

## Špecifiká rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy v kontexte kontrolnej činnosti<sup>1</sup>

**Anotácia:** Dodržiavanie zákonných kritérií rozpočtového hospodárenia predstavuje významný inštitút z hľadiska národného, ale aj nadnárodného, ktorého cieľom je získavanie financií do konkrétnych druhov rozpočtov a následne ich rozdeľovanie na zabezpečenie verejných potrieb štátu, resp. Európskej únie. Na ten účel je nevyhnutné zabezpečovať kontrolu hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami. Aj takým negatívnym konaním môže prísť verejný subjekt o rozpočtové prostriedky. Cieľom predkladanej štúdie je analýza základných otázok rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy v kontexte výkonu kontrolnej činnosti.

**Kľúčové slová:** rozpočtové pravidlá, rozpočtové zásady, verejná správa, územná samospráva, finančná disciplína, kontrola.

Fiškálna, resp. rozpočtová politika je povinná plniť tri základné ciele, a to udržiavať agregátnu fiškálnu disciplínu, ktorá predstavuje makroekonomický aspekt, alokovať zdroje v súlade s prioritami spoločnosti (resp. vlády) a podporiť hospodárne a efektívne využitie verejných zdrojov na poskytovanie verejných služieb. Z hľadiska plnenia uvedených cieľov má pre všetky krajiny EÚ osobitný význam plnenie fiškálnej disciplíny. V podstate ide o problém deficitu a dlhu. Fiškálna politika je v krajinách Európskej únie špeciálne upravená prostredníctvom Maastritských konvergenčných kritérií. Rozpočtová politika a rozpočtový proces musia garantovať základnú fiškálnu rovnováhu v príslušnom štáte. Európska únia stanovila nasledujúce limitované hodnoty:

1. deficit verejných financií nesmie prekročiť 3 % brutto domáceho produktu,
2. podiel verejného dlhu na hrubom domácom produkte nesmie prekročiť 60 %.

Napriek daným limitom dochádza v krajinách Európskej únie k ich porušovaniu, čo možno považovať za neustále aktuálny problém. Problém deficitu je charakteristický pre väčšinu nových členov zo strednej Európy.

Dodržiavanie fiškálnej politiky je mimoriadne zložitým problémom. Požiadavky na verejné financovanie vždy prekračujú možnosti ich reálneho financovania. V oblasti verejných financií poznáme množstvo metód, ako efektívne rozdeľovať vytvorené verejné zdroje medzi jednotlivé verejné programy. Aby bol rozpočet komplexný, postavený na báze integrity, univerzálnosti a tiež aby mal prvky reálneho uplatňovania systému fiškálnej transparentnosti, ktoré zahrňujú aspekty jasného stanovenia, úlohy zodpovednosti, verejnej dostupnosti informácií, otvorenosti prípravy rozpočtu, jeho nezávislého hodnotenia, je opodstatnené správne aplikovanie rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy, ako aj ich pochopenie.

Fiškálna politika a dodržiavanie právne stanovených kritérií jej hospodárenia predstavujú významný inštitút nielen z národného hľadiska, ale aj nadnárodného, ktorého cieľom je získavanie finančných prostriedkov do konkrétnych druhov rozpočtov a následne ich alokovanie do nevyhnutných oblastí fungovania štátu, resp. Európskej únie. Na tento účel je nevyhnutné zabezpečovať kontrolu hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami a v zmysle národnej právnej úpravy jednoznačne vymedziť a uplatňovať rozpočtové pravidlá.

Efektívna a transparentná existencia a fungovanie fiškálnej politiky si vyžaduje neustály výkon kontrolnej činnosti rozpočtových prostriedkov. Dôsledkom kontrolných mechanizmov pre subjekty verejnej správy, ktoré porušili finančnú, resp. rozpočtovú

---

<sup>1</sup> Príspevok vznikol v rámci riešenia vedeckovýskumnej úlohy Katedry správneho práva a Katedry spoločenských vied Akadémie Policajného zboru v Bratislave s názvom Aktuálne problémy vo verejnej správe členských štátov Európskej únie, ev. č. Výsk. 206.

disciplínu, je uloženie príslušnej zákonom stanovenej sankcie. Rozpočtová disciplína má osobitné postavenie aj celkovo pre všetky členské štáty EÚ, z čoho vyplynula potreba právnej úpravy aj v nadnárodnom meradle. Komplexne problematika tvorby rozpočtov, dodržiavania rozpočtových pravidiel a znižovania dlhu priamo ovplyvňuje aj fiškálnu politiku Európskej únie.

### **Teoretické a terminologické východiská rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy**

Verejný sektor funguje prostredníctvom verejných financií, čo znamená, že existencia verejného sektora si vynucuje tvorbu verejných financií. V zjednodušenej podobe predstavujú dvojsmerný proces. Vláda si na jednej strane stanovuje úlohy, ktoré chce plniť na základe zhodnotenia potrieb občanov, a na druhej strane hľadá zdroje, prostredníctvom ktorých bude svoje funkcie realizovať. Verejné financie predstavujú také peňažné toky v národnom hospodárstve, ktoré sú charakterizované osobitnými znakmi, a to, že sa realizujú vo verejnom záujme, obhospodarujú ich verejnoprávne orgány a organizácie, majú prevažne nenávratný a obligatórny charakter<sup>2</sup>.

Podľa Králika a Jakuboviča predstavujú **verejné financie** sústavu finančných vzťahov, ktoré kreujú verejné peňažné hospodárenie štátu, finančné hospodárenie orgánov územnej samosprávy, ako aj ostatných verejnoprávnych subjektov<sup>3</sup>. Významným prepojením verejných financií a finančného práva je práve problematika finančnej činnosti štátu, resp. rozpočtového práva<sup>4</sup>. **Rozpočtové právo** predstavuje relevantný subsystém finančného práva, ktorý subsumuje v sebe súbor rozpočtovo-právnych noriem upravujúcich špecifický okruh spoločensko-ekonomických vzťahov týkajúcich sa tvorby, rozdeľovania a používania verejných rozpočtov. Tzn. de facto upravuje vzťahy v oblasti systému tzv. verejných rozpočtov, resp. rozpočtovej sústavy, rozpočtový proces, príjmovú a výdavkovú stránku verejných rozpočtov a ostatné súvisiace relevantné hmotnoprávne a procesnoprávne otázky verejných rozpočtov. Všetky existujúce druhy verejných rozpočtov sú relatívne samostatné, avšak uplatňujú sa v nich záväzné finančné vzťahy, ktoré smerujú k ústrednému, štátnemu rozpočtu, prípadne k rozpočtu Európskej únie. Napriek absencii legislatívneho vymedzenia rozpočtovej sústavy využijeme definíciu Bakeša, ktorý charakterizuje rozpočtovú sústavu štátneho rozpočtu spoločne s rozpočtami obcí a vyšších územných celkov a rozpočty štátnych fondov.<sup>5</sup> Napriek tomu v rámci definície rozpočtovej sústavy nemôžeme zabudnúť brať do úvahy existujúce vzájomné vzťahy medzi jednotlivými typmi rozpočtov, následne vplyv Európskej únie a inštitucionálne postavenie podstatných subjektov pri tvorbe, rozdeľovaní a používaní rozpočtových prostriedkov.

Podľa vedy finančného práva **rozpočet** predstavuje základný finančný plán nadštátneho útvaru, štátu alebo územných samospráv, schvaľovaný v osobitnom konaní, ktorým sa na obdobie jedného roku upravuje tvorba a rozdeľovanie fondu peňažných prostriedkov určeného na financovanie celospoločenských potrieb.<sup>6</sup> Podstatu kreovania rozpočtov, a teda aj rozpočtového práva v aktuálnom období z nadnárodného pohľadu

---

<sup>2</sup> HORNIÁKOVÁ, E., KRÁLIK, J. *Základy verejných financií*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2005. s. 20.

<sup>3</sup> pozri KRÁLIK, J., JAKUBOVIČ, D. *Finančné právo*. Bratislava: VEDA, 2004. s. 55.

<sup>4</sup> Rozpočtové právo je možné chápať v dvoch rovinách. V užšom zmysle slova doň zahŕňame tie finančno-právne normy, ktoré upravujú rozpočtovú sústavu, rozpočtový proces a výšku príjmov a výdavkov jednotlivých rozpočtov. V širšom zmysle slova do rozpočtového práva patria aj finančno-právne normy, ktoré upravujú jednotlivé druhy rozpočtových príjmov a výdavkov (napr. daní, poplatkov, cla).

<sup>5</sup> BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 107.

<sup>6</sup> BALKO, L., KRÁLIK, J. *Finančné právo. I. časť*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2005. s. 153.

zabezpečenia stability významným spôsobom ovplyvňuje aj Európsku úniu. Negatívny fenomén finančnej krízy a fiškálnych problémov v Grécku môžeme označiť za spúšťači mechanizmus zvýraznenia potreby efektívnejšej stability, zvýšenia rozpočtovej zodpovednosti, potreby precíznejšej kontroly, ktorú nie vždy dostatočne zabezpečila konkrétna krajina. Významnou súčasťou jednotlivých rozpočtov je ich príjmová a výdavková časť. Pod príjmami verejných financií rozumieme všetky daňové a nedaňové finančné prostriedky, ktoré sa stávajú súčasťou štátneho rozpočtu, prípadne rozpočtu iného subjektu verejnej správy. Výdavky verejných financií predstavujú rozpočtové prostriedky pridelené na financovanie aktivít vlády na dosiahnutie konkrétnych výsledkov a naplnenia stanovených cieľov. § 2 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy jasne vymedzuje definíciu verejných prostriedkov ako finančných prostriedkov, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy; verejnými prostriedkami sú aj prostriedky Európskej únie a odvody Európskej únie.<sup>7</sup>

Legálnu definíciu **rozpočtu verejnej správy** uvádza § 4 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, pričom ho charakterizuje ako strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky štátu, ktorý zostavujeme každoročne najmenej na tri rozpočtové roky za dodržania premisy, že rozpočtový rok a kalendárny rok sú zhodné. Obsah rozpočtu verejnej správy tvoria:

- štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy vrátane príjmov a výdavkov súvisiacich s vykonávaním verejného zdravotného poistenia v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu na príslušný rozpočtový rok,
- štátny rozpočet na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy vrátane príjmov a výdavkov súvisiacich s vykonávaním verejného zdravotného poistenia v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku,
- štátny rozpočet na rok nasledujúci po roku, ktorý uvádzame vyššie a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy vrátane príjmov a výdavkov súvisiacich s vykonávaním verejného zdravotného poistenia v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu na rok nasledujúci po roku, ktorý uvádzame vyššie.<sup>8</sup>

Pod subjektmi verejnej správy pritom rozumieme právnické osoby zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom SR<sup>9</sup> a zaradené vo verejnej správe, a to osobitne v ústrednej správe, územnej samospráve, ako aj vo fondoch sociálneho a zdravotného poistenia.

V rámci aplikačných ustanovení rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy v kontexte kontrolnej činnosti vidíme rôzne problémy pri osobitnom inštitúte tzv. **programového rozpočtovania**. Pod daným pojmom rozumieme systém prípravy a realizácie rozpočtu založený na plánovaní úloh a aktivít pri štátnom rozpočte formou alokácie výdavkov na realizáciu programov vlády, programu stability a na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, pri územnej samospráve formou prerozdelenia disponibilných rozpočtových zdrojov do programov v súlade s programom obce, resp.

<sup>7</sup> § 2 písm. a) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>8</sup> § 4 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>9</sup> Bližšie § 19 – § 21 zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov.

vyššieho územného celku. Na základe takéhoto plánovania budú zrejmé údaje o cieľoch konkrétnych subjektov, najmä samospráv, čím sa významné zvýši úroveň informačnej hodnoty predmetných dokumentov a umožní konfrontácia plánov samosprávy, prípadne plánov vlády s realitou, ako aj zabezpečí možnosť monitoringu ich dosiahnutia. De facto sa umožní prehľadnejšie vykonávať kontrolnú činnosť v kontexte schválených programov. Nutnosťou správneho dodržiavania a aplikovania je však odborné zázemie pri tvorbe programového rozpočtovania, ktoré abscentuje najmä v menších obciach.

### **Právna úprava rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy**

Komplexná právna úprava rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy v kontexte s výkonom kontrolnej činnosti, zahrnutia hmotnoprávnej i procesnoprávnej stránky kreovania a fungovania rozpočtov, ako aj inštitucionálneho hľadiska je značne obširná a možno konštatovať, že je subsumovaná vo vyššie načrtnutom podsysteme finančného práva, a to v rozpočtovom práve. Pozornosť preto upriamime výlučne na rozpočtovo-právne normy, ktoré majú osobitný význam pri zabezpečení rozpočtovej zodpovednosti, kontrolnej činnosti v rámci verejnej správy a územnej samosprávy. Keďže rozpočtová sústava má ako celok nezanedbateľný význam v rámci ekonomiky a v hospodárstve štátu, legislatívne východiská sú vyjadrené prevažne v ústavných i zákonných normách právneho poriadku Slovenskej republiky.

K základným prameňom rozpočtového práva patrí nepochybne Ústava Slovenskej republiky<sup>10</sup>, ktorá proklamuje ústavnoprávne základy, a to z nášho pohľadu najmä pri určení pôsobnosti a právomoci najvyšších štátnych orgánov v rozpočtovej oblasti, ako aj pri spravovaní hospodárenia Slovenskej republiky prostredníctvom štátneho rozpočtu a v prípade územnej samosprávy spravovanie ich hospodárenia prostredníctvom rozpočtov obcí a vyšších územných celkov. Zakotvenie zákonnej formy prijímania štátneho rozpočtu dáva tomuto finančno-ekonomickému nástroju charakter základného mocenského nástroja finančnej politiky štátu, na čo logicky nadväzuje nutnosť realizácie kontrolnej činnosti a odstraňovanie negatívnych prvkov. Okrem iného vymedzenie pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR preukazuje opodstatnenosť daného prameňa, keďže disponuje osobitným postavením pri realizácii kontroly hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami. Do rámca ústavných základov je možné zaradiť aj tie ustanovenia Ústavy SR, v ktorých je upravená pôsobnosť najvyšších štátnych orgánov pri schvaľovaní štátneho rozpočtu, preverovaní jeho plnenia a pri schvaľovaní štátneho záverečného účtu.

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v znení neskorších predpisov má stanovený zámer zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia SR, transparentnosť a efektivitu poskytnutých fiškálnych prostriedkov. Na ten účel upravuje existenciu a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, nezávislého orgánu monitoringu a zhodnotenia aktuálneho vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a dodržiavania pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Predmetný predpis vytvoril v čl. 7 zákonnú možnosť úpravy procesu pri stanovení výdavkových limitov Radou pre rozpočtovú zodpovednosť osobitným zákonom. Práve určenie limitov verejných výdavkov považujú odborníci za najefektívnejší fiškálny prvok zabezpečenia dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a ohraničenie dlhu v prijateľnom rozsahu. Osobitne upravuje ustanovenia pre územnú samosprávu. Následne vymedzuje pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti.

Na ústavné články nadväzuje skupina právnych predpisov, ktoré upravujú vzťahy súvisiace s rozpočtovým hospodárením v štáte. Tieto predpisy obsahujú normy hmotnoprávnej, ako aj procesnoprávnej povahy. Za určitý *lex generalis* vo vzťahu

<sup>10</sup> Bližšie čl. 58, čl. 60, čl. 65, čl. 93 a nasl. predpisu č. 460/1992 Zb. Ústavy SR.

k rozpočtovej problematike môžeme zaradiť zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý upravuje problematiku rozpočtu verejnej správy, ako aj štátneho rozpočtu a v kontexte s uvedeným aj finančné vzťahy vznikajúce medzi všetkými subjektmi verejnej správy navzájom, ako aj vertikálne vzťahy smerujúce k subjektom územnej samosprávy, prípadne k ostatným subjektom, následne upravuje rozpočtový proces, pravidlá rozpočtového hospodárenia, osobitosti inštitucionálneho postavenia Ministerstva financií SR, hospodárenie a zriaďovanie rozpočtových a príspevkových organizácií, finančné vzťahy k Európskej únii a v neposlednom rade zodpovednosť za hospodárenie a porušenie finančnej disciplíny.

Špecifiká v rámci rozpočtového hospodárenia územnej samosprávy upravuje zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Okrem finančných vzťahov smerom k štátu upravuje aj postavenie rozpočtu obce a VÚC, príjmovú a výdavkovú stránku daných subjektov, rozpočtový proces, špecifické pravidlá rozpočtového hospodárenia územnej samosprávy, ako aj negatívny následok neefektívneho hospodárenia, a to ozdravný režim a nútenú správu.

Každoročne prijímaný zákon o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok kvantifikuje príjmy a výdavky na stanovené obdobie, ako aj výšku schodku, resp. prebytku, alokuje rozpočtové príjmy a výdavky do jednotlivých kapitol vrátane rezerv štátneho rozpočtu a účelových prostriedkov poskytovaných jednotlivým rozpočtovým kapitolám.

Z pohľadu územnej samosprávy majú svoje postavenie aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov, v ktorých sú zakotvené postavenia rozpočtu obce a vyššieho územného celku ako základných východísk finančného hospodárenia obce, resp. vyššieho územného celku.

Z pohľadu výkonu kontrolnej činnosti a s tým súvisiaceho možného odhalenia porušenia finančnej disciplíny majú podstatný význam aj právne predpisy upravujúce inštitucionálnu zložku, tzn. činnosť kontrolných orgánov. Na základe uvedeného by sme do popredia dali najmä zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade v znení neskorších predpisov či zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V nadväznosti na uvádzaný nadnárodný vplyv práva Európskej únie aj v oblasti rozpočtového práva poukážeme na tie právne akty, ktoré majú priamu súvislosť k rozpočtu Európskej únie so zameraním na rozpočtovú zodpovednosť a výkon kontrolnej činnosti. Z primárnych prameňov majú osobitné postavenie viaceré články Zmluvy o fungovaní Európskej únie, najmä čl. 126 (rozpočtový deficit), čl. 310 – 325 (rozpočet Európskej únie a rozpočtové zásady). Zo sekundárneho práva Európskej únie má špecifické postavenie nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v znení neskorších predpisov, na ktorý nadväzuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 472/2013 z 21. mája o sprísnení hospodárskeho a rozpočtového dohľadu nad členskými štátmi v eurozóne, ktoré majú závažné ťažkosti v súvislosti so svojou finančnou stabilitou, alebo im takéto ťažkosti hrozia. Predmetné nariadenia poukazujú práve na aktuálne fiškálne problémy, s ktorými súvisí potreba pravidelnej realizácie kontrolnej činnosti a eliminovanie porušovania finančnej disciplíny. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet EÚ, a zrušenie nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 majú zásadný význam pri špecifikácii jednotlivých rozpočtových zásad, ako aj rozpočtového procesu, zodpovednosti účastníkov finančných operácií či špecifiká, akými sú napr. externý audit, verejné obstarávanie, granty a pod.

Na rozpočtové pravidlá verejnej správy sa môžeme pozerat' z dvoch uhlov pohľadu. Buď ide o komplexnú právnu úpravu existencie a fungovania rozpočtu verejnej správy a aj kreovania a hospodárenia rozpočtových a príspevkových organizácií, alebo nimi chápeme výlučne pravidlá rozpočtového hospodárenia uvedené v § 19 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Platné rozpočtové zákonodarstvo v piatej časti zákona používa výlučne terminologické označenie pravidlá rozpočtového hospodárenia, čo však obsahovo je možné aplikovať výlučne na etapu realizácie niektorého článku rozpočtu verejnej správy.<sup>11</sup> Osobitý prístup vidíme v publikácii Sidaka, ktorý rozlišuje jednoznačne rozdiel medzi rozpočtovými zásadami<sup>12</sup> a pravidlami rozpočtového hospodárenia.<sup>13</sup>

Možno konštatovať, že rozpočtové pravidlá verejnej správy nielenže vychádzajú z rozpočtových zásad, ale zároveň sa vzájomne ovplyvňujú, prelínajú a chápeme pod nimi presne stanovené princípy kreovania, rozdeľovania, ako aj následného používania rozpočtov na všetkých úrovniach verejnej správy. Vychádzajúc zo zákonnej dikcie a zároveň zo všeobecného hľadiska, rozpočtové pravidlá upravujú

- súvislosti v oblasti rozpočtu sektora verejnej správy, v rámci ktorého disponuje osobitným postavením štátneho rozpočtu, vzájomné finančné vzťahy verejnej správy, ako aj jej subjektov vo vzťahu k iným subjektom, aj mimo sektora verejnej správy v oblasti verejných financií,
- súvislosti v oblasti rozpočtového procesu, pravidiel rozpočtového hospodárenia, kritérií prípravy štátneho záverečného účtu a súhrnnej výročnej správy SR,
- inštitucionálne postavenie Ministerstva financií SR, ako aj ostatných ministerstiev, ústredných orgánov štátnej správy a iných právnických osôb verejnej správy v rozpočtovom procese,
- zriaďovanie a hospodárenie rozpočtových a príspevkových organizácií.<sup>14</sup>

Predmetné vymedzenie možno označiť ako extenzívny výklad pojmu rozpočtové pravidlá. Pravidlá rozpočtového hospodárenia v užšom chápaní, ako uvádzame, vymedzuje § 19 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Základný princíp spočíva v zachovaní rovnosti tzv. účastníkov konania, tzn. pravidlá rozpočtového hospodárenia sú pre všetky subjekty verejnej správy rovnaké, čím by mali byť eliminované diskriminačné prvky. Predmetné pravidlá priamo nadväzujú na rozpočtové zásady, a to najmä na zásadu efektívnosti, hospodárnosti, účelovosti, ako aj časového použitia rozpočtových prostriedkov. Zákonnú povinnosť dodržiavania pravidiel rozpočtového hospodárenia môžeme identicky označiť ako povinnosť zachovávať finančnú disciplínu. Predmetná povinnosť platí nielen pri poskytnutí<sup>15</sup>, ale aj použití<sup>16</sup> verejných finančných zdrojov subjektmi verejnej správy, ako aj mimo sféry verejnej správy. Verejné prostriedky poskytované mimo sektora verejnej správy sú uvoľnené z rozpočtu spravidla na základe zmlúv alebo rozhodnutí. Osobitnou skupinou sú prostriedky Európskej únie poskytované na základe odsúhlaseného

---

<sup>11</sup> BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1. vyd. Bratislava: EUKODÉX, s. r. o., 2012. s. 205.

<sup>12</sup> Autor uvádza zásadu jednotnosti rozpočtu, zásadu prehľadnosti rozpočtu, zásadu reálnosti, zásadu úplnosti, zásadu rozpočtovej plurality, zásadu zisťovania rozpočtových dôsledkov právnych predpisov a iných opatrení.

<sup>13</sup> SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2012. s. 119 – 123 a s. 136 – 137.

<sup>14</sup> Pozri § 1 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>15</sup> V prípade, že subjekt verejnej správy poskytne prostriedky zo svojho rozpočtu na využitie fyzickej alebo právnickej osobe vo svojej pôsobnosti, hovoríme o poskytnutí. Príkladom je poskytnutie dotácie obci alebo nenávratného finančného príspevku na uskutočnenie projektu.

<sup>16</sup> V prípade, že subjekt verejnej správy čerpá finančné prostriedky pre seba, tzn. sám ich využije, hovoríme o použití fiškálnych prostriedkov, napr. na úhradu vlastnej prevádzky.

projektu, spravidla na základe zmluvy o nenávratný finančný príspevok, pričom v danom prípade pravidlá hospodárenia upravuje aj osobitný zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov.

Postavenie subjektov zodpovedných za hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu majú jednotlivé subjekty ústrednej štátnej správy (napr. štatutárnym orgánom je minister), a pokiaľ ide o rozpočtové a príspevkové organizácie, za hospodárenie zodpovedá podľa zákona ich vedúci.<sup>17</sup>

Niektorí odborníci jednoznačne stotožňujú terminologické označenie pravidiel rozpočtového hospodárenia a zásad, pričom Marková a Boháč kvalifikujú zásady ako nevyhnutný predpoklad existencie rozpočtového mechanizmu, pričom ich zakotvenie vychádza z prameňov rozpočtového práva alebo z dlhodobého užívania aplikačnou praxou. Predmetné princípy sa dodržiavajú v rámci celého rozpočtového procesu, tzn. pri zostavovaní, prijímaní a následne aj hospodárení s rozpočtovými prostriedkami, ako aj pri kontrole verejných rozpočtov.<sup>18</sup> Priamo zo zákonnej dikcie nám vyplýva jednoznačné prelínanie rozpočtových pravidiel v zmysle § 19 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy s rozpočtovými zásadami.

### **Rozpočtové zásady – významný aspekt v rámci kontrolnej činnosti**

Rozpočet verejnej správy, rozpočtová politika, ako aj rozpočtový proces sú postavené na fungovaní rôznych zásad, ktoré buď priamo vyplývajú zo zákonných ustanovení rozpočtového práva, alebo na ich existenciu poukazuje dlhodobá aplikačná prax. Niektoré z nich sú uplatňované v rámci rozpočtového procesu alebo len jeho určitých etáp, niektoré sú špecifické pre celú rozpočtovú sústavu. Niektorí autori konštatujú, že väčšinu rozpočtových zásad možno označiť aj za zásady rozpočtového práva.<sup>19</sup> Rozpočtové zásady môžeme charakterizovať ako historicky uznané teoretické a praktické požiadavky, ktorých uplatňovanie je nutnou podmienkou riadneho fungovania štátneho rozpočtu, ako aj ostatných článkov rozpočtovej sústavy.<sup>20</sup> Dodržiavanie rozpočtových zásad je dôležité počas rozpočtového procesu, a preto prevažná väčšina sa následne premieta aj v skutkových podstatách prípadov porušenia finančnej disciplíny.

Medzi *zásady tvoriace podklad na fungovanie rozpočtovej sústavy Slovenskej republiky* patrí zásada jednotnosti štátneho rozpočtu, zásada prehľadnosti rozpočtu, zásada reálnosti rozpočtu, zásada formálnej a obsahovej jednoty rozpočtovej sústavy, zásada rozpočtovej plurality a zásada viacročného rozpočtovania.<sup>21</sup>

**Zásada jednotnosti** je z historického hľadiska zaradovaná medzi najstaršie princípy, pričom jej význam sa podstatne zmenil oproti pôvodnému zmyslu, a to najmä z dôvodu variabilnejšieho spôsobu financovania z viacerých druhov rozpočtov. Jeden jej význam sa premieta cez jednotu rozpočtovej klasifikácie, podľa ktorej sa príjmy a výdavky triedia v súlade s identickou metodikou. Tak všetky príjmy a výdavky štátu, resp. obce, majú byť v určitom rozpočtovom období zahrnuté len do jedného rozpočtu. Do tejto zásady zaradujeme aj realizáciu všetkých rozpočtových príjmov a výdavkov prostredníctvom jedného platobného a zúčtovacieho centra – Štátnej pokladnice – a sú účtované v jednom účtovnom systéme.

<sup>17</sup> SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2012. s.137.

<sup>18</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 60.

<sup>19</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 45 a nasl.

<sup>20</sup> SLOVINSKÝ, A. a kol. *Základy česko-slovenského finančného práva*. Bratislava: Univerzita Komenského, 1992. s. 58.

<sup>21</sup> Výber zásad z publikácií SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2012, BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012, KRÁLIK, J., JAKUBOVIČ, D. *Finančné právo*. Bratislava: VEDA, 2004.

Plynule na danú zásadu nadväzuje podľa Babčáka *zásada formálnej a obsahovej jednoty rozpočtovej sústavy*, ktorej aplikácia vystupuje do popredia najmä v prípade zloženého štátu.<sup>22</sup> V našich podmienkach spočíva de facto v obdobnom vymedzení, ako vyššie načrtávame, a to, že všetky druhy rozpočtov tvoria vo svojej podstate jeden celok.

**Zásada prehľadnosti rozpočtu** je blízka zásade verejnosti a súvisí s dodržiavaním princípu transparentnosti a zefektívnenia kontrolnej činnosti rozpočtových prostriedkov. Sprehľadnenie rozpočtu zabezpečuje aj jednotná rozpočtová klasifikácia v súlade so zákonnými pravidlami načrtnutými v predchádzajúcej podkapitole.

**Zásada reálnosti** rozpočtu je typickejšia pre ekonomický náhľad na rozpočtové zásady. Podľa nej je potrebné pri tvorbe príjmov a výdavkov rozpočtu vychádzať z aktuálnych ekonomických analýz, predikovať ekonomický vývoj a pritom vychádzať z overených poznatkov a zdrojov.<sup>23</sup> **Zásada rozpočtovej plurality** poukazuje na aktuálny stav vyjadrený na rôznych inštanciách rozpočtu verejnej správy, tzn. v zmysle nej súhrnný rozpočet verejnej správy sa člení na čiastkové rozpočty jednotlivých subjektov verejnej správy, resp. rôzne druhy rozpočtov.

**Zásada viacročného rozpočtovania** vychádza z tzv. viacročného plánovania, tzn. v našich podmienkach sa príjmová a výdavková stránka rozpočtov plánuje na obdobie troch rozpočtových rokov, pričom prvý je záväzný a ostatné majú orientačný nezáväzný charakter. Predmetná zásada má opodstatnenie najmä pri vytvorení predstavy o možnom ekonomickom vývoji a následnej reakcii na daný stav.

Druhá rozsiahla skupina *zásad* je typická *pre rozpočtový proces a pravidlá rozpočtového hospodárenia* príslušného subjektu verejnej správy či štátneho rozpočtu, ktorými sa riadi aj príprava, zostavovanie, prerokovanie, schvaľovanie a plnenie konkrétneho rozpočtu. Medzi tieto zásady patria zásada vyrovnanosti, zásada publicity, zásada rozpočtovej špecifikácie, zásada účelovosti rozpočtových výdavkov, zásada včasnosti, zásada úhrady rozpočtovo nezabezpečených potrieb, zásada efektívnosti a hospodárnosti, zásada zisťovania rozpočtových dôsledkov právnych predpisov a iných opatrení, zásada zhody rozpočtového roku s kalendárnym rokom a zásada časového ohraničenia použitia rozpočtových prostriedkov.<sup>24</sup>

Požiadavku zachovania rovnováhy medzi príjmovou a výdavkovou stránkou štátneho rozpočtu zabezpečuje **zásada vyrovnanosti rozpočtu**. V § 30a zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy je ustanovené postavenie rozpočtu verejnej správy ako vyrovnaného alebo prebytkového. Pri výraznej odchýlke<sup>25</sup> pri dosiahnutí strednodobého cieľa je nutné aplikovať korekčný mechanizmus<sup>26</sup>. V prípade, že takáto odchýlka bude mať vplyv aj na územnú samosprávu, má povinnosť Ministerstvo financií SR prerokovať návrh s republikovými združeniami obcí a zástupcami vyššieho územného celku. Obligatórne zavedenie korekčného mechanizmu je vo výnimočných situáciách.<sup>27</sup> V zákone o štátnom rozpočte je prípustná výnimka, a to vo forme stanovenia maximálnej výšky schodku alebo

<sup>22</sup> BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1. vyd. Bratislava: EUKODÉX, s. r. o., 2012. s. 207.

<sup>23</sup> BELIČKOVÁ, K. a kol. *Rozpočtová teória, politika a prax*. Bratislava: Iura Edition, 2010. s. 118 – 119.

<sup>24</sup> Výber zásad z publikácií BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1. vyd. Bratislava: EUKODÉX, s. r. o., 2012. s. 208, KRÁLIK, J., JAKUBOVIČ, D. *Finančné právo*. Bratislava: VEDA, 2004. s. 49.

<sup>25</sup> Čl. 6 nariadenia (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii. Pozri aj nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku v platnom znení.

<sup>26</sup> § 30a ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>27</sup> Čl. 3 ods. 3 písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 18/2013 Z. z.)



minimálnej výšky rozpočtovaného prebytku štátneho rozpočtu, ak nie sú príjmy a výdavky vyrovnané.

Pri územnej samospráve je zásada vyrovnanosti rozdelená pre bežný a pre kapitálový rozpočet. Bežný rozpočet sú obec a vyšší územný celok povinní zostavovať vyrovnané alebo prebytkovo. Bežný rozpočet môže byť aj schodkový, ak máme vo výdavkoch premietnuté čerpanie účelovo pridelených prostriedkov napr. z rozpočtu Európskej únie alebo zo štátneho rozpočtu, ale na základe osobitného právneho predpisu a nedošlo k ich vyčerpaniu v minulých rokoch. Výška schodku musí byť však v súlade so zákonom limitovaná.<sup>28</sup> Kapitálový rozpočet sa tiež zostavuje ako vyrovnaný alebo prebytkový. Výnimka v podobe schodkového rozpočtu je prípustná, ak je možné pokryť schodok zostatkami rozpočtových prostriedkov z minulých rokov, návratnými zdrojmi financovania alebo je tento schodok krytý prebytkom bežného rozpočtu v príslušnom rozpočtovom roku<sup>29</sup>.

**Zásada včasnosti** upravuje povinnosť dodržiavania zákonných lehôt počas rozpočtového procesu, primárne etapy schvaľovania. Rozpočet má byť schválený pred začiatkom nového rozpočtového obdobia, tzn. do 31. 12. predchádzajúceho bežného roka, v opačnom prípade nastáva rozpočtové provizorium. Hospodárenie s rozpočtovanými prostriedkami štátu alebo obce na začiatku rozpočtového obdobia do dodatočného schválenia rozpočtu na toto obdobie musí byť podriadené určitým pravidlám, ktoré musia nachádzať oporu v zákone. Podmienky postupu v prípade zavedenia rozpočtového provizória upravuje § 11 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a § 11 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Všeobecne sa počas rozpočtového provizória hospodári podľa schválených rozpočtov predchádzajúceho roka s limitom výdavkov v každom kalendárnom mesiaci jedna dvanástina z celkových výdavkov schváleného rozpočtu.

**Zhoda rozpočtového obdobia s kalendárnym rokom** je v niektorých publikáciách označovaná aj ako zásada každoročného zostavovania a schvaľovania verejných rozpočtov<sup>30</sup>. Predmetná zásada jasne vychádza z dikcie zákona, ktorý uvádza záväznosť jedného konkrétneho rozpočtového roka zhodného s kalendárnym rokom, pričom v rámci viacročného rozpočtovania majú ostatné orientačný význam. Z formálno-právneho hľadiska sa v súlade s aplikáciou danej zásady uzatvárajú účty hospodárenia subjektov verejnej správy po uplynutí kalendárneho roka. Hmotnoprávny význam predmetnej zásady sa premieta do obmedzenia využitia rozpočtových prostriedkov v stanovenom rozpočtovom roku. Existujú výnimky pri aplikácii tejto zásady, ktoré zákon presne špecifikuje, a to napr. v prípade úhrad miezd, plátov a poisťného alebo v prípade inštitútov rozpočtového provizória, alebo vojnového štátneho rozpočtu.

**Zásada časového ohraničenia použitia rozpočtových prostriedkov** plynule nadväzuje na zásadu včasnosti a zásadu zhody rozpočtového roka s kalendárnym rokom. Komplexne vďaka týmto zásadám je možné presne oddeliť jednotlivé rozpočtové obdobia, čo zjednodušuje aj výkon kontrolnej činnosti. Zásada limitu na použitie schválených rozpočtových prostriedkov ovplyvňuje priamo výdavkovú stránku rozpočtu, a to buď všeobecne, alebo úhrady vo forme preddavkov. Z pohľadu výdavkov možno v rámci rozpočtových pravidiel verejnej správy využiť fiškálne prostriedky len do konca rozpočtového roka, inak zaťažujú rozpočet. Výnimky z uvedených rozpočtových prostriedkov stanovuje zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, prípadne iné osobitné predpisy. Ide napr. o použitie prostriedkov z Európskej únie určených na financovanie spoločných

<sup>28</sup> Pozri § 10 ods.7 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>29</sup> BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012. s. 211.

<sup>30</sup> MARKOVÁ, H. Rozpočtové zásady a jejich místo při sestavování rozpočtu. In *Finančněprávní epištoly*. Bratislava: EPOS, 2005. s. 193.

programov Slovenskej republiky a Európskej únie aj v ďalších dvoch rokoch po rozpočtovom roku, v ktorom boli rozpočtované. So súhlasom ministra financií možno po ukončení rozpočtového roku uhradiť napr. daň z pridanej hodnoty. Ako spomíname, výnimky sa uplatňujú aj pri mzdách, platoch alebo úhrade poistného v prípade poskytnutia prostriedkov právnickej alebo fyzickej osobe po 1. októbri, pričom v uvedených prípadoch môžu použiť prostriedky do 31. marca nasledujúceho rozpočtového roka. Aj § 19 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy sprísnil vytváranie nových záväzkov v bežnom rozpočtovom roku, ktoré neboli zabezpečené v rozpočte a zaťažili by ďalšie rozpočtové roky. Nezamedzuje však uzatváranie zmlúv na viacročné obdobie, napr. nájomných zmlúv, zmlúv na obstaranie investícií, ktoré svojím obsahom predurčujú predpoklad zabezpečenia určitých zdrojov v nasledujúcich rozpočtoch z dôvodu času obstarania, resp. spôsobu platenia nájomného. Príslušná časť výdavkov, ktorá sa má použiť v roku uzatvorenia zmluvy, však musí byť v rozpočte zabezpečená.

Osobitnou kategóriou je úhrada vo forme preddavkov, ktorá je vo všeobecnosti obmedzená. Subjekt verejnej správy môže poskytovať preddavky, avšak majú presne vymedzené podmienky používania, a to v prípade, ak boli vopred zmluvou o dodávke výkonov a tovarov písomne dohodnuté, najviac na 3 mesiace v závislosti od vecného plnenia dodávok výkonov a tovarov.<sup>31</sup> V prípade nezrealizovania dodávky tovaru, resp. práce v stanovenom termíne je nevyhnutné upraviť v zmluve prípadný postup. Napr. vrátenie preddavku, ak nebude zúčtovaný, uloženie sankcií. Často sa práve v aplikačnej praxi stretávame s obdobnými problémami pri odberateľsko-dodávateľských vzťahoch, prípadne aj v poskytnutí preddavku vo vyššom objeme. Štandardne majú byť finančne vyrovnané preddavky do ukončenia rozpočtového roka, v ktorom boli poskytnuté. Opätovne výnimky sú napr. pri úhradách potrebných na základný chod subjektu, napr. platba vody, plynu, elektrickej energie a pod.

Zakotvenie zásady časového ohraničenia použitia rozpočtových prostriedkov územnej samosprávy je upravené osobitne v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. V rámci časového a účelového použitia rozpočtových prostriedkov sa do rozpočtového roku započítavajú len príjmy, výdavky a finančné operácie, ktoré sa uskutočnili v tomto roku, pričom rozhodujúci je deň pripísania, resp. odpísania z príslušného účtu obce, resp. vyššieho územného celku. Výnimka z časového použitia rozpočtových prostriedkov poskytnutých obcou, resp. vyšším územným celkom, sa môže uplatňovať pri dotáciách. Osobitne sú upravené pravidlá používania návratných zdrojov financovania, uzatvárania zmlúv podľa osobitných predpisov, ako aj hospodárenie so zvereným preddavkom.<sup>32</sup>

**Zásada publicity, resp. verejnosti** má významné postavenie v rozpočtovom procese, a to z dôvodu transparentnosti, ako aj kontrolnej činnosti, keďže proces tvorby rozpočtu je v podstate verejnou záležitosťou. Aplikačná prax aplikuje predmetnú zásadu vo viacerých etapách. Patrí sem napr. povinnosť verejného prerokovania štátneho rozpočtu vo výboroch NR SR a povinnosť publikovania schváleného návrhu štátneho rozpočtu v podobe zákona v Zbierke zákonov SR. Ďalšie premietnutie dodržiavania zásady verejnosti predkladá ustanovenie § 6 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorého Ministerstvo financií SR najneskôr do šesťdesiatich dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok zverejňuje údaje štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy v súlade s osobitným predpisom<sup>33</sup>. Obdobná povinnosť zo zákonnej dikcie

<sup>31</sup> § 19 ods. 7 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>32</sup> Pozri §§ 17 – 19 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>33</sup> § 4 ods. 2 a 3 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

vyplýva aj príslušným rozpočtovým kapitolám. Uplatnenie zásady verejnosti vidíme aj pri pravidelnom prerokovaní správ o plnení štátneho rozpočtu, predkladaní informácie o stave bežného roka, prerokovaní a schvaľovaní štátneho záverečného účtu a tvorbe súhrnnej výročnej správy.

Širšie uplatnenie nachádza zásada publicity pri miestnych rozpočtoch, keďže občania disponujú možnosťou oboznámiť sa s obsahom rozpočtových dokumentov, ako aj s priebehom rozpočtového hospodárenia, prípadne aj vlastnou iniciatívou môžu ovplyvňovať skladbu jednotlivých rozpočtových položiek a ich realizáciu. Rozpočet obce, ako aj záverečný účet obce sú obligatórne najmenej na 15 dní zverejnené spôsobom v obci obvyklým, tzn. spravidla na úradnej tabuli a v súlade s uplatňovaním informatizácie verejnej správy na internetovej adrese obce, pre prípad vyjadrenia sa k nim zo strany obyvateľov obce<sup>34</sup>. V prípade samosprávneho kraja je uvedená povinnosť rozšírená o okruh osôb, ktoré sa môžu k rozpočtu vyššieho územného celku vyjadrovať, a to okrem obyvateľov samosprávneho kraja aj osoby majúce na území samosprávneho kraja nehnuteľnosť, prechodný pobyt alebo v postavení cudzinca, ak majú povolený dlhodobý pobyt. Uplatnenie zásady verejnosti vidíme aj v nových povinnostiach obce a vyššieho územného celku v zákonom stanovených lehotách zasielať určené fiškálne informácie obce a vyššieho územného celku do rozpočtového informačného systému Ministerstva financií SR, ktorý ich premieta a zverejní cez rozpočet verejnej správy.

**Zásada účelovosti výdavkov, resp. účelového použitia rozpočtových prostriedkov,** spočíva v tom, že rozpočtované prostriedky môžu byť použité len na účely, na ktoré boli schválené, určené zákonom o štátnom rozpočte alebo osobitným predpisom. Táto zásada je typická pre etapu realizácie rozpočtov v rámci rozpočtového procesu. Zásada účelovosti nachádza právnu oporu v § 19 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a v § 13 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Rozpočtové prostriedky sú v podstate zhromažďované na príslušný účet bez ich predchádzajúceho určenia použitia, avšak priamo zo zákona vyplýva zakotvenie účelovosti ich čerpania. Zákon však nedovoľuje použiť rozpočtové prostriedky na úhradu nájomného podľa zmluvy o nájme veci s právom kúpy prenajatej veci okrem úhrady nájomného z prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov SR a EÚ.<sup>35</sup> Z predmetnej zásady existuje opäť zákonná výnimka, a to aplikácia rozpočtového opatrenia, konkrétne presun rozpočtových prostriedkov v príslušnej kapitole. Práve rozpočtové opatrenia umožňujú počas roka pozmeniť záväzné ukazovatele príslušného rozpočtu.

**Zásada rozpočtovej špecifikácie, resp. rozpočtovej klasifikácie,** je uplatňovaná počas celého rozpočtového procesu, pretože prostredníctvom rozpočtovej klasifikácie sa zabezpečuje jednotné triedenie príjmov a výdavkov pri zostavovaní návrhu rozpočtu (aj v strednodobom horizonte), jeho rozpise, spracovaní podrobného rozpočtu, pri sledovaní a vykazovaní údajov o jeho realizácii, kontrole a v neposlednom rade aj pri zostavovaní záverečných účtov, vypracovávaných podľa platnej rozpočtovej klasifikácie, ktorým sa uzatvára tretia etapa rozpočtového procesu. § 9 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy okrem iného hovorí, že v štátnom rozpočte, v rozpočtoch štátnych fondov, v rozpočtoch obcí a vyšších územných celkov sa obligatórne uplatňuje rozpočtová klasifikácia, podľa ktorej sa jednotne triedia príjmy a výdavky, ako aj jednotným spôsobom sleduje ich plnenie.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Bližšie § 9 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

<sup>35</sup> BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012. s. 215.

<sup>36</sup> § 9 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V rámci rozpočtu verejnej správy sa pri realizácii pohybov na účte finančných aktív, ako aj pri plnení rozpočtu obligatórne aplikuje rozpočtová klasifikácia. Ide o jednotné záväzné delenie fiškálnych príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy, ako aj ich vecné vymedzenie a finančné operácie s finančnými aktívami. Právna úprava rozpočtovej klasifikácie vychádza z § 4 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a precíznejšie je vymedzená opatrením MF SR č. MF/010175/2004-42 z 8. decembra 2004, ktorým sa ustanovuje druhová, organizačná a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v platnom znení. Správne jednotné klasifikovanie príjmov a výdavkov súvisí so zefektívnením rozpočtového procesu, zabezpečením prehľadnosti, so zjednodušeným výkonom kontrolnej činnosti, ako aj umožnením presnosti odhadu a zodpovednosti štátneho riadenia za vládne finančné operácie. Vychádzajúc z analýzy konkrétnych prípadov odhalenie porušenia finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, je dôležité pochopenie a kvalifikovanie rozpočtovej klasifikácie.<sup>37</sup> Napr. subjekt územnej samosprávy správy realizujúci výdavok na obstaranie drobného dlhodobého hmotného majetku, ktorý je podľa vnútornej smernice účtovnej jednotky dlhodobým majetkom, z bežných výdavkov nie je správne, keďže ide o kapitálový výdavok.

Rozpočtovú klasifikáciu tvorí druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia, ekonomická klasifikácia a funkčná klasifikácia.<sup>38</sup>

**Funkčná klasifikácia** rozdeľuje rozpočtové výdavky do jednotlivých skupín, napr. verejný poriadok a bezpečnosť, ekonomická oblasť, vzdelávanie a pod. Jej využívanie je potrebné najmä pre potreby medzinárodného komparovania výdavkov verejnej správy podľa funkcií verejnej správy, pričom ju upravuje osobitný právny predpis<sup>39</sup>.

**Organizačná klasifikácia** umožňuje identifikáciu rozpočtových operácií podľa rozpočtových kapitol a štátnych účelových fondov<sup>40</sup>, ako aj obcí, vyšších územných celkov, fondov sociálneho a zdravotného poistenia, verejných vysokých škôl a ostatných subjektov verejnej správy.

**Druhová klasifikácia** sa aplikuje pri identifikovaní fiškálnych operácií podľa označenia konkrétneho druhu rozpočtu, ktorý je súčasťou rozpočtu sektora verejnej správy. Tzn. zaradujeme sem napr. štátny rozpočet, rozpočet obce, rozpočet vyššieho územného celku, rozpočet verejnej vysokej školy a ostatných subjektov verejnej správy.

**Ekonomická klasifikácia** má významné postavenie v systéme rozpočtovej špecifikácie aj z pohľadu výkonu kontrolnej činnosti subjektov sektora verejnej správy. Ekonomická klasifikácia rešpektuje metodiku ESA 95<sup>41</sup>, ktorej cieľom je sprístupniť informácie o finančných operáciách národných hospodárstiev vo vzťahu k zahraničným. Ekonomická klasifikácia klasifikuje jednotné druhy príjmov a výdavkov na hlavné kategórie, podkategórie, položky a podpoložky, ktoré zabezpečujú identifikáciu

- fiškálnych operácií podľa príjmov a výdavkov v rámci rozpočtu verejnej správy,
- finančných operácií s finančnými aktívami v súlade s § 4 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a

<sup>37</sup> Pozri napr. rozsudok NS SR 3 Sžf 12/2008.

<sup>38</sup> § 4 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>39</sup> Vyhláška Štatistického úradu Slovenskej republiky č. 195/2003 Z. z., ktorou sa vydáva štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy v platnom znení.

<sup>40</sup> KRÁLIK, J., JAKUBOVIČ, D. *Finančné právo*. Bratislava: VEDA, 2004. s. 52.

<sup>41</sup> Nariadenie Rady (EC) č. 2223/96 z 25. júna 1996 o Európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskom spoločenstve.

- pohybov na mimorozpočtových bankových účtoch štátnych rozpočtových organizácií, z ktorých sa nerealizuje čerpanie prostredníctvom príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu.<sup>42</sup>

**Príjmy** sú rozdelené na tri základné skupiny, resp. kategórie, a to daňové príjmy, nedaňové príjmy, granty a transfery. V skupine daňových príjmov sú zaradené všetky druhy daní, triedené podľa základu dane a podľa rámca činnosti, ktorá tvorí záväzok (napr. predaj či príjem). Do daňových príjmov zaraďujeme aj poistné i rôzne druhy uložených sankcií (napr. v daňovom konaní). Nedaňové príjmy obsahujú širokú škálu iných druhov príjmov, do ktorých patria napr. aj príjmy z porušenia finančnej disciplíny alebo príjmy z majetku, prenájmu a pod. Granty predstavujú dobrovoľné príspevky na štandardné účely, za ktoré ich donor nepoberá žiadnu protihodnotu. Patria sem napr. dobrovoľné príspevky na školstvo, zdravotníctvo, bezpečnosť, ochranu pred požiarmi. Transfery predstavujú v podstate presun prostriedkov v rámci verejnej správy (napr. zo štátneho rozpočtu na prenesený výkon štátnej správy), ale môžu byť aj zahraničné transfery<sup>43</sup>.

Vychádzajúc z ustanovenia § 8 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v rámci ekonomickej klasifikácie rozdeľujeme **výdavky** na bežné a kapitálové. Bežné výdavky môžeme označiť ako nevyhnutné na chod konkrétneho subjektu verejnej správy, ako napr. platy, mzdy, tovary a služby, nájomné, poistné, úhrady poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, transfery právnickým osobám napr. vo forme dotácií, členského a pod. Pri kapitálových výdavkoch sa často stretávame s problematickým začlenením, s čím úzko súvisí aj možnosť porušenia finančnej disciplíny. V podstate sem patria výdavky na obstaranie, ako aj zhodnotenie hmotného a nehmotného majetku<sup>44</sup>, ako aj výdavky súvisiace s obstaraním v súlade so zákonom č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. Kapitálovými výdavkami sú aj výdavky na tvorbu hmotných a mobilizačných rezerv. Pod hmotným majetkom rozumieme napr. obstaranie budov, stavieb, pozemkov, umeleckých diel, predmetov z drahých kovov, hnutelných vecí, ktorých vstupná cena je vyššia ako 1700 eur a prevádzkovo-technické údaje dlhšie ako jeden rok. Pre správnu kategorizáciu je dôležité postupovať nielen v súlade so zákonom, ale taktiež je potrebné dodržiavať príslušné opatrenie či interné akty<sup>45</sup>.

**Zásada zisťovania rozpočtových dôsledkov právnych predpisov a iných opatrení** sa viditeľne uplatňuje pri návrhoch všeobecne záväzných právnych predpisov, opatrení ústredných orgánov štátnej správy a iných dokumentov predkladaných vláde a NR SR, na konci ktorých musia byť vyjadrené predbežné finančné vplyvy na rozpočet verejnej správy, a to v zmysle viacročného rozpočtovania na tri nasledujúce rozpočtové roky. V prípade možného finančného dôsledku musia byť vyšpecifikované aj alternatívy úhrady zvýšených výdavkov, prípadne na úhrady úbytku príjmov.

Na základe analýzy výsledkov kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR môžeme konštatovať, že **zásada efektívnosti a hospodárnosti** má špecifické postavenie práve z dôvodu jej častého porušovania. Jej pozitívnym predpokladom je využit' fiškálne prostriedky v etape plnenia rozpočtov čo najekonomickejšie. To znamená, že subjekty verejnej správy hospodáriace s rozpočtovými prostriedkami sú povinné, aby pri plnení

<sup>42</sup> § 1 ods. 3 opatrenia MF SR z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v znení neskorších predpisov.

<sup>43</sup> Patria sem finančné prostriedky poskytnuté z rozpočtu EÚ, ktoré sa zaraďujú do príjmov štátneho rozpočtu a sú prijaté na príjmový účet platobnej jednotky (napr. prostriedky z Európskeho sociálneho fondu, Kohézneho fondu).

<sup>44</sup> Bližšie zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

<sup>45</sup> Metodické usmernenie MF SR k č. MF/010175/2004-42 z 8. decembra 2004 a vysvetlivky k ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie v znení neskorších predpisov.

rozpočtu dosahovali maximálne príjmy a plnili úlohy hradené zo štátneho rozpočtu najhospodárnejším spôsobom a aby efektívne využívali rozpočtové prostriedky. Právnu oporu nachádza zásada efektívnosti a hospodárnosti v §19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Okrem hospodárnosti a efektívnosti je subjekt verejnej správy povinný dodržiavať aj účinnosť použitia verejných prostriedkov. Hospodárnosť použitia verejných prostriedkov je záväzná aj pre čerpanie prostriedkov právnickými a fyzickými osobami, ktorým boli poskytnuté, osobitne aj pre rozpočtové a príspevkové organizácie.

Z nadnárodného pohľadu rozpočtu Európskej únie a rozpočtového hospodárenia Európskej únie je potrebné aspoň v bodoch spomenúť aj tzv. rozpočtové zásady Európskej únie. Viac-menej ide o špecifikovanie charakteristických vlastností rozpočtu. Predmetné zásady sú upravené nariadením EP a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet EÚ, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 v platnom znení. V zmysle uvedeného právneho aktu medzi rozpočtové zásady zaraďujeme:

- Zásadu jednotnosti a presnosti rozpočtu – nie je možné uskutočniť žiadny príjem ani výdavok, pokiaľ nie je zahrnutý do niektorého z rozpočtového riadku. Taktiež nemožno povoliť výdavok ani viazať ho, ak presahuje výšku schválených rozpočtových prostriedkov. Výnimočne ich možno zahrnúť neplánovane, ak sa považujú za potrebné, čo však nie je presne precizované.
- Zásadu ročnej platnosti – rozpočtové prostriedky sa schvaľujú obdobne ako v našich podmienkach, záväzne na jeden rozpočtový rok, a to od 1. januára do 31. decembra.
- Zásadu vyrovnanosti – základ predmetnej zásady spočíva v tom, že príjmy a platobné rozpočtové prostriedky musia byť v rovnováhe, pričom je limitovaná možnosť brania pôžičiek.
- Zásadu všeobecnosti – platí základné pravidlo, že celkové príjmy pokrývajú celkové platobné rozpočtové prostriedky. Na financovanie špecifických výdavkov sa použijú vonkajšie a vnútorné pripísané príjmy.
- Zásadu zúčtovacej jednotky – viacročný finančný rámec a rozpočet sa zostavujú a plnia v eurách a účtovné závierky sa predkladajú v eurách. Na účely peňažného toku uvedeného v čl. 68 ods. 1 sú však účtovník, v prípade zálohových účtov správcovia záloh a pre potreby administratívneho riadenia Komisie EÚ zodpovedný povolujujúci úradník oprávnení vykonávať operácie v iných menách podľa ustanovení delegovaných aktov. Komisia disponuje splnomocnením prijať delegované akty upravujúce pravidlá výmenného kurzu medzi eurom a inými menami.
- Zásadu špecifikácie – rozpočtové prostriedky sa účelovo viažu na špecifické účely v delení podľa hláv, kapitol, článkov a položiek. Každý subjekt môže v rámci rozpočtového oddielu realizovať presuny s limitom maximálne do 10 % rozpočtových prostriedkov na jeden rok alebo bez obmedzení, ak ide o presun medzi jednotlivými článkami.
- Zásadu riadneho finančného hospodárenia – predmetná zásada je v podstate totožná so zásadou efektívnosti, hospodárnosti a účinnosti. Má podstatný význam aj pri uskutočňovaní kontrolnej činnosti. Pozitívne hodnotíme precizovanie, čo rozumieme pod jednotlivými zásadami, tzn. efektívnosťou, hospodárnosťou a účinnosťou, čo v praktickej rovine v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy absentuje. Zásada hospodárnosti vyžaduje, aby prostriedky, ktoré používa inštitúcia na výkon svojich činností, boli poskytnuté k dispozícii v správnom čase, množstve a kvalite za čo najlepšiu cenu. Zásada efektívnosti sa týka najlepšieho vzájomného pomeru medzi prostriedkami už použitými a dosiahnutými výsledkami. Zásada účinnosti sa viaže na plnenie stanovených špecifických cieľov a dosahovanie plánovaných výsledkov.

- Zásadu transparentnosti – de facto sa prelína s nami chápanou zásadou publicity. Na podnet predsedu Európskeho parlamentu sa v Úradnom vestníku Európskej únie zverejní rozpočet, ako aj každý opravný rozpočet prijatý s konečnou platnosťou. Lehota povinnosti na zverejnenie po nadobudnutí platnosti je tri mesiace.<sup>46</sup>

### Osobitosti právnej úpravy rozpočtových pravidiel územnej samosprávy

Osobitné postavenie územnej samosprávy aj z pohľadu finančného hospodárenia vyplýva priamo z Ústavy SR, konkrétne z čl. 65. Územná samospráva má vlastné potreby, záujmy, ktoré primárne financuje z vlastných zdrojov a následne zo štátnych dotácií, prípadne iných prostriedkov zaradených do príjmovej stránky obce, resp. vyššieho územného celku. Uvedené jednoznačne poukazuje na samostatnosť hospodárenia obcí a vyšších územných celkov. Na rozpočtové pravidlá územnej samosprávy je potrebné taktiež nahliadať zo širšieho a užšieho uhla pohľadu. V širšom chápaní rozpočtové pravidlá územnej samosprávy upravujú

- rozpočty obcí a rozpočty vyšších územných celkov,
- rozpočtový proces, záväzné pravidlá rozpočtového hospodárenia, tvorbu a schvaľovanie záverečného účtu obce, resp. vyššieho územného celku,
- finančné vzťahy vznikajúce medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami obcí, štátnym rozpočtom a rozpočtami vyšších územných celkov, vzájomné finančné vzťahy medzi rozpočtami obcí a vyšších územných celkov, ako aj vzťahy smerujúce z rozpočtov obcí a vyšších územných celkov k právnickým a fyzickým osobám.

V užšom chápaní zaraďujeme medzi pravidlá hospodárenia územnej samosprávy pravidlá používania návratných zdrojov financovania, pravidlá uzatvárania zmlúv pri verejnom obstarávaní a ostatné osobitosti hospodárenia obcí a vyšších územných celkov. Špecifickou kategóriou je inštitút ozdravného režimu a nútenej správy, ktorý býva často negatívnym fenoménom opakovaného porušovania finančnej disciplíny za predpokladu splnenia zákonných kritérií.

Významným novým inštitútom, ktorý sa uplatňuje pri rozpočtovom procese a hospodárení územnej samosprávy a napomáha realizáciu kontrolnej činnosti vo vzťahu k príslušným subjektom, je rozpočtový informačný systém. Rozpočtový informačný systém Ministerstva financií SR umožňuje zabezpečiť zber rozpočtov, ich zostavovanie, uskutočňovanie úprav v rozpočtoch, ako aj správu programového rozpočtovania. Do daného systému sa zapojili aj subjekty územnej samosprávy, ktoré majú povinnosť do neho poskytovať zákonom stanovené údaje v určených termínoch.

Prvým pravidlom hospodárenia územnej samosprávy je **pravidlo používania návratných zdrojov financovania**. Pod pojmom návratné zdroje financovania rozumieme verejné prostriedky poskytnuté z prijatých úverov, pôžičiek, z návratných finančných výpomocí, z komunálnych obligácií<sup>47</sup> a zo zmeniek vydaných obcou alebo vyšším územným celkom. Predmetné pravidlo vyplynulo z povinnosti obce, resp. vyššieho územného celku, zabrániť neodôvodnenému zadlžovaniu. Obce a vyššie územné celky disponujú možnosťou získať a následne použiť takéto finančné prostriedky, avšak za podmienky, že sa z nich zabezpečí výlučne úhrada kapitálových výdavkov, zároveň musí byť dodržaná zásada vyrovnanosti bežného rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Návratné zdroje financovania môže vo výnimočných prípadoch využiť obec (resp. vyšší územný celok) na vyrovnanie časového nesúladu príjmovej a výdavkovej stránky bežného rozpočtu, ak budú kompletne uhradené do konca rozpočtového roka. Obdobné podmienky sú uplatňované aj na záväzky plynúce

<sup>46</sup> Bližšie nariadenie EP a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet EÚ.

<sup>47</sup> Zákon č. 530/1990 Zb. o dlhopisoch v znení neskorších predpisov.

z investičných dodávateľských úverov<sup>48</sup>. Obce a vyššie územné celky majú taktiež zamedzené prevzatie záruk za úvery, pôžičky a iné dlhy fyzických a právnických osôb s výnimkou právnických osôb v ich zriaďovateľskej pôsobnosti.

Prijatie návratných zdrojov financovania obcou a vyšším územným celkom pre potreby plnenia ich úloh je možné v prípade kumulatívneho naplnenia dvoch základných podmienok, a to:

1. celková suma dlhu obce, resp. vyššieho územného celku,<sup>49</sup> nesmie prekročiť 60 % zo skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka,
2. suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov nesmie prekročiť 25 % zo skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Modifikácia druhej podmienky v danom znení zabezpečila na jednej strane obmedzenie rozsahu splátok návratných zdrojov financovania a záväzkov a zároveň zabezpečí vyšší objem zdrojov na financovanie základných prevádzkových úloh územnej samosprávy. V § 17 ods. 8 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sú následne taxatívne vymedzené záväzky, ktoré nie sú započítavané do celkovej sumy dlhu obce, resp. vyššieho územného celku. Tým sa zefektívnila aj realizácia projektov založených na systéme refundácie, tzn. obec alebo vyšší územný celok musí prvotne vynaložiť vlastné zdroje na krytie oprávnených výdavkov a až následne je mu poskytnutá refundácia zo strany poskytovateľa<sup>50</sup>.

S cieľom zabezpečenia vyššej finančnej a rozpočtovej disciplíny<sup>51</sup> územnej samosprávy dodržiavaním stanovených podmienok sú sprísnené podmienky zadlžovania obcí a vyšších územných celkov zavedením postupu na prijatie opatrení v prípade, ak celková suma dlhu subjektov územnej samosprávy dosiahne hranicu 50 % a viac skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Ak prekročí celková suma dlhu 60 %, bude príslušnému subjektu uložená pokuta, ktorej výpočet vychádza z podielu celkovej sumy dlhu ku koncu príslušného rozpočtového roka na skutočných bežných príjmoch predchádzajúceho rozpočtového roka.

Osobitné postavenie má aj hlavný kontrolór, ktorý sleduje stav a vývoj dlhu obce alebo vyššieho územného celku počas rozpočtového roka a prípadné porušenie uvedených podmienok je povinný bezodkladne oznámiť Ministerstvu financií SR.

Následne zákonodarca vymedzil osobitosti dodržiavania pravidiel pri uzatváraní zmlúv v osobitných prípadoch, pričom ide de facto o realizovanie postupov v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení. Vymedzené subjekty územnej samosprávy majú oznamovaciu povinnosť vo vzťahu k Ministerstvu financií SR pri začatí zadávania koncesie na stavebné práce a zároveň

---

<sup>48</sup> Investičnými dodávateľskými úvermi rozumieme záväzky územnej samosprávy z prevzatia povinnosti splácať úver dodávateľa po dodaní investičného diela na základe zmluvy medzi obcou (resp. VÚC) a dodávateľom. Bližšie podrobnosti sú vymedzené v opatrení MF SR z 22. novembra 2012 č. MF/21513/2012-31, ktorým sa ustanovuje usporiadanie, obsahové vymedzenie, spôsob, termín a miesto predkladania informácií z účtovníctva a údajov potrebných na účely hodnotenia plnenia rozpočtu verejnej správy, ktoré v prílohe č. 5 takéto záväzky uvádza ako jeden z viacerých druhov dlhového nástroja v rámci výkazu FIN 5-04.

<sup>49</sup> Celkovou sumou dlhu obce alebo VÚC rozumieme súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania, záväzkov z investičných dodávateľských úverov a ručiteľských záväzkov obce alebo VÚC.

<sup>50</sup> Uvedené platí aj pre prípady operačných programov v rámci cieľa Európska územná spolupráca, na ktoré platí právna úprava čl. 12 až 17 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1783/1999.

<sup>51</sup> Ak celková suma dlhu obce alebo VÚC dosiahne 60 % a viac, okrem realizácie predchádzajúcich postupov budú obec alebo VÚC povinné uplatňovať postupy podľa osobitného predpisu, konkrétne sa vychádza z čl. 6 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.



predkladajú koncesnú zmluvu na stavebné práce ešte pred jej uzatvorením. Ministerstvo financií SR je povinné po odbornej stránke posúdiť predložené dokumenty, zaujať k nim stanovisko, a to v zákonom stanovenej lehote, tzn. 60 dní, prípadne môže byť predĺžená o ďalších 30 dní. Celkovo dodržiavanie uvedených povinností zo strany obce, vyššieho územného celku alebo nimi zriadených a založených právnických osôb preveruje hlavný kontrolór. V prípade nedodržania zákonom stanoveného postupu oboznamuje o predmetnej skutočnosti hlavný kontrolór Ministerstvo financií SR.

Hospodárenie obcí a vyšších územných celkov má svoje špecifiká, ktoré sú upravené § 18 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Obec, resp. vyšší územný celok, disponuje oprávnením rozhodnúť, že subjekty bez právnej subjektivity môžu hospodáriť so zvereným preddavkom, avšak ich príjmy a výdavky musia byť zúčtované najneskôr do konca rozpočtového roka. Vo vzťahu k **podnikateľskej činnosti**, ak ju uskutočňuje obec alebo vyšší územný celok, príjmy a výdavky musia byť vedené na samostatnom mimorozpočtovom účte, pričom náklady na jej fungovanie sú kryté výnosmi z nej. Prebytok plynúci z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi tvorí doplnkový zdroj financovania. V prípade evidovanej straty k 30. 09. rozpočtového roka má obec, resp. vyšší územný celok, povinnosť zrealizovať opatrenia na zabezpečenie vyrovnanosti do konca rozpočtového roka prípadne ukončiť podnikateľskú činnosť. Uzatvorením zmluvy o združovaní prostriedkov<sup>52</sup> môže obec, resp. vyšší územný celok, viesť takéto finančné prostriedky na samostatnom účte.

### **Nedostatky aplikácie rozpočtových pravidiel z pohľadu kontrolnej činnosti**

Medzi najčastejšie zistené a odhalené nedostatky aplikácie rozpočtových pravidiel v podmienkach územnej samosprávy z pohľadu kontrolnej činnosti zaraďujeme oblasti financovania z prostriedkov štátneho rozpočtu, zúčtovania finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu, nedodržiavanie zákona o účtovníctve, ako aj postupov účtovania, verejné obstarávanie, finančnú kontrolu a ozdravný režim a nútenú správu.

Častým výsledkom nesprávnej aplikácie rozpočtových pravidiel a ich nedodržiavania je uplatnenie inštitútu porušenia finančnej disciplíny. **Porušenie finančnej disciplíny** je taxatívne vymedzené v § 31ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, pričom ho môžeme rozdeliť do určitých kategórií, v zmysle ktorých sa porušením rozumie:

- poskytnutie a použitie verejných prostriedkov v rozpore so zákonom,
- neodvedenie verejných prostriedkov alebo výnosu z nich príslušným subjektom,
- konanie v rozpore s rozpočtovými zásadami,
- bezdôvodné obohatenie,
- konanie v rozpore so zavedením rozpočtových opatrení,
- porušenie alebo prekročenie zákonom stanovených pravidiel hospodárenia.

Dôsledkom kontrolnej činnosti pre príslušný subjekt verejnej správy, ktorý porušil finančnú disciplínu, je uloženie príslušnej sankcie. Sankčný mechanizmus predstavuje významný donucovací prostriedok na zaistenie dodržiavania zákonných ustanovení a procesných postupov v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Pri postupe ukladania sankcií za porušenie finančnej disciplíny sa použije zákon o správnom konaní. Pri hospodárení s verejnými prostriedkami môže byť v správnom konaní uložená sankcia aj vo forme odvodu, penále alebo pokuty, pričom za to isté porušenie finančnej disciplíny je to možné len raz. V prípade porušenia finančnej disciplíny je vyvodzovaná aj zodpovednosť voči zamestnancovi zodpovednému za daný skutok, pričom v danom prípade

---

<sup>52</sup> § 829 až 841 Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov.

sa postupuje napr. podľa zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov alebo podľa zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v platnom znení. Ministerstvo financií SR môže uložiť pri neplnení (resp. porušení) povinností vyplývajúcich zo zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy subjektu pokutu až od výšky 40 000 eur. Úrad vládneho auditu disponuje oprávnením uložiť pokutu až do výšky 40 000 eur podľa zákona o správnom konaní v prípade nesplnenia si povinností podľa § 8a ods. 10<sup>53</sup>, § 19 ods. 3<sup>54</sup> a ods. 6<sup>55</sup> zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Na správu pohľadávky štátu vzniknutej z tohto titulu sa vzťahuje zákon č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov. Pokuty sú príjmom štátneho rozpočtu.

Z inštitucionálneho hľadiska zabezpečenia sankčného mechanizmu v prípadoch porušenia finančnej disciplíny zaraďujeme komplexne aj v oblasti verejnej správy aj územnej samosprávy tieto kontrolné orgány:

- Ministerstvo financií SR,
- Úrad vládneho auditu
- hlavný kontrolór
- iná oprávnená osoba.

Keďže kontrolnú pôsobnosť vo vzťahu k rozpočtovým pravidlám verejnej správy upravuje zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole v platnom znení, dôležité je zdôrazniť, že uvedený právny predpis definuje tzv. oprávnenú a prizvanú osobu a auditujúci orgán. **Oprávnenou osobou** je orgán verejnej správy, ak vykonáva administratívnu finančnú kontrolu alebo finančnú kontrolu na mieste, správca kapitoly štátneho rozpočtu podľa osobitného predpisu, ak vykonáva vnútorný audit, alebo Ministerstvo financií SR, Úrad vládneho auditu podľa § 4, alebo iná právnická osoba podľa § 19 ods. 5 zákona o finančnej kontrole<sup>56</sup>, ak vykonávajú vládny audit. **Prizvanou osobou** rozumieme zamestnanca iného orgánu verejnej správy alebo právnickú osobu, cudzinca či inú fyzickú osobu v prípade, že ich orgán verejnej správy prizval na výkon administratívne finančnej kontroly, kontroly na mieste alebo auditu. **Auditujúcim orgánom** je Ministerstvo financií SR a Úrad vládneho auditu.

Druhý podstatný nedostatok aplikácie rozpočtových pravidiel sa premieta do zavedenia ozdravného režimu a nútenej správy. Z aplikačnej praxe je známych viacero prípadov, keď obec po presiahnutí 15 % skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roka a neuhradení niektorých uznaných záväzkov do 60 dní odo dňa ich splatnosti nezavedie ozdravný režim. Hlavným cieľom ozdravného režimu a následne nútenej správy je odstrániť následky neefektívneho, popríklad nerozumného hospodárenia. V hospodárení obcí často absentuje hľadanie a odstraňovanie príčin takéhoto hospodárenia. Ak by sme zverili hľadanie príčin, teda pravidelnú kontrolu hospodárenia s prostriedkami obce alebo vyššieho územného celku, do pôsobnosti Ministerstva financií SR, išlo by o neprimeraný zásah štátu do vecí územnej samosprávy, čo je v rozpore s ideami právneho štátu. Oprávnená pôsobnosť kontrolných orgánov, ako aj Ministerstva financií SR je presne vymedzená a v danom prípade sa spravidla týka transferov zo štátneho rozpočtu. Ide o príjmy,

---

<sup>53</sup> Právnické osoby a fyzické osoby sú povinné na žiadosť orgánu oprávneného na výkon kontroly alebo vládneho auditu podľa osobitného predpisu preukázať účel použitia dotácie poskytnutej zo štátneho rozpočtu listinnými dôkazmi, ktorých obsah dokazuje skutočnosti vzťahujúce sa na použitie dotácie.

<sup>54</sup> Právnické osoby a fyzické osoby, ktorým sa poskytujú verejné prostriedky, zodpovedajú za hospodárenie s nimi a sú povinné pri ich používaní zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia.

<sup>55</sup> Verejné prostriedky sa môžu používať na krytie nevyhnutných potrieb a opatrení vyplývajúcich z osobitných predpisov. Subjekt verejnej správy je povinný pri používaní verejných prostriedkov zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia.

<sup>56</sup> MF SR môže výkonom vládneho auditu poveriť inú právnickú osobu, ktorá má odborné, personálne a materiálne predpoklady na výkon vládneho auditu.

ktoré majú presne stanovený účel ich použitia. V tejto súvislosti nemôžeme vynechať ani kontrolovanie hospodárenia po zrušení zavedenia nútenej správy. Vždy tu existuje riziko, že obec upadne do finančných ťažkostí, čoho následkom bude znova zavedenie nútenej správy.

Aj v danom prípade sa nám ukazuje možnosť eliminácie nedostatočnej aplikácie rozpočtových pravidiel precíznejším upravením kontroly a sprísnením sankcií. Aj samotná prax poukazuje na náročný proces, ako sa obec môže ozdraviť a dostať do pôvodného, tzv. plne finančne funkčného režimu.

## **Záver**

Rozpočtové pravidlá verejnej správy a územnej samosprávy majú svoje výsostné postavenie v oblasti rozpočtového práva. Ich dodržiavanie a zároveň odhaľovanie porušovania príslušných zákonných ustanovení sa premieta v skutkových podstatách porušenia finančnej disciplíny. Na dôležitosť dodržiavania finančnej a rozpočtovej disciplíny poukazuje nielen národná, ale aj európska legislatíva. Z pohľadu aplikácie rozpočtových pravidiel a zároveň precízne vymedzenie kompetencií a záväznosti stanovísk by bolo vhodné vytvoriť jednotné metodické usmernenie, ktoré by sa jednotne uplatňovalo aj pri riešení porušenia finančnej disciplíny, ako aj pri kompetenčných konfliktoch a sporoch ohľadom záväznej akceptácie kontrolného stanoviska. Predmetné usmernenie by jasne vyšpecifikovalo jednotný postup pri odhaľovaní porušenia finančnej disciplíny, vymedzilo by právne neurčité pojmy, znížilo by subjektivismus pri realizovaných kontrolách.

Z hľadiska ukladania sankcií by bolo efektívnejšie precizovať legislatívnu úpravu, aby v rozpočtových pravidlách bola hlavnému kontrolórovi eliminovaná možnosť neukladania sankcií za porušenie finančnej disciplíny s vlastnými príjmami. Takisto v právnom predpise absentuje stanovenie kontrolnej pôsobnosti pre vlastné príjmy.

Legislatívna úprava rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy má v kontexte realizovaných kontrol na úseku územnej samosprávy viaceru nedokonalosť. Významný problém vidia v oblasti ukladania a vymáhania odvodu, penále a pokuty na úseku územnej samosprávy (ide napr. o aplikáciu § 31 ods. 12 zákona v prípade, že za porušenie finančnej disciplíny je zodpovedný starosta obce, ktorý je zároveň správnym orgánom). Nejasnosti sa ukazujú aj pri aplikácii ustanovenia § 32 o uložení pokuty Úradom vládneho auditu pri oznámení výsledkov kontroly súvisiacich s nedodržaním povinností podľa § 8a ods. 10 a § 19 ods. 3 a 6 zákona č. 523/2004 Z. z. obcou alebo VÚC.

Povinnosti, právomoci a kompetencie uvedené v zákonoch o rozpočtových pravidlách verejnej správy a rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sú nepresne definované. V legislatíve nie sú zohľadnené špecifiká samosprávy, zodpovednosť za porušenie finančnej disciplíny (vlastné prostriedky) a vydávanie rozhodnutí za jej porušenie. V mnohých prípadoch sa ustanovenia odvolávajú, prípade sú duplicitne uvedené povinnosti. Riešením daného problému by bolo upravenie inštitútu porušenia finančnej disciplíny aj v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Dynamika právnych predpisov v oblasti finančného práva sama osebe spôsobuje neprehľadnosť a aplikačné problémy, čo platí aj v prípade rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy.

Základné odporúčania na zefektívnenie kvality výkonu kontrolnej činnosti správnou aplikáciou rozpočtových pravidiel by mali byť orientované najmä do oblastí ukladania sankcií, precizovania kompetencií, sprehľadnenia legislatívnej úpravy. Napriek jednoduchšiemu zefektívneniu formou sprísnenia finančných postihov pre územnú samosprávu by sme navrhli nazeráť na daný problém objektívne a načrtnúť kompromis, tzn. primárne riešiť problém, aby bolo možné väčšie problémové prípady sankcionovať a možno zvyšovať uloženie sankcie v prípade opakujúcich sa nedostatkov. V legislatíve by bolo vhodné precizovať ustanovenie týkajúce sa ukladania sankcií v prípade vlastných zdrojov obce, resp.

vyššieho územného celku. Zmena právnej úpravy by sa okrem zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy mala dotknúť aj rozpočtových pravidiel územnej samosprávy, zákona o finančnej kontrole, ale aj zákona o Najvyššom kontrolnom úrade SR.

Druhú oblasť, ktorú by bolo vhodné zlepšiť, je spolupráca, a to medzi všetkými subjektmi vykonávajúcimi kontrolu, ale aj vo vzťahu k orgánom územnej samosprávy.

Jasné vymedzenie jednotlivých skutkových podstat porušenia finančnej disciplíny, ako aj vzájomných postupov prostredníctvom metodického usmernenia v podmienkach územnej samosprávy by nepochybne vyriešilo viacero otázok – nielen legislatívnych, ale aj kooperačných. Prostredníctvom metodického usmernenia by sa zjednodušila a sprehľadnila náročná formulácia príslušných ustanovení, a tak by sa predchádzalo nedorozumeniam.

Na zdokonalenie kontrolného systému by bola alternatíva prijať nový zákon o kontrole v územnej samospráve, ktorý by sa zamerlal hlavne na jednotné a záväzné pravidlá kontrolnej činnosti, posilnenie nezávislosti hlavného kontrolóra, kritériá kontrolnej činnosti, spôsob kontroly nad vybavovaním petícií a sťažností, definovanie konfliktu záujmov a sankcie za nedodržanie zákona a nezabezpečenie vnútornej kontroly.

Snaha o zdravé verejné financie by mala patriť k základným úlohám nielen obcí, vyšších územných celkov, ale aj štátu a Európskej únie.

### Literatúra

- BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo a finančná správa*. Bratislava: Epos, 2008. 447 s. ISBN 978-80-8057-778-0.
- BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012. 832 s. ISBN 978-80-89447-86-2.
- BABČÁK, V. Vzťah rozpočtového procesu k zákonodarnému procesu. In: *Právnik*. č. 9/1984. s. 862 – 875.
- BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6.
- BALKO, L., BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo*. Bratislava: Poradca podnikateľa, s. r. o., 2006. 679 s. ISBN 80-88931-53-3.
- BALKO, L., KRÁLIK, J. *Finančné právo. I. časť*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2005. 308 s. ISBN 80-88931-53-3.
- BELIČKOVÁ, K. a kol. *Rozpočtová teória, politika a prax*. Bratislava: Iura Edition, 2010. 342 s. ISBN 978-80-8078-335-8.
- KRÁLIK, J., JAKUBOVIČ, D. *Finančné právo*. Bratislava: VEDA, 2004. 732 s. ISBN 8022408042.
- MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-598-8.
- SIDAK, M. DURÁČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 480 s. ISBN 978-80-89603-04-6.

### Právne predpisy

Nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v platnom znení.

Nariadenie EP a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet EÚ, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 v platnom znení.

Predpis č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov.

**Key words:** fiscal rules, budget principles, public administration, local self-government, financial discipline, control

### Summary

The observance of the legal criteria defined for budget management is important in both the national and transnational context. Its aim is to get money into particular types of budgets and subsequently to distribute it in order to meet the public needs of the state or the European Union. For this purpose, it is necessary to supervise the management of appropriations. Otherwise, a public body may be deprived of the appropriations. The aim of the study is to analyse the fundamental aspects of budget principles applied in public administration and local self-government in the context of the performance of control activities.

*mjr. JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD.  
Katedra správneho práva  
Akadémia Policajného zboru v Bratislave  
e-mail: jana.simonova@minv.sk*

*mjr. PhDr. Ing. Kristína Králiková, PhD., MBA  
Katedra správneho práva  
Akadémia Policajného zboru v Bratislave  
e-mail: kristina.kralikova@minv.sk*

Recenzenti: JUDr. Ing. Radek Hrábek, Dr.h.c., Ing Marianna Presperínová, PhD.