



KRYTIE FINANČNÝCH NÁKLADOV OBCÍ A OBČANOV PRI MIMORIADNYCH UDALOSTIACH

Luboš Mahdoň *)

ABSTRAKT

Tento článok popisuje, ako obce a vyššie územné celky postupujú pri financovaní náhrady škôd spôsobených mimoriadnou udalosťou. Opisuje konkrétny spôsob platenia náhrad škôd pre jednotlivcov a komunity v prípade mimoriadnej udalosti. Popisuje hlavné úlohy starostov pri zabezpečovaní financovania zo strany štátu. Článok oboznamuje čitateľa s možnosťou získavania finančných zdrojov potrebných na pokrytie škôd spôsobených mimoriadnymi udalosťami.

Kľúčové slová:

incident, krízové riadenie, financovanie, kompenzácia, škody na majetku

ABSTRACT

This article describes how municipalities and higher territorial units in the financing of the damage caused by exceptional occurrences. It describes a particular method of payment of damages to individuals and communities in the event of an incident. It describes the main tasks of the mayors in securing funding from the state. Article presents the reader with the possibility of obtaining financial resources necessary to cover the damage caused by exceptional occurrences.

Key words:

incident, crisis management, funding, compensation, property damage

ÚVOD

Mimoriadne udalosti sú veľmi ťažko predvídateľným javom, ktorý ak nastane, ohrozí veľké množstvo obyvateľstva, majetok a životné prostredie. Preto je veľmi dôležité, aby si orgány verejnej správy plnili funkcie, ktoré sú nevyhnutné pre zabezpečenie ochrany majetku štátu, ale aj obyvateľstva. Činnosť verejnej správy je

*) Luboš Mahdoň, Ing., JUDr., Kysucká cesta 8405/16C, 010 01 Žilina, 0905 718 178, mahdon@zilinskyadvokat.sk

v tomto smere korigovaná zákonmi, vyhláškami a rôznymi pokynmi, ktoré je potrebné rešpektovať aj v období pôsobenia mimoriadnej udalosti a pri odstraňovaní mimoriadnej udalosti orgánmi krízového riadenia v súčinnosti so záchrannými zložkami.

V zmysle zákona č. 117/1998 o civilnej ochrane obyvateľstva a nasledujúcich sa mimoriadnou udalosťou rozumie obdobie ohrozenia alebo obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok, ktorá je vyhlásená podľa tohto zákona; počas nej sa vykonávajú opatrenia na záchranu života, zdravia alebo majetku, na znižovanie rizík ohrozenia alebo činnosti nevyhnutné na zamedzenie šírenia a pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti.

Mimoriadnymi udalosťami, ktoré negatívne pôsobia na život, zdravie, majetok sa v zmysle zákona č. 117/1998 Z. z. a nasledujúcich rozumejú najmä:

- a) **živelná pohroma** - je mimoriadna udalosť, pri ktorej dôjde k nežiaducemu uvoľneniu kumulovaných energií alebo hmôt v dôsledku nepriaznivého pôsobenia prírodných síl, pri ktorej môžu pôsobiť nebezpečné látky alebo pôsobia ničivé faktory, ktoré majú negatívny vplyv na život, zdravie alebo na majetok,
- b) **havária** je mimoriadna udalosť, ktorá spôsobí odchýlku od ustáleného prevádzkového stavu, v dôsledku čoho dôjde k úniku nebezpečných látok alebo k pôsobeniu iných ničivých faktorov, ktoré majú vplyv na život, zdravie alebo na majetok,
- c) **katastrofa** je mimoriadna udalosť, pri ktorej dôjde k narastaniu ničivých faktorov a ich následnej kumulácii v dôsledku živeľnej pohromy a havárie.

V našich zemepisných šírkach sa stretávame najmä s mimoriadnou udalosťou ako je povodeň. Podľa zákona č. 7/2010 o ochrane pred povodňami sa povodňou rozumie prírodný jav, pri ktorom voda dočasne zaplaví územie, ktoré zvyčajne nie je zaliate vodou. Povodeň vzniká v dôsledku:

- a) zväčšenia prietoku vody vo vodnom toku,
- b) vzniku prekážky alebo tvorby prekážky vo vodnom toku, na brehu vodného toku alebo na stavbe, objekte alebo na zariadení križujúcom vodný tok, ktorá spôsobila vzdutie vody a jej vyliatie na príľahlé územie,
- c) dlhotrvajúcich zrážok alebo intenzívnych zrážok, topenia sa snehu alebo súčasného výskytu týchto javov,
- d) prítoku vody zo zrážok alebo prítoku vody z topiaceho sa snehu po povrchu z príľahlej oblasti,
- e) stúpnutia hladiny podzemnej vody nad povrch následkom dlhotrvajúceho vysokého vodného stavu v príľahlom vodnom toku alebo následkom dlhotrvajúcich zrážok.

Najdôležitejšiu úlohu pri riešení mimoriadnych udalostí plní **krízový manažment**, ktorého cieľom je vytvoriť postupy pre efektívne riadenie a primerané riešenie mimoriadnej udalosti. Obec je nositeľom verejnej moci a spolupodieľa sa na riešení mimoriadnych udalostí, ak vznikli na jej území, a to najmä prostredníctvom krízového štábu obce. Krízový štáb je dôležitý hlavne z hľadiska koordinácie záchranného systému, zabezpečovania hlásnej služby a tiež pomoci postihnutému obyvateľstvu.

S odstraňovaním následkov mimoriadnych udalostí, najmä povodní, požiarov, zosuvov pôdy a podobne sa stretáva väčšina obcí alebo miest na Slovensku. Boj s týmito prírodnými živlami je však pre vedenie obce a VÚC **mimoriadne finančne nákladný**, pretože vo všeobecnosti chýbajú v daných rozpočtoch finančné prostriedky a samosprávy sú tak nútené prispôbovať svoje rozpočty na krytie týchto strát. Náklady, ktoré vznikajú v dôsledku mimoriadnych udalostí zahŕňajú najmä náklady na záchranné práce a náklady na zabezpečovacie práce. Najpodstatnejšie a najrozsiahlšie škody však vznikajú na majetku štátu, obyvateľov (z toho na domoch, bytoch a bytových zariadeniach) a obcí (miestne komunikácie, vodovody, kanalizácie).

1 ZHODNOTENIE SÚČASNÉHO STAVU

Slovenská republika má vytvorený systém odškodňovania prostredníctvom štátneho rozpočtu. Zabezpečujú ho jednotlivé ministerstvá, ktorých sa mimoriadna udalosť týka. Náhrady škody postihnutým oblastiam sú kryté zo štátnych rezerv predsedu vlády SR. Na Slovensku však neexistuje striktný postup, ktorý by presne určoval príslušnosť ministerstiev a iných orgánov pri poskytovaní finančných náhrad. Pomerne často dochádza k situácií, že ministerstvo financií a životného prostredia sa nevedia zhodnúť na zodpovednosti, kto má odškodňovanie mimoriadnych udalostí zabezpečiť. Tento spôsob je nesystematický a zdĺhavý.

Na účely zabezpečenia civilnej ochrany obyvateľstva bol prijatý **zákon č.117/1998 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva a nasledujúcich**, ktorý upravuje najmä úlohy, riadenie, organizáciu civilnej ochrany, pôsobnosť orgánov štátnej správy, samosprávy a obcí na úseku civilnej ochrany. V piatej hlave zákona o civilnej ochrane je upravená problematika náhrady škody fyzickým osobám, ktoré v dôsledku mimoriadnej udalosti utrpeli škodu na svojom majetku.

Ďalším problémom je časové pásmo, v ktorom sa má poškodeným odškodnenie zabezpečiť. Výnimkou nie sú ani prípady doručenia finančnej kompenzácie po pol roku od vzniku škôd. Časový horizont, v ktorom majú byť finančné prostriedky poskytnuté postihnutým oblastiam nie je v súčasnosti legislatívne upravený. Predstavitelia príslušných ministerstiev sa snažia vzniknuté situácie riešiť urgentne, avšak v niektorých prípadoch trvá samotné zaslanie finančných prostriedkov postihnutým obciam a VÚC dlhšie.

Je pochopiteľné, že mimoriadne udalosti sú spojené s negatívnymi ekonomickými dôsledkami pre postihnutú oblasť. Tieto dôsledky možno vyjadriť škodami na majetku a sprievodnými nákladmi na záchranné a zabezpečovacie práce. Existujú rôzne spôsoby na krytie finančných dôsledkov povodní, ktorých postup však nie je v zákonoch presne špecifikovaný.

Každý prípad je osobitý, nakoľko je potrebné selektovať typ a závažnosť mimoriadnej udalosti. Samozrejme, záleží od predstaviteľov obcí aj VÚC, ako sa

k predmetnej problematike postavia. Starostovia obcí, ktorí majú dlhoročné skúsenosti, sú v tomto smere znalejší a vedia postupovať promptne a účelne.

Existujúca legislatíva je príliš všeobecná, nestanovuje zodpovednosť, oprávnenia a povinnosti konkrétnym subjektom a v potrebnej kvalite. Je potrebné prijať zákon, ktorý by presne určoval postup a pravidlá odškodňovania obcí a VÚC pri mimoriadnych udalostiach. Systém odškodňovania obcí a VÚC na území Slovenskej republiky nie je dostatočne legislatívne upravený.

2 NÁHRADA ŠKODY OBCIAM

Najdôležitejšou úlohou predstaviteľov obce je pri vzniku mimoriadnej udalosti zabezpečiť navrátenie zničeného územia do pôvodného stavu. S týmto úkonom je však spojená povinnosť obce nahlásiť Okresnému úradu vo svojom sídle, že došlo k mimoriadnej udalosti. Následne obec vykonáva úlohy potrebné k obnoveniu stavu. Na navrátenie do pôvodného stavu obce sa využívajú všetky možné dostupné subjekty (právnické osoby, živnostníci ale aj dobrovoľníci, ktorí pomáhajú pri potrebných úkonoch). Za účelom schválenia vynaložených finančných prostriedkov je zriadená komisia Okresného úradu, ktorý je príslušný pre konkrétnu obec. Obec preukazuje vynaloženie finančných prostriedkov najmä faktúrami od dodávateľov, fotodokumentáciou, faktúrami za prenájom stavebných mechanizmov a strojov a pod. V mnohých prípadoch sa starostovia obcí stretávajú aj s dobrovoľníkmi, ktorí pomôžu obci po mimoriadnej udalosti bez nároku na náhradu. Po predložení potrebných dôkazov, že finančné prostriedky boli na opravu postihnutej oblasti skutočne vynaložené, začne príslušný Okresný úrad získavať od štátu. Štát tieto finančné prostriedky poskytuje buď z rezervy predsedu vlády alebo sú poskytnuté z príslušných ministerstiev. S poskytovaním finančných prostriedkov väčšinou nie je problém a štát sa snaží nahradiť v plnej výške, samozrejme záleží to aj od rozsiahlosti a výšky škody spôsobenej mimoriadnou udalosťou.

3 NÁHRADA ŠKODY OBČANOM

Pokiaľ ide o odškodňovanie občanov pri mimoriadnych udalostiach, títo musia mať v prvom rade uzatvorené poistenia s príslušnými komerčnými poisťovňami a tieto poskytujú poistné plnenia. Nie je však vylúčené, že obec poskytne náhradu aj svojim občanom, avšak výška a spôsob náhrady týchto škôd musí byť vopred schválené obecným zastupiteľstvom. Ochrana obyvateľstva pri mimoriadnych udalostiach upravuje zákon č. 117/1998 Z. z. Zákon o civilnej ochrane obyvateľstva a nasledujúcich, ktorý sa zaoberá okrem iného aj otázkou jednorazovej finančnej výpomoci, o ktorú si môže fyzická osoba požiadať. O jednorazovú finančnú výpomoc môže požiadať fyzická osoba, ktorej bola v dôsledku mimoriadnej udalosti spôsobená škoda na majetku alebo obydlí vrátane jeho zariadenia. Výpomoc možno poskytnúť na základe písomnej žiadosti. Žiadateľom o poskytnutie výpomoci môže byť len fyzická osoba, ktorej bola mimoriadnou udalosťou spôsobená škoda. K žiadosti musia

byť priložené prílohy, ktoré dokazujú právny vzťah žiadateľa k predmetnej nehnuteľnosti. Obec na základe tejto žiadosti posúdi v súčinnosti s Obvodným úradom rozsah poškodenia a sociálnu situáciu žiadateľa. Obvodný úrad následne vypracuje zoznam žiadostí, ktoré predložili obce v jeho územnom obvode a zohľadní a dá ich na posúdenie spolu so svojim stanoviskom ministerstvu vnútra. Ministerstvo vnútra následne vypracuje návrh na poskytnutie výpomoci, ktorý predloží na schválenie vláde, ak sa má výpomoc poskytnúť z rozpočtovej rezervy vlády, Ministerstvu financií Slovenskej republiky na zabezpečenie postupov podľa osobitného zákona.

4 ZDROJE KRYTIA NÁHRADY ŠKODY

- zo zdrojov štátneho rozpočtu prostredníctvom krízových štábov obvodných úradov, jednotlivých zložiek záchranných služieb, z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády prostredníctvom špecializovaných štátnych organizácií, finančných zdrojov ministerstiev (napr. MPSVaR), prerozdelením medzi kapitolami SR, zo špecifického fondu (napr. Environmentálny fond),
- z neštátnych zdrojov, z vlastných zdrojov právnických a fyzických osôb, zo zdrojov samosprávnych orgánov, z plnenia poisťnej udalosti v rámci komerčného poistenia,
- z iných zdrojov ako sú fondy EÚ (Fond solidarity, fond Rozvojovej banky Rady Európy, humanitárne pomoci (humanitárna pomoc vlád, mimovládnych organizácií).

5 PREVENCIA OBCÍ PRED MIMORIADNYMI UDALOSŤAMI AKO PROSTRIEDOK NA ZNÍŽENIE FINANČNÝCH NÁKLADOV

Vzhľadom na rozsiahlosť problematiky vyplývajúcu z definície mimoriadnych udalostí sa v ďalšom budem zaoberať hlavne oblasťou, ktorá sa na území SR vyskytuje najčastejšie. Ide o pravidelne sa opakujúci jav, ktorý postihuje pomerne značnú časť regiónu strednej Európy, ktorá vzhľadom na klimatické zmeny (oteplovanie) viac či menej úspešne s touto zápasí. Čitateľ článku si už určite sám vydedukoval, že sa nejedná o nič iné ako o „povodne“.

Na účely ochrany pred povodňami a následným poklesom finančných strát bol prijatý zákon č. 7/2010 o ochrane pred povodňami, ktorý ustanovuje:

- opatrenia na ochranu pred povodňami a povinnosti pri hodnotení a manažmente povodňových rizík s cieľom znížiť nepriaznivé dôsledky povodní na ľudské zdravie, životné prostredie, kultúrne dedičstvo a hospodársku činnosť,
- plánovanie, organizáciu a riadenie ochrany pred povodňami,
- povinnosti a práva orgánov štátnej správy, orgánov ochrany pred povodňami, vyšších územných celkov a obcí,

- povinnosti a práva právnických osôb, fyzických osôb - podnikateľov a fyzických osôb (ďalej len "osoba") pri ochrane pred povodňami,
- zodpovednosť za porušenie povinností uložených týmto zákonom.



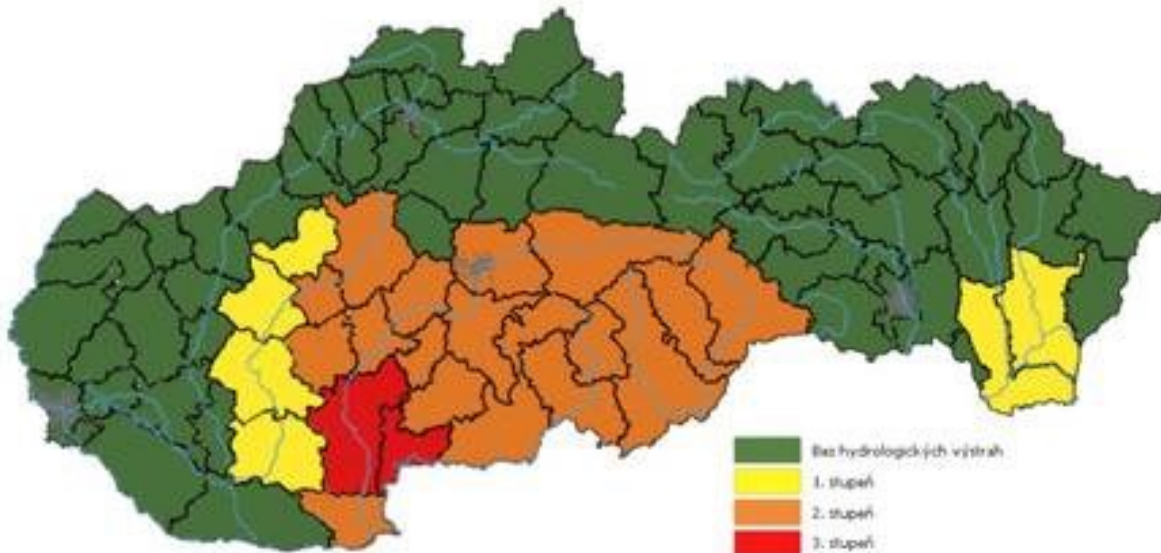
*Obrázok 1 Povodne na Slovensku v roku 2014
Zdroj: www.aktuality.sk*

Preventívne opatrenia na ochranu pred povodňami sú:

- a) opatrenia, ktoré spomaľujú odtok vody z povodia do vodných tokov, zvyšujú retenčnú schopnosť povodia alebo podporujú prirodzenú akumuláciu vody v lokalitách na to vhodných a ktoré chránia územie pred zaplavením povrchovým odtokom, ktorým je zložka celkového odtoku odtekajúca z povodia po povrchu terénu do vodných tokov alebo iných vodných útvarov, ako sú úpravy v lesoch, úpravy na poľnohospodárskej pôde a úpravy na urbanizovaných územiach,
- b) opatrenia, ktoré znižujú maximálny prietok povodne, ako je výstavba, údržba, oprava a rekonštrukcia vodných stavieb a poldrov. Polder je vodná stavba na ochranu pred povodňami, ktorej súčasťou je územie určené na zaplavenie vodou pre potreby sploštenia povodňovej vlny,
- c) opatrenia, ktoré chránia územie pred zaplavením vodou z vodného toku, ako je úprava vodných tokov, výstavba, údržba, oprava a rekonštrukcia ochranných hrádzí alebo protipovodňových línií pozdĺž vodných tokov,
- d) opatrenia, ktoré chránia územie pred zaplavením vnútornými vodami, ako je výstavba, údržba, oprava a rekonštrukcia zariadení na prečerpávanie vôd,
- e) opatrenia, ktoré zabezpečujú prietokovú kapacitu koryta vodného toku, ako je odstraňovanie nánosov z koryta vodného toku a porastov na brehu vodného toku; breh je postranné obmedzenie koryta vodného toku od jeho dna po brehovú čiaru,
- f) vypracovanie, prehodnocovanie a aktualizácie plánov manažmentu povodňového rizika vrátane predbežného hodnotenia povodňového rizika a vyhotovovania máp povodňového ohrozenia a máp povodňového rizika,
- g) vypracúvanie a aktualizácie povodňových plánov,

- h) vykonávanie predpovednej povodňovej služby,
- i) vykonávanie povodňových prehliadok,
- j) iné preventívne opatrenia na zníženie povodňového rizika.

Pokiaľ by obce na Slovensku striktným spôsobom dodržiavali preventívne opatrenia na ochranu pred povodňami, znížili by sa finančné straty v obciach a VÚC. Znížením finančných strát spôsobených povodňami.



Obrázok 2 Regióny s najvyšším rizikom povodní
Zdroj: www.cas.sk

Je potrebné pripomenúť, že každá obec by mala vo svojom vlastnom záujme pracovať na prevencii v prípade mimoriadnej udalosti ako je povodeň. Všetky obce na území SR majú možnosť požiadať Environmentálny fond o dotáciu potrebnú na protipovodňovú aktivitu. Žiadosť o dotáciu spolu s projektom je potrebné poslať na pobočku najneskôr do 31.10. v príslušnom kalendárnom roku.

6 REZERVY NA MIMORIADNE UDALOSTI

V tejto časti článku chcem okrajovo rozobrať tvorenie takzvaných rezerv na mimoriadne udalosti.

Súčasťou každodenného života spoločnosti, jej samospráv a štátnych organizácií je extrémny nedostatok finančných prostriedkov na krytie bežného chodu týchto subjektov. Aj keď zákon jednoznačne nariaďuje v systéme štruktúry samospráv tvorbu takzvaných rezervných fondov, ktoré majú slúžiť na krytie finančných nárokov vopred nedefinovaných udalostí, je všeobecne známe, že tieto rezervy, ak sa vôbec tvoria, sa v jednotlivých kapitolách rozpočtu predmetného subjektu rôzne presúvajú a s 99% pravdepodobnosťou je možné konštatovať, že rezervy na mimoriadne udalosti

sa smerom od subjektov s vyšším postavením znižujú, až nakoniec pri takmer poslednom článku samosprávy, ktorým je obec, je rezerva takmer alebo úplne nulová. Z môjho pohľadu nie je možné zovšeobecňovať tieto fakty, nakoľko obce, ktoré pravidelne majú skúsenosť, resp. zápasia s mimoriadnymi udalosťami, takúto rezervu v rámci svojich možností vytvárajú, avšak z bleskového mikroprieskumu som zistil, že aj takéto obce hore rozoberanú rezervu presúvajú a nakoniec aj spotrebovávajú v inej rozpočtovej kapitole. Vo veľkej miere totiž závisí od časového horizontu, ktorý zostáva alebo je pred komunálnymi voľbami. Smerom k vyššie postaveným subjektom samosprávy ako sú VÚC, ministerstvá, atď. je možné konštatovať, že takáto rezerva sa tvorí a v prípade potreby sa dopĺňa, resp. presúva do tejto kapitoly rezerv z iných rozpočtových častí. Tvorba a veľkosť rezerv na mimoriadne udalosti sú priamo závislé od postavenia subjektu v hierarchii samosprávy, ktoré vzostupne možno vymenovať:

- obce,
- okresné úrady,
- VÚC,
- jednotlivé ministerstvá,
- premiér,
- vláda.

ZÁVER

Následky povodní a iných mimoriadnych udalostí, ku ktorým dochádza na území Slovenska, majú mnohokrát ničivý charakter, avšak finančné prostriedky na odstraňovanie ich následkov v obecnom rozpočte a v rozpočte VÚC neustále chýbajú. V závere možno skonštatovať, že financovanie obcí a Vyšších územných celkov pri mimoriadnych udalostiach nie je dostatočne legislatívne upravené. Je potrebné prijať zákon, ktorý by presne špecifikoval a určoval postup a pravidlá odškodňovania obcí a VÚC pri mimoriadnych udalostiach.

LITERATÚRA

- [1] Zákon č. 7/2010 o ochrane pred povodňami
- [2] Zákon č. 117/1998 o civilnej ochrane obyvateľstva
- [3] Vyhláška 251/2010 MŽP SR, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o vyhodnocovaní výdavkov na povodňové zabezpečovacie práce, povodňové záchranné práce a povodňových škôd
- [4] KLUČKA, J.: Finančné schémy pri úhrade povodňových škôd. Dostupné na: http://www.vuvh.sk/download/ManazmentPovodi_rizik/zbornikPrispevkov/Konferencia/Prispevky/SekciaB/Klucka.pdf
- [5] ŠIMÁK, L. a kol.: Krízový manažment vo verejnej správe, 80-88829-13-5
- [6] ŠIMÁK, L.: Krízový manažment a geoinformácie pri riešení krízových situácií
- [7] Hrabovská, D., Kiš, M.: Východiská zákona o hospodárskej mobilizácii, in: Zborník zo 7.vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou "Riešenie krízových situácií v špecifickom prostredí", FŠI ŽU, RVS, Žilina, 2002, str. 53-61