

KOMPETENCIE OBCÍ NA ÚSEKU STAVEBNÉHO PORIADKU V SR – NUTNOSŤ NOVEJ LEGISLATÍVNEJ ÚPRAVY

Ivana LICHNEROVÁ¹ - Eleonóra MARIŠOVÁ²

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191025>

Abstract

The Act No. 453/2001 Coll., amending the Act on municipal establishment, allows municipalities to conclude – contracts for the purpose of carrying out a specific task or activity. Following the Act No. 416/2001 Coll. – so called small competence law, municipalities have to perform the delegated competencies from the state authorities to municipalities. In this paper we analyze the competence of municipalities at the level of the building order (building permissions, zoning plans, occupancy permit decisions). Financial support of the transferred competencies to municipalities is regulated by Act No. 523/2004 Coll. on Financial Rules of the Government, however, these resources are not sufficient, which leads the municipalities at the level of the building order to merge into the common municipal offices, not only for financial but also for personal reasons. The applied method of regression analysis shows that the total amount of the state subsidy is influenced by the number of inhabitants, both in NR and KE region. The correlation dependence in both cases is 1 (high correlation dependency). However, common building offices are established without any control and no precise legislation, as it is in the case of registry offices, according to the Act No. 154/1994 Coll. on registers, as amended. In this paper we use methods of analysis of the operations of selected building offices in Nitra and Košice Regions. We refer to the possibility of creation of building offices based on the new amendment to Act No. 369/1990 Coll. on municipal establishment by creating a potential model of building offices, as it is the case with registry offices. List of territorial districts of municipal offices performing the building order competencies, included in the new legislation, could in our view, solve the uncoordinated establishment of common building offices.

Key words: transfer of competencies, municipality, Building Office, Registry Office, new legislative

Úvod

V roku 1993 vznikla Slovenská republika (SR), ako unitárny štát, v ktorom postupne prebiehajú procesy decentralizácie verejnej správy, ako znaky moderného štátu (Nižňanský – Hamalová, 2014) a podpory verejných záujmov občanov patriacich do územných jednotiek. (Meneguzzo et. al, 2010) Mnoho štátov Európy (najmä severské krajiny), Švédsko, Dánsko, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severého Írska, ale aj Austrália, či Nový Zéland prechádzali územnými reformami (Laamanen – Haveri, 2003), v rámci ktorých centrálna vláda prenášala na obce mnoho kompetencií najmä z oblasti: hospodárstva, územného plánovania, výstavby, školstva, kultúry, zdravotníctva, matriky či iných. (Nižňanský – Hamalová, 2014) Verejná správa Slovenskej

¹ Ing. Ivana Lichnerová, Katedra práva, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, ul. Farská 24, Nitra 949 01, Slovenská republika, E-mail: xlichnerovai@is.uniag.sk

² prof. JUDr. Eleonóra Marišová, PhD., Katedra práva, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, ul. Farská 24, Nitra 949 01, Slovenská republika, E-mail: eleonora.marisoa@uniag.sk

republiky taktiež vo svojom vývoji prechádzala, ale stále aj prechádza procesom reformných zmien. Pozitívnym krokom pre štát bolo prijatie zákona č. 369/1990 Zb. – o obecnom zriadení v platnom znení (ktorý bol schválený ešte počas existencie ČSFR) a po jeho novelizáciách je platný dodnes. Už v §1 uvedeného zákona je obec definovaná ako „samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky“. Každá jedna obec na území SR je samostatnou, ktorá má povinnosť v zmysle uvedeného zákona pre svojich obyvateľov zabezpečovať originálne a prenesené kompetencie v rozsahu, akom jej to zákon určuje. (Hamalová – Papánková, 2005) Uvedené môže byť na jednej strane vnímané ako pozitívum (obce sú autonómne a zrovnoprávnené – všetky majú rovnaké pôsobnosti. Matei et. al (2011) hovoria práve o tom, že na autonómnosti je založená reforma verejnej správy a na strane druhej negatívum, keďže najmä malá obec nedokáže finančne, organizačne ale aj personálne zabezpečiť niektoré kompetencie). (Pleštinská, 2016)

Slovenská republika počtom miest a obcí patrí medzi frangmetované štáty. K 31.12.2018 bolo evidovaných v rámci SR 2 927 miest/obcí (Bačík, 2019) a dokonca plynutím času ich počet rastie. Podľa Úradu vlády SR (2019) ich k 04.07.2019 už bolo 2 933. Hamalová – Papánková (2005) dokonca publikujú o atomizácii sídelnej štruktúry, ktorá má za dôsledok rast podielu malých obcí a konštatujú, že taká situácia nie je viditeľná len na Slovensku ale aj v susednom Česku, Maďarsku či Francúzsku a Španielsku. Tu však vzniká problém, ako už bolo spomenuté s finančným, organizačným ale aj personálnym zabezpečením prenesených kompetencií z orgánov štátnej správy na mestá a obce, čo spomínajú vo svojich príspevkoch a publikáciách domáci autori ako: Nižňanský – Hamalová (2014); Hamalová – Papánková (2005); Mrva (2005); Černěnko – Harvan – Kubala (2017); Slávik – Grác – Klobučník (2010) ale aj zahraniční ako Laamanen – Haveri (2003), ktorí konštatujú, že malé municipality majú často len limitované finančné zdroje na zabezpečovanie prenesených kompetencií. Obce túto situáciu začali riešiť vzájomnou spoluprácou, ktorá im bola umožnená prijatím novely zákona o obecnom zriadení č. 453/2001 Z. z. Uvedená novela vniesla do zákona č. 369/1990 Zb. – o obecnom zriadení v platnom znení, možnosť obciam uzatvárať medzi sebou zmluvy na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, ktorú uvádza §20 citovaného zákona. Väčšina obcí SR (95%) prostredníctvom vytvorenia spoločných obecných úradov začala prenášať časť svojich kompetencií na iné obce z dôvodu ich efektívnejšieho zabezpečenia. (Černěnko – Harvan – Kubala, 2017)

„Menšie obce majú veľké problémy efektívne vykonávať pôvodné, ako aj prenesené kompetencie vzhľadom na nedostatok odborníkov a finančných prostriedkov“. (Slávik – Grác – Klobučník, 2010). Medzi prenesené pôsobnosti z orgánov štátnej správy na obce zaradujeme v zmysle zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v platnom znení aj kompetencie analyzované a spomínané v tomto príspevku a to konkrétne kompetencie na úrovni stavebného poriadku a matriky. Leško (2015) uvádza, že celkovo z orgánov štátnej správy na samosprávu bolo presunutých viac ako 300 kompetencií.

Novelou č. 416/2001 Z. z. zákona č. 50/1976 Zb. – stavebného zákona v platnom znení, v §117 bola obec definovaná ako stavebný úrad a tiež bolo uvedené, že „pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy“. Súčasne platný stavebný zákon č. 50/1976 Zb. na ktorom sa uznieslo Federálne zhromaždenie Československej socialistickej republiky v nadväznosti na §117 presne definuje v §2a požiadavky na zamestnanca stavebného úradu, podľa ktorého: zamestnancom stavebného úradu (resp. odborne spôsobilou osobu na vykonávanie úkonov stavebného úradu) môže byť fyzická osoba, ktorá „má vysokoškolské vzdelanie alebo bakalárske vzdelanie príslušného smeru a najmenej tri roky praxe v príslušnom odbore alebo má stredoškolské vzdelanie príslušného smeru ukončené maturitou a najmenej päť rokov praxe v príslušnom odbore“ a zloženú požadovanú skúšku. K uvedenému vyjadrujeme aj do budúcnosti kladné stanovisko. Znenie viac ako 40 ročného stavebného zákona v súčasnosti prechádza mnohými diskusiami najmä z hľadiska potreby jeho zmeny, ktorá je už síce pripravená, ale ako

uviedol Svrček (2019): je vysoko pravdepodobné, že nový stavebný zákon už bude riešiť budúca vláda a parlament. Nové znenie stavebného zákona by okrem iného malo zrýchliť a stransparentniť procesy a špecializovať pracovníkov na menšom množstve stavebných úradov. (Yar, 2019)

Česká republika (ČR) už pôvodný stavebný zákon č. 50/1976 Zb. zrušila a prijala nový zákon č. 183/2006 Sb. stavebný zákon, následne fragmentáciu územia vyriešila kategorizáciou obcí a to prijatím zákona č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou. Ako uvádza Klimovský (2010) kategorizácia obcí v Českej republike bola zabezpečená prijatím zákona č. 313/2002 Sb., ktorým sa zmenil zákon č. 128/2000 Sb. o obciach a to konkrétne zákonom č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou. Podľa uvedenej kategorizácie obcí v ČR sa stavebnými úradmi stali obce II. kategórie (obce s povereným obecným úradom) a III. kategórie (obce s rozšírenou pôsobnosťou), ktoré túto kompetenciu zabezpečujú pre zákonom stanovený okruh obcí.

Finančné zabezpečenie prenesených kompetencií štátnej správy na mestá/obce v podmienkach SR ustanovuje zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, kde je presne v §6 ods. 2 uvedené: „V zákone o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok sa rozpočtujú výdavky kapitoly na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy obciam a výdavky kapitoly na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy vyšším územným celkom ako záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu.“ Finančné zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy na obce zaručuje aj §5 zákona č 369/1990 Zb. – o obciach v platnom znení, kde je uvedené: „S prenesením úloh na obec, štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky”.

Zo štátneho rozpočtu je každoročne na prenesený výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku a bývania v zmysle výnosu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky z 21. decembra 2010 č. 20786/2010-SRVS/z.54145-M, poskytovaná dotácia na obyvateľa vo výške 1,11 eura s účinnosťou od 1. apríla 2018, do tohto termínu bola výška dotácie na obyvateľa vo výške 0,930 eura.

Jedným z riešení, ku ktorému vyjadrujú kladné stanovisko Hamalová – Papánková (2005) či Černěnko – Havran – Kubala (2017) ale aj odborníci Komunitného výskumného a poradenského centra, n. o. Piešťany by bolo, podobne ako v prípade kompetencie na úrovni matriky, zabezpečovanie prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku prostredníctvom zákonom určených obcí, ktorých úrady by kompetenciu na úrovni stavebného poriadku zabezpečovali. Príloha Vyhlášky č. 529/2001 Z. z. Ministerstvo vnútra SR podľa § 4 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 154/1994 Z. z. o matrikách v znení zákona č. 416/2001 Z. z. ustanovuje územné obvody matričných úradov (MÚ). Podobne, zákonom stanovený zoznam územných obvodov stavebných úradov by podľa nášho názoru mohol vyriešiť nekoordinované zakladanie spoločných stavebných úradov.

V pripravenom zákone o výstavbe (Stavebný zákon) sa v ust. § 54 uvádza, že Stavebný úrad je prvostupňový správny orgán, ktorý vykonáva prenesenú štátnu správu vo výstavbe v obci určenej v prílohe č. 3. Príloha č. 3 obsahuje zoznam obcí – stavebných úradov s vymedzením ich územných obvodov, resp. „stavebných obvodov“. Stavebný obvod je územie okresu. V tomto znení nového stavebného zákona nevidíme posun k zmene a riešeniu existujúceho dobrovoľného združovania sa obecných úradov za účelom vykonávania stavebných kompetencií. Podľa vyjadrení spoločných stavebných úradov, získaných v rámci nášho kvalitatívneho výskumu, by prijatím legislatívy v takomto znení, zrejme prichádzalo k vytváraniu detašovaných pracovísk novovzniknutých stavebných úradov v územnom obvode okresu najmä s cieľom priblížiť vysoko

frekventovaný výkon stavebnej správy fyzickým osobám a právnickým osobám v územnej pôsobnosti pracoviska. Táto situácia zrejme nastane podobne, ako v prípade reformy štátnej správy, založenej na zákone č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy, keď okresné úrady podľa smernice MV SR č. 143/2013 majú právo zriaďovať pracoviská okresného úradu a určiť ich územný obvod po súhlase ministerstva.

V článku popisujeme problémy, ktorým čelia obce v záujme zabezpečovania stavebných kompetencií podľa §20 novely zákona o obecnom zriadení (z. č. 453/2001 Z.z.). Z uvedeného dôvodu analyzujeme úkony vybraných obcí v Nitrianskom a Košickom kraji a berieme v úvahu legislatívnu úpravu matričných kompetencií, ktoré sú stanovené zákonom č. 154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení. Tento zákon vo svojej prílohe presne stanovuje zoznam obcí, ktoré realizujú matričné úkony pre obce do nich spadajúce v zmysle Vyhlášky č. 529/2001 Z. z. ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov a teda nie sú nútené sa „ad hoc“ združovať s ďalšími obecnými úradmi. Už v minulosti sa Slávik–Grá–Klobučník (2010) vyjadrili k faktu, že v prípade vytvárania spoločných stavebných úradov dochádza práve k tomu, že vznikajú chaoticky.

Zdroje a použité metódy

Teoretické východiská príspevku sú spracované najmä prostredníctvom dostupných zdrojov domácich autorov, ktorí sa venujú problematike decentralizácie verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky (SR), prechodu kompetencií z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu, ako sú: Nižňanský, Hamalová, Pleštinská, Slávik, Klobučník, Grác, Černěnko, ale aj Klimovský a iní. Ich tvrdenia sú doplnené platnou legislatívou SR a to konkrétne: zákonom č. 369/1990 Zb. – o obecnom zriadení v platnom znení a jeho novelou č. 453/2001 Z. z.; zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky (tzv. malý kompetenčný zákon) v platnom znení; zákonom č. 50/1976 Zb. – stavebný zákon v platnom znení a k nemu porovnanie českej verzie stavebného zákona č. 183/2006 Sb. s doplnením o zákon č. 314/2001 Sb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou v platnom znení; a následne zákonom č. 154/1994 Zb. o matrikách v platnom znení, v ktorého prílohe je zoznam zákonom stanovených matričných úradov podľa krajov a okresov SR. Konkrétny zoznam obcí, ktoré sú súčasťou územných obvodov matričných úradov je súčasťou Vyhlášky č. 529/2001 Z. z. ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. Príspevok tiež obsahuje teoretické poznatky k danej problematike zahraničných autorov ako sú: Laamanen; Haveri; Matei et. al; Meneguzzo et. al či Petričušie.

V príspevku analyzujeme súhrnne úkony vybraných stavebných úradov v Nitrianskom (NR) a Košickom (KE) kraji za roky 2014 až 2016, konkrétne počty vydaných: stavebných povolení, kolaudačných rozhodnutí, územných rozhodnutí, dodatočných povolení a skupinu ostatných úkonov. Údaje boli získané vlastným spracovaním na základe návštev stavebných úradov v NR a KE kraji a elektronickej komunikácie so zamestnancami stavebných úradov. Výška dotácií na prenesený výkon štátnej správy na úrovni stavebného poriadku pre rok 2016 bola vyčíslená na základe počtu obyvateľov obcí spadajúcich pod jednotlivé stavebné úrady NR a KE kraja (zdroj: Štatistický úrad SR, 2015) prepočítaných výškou dotácie na jedného obyvateľa. Zoznam obcí jednotlivých spoločných stavebných úradov, ktoré vznikli na základe možnosti obcí zlučovať sa do spoločných stavebných úradov v zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, pochádza zo zdroja Ministerstvo vnútra SR, 2018.

V príspevku použijeme metódu modelovania na vytvorenie siete zákonom určených stavebných úradov, tak ako v prípade matričných úradov. Metódou simulácie porovnáme úkony a výšku

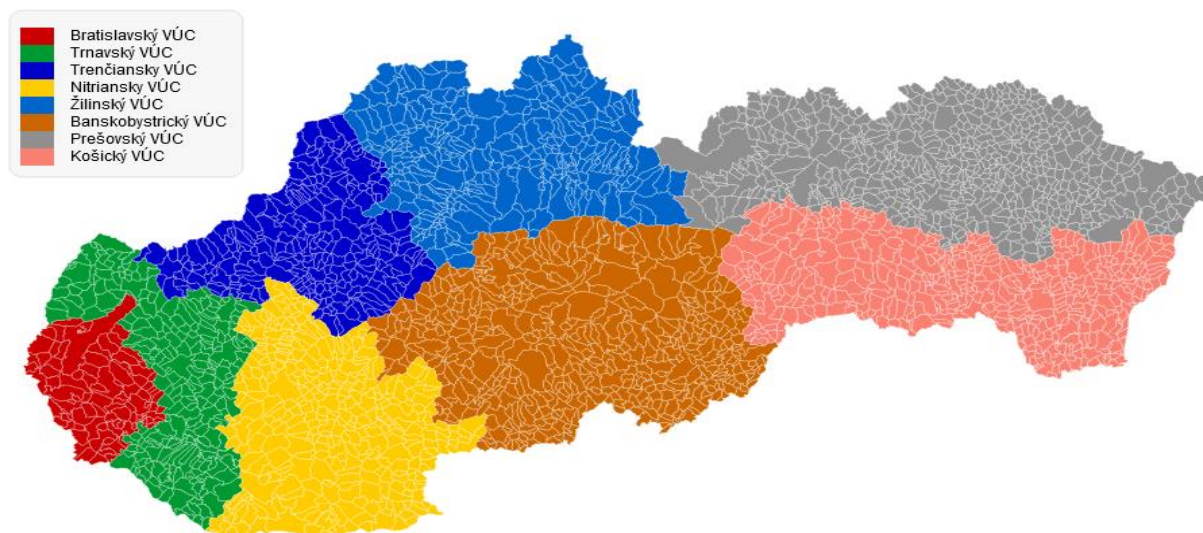
dotácií matričných a stavebných úradov v NR a KE kraji, pričom použijeme taktiež aj deskriptívne charakteristiky a regresnú analýzu. Priemerné počty úkonov stavebných a matričných úradov v NR a KE kraji vyjadrujeme ako súčet všetkých úkonov stavebných a matričných úradov v NR a KE kraji k celkovému (špecifickému) počtu stavebných (SSÚ), samostatných stavebných úradov (NÚ) a matričných úradov v NR a KE kraji. Kvalitatívnym výskumom realizovaným prostredníctvom riadených rozhovorov so zamestnancami stavebných úradov v NR a KE kraji poukazujeme na ich nespokojnosť najmä s finančným a personálnym zabezpečením kompetencie na úrovni stavebného poriadku.

Zoznam obcí spadajúci pod jednotlivé územné obvody matričných úradov je uvedený vo Vyhláske č. 529/2001 Z. z. v platnom znení, ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. Počty úkonov matričných úradov a výška dotácií poukázaná na matriky na roky 2014, 2015 a 2016 je z údajov Ministerstva vnútra SR 2014-2016. Výška dotácií na stavebné úrady na roky 2014, 2015 a 2016 je taktiež uvedená v časti Výsledky a diskusia v zmysle výnosu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky z 21. decembra 2010 č. 20786/2010-SRVS/z.54145-M

Výsledky a diskusia

Medzi základné princípy spolupráce obcí patria: dobrovoľnosť, vzájomná výhodnosť, rovnocennosť postavenia obcí, zachovanie autonómnosti a rozhodovania každej obce. (Tichý, 2005). V podmienkach Slovenskej republiky dopadmi poslednej reformy verejnej správy, ktorá sa neustále považuje za nedokončenú, štát preniesol na mestá a obce (ktorých bolo podľa Bačíka (2019) k 31.12.2018 presne 2 927) mnoho kompetencií, vrátane kompetencie na úrovni stavebného poriadku, čím ako uvádza Petričušie (2007) sa dospelo k ich vyššej miere nezávislosti.

Obrázok 1: Základná mapa obcí Slovenskej republiky



Zdroj: Bačík, 2019

Podľa údajov Ministerstva vnútra SR (2018) je na území SR situovaných v súčasnosti 221 spoločných obecných úradov a z nich 189 spoločných stavebných úradov, ktoré zabezpečujú kompetenciu na úrovni stavebného poriadku, ich minimálna územná veľkosť však nie je regulovaná. Narbón Perpina a DeWitte (2018) práve veľkosť územia považujú za faktor, ktorý by pozitívne vplýval na vytváranie nových spoločenstiev obcí ako základ pre podporu ich ekonomickej efektívnosti.

V zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení, na základe zmluvnej spolupráce v SR vznikajú spoločné stavebné úrady, ktoré vykonávajú pre zlúčené obecné úrady prenesenú kompetenciu na úrovni stavebného poriadku. Obce spadajúce do jednotlivých spoločných stavebných úradov nie sú určené v zmysle platnej legislatívy. Protikladom však je kompetencia matriky. V prípade matričných úradov, ako prenesenej kompetencie v zmysle zákona č. 416/2001 Z. z. v platnom znení, sú obce ako sídla matričných úradov a vykonávajúce matričné kompetencie, určené zákonom č.154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení.

Analýza vybraných stavebných a matričných úradov NR a KE kraja

Nasledujúca tabuľka 2 a tabuľka 3 vyjadruje súhrnné počty úkonov stavebných a matričných úradov v NR a KE kraji, pre porovnanie za roky 2014-2016.

Tabuľka 1: Vývoj počtu úkonov stavebných úradov a výška štátnej dotácie na stavebný poriadok v NR a KE kraji

Nitriansky kraj			Košický kraj		
2014	Počet úkonov	12 144	2014	Počet úkonov	17 592
	Výška dotácie	686 595,66 €		Výška dotácie	739 123,08 €
2015	Počet úkonov	12 763	2015	Počet úkonov	17 914
	Výška dotácie	636 977,46 €		Výška dotácie	739 875,45 €
2016	Počet úkonov	14 230	2016	Počet úkonov	19 792
	Výška dotácie	634 750,11 €		Výška dotácie	740 884,50 €

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov MVSR, 2016

V sledovanom období bol v NR a KE kraji evidovaný viditeľný nárast počtov úkonov stavebných úradov. V NR kraji presne v roku 2016 oproti roku 2014 o 17,18% a v totožnom období v KE kraji o 12,51%, pričom výška štátnej dotácie na prenesený výkon štátnej správy na úrovni stavebného poriadku v NR poklesla v roku 2016 oproti roku 2014 o 7,55% a na druhej strane v KE kraji stúpila o 0,24%. Dôvodom v tomto prípade bol v NR kraji pokles obyvateľstva s trvalým pobytom na území NR kraja k 31.12 príslušného roka a v KE kraji mierny nárast počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území KE kraja k 31.12 príslušného roka.

Prostredníctvom regresnej analýzy, sme štatisticky overili, či je výška štátnej dotácie na prenesený výkon štátnej správy na úrovni stavebného poriadku závislá od počtu obyvateľov v oboch sledovaných krajoch (viď. znázornenie príklad: Obrázok 2 – konkrétne za NR kraj v roku 2016, v rokoch 2014 a 2015 bola evidovaná rovnaká závislosť, rovnako sme postupovali aj pri ostatných výsledkoch plynúcich z regresnej analýzy v rámci príspevku). Na uvedený postup sme zrealizovali metódu regresnej analýzy za sledované obdobie (2014-2016). Z regresnej analýzy vyplýva, že celková výška štátnej dotácie je ovplyvnená počtom obyvateľov, či už v NR ale aj KE kraji. Korelačná závislosť v oboch prípadoch bola 1 (vysoká korelačná závislosť).

Obrázok 2: Výsledok regresnej analýzy za NR kraj v roku 2016

SUMMARY OUTPUT								
<i>Regression Statistics</i>								
Multiple R		1						
R Square		1						
Adjusted R Square		1						
Standard Error	5,99816E-12							
Observations		37						
<i>ANOVA</i>								
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>			
Regression	1	14839744703	14839744703	4,12468E+32	0			
Residual	35	1,25923E-21	3,59779E-23					
Total	36	14839744703						
	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>	<i>Lower 95,0%</i>	<i>Upper 95,0%</i>
Intercept	1,09139E-11	1,29818E-12	8,40708242	6,45505E-10	8,27848E-12	1,35494E-11	8,27848E-12	1,35494E-11
X Variable 1	0,93	4,57918E-17	2,03093E+16	0	0,93	0,93	0,93	0,93

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dostupných údajov ohľadom úkonov stavebných úradov a počte obyvateľov, 2016

Podľa skúmaných údajov o úkonoch stavebných úradov v NR a KE kraji, ktoré sú podkladom spracovania dizertačnej práce pod názvom: Hodnotenie výkonu kompetencií obcí na úseku stavebného poriadku a výskumného projektu VEGA 1/0190/17, pre ktoré sme získali údaje o počtoch úkonov stavebných úradov za roky 2014-2016 zistené na 100% za NR kraj a 86,98% za KE kraj, je možné konštatovať nasledovné: Priemerný počet úkonov v poslednom sledovanom roku na 1 SSÚ (Spoločný stavebný úrad) v NR kraji je 497,19 a na 1 NÚ (Stavebný úrad vykonávajúci kompetenciu na úrovni stavebného poriadku samostatne) 118,55. V KE kraji v rovnakom roku na 1 SSÚ 326,04 a na 1 NÚ 277,17 úkonov. V NR kraji boli najviac vyťažení zamestnanci SSÚ Nitra, kde patrí 13 obcí vrátane mesta Nitra (1904 úkonov) a najmenej v obci Klížska Nemá (11 úkonov), ktorá je samostatným stavebným úradom. V KE kraji boli najviac vyťažení zamestnanci stavebných úradov mestských častí Košice a mesta Košice (8963 úkonov) a najmenej samostatných stavebných úradov (NÚ) v obciach, ktoré v poslednom sledovanom roku evidovali 2 úkony zamestnancov stavebných úradov a to konkrétne: Boliarov, Žehra, Vysoká nad Uhrom či Kazimír.

Na základe celkového hodnotenia v NR kraji spoločné stavebné úrady (SSÚ) vykazovali vyšší počet úkonov ako samostatné stavebné úrady (NÚ) z dôvodu, že pod SSÚ spadá až 343 obcí z celkového počtu 354. V KE kraji práve samostatné stavebné úrady vykazovali vyšší počet úkonov ako spoločné stavebné úrady, ktorých je síce menej o 3 v porovnaní s NR krajom, ale vyššia koncentrácia obyvateľstva je lokalizovaná najmä v meste Košice a jeho mestských častiach, ktoré sú evidované ako samostatné stavebné úrady.

Tabuľka 2: Vývoj počtu úkonov matričných úradov a výška štátnej dotácie na matriky v NR a KE kraji

Nitriansky kraj			Košický kraj		
2014	Počet úkonov	57 459	2014	Počet úkonov	87 802
	Výška dotácie	785 923,72 €		Výška dotácie	834 218,66 €
2015	Počet úkonov	54 003	2015	Počet úkonov	78 572
	Výška dotácie	821 014,60 €		Výška dotácie	853 598,27 €
2016	Počet úkonov	53 155	2016	Počet úkonov	72 255
	Výška dotácie	851 684,40 €		Výška dotácie	879 663,75 €

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov MVSR (2018), Prílohy zákona č. 154/1994 Z. z

Matričné úrady a obce pod ne spadajúce na území SR sú presne stanovené legislatívou - zákonom č. 154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení a Vyhláškou č. 529/2001 Z. z. ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. V NR kraji je teda evidovaných 171 matričných úradov a v KE kraji 92 + 5 (pracoviská mestských časti Košíc). Počty úkonov matričných úradov v oboch krajoch v sledovaných rokoch klesali, pričom v NR kraji bol v roku 2016 oproti roku 2014 evidovaný pokles o 7,49% a v KE kraji v rovnakom sledovanom období pokles o 17,71%. Na jeden matričný úrad v NR kraji v roku 2016 v priemere pripadalo 310,85 úkona a na matričný úrad v KE kraji v tom istom roku 744,89 úkona.

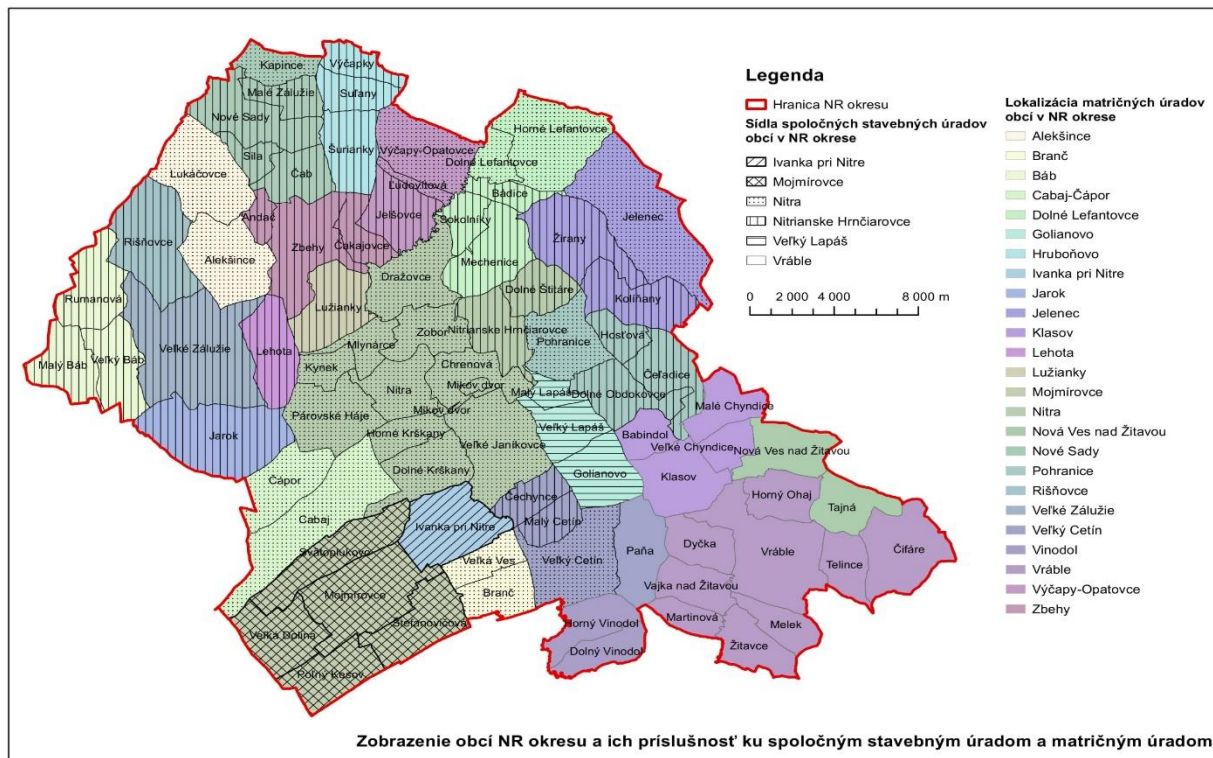
Medzi faktory, ktoré vplývali na zmenu výšky štátnej dotácie na matričné kompetencie patrili: úväzok podľa počtu obyvateľov a s tým súvisiace mzdy a odvody, vrátane sumy zvýšenia platových taríf podľa nariadenia vlády SR č. 393/2014 Z. z. Finančné prostriedky na prenesený výkon štátnej správy na úrovni matrik sa poskytujú v rozsahu určenom Výnosom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 3. novembra 2005 č. 207-2005/04291 o rozsahu a podmienkach poskytovania dotácií na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy na úseku matrik z rozpočtu ministerstva vnútra úhrnom, ktorý bol doplnený Výnosom MV SR č.550/2008 Z.z., ktorým sa mení výnos MV SR č. 207-2005/04291 z 3.11.2005 o rozsahu a podmienkach poskytovania dotácií na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy na úseku vedenia matrik v znení výnosu č. 207-2006/03902. Na základe uvedeného výnosu sa poskytujú obciam na dotácie na úseku matrik na jednotlivé kalendárne roky. (MVSR, 2016)

V prípade stavebného poriadku je rozhodujúcim faktorom pre dotáciu iba počet obyvateľov danej obce k 31.12 predchádzajúceho roka. Podobne ako pri výške štátnej dotácie na stavebné úrady tak aj pri výške dotácií na matričné úrady sme prostredníctvom regresnej analýzy overovali, či je výška štátnej dotácie na prenesený výkon štátnej správy na úrovni matriky závislá od počtu obyvateľov spadajúcich do matričných obvodov. V prípade NR kraja sa korelačná závislosť dostala na hodnotu 0,96 a v prípade KE kraja na hodnotu 0,90. Teda v oboch kompetenciách dochádza k vysokej korelačnej závislosti, aj keď na výšku štátnej dotácie na úrovni matrik vplývajú čiastočne aj iné faktory, ktoré už boli v príspevku spomínané.

Namodelovaný prienik Spoločných stavebných úradov a Matričných úradov

Príspevkom navrhujeme vytvorenie modelu stavebných úradov podľa matričných úradov (teda stanovených zákonom). Na základe vyššie uvedeného v kapitole 2.1 a teda konkrétne údajov tabuliek 2 a 3 (berieme do úvahy údaje za roky 2014-2016) by v prepočte na 1 obec lokalizovanú v NR kraji pripadalo v priemere 192 úkonov (úkony stavebného úradu + matričného úradu) a 213 úkonov (úkony stavebného úradu + matričného úradu) v prepočte na 1 obec lokalizovanú v KE kraji. V súčasne pripravovanom novom Stavebnom zákone, v Prílohe 3, ktorého predpokladaná účinnosť je uvedená od 1. januára 2022, je predložený návrh vytvorenia Stavebných úradov a ich sídel podľa územných obvodov – okresov. Z praktického hľadiska by to znamenalo, že na území SR by ich bolo celkovo 72. Konkrétne Stavebných úradov v NR kraji by bolo 7 a v KE kraji 11.

Obrázok 3: Príklad: Obce NR okresu a ich príslušnosť k SSÚ a MÚ



Zdroj: Vlastné spracovanie za pomoci GIS podľa údajov MVSR, 2018; Príloha zákona č. 154/1994 Z. z.

Nakoľko vzdialenosť niektorých obcí od okresných miest by bola príliš veľká (cca 20-50 km), predpokladá sa vytváranie detašovaných pracovísk stavebných úradov v rámci okresov tak, ako to bolo zrealizované v prípade vytvorenia okresných úradov a ich detašovaných pracovísk podľa Smernice č. 143 Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 1. októbra 2013, ktorou sa upravuje postup pri zriadení a zrušení pracoviska okresného úradu.

Príspevkom navrhujeme namiesto prenosu stavebných kompetencií na spoločné stavebné úrady nové riešenie, ktoré by zabránilo ich chaotickému vzniku na základe §20 Zákona č. 369/1990 Zb. O obecnom zriadení v platnom znení. Vytváranie stavebných úradov podľa nášho návrhu by sa malo zrealizovať podobne ako v prípade matričných úradov, a to presne stanovenou legislatívou. Podľa nášho názoru by bolo potrebné aplikovať do novopripravovaného Stavebného zákona zoznam obcí z prílohy zákona č. 154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení a konkrétne obcí z územných obvodov matričných úradov podľa Vyhlášky č. 529/2001 Z. z. ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. Tým by sa v praxi predišlo predpokladanému dodatočnému riešeniu vytvárania detašovaných pracovísk stavebných úradov v rámci okresov. Na nasledujúcom obrázku 3 (mapke) uvádzame možný prienik stavebných a matričných úradov, pre príklad konkrétne v okrese Nitra (z dôvodu veľkého objemu informácií), ktorými by sa eliminovali ad hoc združenia stavebných úradov a stavebné kompetencie by vykonávali len tie obce, ktoré v zmysle zákona č.154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení realizujú aj matričné kompetencie.

Obec ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky má povinnosť financovať svoje potreby v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení a nie z vlastných zdrojov doplácať na potreby zabezpečovania preneseného výkonu štátnej správy na obce, čo je výslovne definované a v §4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. (Nižňanský – Hamalová, 2014)

Vyššie uvedeným modelom, ktorý je graficky znázornený na obrázku 3 (ako príklad okres Nitra) by sa dospelo k usporiadanému modelu zabezpečovania prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku, ktorú mnohé obce považujú za jednu z najproblémovejších. V rámci zberu údajov ohľadom úkonov stavebných úradov v NR a KE kraji boli starostom obcí a zamestnancom stavebných úradov položené otázky týkajúce sa problematiky stavebného poriadku. Z odpovedí bolo v prevahe identifikované, že obce so zabezpečením tejto kompetencie majú viditeľné problémy, k čomu sa priklonilo 34 z 37 dotazovaných stavebných úradov (SSÚ/NÚ) v NR kraji a doposiaľ 25 zo 43 (SSÚ/NÚ) v KE kraji. Najviac skloňovaným problémom bola finančná poddimenzovanosť prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku. Obce nemajú dostatok finančných prostriedkov zo strany štátu na plnohodnotné pokrytie nákladov tejto kompetencie a taktiež personálne zabezpečenie najmä z pohľadu požiadaviek na odbornú spôsobilosť zamestnancov stavebných úradov. Práve týmto zamestnancom obce nedokážu poskytnúť primerané mzdové ohodnotenie. V zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení je jasne definované, že náklady na prenesený výkon štátnej správy znáša štát. V mnohých prípadoch však obce doplácajú na prenesený výkon štátnej správy čo sa tým pádom javí ako protizákonné, avšak obce majú povinnosť zabezpečiť stavebné kompetencie.

PodĎakovanie

Údaje úkonov stavebných úradov za Nitriansky a Košický kraj boli získané za pomoci finančných prostriedkov v rámci projektu VEGA pod názvom: Analýza modelov výkonu verejných služieb na úseku stavebného poriadku z hľadiska technickej efektívnosti, efektívnej veľkosti a priestorovej alokácie úradov z dobou riešenia 2017-2019 pod registračným číslom projektu 1/0190/17.

Záver

V zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení „obce môžu spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti“. Obce túto možnosť na Slovensku využívajú najmä z dôvodu, že zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky práve na obce prešlo viac ako 300 kompetencií. Tu však vzniká veľký problém s financovaním týchto kompetencií. V príspevku sme sa zaoberali kompetenciou na úrovni stavebného poriadku, ktorej financovanie upravuje § 6 ods. 2 zákona 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy v platnom znení a výnos Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky z 21. decembra 2010 č. 20786/2010-SRVS/z.54145-M. Personálne zabezpečenie a ostatné činnosti upravuje zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v platnom znení. Spolupráca obcí na úrovni stavebného poriadku však vzniká chaoticky, nie tak ako v rámci kompetencie matrik, kedy obce patriace do územných obvodov konkrétnych matričných úradov boli stanovené zákonom č. 154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení a opakovane Vyhláškou č. 529/2001 Z. z., ktorou sa ustanovujú územné obvody matričných úradov. Súčasne vytvorený návrh nového Stavebného zákona, ktorého účinnosť sa predpokladá od 1. januára 2022, definuje, že stavebným obodom bude okres a sídlom stavebného úradu v rámci neho bude okresné mesto. Príspevkom sme poukázali na možnosť vytvárania stavebných úradov, ku ktorej sa prikláňali aj niektorí autori, podľa územných obvodov matričných úradov. Schválením nového Stavebného poriadku, kde by boli presne stanovené názvy obcí so stavebnými kompetenciami, podobne, ako je to v prípade matričných úradov, by sa predišlo nekoordinovanému uzatváraniu zmlúv medzi obcami na zabezpečovanie výkonu stavebného poriadku.

Použitá literatúra

- BAČÍK, V. 2019. *Slovenská republika – sumárne údaje. Zoznam obcí SR*. [online]. Dostupné na internete: <http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php>.
- BAČÍK, V. 2019. *Základná mapa obcí Slovenskej republiky*. Dostupné na internet: <http://www.sodbtn.sk/obce/obce_zaklad_mapa.php>.
- ČERNĚNKO, T. – HAVRAN, P. – KUBALA, J. 2017. *Skrytý poklad v samospráve – Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach*. Bratislava: Inštitút finančnej politiky MFSR – Ekonomická univerzita v Bratislave. 26 s. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/41-skrity-poklad-samosprave-alternativne-moznosti-sustredenia-vykonu-spravy-samospravach-jun-2017.html>>.
- DUDINSKÁ, I. – CIRNER, M. 2016. Crucial Legislative Reforms in Public Administration in Slovakia Since 1990. In: *Hungarian Journal of Legal Studies*, vol. 57, no 1, 2016. pp. 25-41. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- HAMALOVÁ, M. – PAPÁNKOVÁ, S. 2005. *K akútnym problémom komunálnej reformy v SR*. In: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave. [online]. s. 19-34. Dostupné na internete: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/slowakei/04686.pdf>>. ISBN 80-89149-06-5.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ Česká republika. In: *Územná samospráva*. s. 32-37. Dostupné na internete: <https://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24361_subor.pdf>.
- KLOBUČNÍK, M. – BAČÍK, V. – MATIAŠOVÁ, M. – FILA, R. 2018. - Negatívne aspekty zlučovania obcí v rámci komunálnych reforiem – perspektíva na príklade Slovenskej republiky. In: *Sociológia 2018*, vol. 50, no. 4, 2018. [online]. s. 448-481. Dostupné na internete: <<https://www.sav.sk/journals/uploads/08060904Klobucnik%20-%204-2018.pdf>>.
- KOMUNÁLNE VÝSKUMNÉ A PORADENSKÉ CENTRUM, N.O. PIEŠŤANY (KOM). 2013. *Audit kompetencií a návrh na zmeny ich rozdeľovania a financovania. Správa. Piešťany*. November 2013. [online]. 11 s. Dostupné na internete: <http://www.uniamiest.sk/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=2752>.
- LAAMANEN, E. – HAVERI, A. 2003. *Size, Efficiency and Democracy – How Local Government Bonnaries Affect Performance*. [online]. Oeiras: EGPA Conference on Public Law at the Modernising State, 2003. Dostupné na internete: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.972&rep=rep1&type=pdf>>
- LEŠKO, D. 2015. Formation of regional level of self-government in the process of transformation in Slovakia. In: *Journal for universal excellence*, vol. 4, no. 3, 2015. p. 1-11. Dostupné na internete: <<https://www.fos-unm.si/media/pdf/RUO/2015%203/8.pdf>>.
- MATEI, L. – MATEI, A. – ZANOSCHI, D. C. – STOIAN, O. 2011. Comparative Studies on the Administrative Convergence Revealed by National Strategies of Administrative Reform in Some South-Eastern European States. In *Administrative Convergence and Reforms in South-Eastern European States Analyses, Models and Comparative Studies. South-Eastern European Administrative Studies*, no 2/2011. [online]. 203 p.. Dostupné na internete: <https://www.academia.edu/3697546/ADMINISTRATIVE_CONVERGENCE_AND_REFORMS_IN_SOUTH-EASTERN_EUROPEAN_STATES_-_Analyses_models_and_comparative_studies>. ISBN 978-973-709-535-0
- MENEGUZZO, M. – FIORANI, G. – MITITELU, C. – MATEI, L. – MATEI, A. – CIPOLLETTA, G. 2010. *Public Sector Modernization Trends of the Member States of European Union. Trajectories of reforms in Italy and Romania*. Conference on „Reforming the Public Sector: How to Make the Difference, 2010. [online]. 35 p. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/48376167_Public_sector_modernization_trends_of_the_member_states_of_European_Union_Trajectories_of_reforms_in_Italy_and_Romania>.

- MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2016. *Dotácie – prenesený výkon na úseku matričnej činnosti*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.minv.sk/?dotacie-na-preneseney-vykon-statnej-spravy-na-useku-matricnej-cinnosti-1>>
- MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2018. *Prehľad spoločných obecných úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR (stav k 30.09.2018)*. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?prehlad_SOU>
- MRVA, J. 2005. Postavenie samosprávy v reforme verejnej správy a problémy decentralizácie kompetencií. In: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave. [online]. s. 41-46. Dostupné na internete: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/slowakei/04686.pdf>>. ISBN 80-89149-06-5.
- NARBÓN PERPINA, I., DEWITTE, K., 2018. Local governments' efficiency: a system at icliterature review—part I. In *International Transactions in Operational Research*, vol. 25, no. 2, 2018. pp 431-468.
- NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2014. *Spravodlivé rozdeľovanie politickej moci (rozdelenie kompetencií)*. Zborník vedeckých štátí. Piešťany: KOM – Bratislava: VŠEM VS. [online]. 130 s. Dostupné na internete: <<https://www.komunal.eu/sk/projekty/decentralizacia/132-spravodlive-rozdelenie-politickej-moci-rozdelenie-kompetenci>>.
- TICHÝ, D. 2005. Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. In: *Ekonomický časopis*, vol. 53, no. 4., 2005. [online]. s. 364-382. Dostupné na internete: <http://www.angelfire.com/pro2/dusan_tichy/PDF/EC405.pdf>
- PAVELKA, T. 2016. *Bizarné financovanie stavebných úradov – 1. časť*. Blog. DenníkN. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/blog/415403/bizarne-financovanie-stavebnych-uradov/>>
- PETRIČUŠIE, A. 2007. Reforming the Civil Service as the Precondition for Public Administration Reform in Croatia. In: *Review of Central and East European Law*, no. 32, vol. 3, 2007. [online]. s. 191-231. Dostupné na internet: <<https://www.bib.irb.hr/421239?rad=421239>>
- PLEŠTINSKÁ, Z. 2016. *Medziobecná spolupráca na Slovensku v kontexte regionálnej politiky Európskej únie*. Košice: UPJŠ. s. 38. ISBN 978-80-8152-444-8
- ÚRAD VLÁDY SR. 2019. *Základné údaje SR*. [online]. Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk//index.php?cms_location=slovensko>
- SLAVÍK, V. – GRÁC, R. – KLOBUČNÍK, M. 2010. Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. In: *Geographia Cassoviensis IV.*, vol. 2, no. 2, 2010. [online]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/266514122_Reflexia_k_problematike_fungovania_spolocnych_obecných_uradov_v_Slovenskej_republike>
- SVRČEK, M. 2019. Danko kritizuje stavebné konanie. Čo potom robia jeho vlastný nominanti na ministerstve? In: *Blog.SME.sk*. [online]. Dostupné na internete: <<https://svrcek.blog.sme.sk/c/518325/danko-kritizuje-stavebne-konanie-co-potom-robil-jeho-vlastny-nominant-na-ministerstve.html>>
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2016. *Počet obyvateľov podľa pohlavia – obec (ročne)*. [online]. Dostupné na internete: <[http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_DEM/om7101rr/Po%C4%8Det%20obyvate%C4%BEov%20pod%C4%BEa%20pohlavia%20%20obce%20\(ro%C4%8Dne\)%20%5Bom7101rr%5D](http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_DEM/om7101rr/Po%C4%8Det%20obyvate%C4%BEov%20pod%C4%BEa%20pohlavia%20%20obce%20(ro%C4%8Dne)%20%5Bom7101rr%5D)>
- YAR, L. 2019. Nový stavebný zákon: Vyše 2 700 pripomienok, no s ambíciou schváliť ho tento rok. In: *EURACTIV.SK*. [online]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/digitalizacia/news/novy-stavebny-zakon-vyse-2-700-pripomienok-no-s-ambiciou-schvalit-ho-tento-rok/>>