájomných bytov v nových developerských projektoch, ktoré by bol investor povinný ponúknuť samospráve musí byť závislé od presne stanovených podmienok, resp. požiadaviek obidvoch zúčastnených strán (investor, samospráva), tak aby boli dodržané všetky princípy trhovej ekonomiky, resp. aby neboli deformované podmienky na trhu s bývaním.

#### 4.7. DOPRAVNÁ INFRAŠTRUKTÚRA

Ako vysoko aktuálna sa v podmienkach SR javí problematika v oblasti rekonštrukcií, opráv a údržby mostných objektov, ktorá je v mimoriadne zanedbanom technickom stave, veľmi podobne ako cestná dopravná sieť.

Cestnú infraštruktúru na Slovensku hierarchicky tvoria diaľnice, rýchlostné cesty, cesty I., II. a III. Triedy a miestne komunikácie. V rámci decentralizácie verejnej správy bola časť kompetencií v doprave prevedená na samosprávy. Na obce bolo prevedené vlastníctvo miestnych komunikácií v intravilánoch obcí a vlastníctvo ciest II. a III. triedy, vrátane mostných objektov bolo prevedené na samosprávne kraje. Vlastníctvo diaľnic, rýchlostných ciest a ciest I. triedy zostalo štátne. Súčasná situácia v stavebno-technickom stave mostov a účinnosť systému opráv a údržby je v alarmujúcom stave.

Nakoľko z celkového stavu mostov II. a III. triedy 5 395 je v troch najhorších stupňoch 1 154 z nich javí sa možnosť rozvinutia verejno-súkromných partnerstiev v tejto oblasti ako jedna z možností riešenia vzniknutej situácie.

Celkový vývoj stavu mostov za posledných 16 rokov má veľmi nepriaznivú tendenciu. Počet mostov na cestách II. a III. Triedy v najlepšom stave klesol takmer na polovicu z 3 498 na 1 763. Počet mostov v troch najhorších stupňoch stavebno-technického stavu vzrástol viac ako dvojnásobne z 486 na 1 154.

V roku 2004 bolo v najlepších troch stupňoch stavebno-technického stavu takmer 63% všetkých mostov, v roku 2020 to bolo už len necelých 33%. Presne opačný trend bol zaznamenaný v najhorších troch stupňoch stavebno-technického riešenia. Počet mostov v týchto skupinách vzrástol v roku 2020 na viac ako 21% z necelých 9% v roku 2004.

Pri súčasnom stave prístupu samosprávnych krajov, resp. samospráv k správe mostov bude narastať počet uzávierok mostov ako aj nepredvídateľných kolapsov (napr. obce Sirník, Sitné, most cez vodnú priehradu Ružín).

Pri priemernej životnosti mosta 100 rokov je potrebné každoročne obnovovať jedno percento všetkých mostov na cestách II. a III. Triedy, tj. 54 mostov ročne. Podľa zistených



údajov za všetky samosprávne kraje sa v rokoch 2017-2020 zlepšil stupeň stavebno-technického stavu spolu pri 87 mostoch, tj. čo je priemerne 22 mostov ročne.

Nevyhnutné opravy by teda mali prebiehať v 2,5 násobnom rozsahu ako sa v skutočnosti vykonávajú.

### **Dôvody nevyhovujúceho stavu:**

#### **1. Chýbajúce ľudské kapacity**

V jednotlivých regionálnych správach ciest tvoria zamestnanci, ktorých pracovná náplň sa prevažne týka mostov menej ako 2% celkového počtu zamestnancov. Jedná sa hlavne o kvalifikovaných odborných pracovníkov (certifikovaných zamestnancov s príslušným vzdelaním), tzv. prehliadkárov, ktorí môžu vykonávať bežné a hlavné prehliadky mostov. Uvedený nedostatok má vplyv na nedostatočný výkon kontrol a následne aj nesprávne zaradenie jednotlivých mostov do príslušných stupňoch stavebno-technického stavu.

Správne nastavený systém starostlivosti o mosty musí mať zabezpečený dostatok personálu, techniky a financií na všetky činnosti, teda aj na prehliadky, bežné opravy, údržbu aj modernizáciu.

#### **2. Nesprávna informovanosť o stave mostov**

Mosty sa okrem evidencie v majetku evidujú aj v informačnom systéme cestnej databanky. Výsledky prehliadok mostov vrátane návrhov prác na odstránenie zistených porúch, rovnako ako výsledky vykonaných diagnostík, či informácie o vykonaných prácach pri oprave mostov boli do systému vkladané oneskorene aj s viacročným odstupom dokonca neboli vložené vôbec.

#### **3. Formálna kontrola činnosti správcov**

V súčasnosti sa nevykonáva žiadna kontrola zameraná na systém hospodárenia s mostami. Plnenie povinností v tejto oblasti je len na zodpovednosti správcov.

#### **4. Údržba, opravy a modernizácia mostov sú neúčinné**

Nie sú stanovené dostatočne konkrétne a merateľné ciele, kritériá a merateľné ukazovatele v oblasti správy mostov.

## 5. Nedostatočné finančné zdroje na dlhodobú obnovu

Samosprávne kraje vyčleňujú pre správcov dopravnej infraštruktúry približne 10% zo svojho rozpočtu. Z tohto objemu je priamo na mosty využitých iba približne 1,5%. Nakoľko viac 67 % mostov na cestách II. a III. Triedy má viac ako 50 rokov, pričom 27.7% mostov má viac ako 70 rokov uvedené zdroje sú nedostačujúce čo potvrdzuje aj vyššie uvedený vývoj stavu mostov.

Celkovou identifikáciou nedostatkov v oblasti stavebného stavu ciest II., III. Triedy a miestnych komunikácií a ich objektov (mosty, priepusty) sa zaoberá aj návrh priorít pre Partnerskú dohodu SR na roky 2021-2027. Uvedená problematika je zahrnutá v rámci cieľa Prepojenejšia Európa.

Navrhované opatrenia v oblasti podpory dopravy majú výrazný potenciál prispieť k zvýšeniu konkurencieschopnosti regiónov, zlepšeniu mobility obyvateľstva a tovarovej prepravy a s tým spojeným potenciálom rastu zamestnanosti. V rámci návrhu priorít má byť zlepšenie regionálnej dopravnej obslužnosti podporené investíciami do modernizácie ciest II. a III. triedy, v súlade s Plánmi udržateľnej mobility regiónov. Podpora má byť prednostne určená na okresy, kde cesty II. a III. triedy tvoria nosnú kostru cestnej infraštruktúry doplnenú cestami III. Triedy. Spravidla sú v nevyhovujúcom až havarijnom stave, vrátane mostných objektov a zariadení pre peších v ich prietahoch obcami. Rovnako sa to vzťahuje aj na miestne komunikácie, ktoré sú vo veľkej miere v nevyhovujúcom stave a to nielen miestne komunikácie tvoriace prietahy ciest vyššieho významu obcami a mestami, ale aj ich základná sieť. Nekvalitný stav miestnych komunikácií vytvára prekážky v dostupnosti verejnej dopravy, jej konkurencieschopnosti a súčasne je aj zdrojom ohrozenia bezpečnosti nemotorových účastníkov dopravy. Hlavnými zdrojmi sú nekvalitné konštrukcie, mostné objekty a priepusty v havarijnom stave, absencia chodníkov, otvorené priekopy. Súčasťou projektov má byť rekonštrukcia miestnych komunikácií a ich objektov v obciach a mestách, kde je situácia najviac kritická z pohľadu bezpečnosti a ohrozenia hromadnej dopravy. Smerovanie projektov je zamerané na zvýšenie kapacity dopravného spojenia, kvality mobility a zvýšenie bezpečnosti dopravy. Dôraz bude kladený hlavne na zabezpečenie kvalitnej dopravnej

obslužnosti území, ktoré často ležia mimo hlavných trás a vyžadujú silnú podporu hromadnej dopravy pri zabezpečení mobility a redukcii regionálnych rozdielov.

### **Možnosti riešenia, návrhy a odporúčania:**

**1.** Riešenie problematiky systémovým prístupom. Nejedná sa len o nastavenie udržateľného spôsobu financovania zo všetkých vyššie spomenutých zdrojov, ale je potrebná celková úprava procesov. Ako možnosť sa javí aj využitie skúseností zo zahraničia.

V ČR je zákonom č. 104/2000 Sb. zriadený Štátny fond dopravnej infraštruktúry, ktorý bol zriadený aj za účelom financovania výstavby, modernizácie, opráv, údržby alebo správy ciest alebo diaľnic. Zároveň príjmy fondu plynú okrem iného aj z výnosovej cestnej dane, podielu z výnosov zo spotrebnej dane z minerálnych olejov, výnosov z mýtného.

Od roku 2000 do roku 2020 bolo z uvedeného fondu poskytnutých viac ako 3 000 príspevkov jednotlivým mestám a obciam v celkovom objeme 6,109 mld. Kč na zvyšovanie bezpečnosti budovaním bezbariérových chodníkov, 2,997 mld. Kč na cyklochodníky a 1.691 mld. Kč na križovanie komunikácií.

**2.** Nevyhnutnosť využívania všetkých dostupných finančných prostriedkov na dlhodobú obnovu mostov, tj. nielen vlastných finančných zdrojov (rozpočet VÚC, resp. samosprávy), úverových zdrojov a zdrojov z prostriedkov Európskej únie.

**3.** Možnosti samospráv, resp. VÚC na zlepšenie stavu infraštruktúry v rámci vlastného rozpočtu sú obmedzené najmä skutočnosťou, že dokážu len v malej miere ovplyvniť príjmovú časť svojho rozpočtu. V tejto súvislosti sa ako významná možnosť z dlhodobého hľadiska javí vstup súkromného partnera, resp. využitie verejno-súkromných partnerstiev.

**4.** Dôraz na zlepšenie kontrolnej činnosti technického stavu, zvýšenie kapacity ľudských zdrojov, resp. zefektívnenie využitia existujúcich kapacít formou centralizácie ich činnosti. Podcenená a poddimenzovaná otázka kontrolnej činnosti má za následok, že mosty neboli zaradené v niektorom z najhorších stupňov stavebno-technického stavu a napriek tomu došlo k jeho náhlemu kolapsu s následkom okamžitého uzatvorenia.



## 5. FINANCOVANIE PPP PROJEKTOV Z POHĽADU KOMERČNÝCH BÁNK

### 5.1. ANALÝZA SÚČASNÉHO STAVU

Súčasná štruktúra verejnej správy v SR Najvýznamnejšími determinantmi tvorby organizačnej štruktúry verejnej správy na území daného štátu sú: vývoj územného a správneho členenia, počet a veľkosť územných jednotiek, uplatňovaná miera decentralizácie, resp. centralizácie, politická situácia, rozsah originálnych, ale aj prenesených kompetencií, možnosti miestneho finančného systému a pod.

Územno-správne členenie SR je upravené v šiestich právnych predpisoch:

- zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorý poskytuje základné členenie SR na 8 krajov a 79 okresov,
- nariadenie vlády č. 258/1996 Z. z., ktorým sa vydáva Zoznam obcí a vojenských obvodov tvoriacich jednotlivé okresy, to znamená, že nariadenie vlády člení jednotlivé mestá a obce do konkrétnych okresov,
- zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých právnych predpisov,
- zákon č. 254/2007 Z. z. o zrušení krajských úradov a o zmene a doplnení zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 263/2006.

Územné a správne členenie obsahuje delenie územia štátu na územné celky a správne celky. Podľa zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky sú samosprávnymi územnými celkami Slovenskej republiky obce a vyššie územné celky. Správnymi celkami sú kraje a okresy a tiež vojenské obvody (správne celky slúžiace na zabezpečenie úloh obrany štátu) a obce, ak podľa osobitných zákonov vykonávajú štátnu správu. Územný obvod vyššieho územného celku je zhodný len s územným obvodom kraja. Postavenie, pôsobnosť a orgány samosprávy vyšších územných celkov ustanovuje osobitný

zákon. Vojenský obvod zriadený podľa osobitného zákona nie je súčasťou obce ani vyššieho územného celku.

Efektívne fungujúca verejná správa by mala byť samozrejmosťou v každej vyspelej demokratickej spoločnosti. Jej predstavitelia (či už volení alebo menovaní) nesú zodpovednosť za činnosť úradov, organizácií a inštitúcií zastrešujúcich spravovanie verejných záležitostí a úspech či neúspech vládnej politiky sa prejaví nie len v ekonomickom raste krajiny či regiónov, ale aj v procese volieb, ktorých výsledok je odrazom spokojnosti alebo nespokojnosti občanov s uspokojovaním potrieb vo verejnom záujme.

Napriek tomu, že súčasné komerčné banky na slovenskom trhu majú bohatú skúsenosť vo financovaní či už verejnej správy ako aj podnikateľských subjektov, chýba skúsenosť vo financovaní PPP projektov.

Modely financovania, ktoré boli vyskúšané v okolitých krajinách na slovenskom bankovom trhu boli uplatnené len v čiastočne. Odpoveďou, prečo je to tak, sú riziká, ktoré komerčné banky vnímajú:

- málo uskutočnených projektov cez Public – Private – Partnership na Slovensku, banky nemajú odkiaľ čerpať skúsenosť
- neskúsenosť komerčných bánk s touto formou financovania, na trhu absentuje model financovania PPP projektov, doterajšie spôsoby financovania boli tzv. šité na mieru projektu
- spôsob pohľadu bánk na riziko financovania pre odlišné subjekty zapojené do investičných PPP projektov

Samozrejme, že tieto dôvody nie sú jedinými dôvodmi, avšak sú najpodstatnejšie. Najväčšiu skúsenosť majú banky s financovaním nájomných bytov, kde sa komerčné banky čiastočne podieľajú na financovaní so Štátnym fondom rozvoja bývania. Celý mechanizmus tohto financovania je nastavený momentálne výhodne, avšak zastrešuje len jednu problematiku municipálnych klientov.

**Financovanie verejnej správy komerčnými bankami v súčasnosti je limitované ukazovateľmi podľa § 17 zákona č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy:**

- Suma dlhu obce alebo VÚC nepresiahne 60% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka, sumou dlhu sa chápe súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania ku koncu rozpočtového roka a suma ručiteľských záväzkov
- Suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka
- Komunálny úver upravuje zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v časti hypotekárne bankovníctvo, VÚC, obce a mestá sú samosprávnymi orgánmi, ktorým banka poskytuje financovanie. Právnickými osobami sú v súlade s Občianskym zákonníkom a zákonom č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákonom NRSR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 493/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov definuje komunálny úver ako úver s amortizáciou 4-30 rokov. Banky poskytujú komunálny úver na nadobudnutie tuzemských nehnuteľností, výstavbu, zmenu dokončených stavieb a údržbu tuzemských nehnuteľností a ďalších stavieb s cieľom na verejnoprospešný účel.

V rámci financovania verejného sektora je potrebné si uvedomiť tieto špecifiká a odlišnosti v porovnaní financovania súkromného sektora. Toto financovanie podlieha verejnej kontrole.

V súčasnosti komerčné banky ponúkajú široké služby a produktové portfólio je vytvorené na základe potrieb municipálneho klienta. Medzi najčastejšie návratné zdroje financovania patria:

**- Municipálne (komunálne) investičné úvery**

Tento typ úveru slúži verejnej správe na financovanie investičných potrieb, obstaranie hmotného a nehmotného majetku, rekonštrukciu prípadne modernizáciu majetku. Investičný úver je možné poskytnúť do výšky 60% skutočných bežných príjmov



predchádzajúceho rozpočtového roka a pri dodržaní dlhovej služby do 25% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka (dlhová služba = Suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka).

Ukazovateľ dlhovej služby ovplyvňuje najvýraznejšie splatnosť investičného úveru a preto aj obce a mestá pristupujú k dlhším lehotám splatností.

Vo všeobecnosti platí, že investičné úvery sa radia medzi strednodobé až dlhodobé, ich splatnosť je 10 – 30 rokov v závislosti od investície, ktorá je úverom financovaná.

Komerčné banky pri týchto typoch úverov požadujú zabezpečenie formou Bianco zmenky s výnimkou 2 bánk, ktoré nepožadujú žiadne zabezpečenie.

Tento typ úveru však nie je vhodnou formou pre obce a mestá pri financovaní PPP projektov, pretože výška je limitovaná zákonnými ukazovateľmi.

#### - **Kontokorentné úvery**

Verejný sektor túto formu financovania využíva na bežné výdavky v rámci rozpočtového roka. Výška kontokorentného úveru poskytovaná komerčnými bankami môže byť až do výšky zákonného dlhu, avšak túto výšku vo väčšine verejný sektor nevyužíva kvôli dlhovej službe, ktorú produkt ovplyvňuje.

Kontokorentné úvery sa poskytujú vo väčšine na obdobie jedného roka s možnosťou prolongácie na ďalšie obdobie. Sú prípady, kedy banky poskytnú kontokorentný úver aj na viac ako jeden rok.

Obce a mestá tento typ úveru využívajú krátkodobo na preklopenie obdobia, kedy majú časový nesúlad medzi príjmami a výdavkami v rozpočtovom období – typickým obdobím znížené príjmy z podielových daní v máji.

#### - **Revolvingové úvery**

Komerčné banky týmto typom financovania reagujú na potreby verejnej správy v prípade investícií rozložených do niekoľkých etáp a v dlhšom časovom horizonte aj v prípade, ak dochádza k financovaniu vo forme nenávratných finančných príspevkov.

Napr. výstavba kanalizácie – 4 etapy – trvanie 4 roky – refundácia nákladov - financovanie oprávnených nákladov nenávratným finančným príspevkom.

Celkové investičné náklady projektu sú rozvrhnuté na tieto etapy a ku koncu každej etapy dochádza po dodržaní všetkých legislatívnych náležitostí vyplývajúcich zo Zmlúv k uvoľneniu zdrojov financovania. Týmto finančnými prostriedkami sa revolvingový úver splatí a obnovuje sa zazmluvnený limit.

Samozrejme nielen kanalizácia je príkladom tohto typu financovania, možností na toto financovanie investícií je viac napr. cesty, vodovod, výstavba nehnuteľností...

Aj tento typ úveru má vplyv na zákonné limity verejného sektora, výhodou však je, že pri väčších etapových investíciách v kombinácii so zdrojmi financovania z nenávratných zdrojov poskytnutých formou refundácie výrazne pomáha verejnému sektoru hlavne z časového hľadiska.

#### - **Leasingy**

Komerčné banky na slovenskom trhu cez svoje bankové domy túto formu financovania neposkytujú

#### - **Eurofondové úvery**

Obce a mestá tento typ financovania využívajú na financovanie investičných potrieb z dôvodu čerpania fondov z programov Integrovaného rozvojového operačného programu, PPA, aj iných dotácií zo štátneho rozpočtu.

Výhodou týchto foriem financovania je, že ovplyvňujú iba jeden zákonný ukazovateľ a tým je dlhová služba.

#### - **Bankové záruky**

Tento produkt je najčastejšie využívaný verejným sektorom pri investičných aktivitách týkajúcich sa výstavby prípadne obnovy bytových domov. V mnohých prípadoch len reagujú na požiadavku Štátneho fondu rozvoja bývania, ktorý pri poskytnutí financovania od obcí a miest túto Bankovú záruku vyžaduje.

Jedná sa o určitú formu zabezpečovacieho mechanizmu financujúceho subjektu, ktorý však zvyšuje obciam a mestám náklady spojené s realizovanou investíciou. Financujúci subjekt si Bankovou zárukou zabezpečuje splatnosť úveru ak je obec alebo mesto platobne neschopné.

Bankové záruky obce a mestá využívajú aj pri iných investičných aktivitách, avšak vždy je to požiadavka tretej strany, ktorá si vyžaduje tento inštitút pri poskytnutí financovania. Komerčné banky si pri financovaní verejnej správy Bankovú záruku od inej komerčnej banky nežiadajú.

Iné formy Bankových záruk sú:

- Banková záruka na zálohovú platbu nenávratného finančného príspevku
- Záväzný prísľub o budúcom vystavení Bankovej záruky

## 5.2. FINANCOVANIE SÚKROMNÉHO SEKTORA

Tento spôsob financovania komerčnými bankami je odlišný a má taktiež svoje špecifiká. Produktové portfóliá bánk sú vo všeobecnosti rovnaké, ako pri verejnom sektore obohatené o potreby súkromného sektora ako napr. projektové financovanie, forfaiting a iné formy financovania menej využívané verejným sektorom.

Dostupnosť financovania pre súkromný sektor je posudzovaná bankami taktiež odlišne od verejného sektora a závisí od povinnosti bánk dodržiavať rizikové parametre nastavené Zákonom o bankách, Národnou bankou a vnútornými smernicami jednotlivých komerčných bánk.

**V prípade financovania PPP projektov komerčnými bankami bolo identifikovaných niekoľko skupín rizík:**

- Stavebno-technologické a projektové riziká ( stavebné a projektové riziko, riziko lokality, riziko chybných technológií a súvisiacich služieb)
- Kreditné riziká ( riziko likvidity, riziko nesplnenia záväzkov, riziko dostupnosti)
- Trhové riziká ( riziko dopytu, riziko zvýhodnenia konkurencie)
- Vonkajšie riziká ( politické riziká, ostatné vonkajšie riziká)
- Operačné riziká ( riziko súvisiace zo zariadením, riziko súvisiace s ľuďmi, bezpečnostné riziká)
- Strategické riziká ( zmluvné riziká...)



Na slovenskom bankovom komerčnom trhu chýbajú skúsenosti a produktové riešenia pre financovanie PPP projektov menšieho rozsahu vhodné pre mestá a obce zamerané na menej rozsiahle investície lokálneho významu typu:

- Rekonštrukcie, výstavba a dostavba kultúrnych zariadení
- Výstavba, rekonštrukcia, alebo prevádzka nemocníc
- Výstavba, rekonštrukcia, alebo vybavenie škôl
- Výstavba sociálnych bytov
- ...

Produktové portfólia komerčných bánk obsahujú produkty, ktoré reagujú na potreby súkromného sektora:

- Kontokorentný úver
- Termínovaný investičný úver
- Revolvingový úver
- Úverová linka
- Banková záruka
- Projektové financovanie
- Factoring
- Forfaiting
- Leasing
- Eurofondové financovanie
- ...

Posudzovanie výšky a splatnosti úveru vychádza z finančných výsledkov podnikateľského subjektu t.z. pri jednotlivých typoch úveru hlavne investičného charakteru sa prihliada v komerčných bankách na schopnosť klienta splácať úver počas doby splatnosti.

Zdroje na splácanie úveru sú bankami vo všeobecnosti tvorené:

- Prevádzkový hospodársky výsledok
- Odpisy majetku
- Pri projektovom financovaní aj budúce výnosy podložené investičným plánom

- Iné zdroje podnikateľského subjektu vyplývajúce z plánovanej investície (napr. pri kúpe nehnuteľnosti, v ktorej bude klient podnikať je mesačné nájomné, ktoré klient usporí touto investíciou rovnako zdrojom na splácanie a pod.)

Banky majú vo všeobecnosti pri tomto financovaní veľmi individuálny prístup a každý investičný úver posudzujú individuálne.

Z pohľadu doby splatnosti banky poskytujú pre súkromný sektor:

- Krátkodobé úvery
- Strednodobé úvery
- Dlhodobé úvery

Vo všeobecnosti sa banky riadia pravidlom, že doba splatnosti úveru by nemala byť dlhšia ako samotná odpisová životnosť investície.

Samozrejme, že aj pri tomto tvrdení existujú prípady financovania, kedy komerčné banky z pohľadu typu investície sa týmito pravidlami neriadia a pre daný obchod sa stanovujú špeciálne podmienky.

Práve individuálny prístup bánk pri neštandardných typoch financovania, akým aj financovanie PPP projektov je, by mohol byť príslubom, že táto otázka nájde riešenie, práve obava z rizík spomínaných vyššie tomu však nepomáha.

Zabezpečenie úverov pre súkromný sektor je tiež otázkou, ktorú komerčné banky riešia. Zabezpečenie úveru v komerčnej banke má vplyv na bankové ukazovatele, ako aj výnosy banky, vysoký vplyv na rizikové náklady banky a tvorbu opravných položiek. Podľa typu zabezpečenia a finančných výsledkov financovaného subjektu a charakteru investície banky určujú celkovú cenu financovania.

Práve kvôli tomu banky pri financovaní zabezpečenie vyžadujú. Bežnými formami zabezpečenia sú:

- Bianco zmenka s avalom, alebo ručiteľské vyhlásenie
- Hnutelný majetok
- Nehnutelný majetok
- Zásoby
- Pohľadávky

- Obchodné podiely
- Banková záruka
- Cash collateral
- Ručenie inou právnickou osobou
- ...

Samotnou kapitolou je výstavba nájomných bytov zabezpečovaná cez Štátny fond rozvoja bývania.

ŠFRB zriadený zákonom NRSR č. 124/1996 z.z. o Štátnom fonde rozvoja bývania.

- Predstavuje rozpočtovú organizáciu, samostatnú PO so sídlom v BA
- Správu fondu vykonáva Min. dopravy výstavby a regionálneho rozvoja SR
- Zriadenie v roku 1996 v súlade s Programovým vyhlásením vlády SR a Konceptiou štátnej bytovej politiky do roku 2000 predstavovalo významný prelom v oživení bytovej výstavby.
- Rozpočet sa schvaľuje pravidelne každý rok do 15. augusta

ŠFRB predstavuje hlavný pilier v štátnej bytovej politike. Predstavuje zvýšenie dostupnosti bývania nielen pre sociálne slabšie skupiny obyvateľov.

Podporu žiadateľ môže získať na účel, ktorý je výhradne podľa §5 zákona č. 607/2003 Z.z.

o ŠFRB a to na:

- Obstaranie bytu výstavbou, nadstavbou, vstavbou, prístavbou, dostavbou alebo prestavbou nebytového priestoru v bytovom dome, v rodinnom dome alebo v polyfunkčnom dome
- Výstavbu alebo dostavbu zariadenia soc. služieb, v ktorých sa poskytuje starostlivosť počas celého roka a prestavbu nebytového priestoru na zariadenie soc. služieb
- Kúpu bytu
- Obnovu bytovej budovy
- Výstavba nájomného bytu vrátane bytu, ktorý sa získa nadstavbou, vstavbou, prístavbou prípadne prestavbou nebytového priestoru
- Obnova ZSS
- Zatepl'ovanie budovy.



Podľa § 8 zákona 607/2003 Z. z. o ŠFRB môže byť žiadateľovi poskytnutý príspevok buď ako úver alebo ako nenávratný finančný príspevok

- Nenávratný finančný príspevok: výlučne len pre byt určený na bývanie občana ZŤP (príloha zákona ŠFRB),
- Úver podľa §9 zákona o ŠFRB pri výstavbe nájomného bytu, kúpy bytu, obstaranie bytu výstavbou, nadstavbou, vstavbou, prístavbou, dostavbou alebo prestavbou nebytového priestoru v bytovom dome, v rodinnom dome alebo v polyfunkčnom objekte.

V oboch typoch financovania je potrebné zabezpečiť časť vlastných zdrojov podľa § 10 zákona 607/2003 Z. z. o ŠFRB + preukázať platobnú schopnosť uhrádzať splátky spolu s úrokmi vo vopred stanovených lehotách.

Vlastné zdroje podľa zákona nemusí preukazovať obec, ak žiadajú podporu na výstavbu nájomného bytu a kúpu nájomného bytu., nezisková organizácia založená obcou/mestom ak zabezpečuje prospešné služby zabezpečujúce bývanie.

Podľa § 7 zákona č. 607/2003 Z.z. o ŠFRB v znení neskorších predpisov môže byť žiadateľom o podporu vo forme úveru alebo NFP:

- FO, ktorá musí byť občanom SR, má trvalý pobyt na SR, vek 18 rokov, má vlastný príjem z podnikania alebo zo závislej činnosti
- PO so sídlom SR, zaraďujeme sem obce, VÚC, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby.

K poskytnutiu musí PO a FO poznať právne predpisy k získaniu úveru, v ktorých sú vymedzené aj základné poslanie fondu,, postavenie a činnosť.

- Zákony: NR SR č. 607/2003 Z.z. o ŠFRB v znení zákona č. 523/2004 Z. z., zákona č. 536/2004 Z. z. a zákona č. 349/2007 Z. z., zákon č. 518/2008 Z. z. a zákona č.265/2009 Z. z., zákona č. 302/2012 Z. z.
- Nariadenie vlády SR 432/2007 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti o druhoch a výškach poskytovaných podpôr na jednotlivé účely z prostriedkov ŠFRB v znení vlády č. 547/2008 Z. z.
- Vyhláška MVRR SR č. 582/2007 Z. z. o podrobnostiach obsahu žiadostí, o technických podmienkach a o dĺžke času uskutočnenia stavby, na ktorú sa poskytuje štátna podpora v znení vyhlášky MVRR SR č. 535/2009 Z. z.

Nad samotným procesom financovania sa vykonáva kontinuálny dohľad o správnosti použitia prostriedkov.

### Súkromné zdroje financovania

Pre súčasné obdobie je veľmi príznačný všeobecne známy nedostatok finančných zdrojov v mestách a obciach. Zdroje, ktoré sú potrebné na zabezpečenie investičných a prevádzkových potrieb samospráv. Plynule rastú činnosti, ktoré sú v zodpovednosti samospráv avšak príjmy obce sa nezvyšujú adekvátne.

Investorom výstavby nájomných bytov je prevažne komunálny segment riadený rozpočtovými pravidlami, ktorá ohraničuje maximálnu výšku zákonného dlhu. Úvery poskytnuté komerčnými bankami sa započítavajú do úverovej angažovanosti obce/mesta v porovnaní s úvermi poskytnutými štátom, ktoré sa do limitov žiadnym spôsobom nepočítajú. To je jeden z dôvodov prečo komerčná banka nefinancuje vo veľkom rozsahu, prípadne veľmi málo. V prípade neschválenia financovania zo strany štátu, k realizácii výstavby nedochádza. Do celkovej sumy dlhu obce sa nezapočítavajú záväzky na zabezpečenie predfinancovania eurofondov, úver poskytnutý zo ŠFRB na výstavbu obecných nájomných bytov vo výške splátok úveru, ktorých úhrada je zahrnutá v cene ročného nájomného za obecné nájomné byty.

Pokiaľ obec čerpá financovanie z komerčných bánk ukazovatele sú podľa § 17 zákona č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sú vymedzené pravidlá nasledovné:

- Suma dlhu obce alebo VÚC nepresiahne 60% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka, sumou dlhu sa chápe súhrn záväzkov vyplývajúci zo splácania istín návratných zdrojov financovania ku koncu rozpočtového roka a suma ručiteľských záväzkov.
- Suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Toto sú relevantné dôvody obmedzení pri financovaní nájomných bytov komerčnými bankami.

Komunálny úver upravuje zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v časti hypotekárne bankovníctvo. VÚC, obce a mestá sú samosprávnymi orgánmi, ktorým banka poskytuje financovanie. Právnickými osobami sú v súlade s Občianskym zákonníkom a Zákonom č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákonom NRSR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 493/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov definuje komunálny úver ako úver s amortizáciou 4-30 rokov. Banky poskytujú komunálny úver na nadobudnutie tuzemských nehnuteľností, výstavbu, zmenu dokončených stavieb a údržbu tuzemských nehnuteľností a ďalších stavieb s cieľom na verejnoprospešný účel.

Výstavba nájomných bytov je prevažne financovaná z verejných zdrojov, ktoré zväčša využívajú mestá a obce, nakoľko pre súkromný sektor je výstavba z hľadiska návratnosti vložených financií neatraktívna.

Nájomné byty skôr slúžia pre sociálne účely, hlavne pre časť obyvateľstva s podstatne nižšími príjmami alebo mladým rodinám v prípade prvého bývania. Výstavba nájomných bytov má pozitívny vplyv na hospodársky rast a aj na zamestnanosť.

Možností financovania nájomných bytov je minimum, nakoľko sú zákony skôr nastavené nelogicky a v neprospech mestám, obciam a VÚC. Zjednotenie, zladenie potrieb a očakávaní by malo priniesť v početnejšej realizácii výstavby nájomných bytov. Otvorilo by to príležitosť aj mladým rodinám osamostatniť sa a bývať bližšie k lepšie platenej práci.

Samotné vylepšenie nedostatku nájomných bytov je financovanie novej výstavby použitím zdrojov z komerčných bánk.

Financovanie výstavby nájomných bytov by mohlo byť príležitosťou pre komerčné banky cez PPP projekty.

Doteraz okrem spomínaného modelu ŠFRB sú dostupné financovania formou developerských projektov, ktoré majú taktiež čiastočné výhody, avšak nie sú atraktívne v lokalitách s nižšou zamestnanosťou a tým neriešia zásadnú otázku pre verejný sektor.

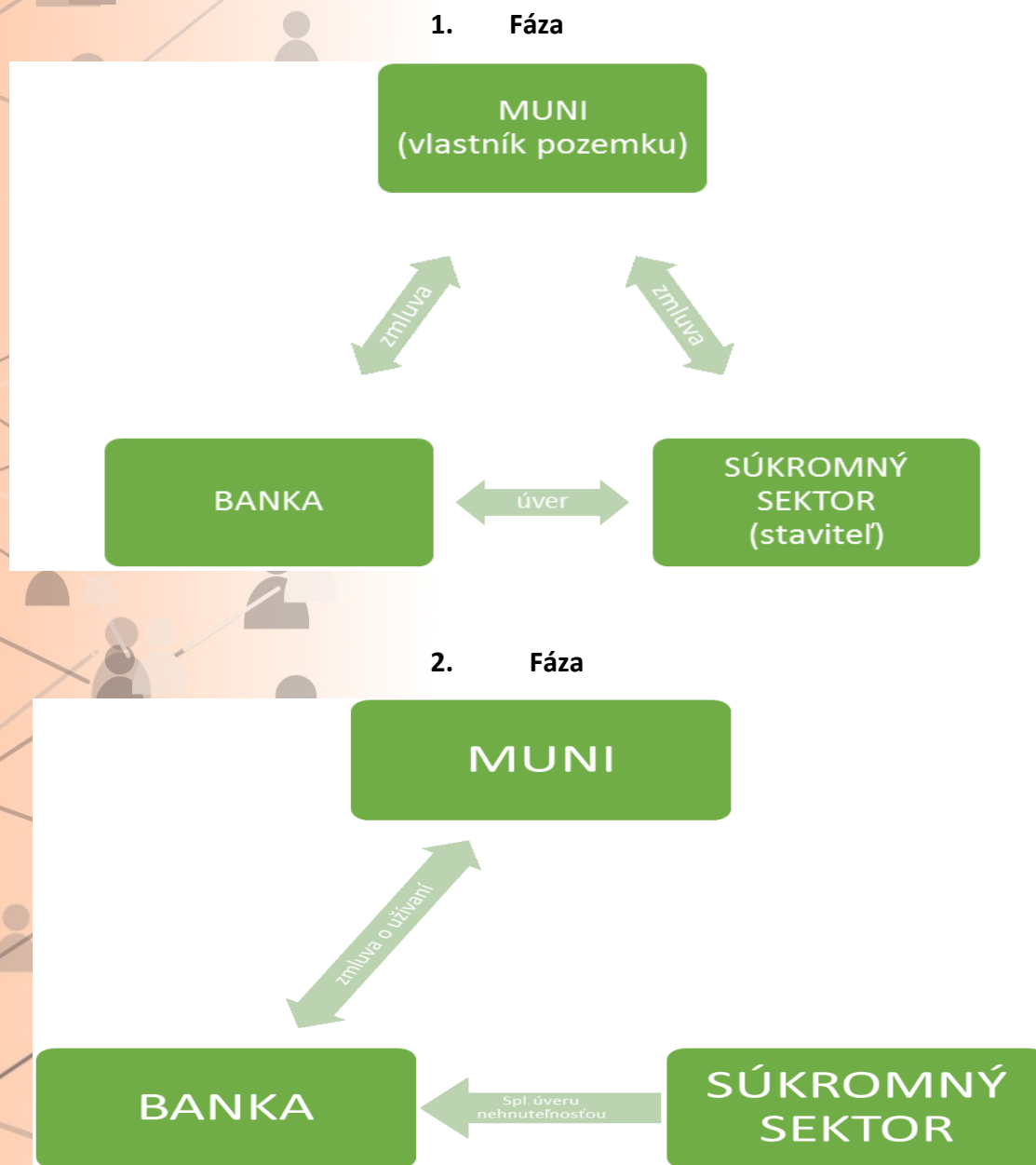
Model financovania cez PPP projekty, ktorý by bol dostupný pre všetky lokality na Slovensku bez ohľadu na zamestnanosť a veľkosť obce a mesta zatiaľ neexistuje vo financovaní nájomného bývania.



Riešením tejto problematiky by mohla byť úprava § 17 zákona č. 583/2004, kde mi mohli byť presne vymedzené charakteristiky týchto foriem financovania a kde by výška financovania neovplyvňovala výšku zákonného dlhu.

Ďalším riešením by bola zmena postojov k financovaniu zo strany komerčných bánk – nový model financovania s aktívnou účasťou banky nielen pri financovaní tretej strany (staviteľa), ale následne aj plynulého prechodu do majetku obcí a miest.

Obrázok č. 17: Model financovania 1-3. fáza



### 3. Fáza



## ZÁVER

Verejno-súkromné partnerstvá v prostredí miest a obcí môžu mať rôznu formu, spôsoby aj zamerania. Majú mimoriadny potenciál, ktorého kvalita závisí od miery odstránenia rizík, pričom priamo súvisí s kvalitou zabezpečovania konkrétnych služieb. Verejno-súkromné partnerstvá je potrebné vnímať ako nástroj rozvoja územia formou externých finančných zdrojov a zhodnotenia verejného majetku. Sú tiež súčasťou alternatívneho financovania municipálneho rozvoja a mali by tvoriť „*alternatívny plán*“ financovania potrieb po ukončení programového obdobia Európskych investičných fondov vo forme ako ich desaťročia poznáme.

**Verejno-súkromné partnerstvá je potrebné vnímať ako súčasť investičnej reality, ku ktorej sa musíme nevyhnutne priblížiť a aktívne ju formovať:**

- 1.) konkrétnymi aktivitami, lebo sú najlepšou odpoveďou na doterajšiu nečinnosť,
- 2.) spájaním úsilia na úrovni sociálnych partnerov, pretože verejno-súkromné partnerstvá na lokálnej úrovni potrebujú relevantných sociálnych partnerov,
- 3.) odstránením tzv. falošných mýtov, ktoré zvyšujú nedôveru a ich šíritelia profitujú z informačnej podvýživy,
- 4.) prezentáciou príkladov dobrej praxe, ktoré umocnia tento spôsob financovania osvedčenými riešeniami z prostredia miest a obcí.
- 5.) Zároveň je to príležitosť na dosiahnutie cieľa, ktorým musí byť vytvorenie „*alternatívneho plánu*“ udržateľného financovania municipálneho rozvoja.

Práve alternatívne financovanie municipálneho rozvoja prostredníctvom verejno-súkromných partnerstiev je príležitosť oproti možnostiam, na ktoré sa mestá a obce najčastejšie orientujú. Napokon, Združenie miest a obcí Slovenska ZMOS sa v prieskume realizovanom v priebehu marca – apríla 2020 na reprezentatívnej vzorke 466 respondentov pýtalo starostov a primátorov na to, aké externé zdroje financovania doposiaľ využili ich samosprávy na rozvojové potreby. Napriek tomu, že ide o prieskum z roku 2020, stále odzrkadľuje postoje štatutárnych predstaviteľov miest a obcí z aktuálneho volebného obdobia. Najviac až 53 % samospráv, doposiaľ využilo úver z komerčnej banky. Viac ako



štvrtina (25,5 %) v prieskume uviedla, že doposiaľ nevyužili externé zdroje financovania. Skúsenosti s úverom zo Slovenskej záručnej a rozvojovej banky, a. s. má 15,2 % samospráv. Private public partnership využilo 1,5 % miest a obcí. Celkovo 1,3 % z nich odpovedalo, že využili úver z Európskej investičnej banky, prípadne Rozvojovej banky RE. Zdroje zo Slovak Invest Holdingu nevyužila ani jedna samospráva odpovedajúca v prieskume. K tejto téme sa celkovo nevedelo vyjadriť 4,5% oslovených respondentov.

Verejno-súkromné partnerstvá sú reálnou konkurenciou na trhu finančných možností a postupom času majú všetky predpoklady na to, aby sa stali riadnym finančným nástrojom, ktorý bude miestna územná samospráva využívať štandardne, výhľadovo a systematicky. Vo výraznej miere ich treba vnímať aj ako prirodzenú reakciu na tzv. eurofondovú depresiu, pri ktorej strata dôvery, individuálne sklamanie, nejasnosť z nastavovania procesov ale aj neopodstatnená byrokratická záťaž nútia samosprávy orientovať svoju pozornosť na iné možnosti financovania rozvojových investičných zámerov. Musíme o nich hovoriť ako o oprávnenej investičnej potrebe.

Je zrejmé, že práve efektivita, potreba a nevyhnutnosť sú popri túžbe skvalitňovať život a zjednodušovať procesy relevantnými vstupmi do riešení, ktoré je potrebné vnímať ako konštruktívny vklad do nevyhnutného nastavenia podmienok pre rozvoj verejno-súkromných partnerstiev v prostredí miestnej územnej samosprávy. Práve široká paleta verejných služieb na komunálnej úrovni odкрýva priestor spoločných investičných aktivít v partnerstvách.

Výraznejšia spolupráca verejného sektora s privátnym môže pomôcť v lepšom nastavení mnohých verejných politík na lokálnej úrovni. Súkromné spoločnosti, bez ohľadu na majetkový podiel samospráv sa etablojú v mnohých segmentoch. Či už v zdravotníctve, v správe ciest, pri ich zimnej údržbe a podobne. Všade tam, kde spolupráca verejného a privátneho sektora môže v dlhodobom horizonte priniesť ekonomickú stabilitu, dostupnosť verejných služieb v požadovanej kvalite a rovnako aj obsluhu územia. Napokon, tento koncept má preukázateľne výrazne pozitívne dopady na koordinovaný rozvoj územia, formovanie lokálnej hospodárskej politiky a úzku spoluprácu samospráv na úrovni mikroregiónov.

## Od záverov k východiskám

Jedným z kľúčových cieľov analytickej štúdie bolo rozpracovanie problematiky verejno-súkromných partnerstiev formou príkladov dobrej praxe, vstupu do legislatívnych parametrov, ako aj akceptovaním objektívnych kritérií, ktoré komparáciou poukazujú na dôležitosť tohto finančného nástroja, a to aj s prihliadnutím na pomerne širokú paletu verejno-prospešných činností, ktoré majú samosprávy vo svojom kompetenčnom portfóliu.

Cieľom analytickej štúdie nebolo formulovanie všeobecných konštatovaní, ale jasné vymedzenie danej problematiky, ktorá musí byť súčasťou spoločenskej diskusie, politických rozhodnutí a následne finančnej a ekonomickej reality na úrovni miest a obcí.

Ambíciou tímu expertov, ktorí participovali na analytickej štúdii bolo spracovanie dokumentu vo forme, kde kombinácia teoretického a odborného zázemia v kombinácii s praktickými skúsenosťami a vnímaním nevyhnutných trendov zvýši výpovednú hodnotu, čo vnímame ako vecný prístup k nevyhnutným krokom pre úspešné riešenie danej problematiky v nadchádzajúcom období.

### Na základe uvedeného je nevyhnutné:

- 1.) Odstrániť falošné mýty, ktoré vytvárajú nedôveru a doposiaľ nechávajú možnosti verejno-súkromných partnerstiev ako marginalizované riešenie sprevádzajúce mimoriadne vysoké riziká.
- 2.) Posilňovanie know-how, dokáže zvýšiť mieru pripravenosti miestnej územnej samosprávy viesť sociálno-ekonomický dialóg s privátnym sektorom o optimálnom nastavení projektov verejno-súkromných partnerstiev ako relevantného nástroja pre financovanie koordinovaného rozvoja územia vo vzťahu k plneniu mnohých úloh miestnej územnej samosprávy.
- 3.) Umocnenie spoločenskej zodpovednosti a príklady dobrej praxe sú najvhodnejšou reakciou na podporu verejno-súkromných partnerstiev na úrovni miestnej územnej samosprávy. Dokazujú oprávnenosť spoločenskej objednávky a dopytu po tomto systematickom riešení.
- 4.) Potrebujeme zvýšiť informovanosť o úspešných príkladoch z praxe, kde sa osvedčili verejno-súkromné partnerstvá, nakoľko práve tento prístup dokáže eliminovať tzv. falošné

mýty, zároveň umocní dôveru samosprávy voči tomuto finančnému nástroju. V tejto súvislosti ale netreba zabúdať ani na prípadné neúspešné projekty, ktoré môžu pomôcť z hľadiska eliminácie, alebo opakovania chýb pre ostatné mestá a obce.

5.) Na Slovensku potrebujeme jasnú stratégiu riadenia investícií do verejnej sféry, nakoľko aj v záujme centrálnej vlády musí byť príprava Slovenskej republiky na poeurofondové obdobie, kedy bude naďalej potreba, ale aj nevyhnutnosť investícií do verejnej sféry. Otázne zostane, aká široká konkurencia alternatívnych nástrojov financovania municipálneho rozvoja bude k dispozícii. Práve tu vidíme priestor na komplexný prístup k podpore verejno-súkromných partnerstiev na lokálnej úrovni.

6.) Štruktúra demografického vývoja, mobilita ľudí a vidiek ako ucelená súčasť územia, ktorého súčasťou zo všetkých samospráv je 96 % dedín a 10 miest s počtom obyvateľov nad 50 000 z celkového počtu 141 miest predstavujú relevantné impulzy pre dlhodobé a udržateľné verejné investície na lokálnej úrovni.

7.) Príklady a priame skúsenosti zo slovenských samospráv obohatené o konkrétne príklady z Českej republiky sú podporné argumenty pre závery a odporúčania, ktoré je potrebné vnímať ako východiská pre nadchádzajúce obdobie. Sú zároveň mimoriadne cenným vstupom do serióznej a vecnej diskusie o potrebe podpory verejno-súkromných partnerstiev na lokálnej úrovni.

8.) Verejno-súkromné partnerstvá majú široké uplatnenie v rámci zabezpečovania mnohých verejnoprospešných činností na úrovni samospráv, pričom dokážu pomôcť v rozvoji medziobecnej spolupráci a formovaní mikroregiónov.

9.) Verejno-súkromné partnerstvá pomáhajú nastavovať verejné politiky na lokálnej úrovni a podporovať lokálnu hospodársku politiku.



## ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

### 1. Literatúra:

BALÁŽOVÁ, EVA; PAPCUNOVÁ, VIERA: Manažment samospráv, Municipalia a. s., Nitra 2008, ISBN 978-8-522-0045-3, 134 s.

BALÁŽOVÁ, EVA; PAPCUNOVÁ VIERA: Majetok obcí, Municipalia a. s., Nitra 2006m ISBN 80-89162-19-3, 123 s.

BEBLAVÝ, MIROSLAV; SIČÁKOVÁ, BEBLAVÁ, EMÍLIA: Inštitucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb, Adin, s. r. o. 2006, ISBN 80-89244-10-6, 147 s.

HUNÁK, JURAJ: Transformácia nemocníc v SR, Wirtschaft Universitat Vienna r. 2012

CHOVANEC, PETER: Verejno-súkromné partnerstvá z pohľadu verejného sektora, MUNICIPALIA Žilina 2006, 198 s.

ILANOVSKÁ, LENKA; KONRÁDOVÁ, ZUZANA; WOLEKOVÁ HELENA: Verejná prospešnosť: proces diskusie, Pozsony/Pressburg/Bratislava – Peter Rašla 2006, ISBN 80-967009-7-9, 26 s.

KALIŇÁK, MICHAL (ed.): Dobrý deň, samospráva! 2010 – 2014, Združenie miest a obcí Slovenska 2011, ISBN 978-80-970623-7-8, 128 s.

OSTŘÍŽEK, JAN (kol.): Public Private Partnership příležitost a výzva – C. H. BECK 2007, ISBN 8071797449. 284 s.

PAŽITNÝ, PETER: – Analýza nemocnice Levoča r. 2005

PRICEWATERHOUSE COOPERS – Analýza nemocníc KSK /Košického samosprávneho kraja/ r.  
2007

## 2. Právne predpisy

Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon o majetku obcí č. 138/1991 Zb. a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon o majetku vyšších územných celkov č. 446/2001 Z. z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon o obecnom zriadení, č. 396/1993 Zb. a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon o samospráve vyšších územných celkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 213/1997 Z.z. o neziskových organizáciách poskytujúcich verejnoprospešné služby a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 150/2013 Z.z. o Štátnom fonde rozvoja bývania

Zákon č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní

Zákon č. 513/1991 Zb. – obchodný zákonník a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Ústava Slovenskej republiky, Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky Bratislava 2006,  
ISBN 80-89052-26-6, 84 s.

### 3. Elektronické zdroje

ABC Almanach Stavebníctvo 2021. Dostupné na: <https://www.asb.sk/biznis/cely-rok-stavebnictva-na-jednom-mieste-asb-almanach-je-spat>

ASB, Problémy obnovy obecných nájomných bytov, Doc. Ing. Daniela Špírková, PhD. :  
Dostupné na: <https://www.asb.sk/biznis/sprava-budov/obnova-bytovych-domov/problemy-obnovy-obecných-najomných-bytovych-domov>

Analytické informácie – NKÚ, Sociálne bývanie ako nástroj riešenia zlej sociálnej situácie.  
Dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/2509c132-e727-416f-b872-65fd99f4b55e>

Lekárske noviny, ročník IV, noviny Slovenských lekárov a zdravotníckych pracovníkov marec – jún 2021. Dostupné na: <https://lekarskenoviny.sk/>

MF SR, PPP projekty. Dostupné na:  
<https://www.mfsr.sk/sk/financie/ppp-projekty/ppp-projekty/>

Návrh priorit pre partnerskú dohodu 2021-2027. Dostupné na:  
<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/programove-obdobie-2021-2027/>

Partnerství soukromého a veřejného sektoru v regionech. Dostupné na:  
<https://www.mvcr.cz/clanek/partnerstvi-soukromého-a-verejného-sektoru-regionech.aspx>



Plán obnovy a odolnosti: Dostupné na: [<https://www.planobnovy.sk/>](https://www.planobnovy.sk/)

Postup pri príprave a realizácii PPP projektov a kontrolný proces – MF SR. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/ppp-projekty/metodicke-dokumenty-k-ppp-projektom/postup-pri-priprave-realizacii-ppp-projektu-kontrolny-proces.pdf>

PPP projekty se musejí stát součástí české investiční reality. Dostupné na: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/zpravy/ppp-projekty-se-museji-stat-soucasti-ceske-investicni-reality/>

PPP v praxi: Má PPP přidanou hodnotu? Dostupné na: <https://www.smocr.cz/cs/novinky/a/ma-ppp-pridanou-hodnotu>

PPP v praxi: PPP a dostupné bydlení. Dostupné na: <https://www.smocr.cz/cs/novinky/a/dalsi-panelove-diskuze-na-tema-ppp-v-praxi-online-zdarma>

Pravidla pro financování z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury. Dostupné na: <https://www.sfdi.cz/pravidla-metodiky-a-ceniky/pravidla-pro-financovani-z-rozpocetu-statniho-fondu-dopravni-infrastruktury/>

REACT-EU. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/QANDA\\_20\\_948](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/QANDA_20_948)

Správa o výsledku kontroly - NKÚ, Rekonštrukcie, opravy a údržba mostných objektov na cestách II. a III. triedy.

Dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/96672-0-110.pdf>

V některých zemích je to specifický případ PPP. Dostupné na: <https://www.moderniobec.cz/v-nekterych-zemich-je-to-specificky-pripad-ppp/>

Výklad zákona o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch, Odbor sociálnej ekonomiky MPSVaR SR. Dostupné na: [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/soc-ekonomika/vyklad-zakona-112-2018-vybranymi-metodickymi-  
usmerneniami.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/soc-ekonomika/vyklad-zakona-112-2018-vybranymi-metodickymi-usmerneniami.pdf)

SLK /Slovenská lekárska komora/, koncepcia zdravotníctva v SR z pohľadu SLK – interný materiál SLK. Dostupné na: <https://lekom.sk/vyjadrenia-slk>