

Zodpovednosť za rozpočtové hospodárenie¹

Anotácia: Primárnym zámerom kontrolných mechanizmov aplikovaných pri rozpočtovom hospodárení je zabezpečenie finančných prostriedkov pre konkrétne druhy rozpočtov a umožniť ich efektívnosť rozdeľovania z pohľadu napĺňania verejných potrieb štátu, resp. Európskej únie. Zodpovednosť za hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami v sebe de facto subsumuje otázky dodržiavania finančnej disciplíny. Negatívnym konaním, aké porušenie finančnej disciplíny predstavuje, môžu prísť verejné subjekty o rozpočtové prostriedky. Cieľom predkladanej štúdie je analýza problémových otázok zodpovednosti za rozpočtové hospodárenie, a to nielen z pohľadu de lege lata, ale aj z inštitucionálneho hľadiska. Následne na základe realizovanej dotazníkovej metódy nás zaujímal názor kontrolórov na aplikačné problémy v rámci územnej samosprávy, s ktorými sa neustále stretáva samotná prax. V závere načrtávame návrhy de lege ferenda a úvahy nad možným zefektívnením právnej úpravy v nejednoznačných aplikačných otázkach.

Kľúčové slová: porušenie finančnej disciplíny, rozpočtové pravidlá, rozpočtové zásady, finančná disciplína, finančná kontrola, rozpočtové hospodárenie

Dodržiavanie zákonných kritérií rozpočtového hospodárenia² možno kvalifikovať ako významný inštitút z hľadiska národného, ale aj nadnárodného, ktorého cieľom je získavanie financií do konkrétnych druhov rozpočtov a následne ich rozdeľovanie zabezpečenie verejných potrieb štátu, resp. Európskej únie. Na ten účel je nevyhnutné zabezpečovať kontrolu hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami a odhaliť porušenie finančnej disciplíny. Aj takým negatívnym konaním môže prísť verejný subjekt o rozpočtové prostriedky. Zámerom predkladanej štúdie je analýza problémových otázok dodržiavania a porušovania finančnej disciplíny, komparácia daného ustanovenia s právnou úpravou Českej republiky a Poľska a následne so zameraním na územnú samosprávu predloženie možných návrhov na zefektívnenie právnej úpravy.

Medzi tri základné ciele fiškálnej politiky zaraďujeme udržiavanie agregátnej fiškálnej disciplíny, ktorá predstavuje makroekonomický aspekt, alokovanie zdrojov v súlade s prioritami spoločnosti, resp. vlády a podporenie hospodárneho a efektívneho využitia verejných zdrojov na poskytovanie verejných služieb. Vychádzajúc z uvedených cieľov, je logický záujem členských krajín Európskej únie vyzdvihnúť význam plnenia a kontroly fiškálnej disciplíny. Fiškálna politika musí garantovať základnú rovnováhu rozpočtu v príslušnom štáte. Dodržiavanie fiškálnej politiky je mimoriadne zložitým problémom, ktorý si vyžaduje účinnejšie kontrolné mechanizmy na prerozdeľované peňažné prostriedky. V právnej úprave sa však zdôrazňuje nevyhnutnosť represie a v reálnom fungovaní je minimalizovaná preventívna činnosť. A možno aj práve tu načrtávame prvý z problémov. Verejnoprávny prístup v danej oblasti nie je vždy jedinou a správnu cestou. Tak ako hľadáme aj v iných právnych odvetviach alternatívy využívania preventívnej a profylaktickej činnosti, aj pri rozpočtovom hospodárení má väčší efekt prevencia ako následné represívne opatrenia. Fiškálnu disciplínu je možné podporovať aj inými nástrojmi, ako napríklad uplatniť základné pravidlá vo forme prehľadnosti, univerzálnosti a komplexnosti rozpočtu, ktorý bude nielen záväzný, ale zároveň aj transparentný, verejne dostupný, nezávisle hodnotený a obyvateľstvu budú poskytnuté širšie možnosti zapájania sa do jeho úprav.

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

² KRÁLIKOVÁ, K. K niektorým vybraným inštitútom rozpočtového hospodárenia obcí. In *Jak úspěšně podnikat v přihraničních regionech jihovýchodní Moravy*. Sborník. II. Mezinárodní konference 2006. 1. vyd. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006. s. 105 – 111. ISBN 80-7314-097-7.

Kontrolné mechanizmy uplatňované pri rozpočtovom hospodárení, ako aj vyvodzovanie zodpovednosti pri porušení zákonných povinností predstavujú významný inštitút z hľadiska národnej i nadnárodnej právnej úpravy. Na daný fakt poukazujú aj viaceré aktivity zo strany Európskej únie (napr. stanovisko Európskej centrálnej banky z 5. decembra 2011 k rozpočtovej zodpovednosti CON/2011/96), ktorej cieľom bolo zvýšiť a zastabilizovať kontrolné mechanizmy v rámci rozpočtovej zodpovednosti. Ďalšou reakciou na dôležitosť danej situácie bolo vytvorenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, upravenú v čl. 3 a nasl. ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, v ktorom sú aj jasne vymedzené pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti. Z pohľadu zodpovednosti má vláda svoje nezastupiteľné postavenie v hospodárení s rozpočtovými prostriedkami zo štátneho rozpočtu voči Národnej rade SR. Výnimku predstavuje kapitola Najvyššieho kontrolného úradu SR. Vláda predkladá NR SR v rámci návrhu rozpočtu verejnej správy aj informáciu o očakávanej skutočnosti bežného rozpočtového roka v porovnaní so schváleným rozpočtom verejnej správy na bežný rozpočtový rok. Je nepochybné, že finančná disciplína musí byť dodržiavaná a neustále existujú možnosti jej podporovania a zefektívnenia.

Všeobecné vymedzenie finančnej disciplíny

Finančná disciplína je osobitným inštitútom finančného práva, resp. rozpočtového práva, ktorá je v zákone v § 31 zákone č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy) vymedzená len negatívne, tzn. čo predstavuje pojem porušenie finančnej disciplíny. Ak by sme chceli analyzovať porušenie finančnej disciplíny vo forme precízne vymedzenej definície, zákonodarcu jednoznačne taxatívne vymedzuje skutkové podstaty porušenia finančnej disciplíny. V závislosti od konkrétnej skutkovej podstaty sa ukladá povinnosť zaplatiť odvod spolu s penále alebo iba samotné penále, prípadne pokutu.³ Podľa Sidaka a kol. je porušenie finančnej disciplíny legislatívne predvídaná situácia, ktorá je v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy, či už pôjde o neoprávnené použitie presne vymedzené v § 31 zákona, prípadne zadržovanie jednotlivých prostriedkov z verejných rozpočtov, zákon o rozpočtových pravidlách hovorí o možnosti uložiť sankcie a sankčné opatrenia.⁴ Predmetná definícia sa opäť odvoláva na spôsoby realizácie porušenia finančnej disciplíny v kontexte zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a teda z teoretického hľadiska všeobecná zákonná definícia porušenia finančnej disciplíny, ako aj finančnej disciplíny, absentuje. Vychádzajúc z aktuálnej právnej úpravy, ako aj z odborných publikácií, finančnú disciplínu môžeme definovať v **pozitívnom chápaní** ako nakladanie, resp. hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami, ktoré je v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a s ich účelom použitia vo vymedzenom časovom rámci.⁵ Finančná disciplína bola v minulosti označovaná ako rozpočtová disciplína. Jej vymedzenie vychádza z aplikovania zásady hospodárnosti a efektívnosti, ktorej primárnym cieľom je využívanie rozpočtových prostriedkov subjektmi, ktoré sú povinné zachovávať maximálnu hospodárnosť a efektívnosť ich používania. Uvedená zásada bezprostredne súvisí so zásadou účelovosti rozpočtových prostriedkov. V podstate sa vzťahuje na všetky finančné prostriedky, s ktorými hospodária subjekty verejnej správy⁶, ako aj na tie prostriedky, ktoré ďalej poskytujú iným

³ BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012. s. 222.

⁴ SIDAK, M., DURÁČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2012. s. 137.

⁵ ŠIMONOVÁ, J. Porušenie finančnej disciplíny – významný inštitút realizácie rozpočtovej kontroly. In *Acta Universitatis Tyrnaviensis – Iuridica*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2012. s. 189 – 203.

⁶ Pozri § 3 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov

fyzickým a právnickým osobám v rámci svojej pôsobnosti. De facto sa vzťahujú na hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami štátu, štátnych fondov, rozpočtu Európskej únie, ale aj obcí a vyšších územných celkov.

Finančná disciplína v negatívnom chápaní je upravená § 31 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Povinnosť dodržiavať finančnú disciplínu vyplýva z povinnosti dodržiavať pravidlá rozpočtového hospodárenia, ktoré sú vymedzené v § 19 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Rozpočtové pravidlá⁷ verejnej správy vyplývajú z rozpočtových zásad a predstavujú konkrétne pravidlá zostavovania, ale aj používania rozpočtu na všetkých úrovniach verejnej správy. Rozpočtové pravidlá verejnej správy definujú predovšetkým uvedené súvislosti:

1. rozpočet sektora verejnej správy, osobitne štátneho rozpočtu, finančné vzťahy a s nimi súvisiace vzťahy medzi všetkými subjektmi verejnej správy navzájom vrátane vzťahov k subjektom územnej samosprávy, ako aj vzťahy subjektov verejnej správy k ostatným subjektom,
2. rozpočtový proces, pravidlá rozpočtového hospodárenia, problematika záverečného účtu a štátneho záverečného účtu verejnej správy ako obrazu hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu a ostatných subjektov rozpočtu verejnej správy,
3. osobitosti postavenia MF SR, ďalších ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a iných právnických osôb verejnej správy v rozpočtovom procese a ich úlohy v povstupovom období⁸,
4. zriaďovanie a hospodárenie rozpočtových a príspevkových organizácií,
5. nakladanie s finančnými prostriedkami vo verejnej správe, porušenie finančnej disciplíny subjektov verejnej správy ako vyššieho stupňa finančnej disciplíny.

Osobitosti rozpočtových pravidiel v rámci hospodárenia územnej samosprávy upravuje zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov. Napriek tomu, že predmetný zákon neupravuje problematiku finančnej disciplíny, ustanovenie § 31 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa uplatňuje aj na úrovni porušovania finančnej disciplíny zo strany subjektov územnej samosprávy.

Analýza inštitútu porušenia finančnej disciplíny

Porušenie finančnej disciplíny je taxatívne vymedzené v § 31 ods. 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.

Vychádzajúc zo zákonného ustanovenia o porušení finančnej disciplíny, analyzujeme každý taxatívne uvedený spôsob nielen na základe legislatívnej analýzy, ale aj pre potreby aplikačnej praxe. Je zrejmé, že na jednotlivé skutkové podstaty sa viaže aj represívny

⁷ Rozpočtové pravidlá môžeme charakterizovať ako historicky overené a praxou preverené poznatky a požiadavky, ktorých uplatňovanie je nevyhnutnou podmienkou riadneho fungovania rozpočtu. Rozpočtové pravidlá predstavujú súbor právnych predpisov, podľa ktorých je zabezpečené riadenie a správa verejných financií. Ide predovšetkým o také právne predpisy, ktorými je upravené nakladanie s finančnými prostriedkami verejných rozpočtov a predpisy obsahujúce sankcie za porušenie rozpočtovej disciplíny.

⁸ŠKULTÉTY, P., RAUČINOVÁ, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. HEURÉKA. Prvé vydanie. 2009. 255 s. ISBN 978-80-89122-60-8.

mechanizmus vo forme ukladaných sankcií, ktoré sú odstupňované podľa závažnosti a druhu konkrétneho porušenia finančnej disciplíny. Príklady, ktoré budú ďalej uvedené, vychádzajú z poznatkov a zistení vyplývajúcich z kontrol hospodárenia s verejnými prostriedkami a nakladania s majetkom obcí.

1. Poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov v rozpore s určeným účelom (§ 31 ods. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

Obsahom zásady účelovosti je použitie rozpočtovaných prostriedkov výlučne na zámery schválené zákonom o štátnom rozpočte alebo osobitným predpisom či iným dokumentom. Práve porušenie účelu pri poskytnutí verejných prostriedkov je často označované aj ako značne závažný spôsob porušenia pravidiel rozpočtového hospodárenia, z čoho vyplýva aj striktnosť následnej represie. Verejné prostriedky je nutné poskytovať výlučne na konkrétny účel, napr. nákup konkrétneho dlhodobého majetku, financovanie konkrétneho školenia, na samosprávne funkcie, na podporu konkrétneho projektu. Účelnosťou rozumieme vzťah medzi určeným účelom použitia verejných financií a skutočným účelom ich použitia. V danej skutkovej podstate je dôležité zdôrazniť rozdiel medzi pojmami poskytnúť a použiť. Poskytnutím v danom prípade rozumieme sprístupnenie verejných prostriedkov iným subjektom verejnej správy, resp. fyzickým a právnickým osobám, napr. vo forme dotačných opatrení. Následne zo zákonnej dikcie vyplýva použitie takýchto prostriedkov, tzn. konkrétne nakladanie s nimi na úhradu stanovených účelov, napr. úhradu za poskytnutú službu, aj vo forme preddavku, ak subjekt splní zákonné podmienky. Za porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods.1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa nepovažuje realizácia výdavkov, ktorou dôjde k nesprávnemu zatriedeniu výdavkov v zmysle rozpočtovej klasifikácie, za splnenia podmienky, že je dodržaný vecne vymedzený účel použitia verejných prostriedkov.

Sankciami ukladanými v danom prípade sú odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1 % z vyčíslenej sumy porušenia finančnej disciplíny, a to za každý aj začatý deň porušenia finančnej disciplíny do dňa odvedenia finančných prostriedkov, najviac však do výšky takejto sumy. Pri nakladaní so štátnymi finančnými aktívami poskytnutými formou úveru, pôžičky alebo návratnej finančnej výpomoci sa ukladá odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny, v ktorej nebola istina do dňa skončenia kontroly alebo vládneho auditu splatená, a pokuta vo výške 10 % z poskytnutej sumy.

Príkladom analyzovaného ustanovenia na úrovni územnej samosprávy je napr. nedodržanie účelu použitia finančného príspevku na starostlivosť v domove sociálnych služieb uhradením výdavkov spojených s reklamou a propagáciou, turistickým zájazdom pre člena správneho aparátu, nákupom alkoholu pre zamestnancov na firemné oslavy, paušálnymi odmenami pre poradcov – komplexne v sume 2888 eur. Subjektom v danom prípade je nezisková organizácia založená fyzickou osobou a financovaná s využitím príspevku z vyššieho územného celku.

2. Poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia⁹, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov (§ 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

Nad rámec oprávnenia nemusia byť poskytnuté len verejné prostriedky vymedzené v § 2 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ale taktiež poskytnutie dotácie, ak zákon alebo výnos určuje podmienky, napr. jej výšku alebo stanovuje okruh potenciálnych príjemcov dotácie. Pri poskytnutí dotácie v rozpore s pravidlami, ktoré sú záväzne stanovené, ide o porušenie finančnej disciplíny z titulu poskytnutia verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dochádza k vyššiemu čerpaniu verejných

⁹ Vzhľadom na to, že zákon nedefinuje pojmové spojenie rámec oprávnenia, vychádzajúc z dikcie zákona, predstavuje spravidla zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis (napr. výnos, vyhlášku), ale taktiež môže byť rámcom oprávnenia chápaná aj kolektívna zmluva.

prostriedkov. Buď samotný kontrolovaný subjekt verejnej správy použije verejné prostriedky nad rámec oprávnenia, alebo ich subjekt verejnej správy poskytne nad rámec oprávnenia (napr. dotáciu) inému subjektu verejnej správy, alebo subjektu sektor verejnej správy, pričom rámec oprávnenia môže byť určený odvodeným normatívnym právnym aktom.

Za použitie finančných prostriedkov nad rámec zákona, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov, môžeme chápať napr. poskytnutie cestovných náhrad zamestnancovi nad rámec určený zákonom o cestovných náhradách. Iným príkladom môže byť poskytnutie odstupného zamestnancovi subjektu verejnej správy pri skončení jeho pracovného pomeru nad rámec ustanovený kolektívnou zmluvou. Porušovateľ finančnej disciplíny je v týchto prípadoch poskytovateľ verejných prostriedkov a nie príjemca verejných prostriedkov (zamestnanec). Ak by sme predmetné ustanovenie aplikovali na podmienky územnej samosprávy, príkladom môže byť úhrada výdavkov za odbornú prehliadku a kontrolu technického zariadenia za prenajímateľa nebytového priestoru určeného na účely výučby žiakov základnej školy v rozpore s nájomnou zmluvou, ak je obec nájomcom nebytového priestoru v hodnote 430 eur. Predmetné porušenie vidieť aj v prípade nákupu pozemkov od fyzických osôb za vyššiu cenu, ako bolo schválené obecným zastupiteľstvom, alebo preplatenie cestovných náhrad fyzickej osobe z rozpočtu obce bez uzavretia zmluvného vzťahu (napr. hráči miestneho futbalového klubu).

Sankciou v danom prípade je odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1 % zo sumy, pri ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny, za každý aj začatý deň omeškania s úhradou uloženého odvodu. V prípade, ak kontrolovaná právnická alebo fyzická osoba zistí počas výkonu kontroly alebo vládneho auditu protiprávny stav a do ukončenia kontroly ho odstráni, správne konanie sa nezačne. Predmetné ustanovenie platí aj v prípadoch, ak je porušená finančná disciplína neodvedením prostriedkov subjektu verejnej správy a neodvedenie výnosu z verejných prostriedkov do rozpočtu subjektu verejnej správy v ustanovenej alebo určenej lehote a rozsahu.

3. Neodvedenie prostriedkov subjektu verejnej správy v ustanovenej alebo určenej lehote a rozsahu (§ 31 ods. 1 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

Na pojem neodvedenie sa možno dívať priamo cez posun rozpočtových prostriedkov z účtu zo SR do rozpočtu Európskej únie v súlade s právnymi normami. O porušenie finančnej disciplíny pôjde teda napr. v prípade, ak subjekt sústredujúci odvody smerujúce do rozpočtu Európskej únie ich ďalej v stanovenom termíne nepostúpi. Z pohľadu územnej samosprávy môže byť príkladom neodvedenie príjmov týkajúcich sa uhradených pohľadávok za minulé obdobie do rozpočtu vyššieho územného celku v zmysle uzatvorenej zmluvy medzi neziskovou organizáciou a vyšším územným celkom v hodnote 6011 eur alebo neodvedenie nevyčerpaných prostriedkov z príspevku vyššieho územného celku na sociálne služby poskytované neziskovou organizáciou, ktoré táto organizácia sústredila na bankovom účte svojho rezervného fondu.

Sankciami ukladanými tak ako v predchádzajúcich prípadoch je odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1 % zo sumy neodvedenej v ustanovenej alebo určenej lehote za každý deň prekročenia lehoty na odvedenie finančných prostriedkov až do dňa ich odvedenia. Zákonodarca uvádza aj možnosť uplatnenia inštitútu podobného tzv. účinnej ľútosti, a to konkrétne, ak fyzická alebo právnická osoba sama zistí, že došlo k porušeniu finančnej disciplíny, alebo ak tak zistí pri výkone kontroly, resp. vnútorného auditu, a tento protiprávny stav odstráni alebo odvedie finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny do dňa ukončenia kontroly, resp. vnútorného auditu, najneskôr do začatia vládneho auditu, správne konanie sa nezačne, a teda nedôjde k uloženiu príslušnej sankcie. Obdobný stav ohľadom ukladania výšky sankcií, ako aj možnosti napraviť nelegálny

stav platí aj v prípade neodvedenia výnosu z verejných prostriedkov do rozpočtu subjektu verejnej správy.

4. Neodvedenie výnosu z verejných prostriedkov do rozpočtu subjektu verejnej správy (§ 31 ods. 1 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

Zo zákona je zrejmé, že pod výnosom rozumieme aj výnos z prostriedkov štátneho rozpočtu. Pokiaľ medzinárodná zmluva alebo právo Európskej únie nestanovuje inak, výnos z verejných prostriedkov subjektu verejnej správy má byť aj príjmom jeho rozpočtu. Pri poskytnutí prostriedkov zo štátneho rozpočtu určí poskytovateľ príjemcovi rozsah a lehotu na zrealizovanie odvodu výnosov z prostriedkov štátneho rozpočtu napríklad v zmluve alebo oznámení. Uvedená lehota môže byť upravená v osobitnom právnom predpise. Ak nie je stanovená lehota alebo rozsah na odvedenie výnosu, príjemca má povinnosť odvieť výnos bezodkladne po ukončení lehoty na použitie rozpočtových prostriedkov, najneskôr však v lehote a rozsahu stanoveného v súlade s postupom pre zúčtovanie finančných vzťahov so štátnym rozpočtom¹⁰. V podstate ak príjemca nekoná, aj keď nemá stanovené, dopúšťa sa porušenia finančnej disciplíny. Príkladom je aj neodvedenie výnosu z prostriedkov dotácie zo štátneho rozpočtu do štátneho rozpočtu, ktorý vyplýva z ustanovenia § 7 ods. 1 písm. m) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

5. Prekročenie lehoty ustanovenej alebo určenej na použitie verejných prostriedkov (§ 31 ods. 1 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

Uvedený spôsob porušenia vyplýva z nedodržania zásady včasnosti, to znamená, že prostriedky neboli použité v roku ich poskytnutia, ale až v nasledujúcom rozpočtovom roku s výnimkou tých verejných prostriedkov, ktorých nevyčerpané zostatky možno použiť v nasledujúcom rozpočtovom roku v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy (napr. poskytnutie výplaty za mesiac december v mesiaci január). V zmysle § 8 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy bežné výdavky s výnimkou miezd, plátov, služobných príjmov a ostatných osobných vyrovnaní a odmien vyplácaných na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, ktoré boli poskytnuté právnickej alebo fyzickej osobe príslušným správcom kapitoly ako bežný transfer po 1. októbri rozpočtového roka a ktoré nebolo možné použiť do konca príslušného rozpočtového roka, možno použiť do 31. marca nasledujúceho rozpočtového roka. To isté platí aj v prípade, ak boli z nich poskytnuté preddavky v zmysle § 19 ods. 8 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. *Sankciou* v danom prípade sú penále uložené vo výške 0,1 % zo sumy použitej po stanovenej lehote za každý deň prekročenia lehoty na použitie verejných prostriedkov až do dňa použitia maximálne však do výšky danej sumy.

6. Prekročenie rozsahu splnomocnenia na prevzatie záväzkov (§ 31 ods. 1 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

Kontrolovaný subjekt verejnej správy v zmysle § 19 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy nie je oprávnený zaväzovať sa v bežnom rozpočtovom roku na také úhrady, ktoré nemá zabezpečené v rozpočte na bežný rozpočtový rok a zaťažujú nasledujúce rozpočtové roky z dôvodu nedostatku zdrojov v bežnom rozpočtovom roku. Štandardne sa za predmetné porušenie ukladá *pokuta* vo výške od 200 eur až do výšky 10 000 eur – v závislosti od závažnosti protiprávneho konania, dĺžky trvania nežiaduceho stavu, pričom finančný orgán v rámci ukladania sankcie aplikuje správnu úvahu. Predmetná sankcia sa ukladá aj za umožnenie bezdôvodného obohatenia z verejných prostriedkov.

7. Umožnenie bezdôvodného obohatenia získaním finančného prospechu z verejných prostriedkov (§ 31 ods. 1 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

¹⁰ § 8 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov.

Predpokladom bezdôvodného obohatenia je protiprávne nadobudnutie obohatenia, ktorým vznikla majetková ujma, ktorá postihuje určitý subjekt verejnej správy. Príkladom je fakturácia prác, dodávok alebo služieb, ktoré sa týkajú obstarania majetku, ale reálne neboli uskutočnené, avšak boli za ne poskytnuté neoprávnené provízie alebo úhrady v neprimeranej výške. Predmetným konaním je napr. aj nadhodnotenie nákladov na vyúčtovanie poskytnutého finančného príspevku z rozpočtu obce neziskovou organizáciou. V praxi sa odborníci stretávajú s problémami v rámci dokazovania takéhoto nežiaduceho stavu.

8. Konanie v rozpore s pravidlami uskutočnenia rozpočtových opatrení (§ 31 ods. 1 písm. h) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

V danom prípade ide o porušenie finančnej disciplíny spôsobom porušenia pravidiel vykonania rozpočtových opatrení v štátnom rozpočte upravených v §§ 15 až 18 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a to presuny rozpočtových prostriedkov, povolené prekročenie limitu výdavkov a viazanie rozpočtových prostriedkov. Príkladom môže byť úhrada výdavku, ktorý nemožno považovať za nevyhnutný, pričom v rozpočte kapitoly neboli zabezpečené prostriedky na uvedenú úhradu. *Sankciou* v danom prípade je peňažná pokuta, ktorá sa ukladá vo výške od 200 eur až do 3300 eur v priamej závislosti od závažnosti porušenia požadovaného stavu, ako aj dĺžky trvania takého neželateľného stavu. Obdobná sankcia sa ukladá aj za použitie prostriedkov na financovanie, založenie alebo zriadenie právnickej osoby.

9. Použitie verejných prostriedkov na financovanie, založenie alebo zriadenie právnickej osoby (§ 31 ods. 1 písm. i) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

V praxi asi najtypickejším príkladom uvedeného porušenia finančnej disciplíny je neoprávnené poskytnutie príspevku príspevkovej organizácii, ak nespĺňa zákonné predpoklady na jej existenciu. Tzn. ak jej tržby kryjú rovných 50 % alebo viac jej výrobných nákladov v stanovenej lehote, tzn. viac ako dva po sebe bezprostredne nasledujúce rozpočtové roky, alebo nespĺňa účel, na ktorý bola zriadená. Ako uvádzame, za dané porušenie sa ukladá peňažná pokuta, ktorá smeruje voči subjektu, ktorý neoprávnene použil verejné prostriedky, teda v tomto prípade príspevkovej organizácii.

10. Nehospodárne, neefektívne a neúčinné vynakladanie verejných prostriedkov (§ 31 ods. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

Povinnosť zachovávať pri používaní verejných prostriedkov hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia je uložená subjektom verejnej správy v zmysle § 19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zároveň úzko súvisí s dodržiavaním zásady efektívnosti a hospodárnosti. Vychádzajúc z ustanovení zákona o finančnej kontrole, hospodárnosť predstavuje minimalizovanie nákladov na vykonanie činnosti alebo obstaranie dodávok, prác a služieb pri zachovaní ich primeranej úrovne a kvality. Efektívnosť znamená maximalizovanie výsledkov činnosti vo vzťahu k disponibilným verejným prostriedkom. Účinnosť je charakterizovaná ako vzťah medzi plánovaným výsledkom činnosti a skutočným výsledkom činnosti vzhľadom na použité verejné prostriedky. V danom prípade je zjavné, že zákonodarca v rámci kreovania nového zákona o finančnej kontrole mal na zreteli nedostatok absencie definovania daných pojmov v predchádzajúcej právnej úprave, čo sa následne v rámci kontrolnej činnosti často premietalo vo forme prvku subjektivismu. Vychádzajúc z aplikovania metódy analytickej kazuistiky prípadov porušovania finančnej disciplíny, možno konštatovať, že uvedený spôsob protiprávneho konania je v praxi často uplatňovaný.

Príkladom predmetného porušenia finančnej disciplíny je napr. kúpa luxusného motorového vozidla, uzatváranie finančne neprimeraných zmlúv. Úlohou naplnenia hospodárnych kritérií je zároveň napríklad zabezpečenie, aby cena dodávok nebola nadhodnotená alebo stavba nebola zbytočne predražovaná uzatváraním dodatkov k zmluve a pod. Medzi prípady, v ktorých nastalo porušenie finančnej disciplíny nehospodárnym alebo

neefektívnym konaním na úrovni územnej samosprávy, patrí napr. spolufinancovanie rekonštrukcie športového areálu z obecných prostriedkov v čase neusporiadania vlastníckych pomerov a práv obce k budove a pozemkom, na ktorých sa areál nachádza, úhrada výdavkov spojených s prevádzkou a údržbou bezplatne prenajímaných nebytových priestorov z rozpočtu obce, nepreukázanie opodstatnenosti nákladov na prenajaté motorové vozidlo, úhrada leteckej prepravy a taxislužby na seminár pre pracovníkov správneho aparátu neziskovej organizácie. Z hľadiska sankcie zákon nešpecifikuje v danom prípade, aký druh sankcie je možné uložiť, a výlučne odkazuje na zákon o finančnej kontrole a audite.

11. Nedodržanie ustanoveného alebo určeného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami (§ 31 ods. 1 písm. k) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

V prvom rade je nutné vymedziť rozdiel medzi ustanoveným a určeným spôsobom nakladania s verejnými prostriedkami. Ustanoviť možno prostredníctvom zákona, výnosu alebo vyhlášky. Poskytovateľ finančných prostriedkov však môže aj v konkrétnom prípade určiť spôsob nakladania s verejnými prostriedkami, a to napr. prostredníctvom zmluvy. Typickým príkladom na úrovni územnej samosprávy je úhrada stavebných prác bez predchádzajúceho schválenia zmeny rozpočtu orgánmi obce alebo úhrada stavebných úprav prenajatej nehnuteľnosti neziskovou organizáciou od vyššieho územného celku z finančného príspevku od vyššieho územného celku v rozpore s podmienkami zmluvy.

12. Úhrada preddavku z verejných prostriedkov v rozpore so zákonom alebo s podmienkami určenými pri poskytnutí verejných prostriedkov (§ 31 ods. 1 písm. l) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

V danom prípade môže ísť o poskytnutie preddavku bez predchádzajúcej písomnej dohody v zmluve okrem prípadov uvedených v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy alebo poskytnutie preddavku na viac ako na tri mesiace, alebo poskytnutie ďalšieho preddavku na tú istú službu bez predchádzajúceho zúčtovanie už poskytnutého preddavku a pod. Protiprávnym konaním v súlade s predmetným ustanovením však nie je poskytnutie preddavku subjektom verejnej správy podľa osobitných predpisov, napr. úhradu preddavku exekútorovi v rámci exekučného konania¹¹.

13. Porušenie pravidiel a podmienok pri poskytovaní prostriedkov z rozpočtu verejnej správy subjektom verejnej správy (§ 31 ods. 1 písm. m) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

Porušenie finančnej disciplíny subjektom verejnej správy, ktorý je poskytovateľom verejných prostriedkov, zaradujeme do ustanovenia § 31 ods. 1 písm. m). Príkladom uvedeného konania je neprehľadný a netransparentný spôsob poskytovania dotácií právnickým osobám bez určenia účelu, podmienok poskytnutia a vyúčtovania dotácií alebo poskytnutie finančného príspevku právnickej osobe bez uzavretia zmluvy o dotácii a následného zúčtovania s rozpočtom obce.

14. Porušenie pravidiel a podmienok, za ktorých boli verejné prostriedky poskytnuté (§ 31 ods. 1 písm. n) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy)

Štandardne ide o prípady, keď príjemca verejných prostriedkov nedodrží pravidlá a podmienky, za ktorých boli verejné prostriedky poskytnuté. Ide napr. o predloženie vyúčtovania finančného príspevku z rozpočtu vyššieho územného celku neziskovou organizáciou po zmluvnom termíne.

V prípade, že porušenie finančnej disciplíny pri nakladaní s verejnými prostriedkami zistí orgán verejnej správy oprávnený na výkon kontroly – Najvyšší kontrolný úrad SR, je povinný v zmysle § 31 ods. 9 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy oznámiť porušenie kontrolnému orgánu, auditujúcemu orgánu alebo orgánu dozoru štátu. Odvod, penále a pokutu za porušenie finančnej disciplíny štátnou rozpočtovou organizáciou a štátnou

¹¹ V zmysle zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) v znení neskorších predpisov.

príspevkovou organizáciou alebo za porušenie finančnej disciplíny inou právnickou alebo fyzickou osobou pri nakladaní s prostriedkami štátneho rozpočtu a s prostriedkami Európskej únie ukladá príslušný odbor vládneho auditu, ktorý ich vymáha. Vychádzajúc z uvedeného, pri ukladaní sankcie za porušenie finančnej disciplíny a jej vymáhaní na úrovni územnej samosprávy v prípade vlastných zdrojov je príslušným kontrolným orgánom hlavný kontrolór obce, resp. vyššieho územného celku. Uvedenú právnu úpravu na úrovni územnej samosprávy hodnotíme negatívne vzhľadom na skutočnosť, že použitie vlastných zdrojov hospodárenia v zmysle § 31 ods.1 písm. b), c), d), j), k), l), m) a n) zákona č. 523/2004 Z. z. sú de facto finančne nepostihnuteľné. Jedným z argumentov je aj fakt, že sankcie ukladané subjektu, ktorý porušil finančnú disciplínu, spočívajú prevažne v návrate do rozpočtu poškodeného subjektu. Zákon však neumožňuje, aby si obec sama sebe uložila odvod do svojho rozpočtu, a teda nemôže vzniknúť ani omeškanie s úhradou odvodu a za to uložené penále.

Inštitucionálne zabezpečenie sankčného mechanizmu pri porušení finančnej disciplíny

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 z daného skutku, pričom v danom prípade 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. 10¹², § 19 ods. 3¹³ a ods. 6¹⁴ 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 ŠR.

Z inštitucionálneho hľadiska zabezpečenia sankčného mechanizmu v prípadoch porušenia finančnej disciplíny zaradujeme 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, najprv začneme vymedzením

¹² 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 skutočnosť vzťahujúce sa na použitie dotácie.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

kontrolných orgánov v zmysle predmetného právneho predpisu¹⁵. 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 kontrole¹⁶, 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 MF SR a Úrad vládneho auditu.

Ministerstvo financií SR disponuje postavením ústredného orgánu pre finančnú kontrolu, vnútorný a vládny audit vykonáva činnosti Centrálnej harmonizačnej jednotky pre systém verejnej vnútornej kontroly v SR. Z hľadiska výkonnej činnosti patrí do jeho pôsobnosti aj zabezpečovanie úloh orgánu auditu podľa osobitných predpisov, vykonáva vládny audit, hodnotí kvalitu výkonu finančnej kontroly a auditu a taktiež zabezpečuje odborné vzdelávanie zamestnancov uskutočňujúcich finančnú kontrolu a audit.

Úrad vládneho auditu bol zriadený s rozšírenou pôsobnosťou vykonávať vlády audit aj na ústredných orgánoch štátnej správy, pričom dôvodom jeho vytvorenia bolo zefektívnenie koordinačnej a riadiacej činnosti správ finančnej kontroly. Do kompetencií Úradu vládneho auditu zaraďujeme:

- výkon vládneho auditu,
- rozhodovanie v konaní o porušení finančnej disciplíny pri nakladaní s finančnými prostriedkami zo zahraničia poskytnutými na základe medzinárodných zmlúv, ktorými je SR viazaná, ako aj s finančnými prostriedkami ŠR, ak ich poskytnutie je podmienkou poskytnutia týchto finančných prostriedkov,
- ukladanie a vymáhanie sankcií za porušenie finančnej disciplíny pri nakladaní s finančnými prostriedkami zo zahraničia poskytnutými na základe medzinárodných zmlúv, ktorými je SR viazaná, a s finančnými prostriedkami ŠR, ak ich poskytnutie je podmienkou poskytnutia týchto finančných prostriedkov,
- rozhodovanie v konaní o porušení finančnej disciplíny pri nakladaní s finančnými prostriedkami poskytnutými ako podiel zaplatenej dane v rozsahu podľa osobitného predpisu a s tým súvisiace ukladanie a vymáhanie sankcií za predmetné porušenie finančnej disciplíny,
- poskytovanie súčinnosti MF SR pri výkone jeho pôsobnosti v oblasti finančnej kontroly a auditu,
- hodnotenie kvality výkonu finančnej kontroly a vnútorného auditu,
- ďalšie úlohy, ak tak stanoví zákon o finančnej kontrole a osobitné právne predpisy.

Na úrovni územnej samosprávy nový zákon o finančnej kontrole a audite neovplyvnil samotnú kontrolu hlavného kontrolóra, jej obsah, rozsah kontrolnej činnosti, kontrolované subjekty apod. Kontrola vykonávaná **hlavným kontrolórom** je nezávislou kontrolou vykonávanou podľa osobitného predpisu. Hlavný kontrolór nevykonáva finančnú kontrolu podľa nového zákona o finančnej kontrole a audite, ale v rámci svojej kontrolnej činnosti postupuje podľa základných pravidiel finančnej kontroly a auditu ustanovených novým zákonom o finančnej kontrole a audite. Výkon kontroly na úrovni územnej samosprávy je

¹⁵ANDOROVÁ, P. Racionalita v niektorých pojmoch vo verejnej správe. In *Racionalizácia verejnej správy. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: APZ, 2016. s. 11.

¹⁶ MF SR môže výkonom vládneho auditu poveriť inú právnickú osobu, ktorá má odborné, personálne a materiálne predpoklady na výkon vládneho auditu.

zabezpečovaný prostredníctvom hlavného kontrolóra¹⁷. V prípade obcí s malým počtom zamestnancov, ktoré mali problémy pri výkone základnej finančnej kontroly dvoma svojimi zamestnancami, je tu možnosť vykonať ju priamo starostom obce a osobou určenou obecným zastupiteľstvom, čo v praxi môže byť aj poslanec obecného zastupiteľstva, ak sa na takomto riešení zhodne obecné zastupiteľstvo a určí takúto osobu uznesením.

Osobitné postavenie má **Najvyšší kontrolný úrad SR**, ktorý však nedisponuje oprávnením ukladania sankcií v prípade porušenia finančnej disciplíny, avšak jeho dôležitosť je významná pri realizácii nezávislej kontrolnej činnosti. NKÚ SR kontroluje hospodárenie

- s prostriedkami rozpočtov, ktoré schvaľuje NR SR alebo vláda SR,
- majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu verejnoprávnych inštitúcií, obcí, VÚC, PO s majetkovou účasťou štátu, alebo verejnoprávnych inštitúcií či obcí, VÚC, PO zriadených obcami alebo VÚC,
- majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami a pohľadávkami, ktoré sa poskytli SR, PO alebo FO v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia,
- majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami, za ktoré SR prevzala záruku,
- majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami PO vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme.

NKÚ SR kontroluje aj spôsob vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu, rozpočtov obcí a vyšších územných celkov, ako aj výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov vznikajúcich pri hospodárení, ktorých účastníkom je subjekt v jeho kontrolnej pôsobnosti.

Komparácia právnej úpravy porušenia finančnej disciplíny s Českou republikou a Poľskom

V rámci aplikovania komparatívnej metódy sme si ako porovnávaciu vzorku vybrali aj vzhľadom na náš spoločný historicko-právny vývoj právnú úpravu Českej republiky a právnú úpravu Poľska.

Česká právna úprava upravuje porušenie finančnej disciplíny s verejnými prostriedkami v § 44 a nasl. zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o zmene některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve znění pozdějších předpisů a taktiež v § 22 a nasl. zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů. V obidvoch prípadoch je porušenie finančnej disciplíny označované ako „porušeni rozpočtové kázne“, čiže je špecifikovaná disciplína ako rozpočtová, tak ako sme to mali v minulosti aj my v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách. Naozaj pozitívne hodnotíme osobitnú právnú úpravu porušenia rozpočtovej disciplíny pre verejné rozpočty a osobitne pre územné rozpočty, a to vzhľadom na nuansy a špecifiká pre dané oblasti.

Rozpočtovú disciplínu môže subjekt na úrovni verejných rozpočtov porušiť podobnými konaniami, ako je to v podmienkach SR, a to

- neoprávneným použitím peňažných prostriedkov štátneho rozpočtu a iných peňažných prostriedkov štátu,

¹⁷ Bližšie zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov a zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

- neoprávneným použitím a zadržaním peňažných prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu, štátneho fondu, Národného fondu alebo štátnych finančných aktív ich príjemcom,
- neodvedenie odvodu príspevkovou organizáciou,
- neuloženie odvodu zriaďovateľom,
- neodvedenie odvodu stanoveného zriaďovateľom príspevkovej organizácii,
- porušenie povinnosti hospodárenia organizačnou zložkou štátu,
- neodvedenie odvodu na príjmový účet organizačnej zložky štátu,
- neprevedenie prostriedkov sústredených na účtoch cudzích prostriedkov v rámci finančného vyrovnanía na účet štátneho rozpočtu v termínoch stanovených na finančné vyrovnanie vzťahov so štátnym rozpočtom,
- nevrátenie prostriedkov v termíne stanovenom v rozhodnutí o poskytnutí dotácie poskytovateľom do štátneho rozpočtu alebo Národného fondu,
- porušenie povinnosti stanovenej právnym predpisom, rozhodnutím alebo dohodou o poskytnutí dotácie alebo návratnej finančnej výpomoci, ktorá priamo súvisí s účelom, na ktorý bola dotácia alebo návratná finančná výpomoc poskytnutá a ku ktorej došlo pred prijatím prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu, štátneho fondu, Národného fondu alebo štátnych finančných aktív a ktorá trvá v čase prijatia prostriedkov na účet príjemcu. V danom prípade za prvý deň porušenia rozpočtovej disciplíny sa považuje deň ich prijatia príjemcom.

Z hľadiska porovnávania možno konštatovať, že v oblasti verejných rozpočtov má právna úprava Českej republiky podrobnejšie vymedzené niektoré inštitúty, najmä vo vzťahu k dodržiavaniu záväzkov voči príspevkovým organizáciám, ako aj sankcionovanie organizačnej zložky štátu pri porušení povinností vyplývajúcich z hospodárenia. Na druhej strane právna úprava SR definuje a zároveň vyvodzuje zodpovednosť za porušenie zásady včasnosti, efektívnosti, hospodárnosti a účinnosti, pričom úžasným benefitom je aj striktné zadefinovanie, čo zákonodarca jednotlivými pojmi chcel pokryť. Z hľadiska eliminácie nelegálnych aktivít pozitívne hodnotíme aj ustanovenia v rámci slovenskej právnej úpravy zamedzujúce bezdôvodné obohatenie a neoprávnené využívanie rozpočtových prostriedkov na zakladanie právnickej osoby. Česká právna úprava však osobitne upravuje porušenie rozpočtovej disciplíny pri nakladaní s prostriedkami Národného fondu, tzn. peňažných prostriedkov poskytovaných Českej republike zo systému fondového hospodárstva Európskej únie, prechodových nástrojov a z iných finančných mechanizmov na základe medzinárodných zmlúv. SR takúto osobitnú právnu úpravu nemá a z hľadiska prehľadnejšej a efektívnejšej kontroly by v podstate mohla predstavovať určitý prínos. Na druhej strane by sa spájala s danou úpravou aj nutnosť novelizovať celý zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Vychádzajúc z jednotlivých ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, vieme takéto skutkové podstaty porušenia finančnej disciplíny jasne klasifikovať a potrestať aj v súlade s našou právnou úpravou.

Významný posun vidíme však v právnej úprave porušenia rozpočtovej disciplíny na úrovni rozpočtov územnej samosprávy, a to vo forme precizácie v osobitnom právnom predpise. Porušením rozpočtovej disciplíny sa má v danom prípade na mysli akékoľvek neoprávnené použitie alebo zadržanie peňažných prostriedkov poskytnutých vo forme dotácie alebo návratnej finančnej výpomoci z rozpočtu územného samosprávneho celku, mestskej časti hlavného mesta Praha, Regionálnej rady regiónu súdržnosti alebo združenia obcí. Pod neoprávnené použitie peňažných prostriedkov zaraďujeme také použitie, ktorým bola porušená povinnosť stanovená právnym predpisom alebo zmluvou. Za takéto porušenie považujeme aj nedodržanie účelu, na ktorý boli peňažné prostriedky poskytnuté, alebo nepreukázanie, na čo boli peňažné prostriedky použité. Zadržanie prostriedkov je vymedzené

ako porušenie povinnosti vrátenia poskytnutých prostriedkov v stanovenej lehote. Za pozitívum právnej úpravy ČR považujeme aj vymedzenie správnych deliktov, ktorých sa môžu jednotlivé subjekty dopustiť.¹⁸ Česká právna úprava predstavuje v danej oblasti výrazný posun oproti slovenskej právnej úprave, kde neustále dochádza k nejednotnosti a aplikačným problémom najmä v obciach.

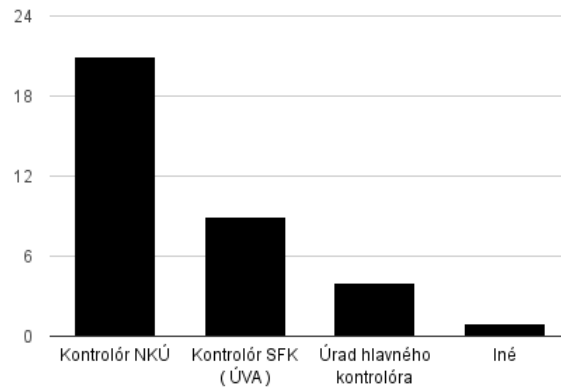
Poľská právna úprava osobitne v samostatnom zákone upravuje porušenie finančnej disciplíny pri nakladaní s verejnými prostriedkami, čo z pohľadu našej právnej úpravy hodnotíme ako špecifické. Porušenie finančnej disciplíny je upravené zákonom Dz. U. 2004 Nr. 14 poz. 114 zo 17. decembra 2004 o zodpovednosti za porušenie disciplíny verejných financií. Uvedenú zodpovednosť označujú ako zodpovednosť osobitnej povahy, pričom vychádzajúc z judikatúry poľských súdov, v prípadoch porušenia finančnej disciplíny na úrovni verejných financií ide o osobitné administratívne konania, a teda záverom je osobitné správne rozhodnutie. Sankciami za porušenie finančnej disciplíny sú nielen peňažná pokuta, ale aj pokarhanie, napomenutie alebo až zákaz vykonávania funkcií týkajúcich sa nakladania s verejnými prostriedkami. Na základe uvedeného je možné inšpirovať sa rozšírením palety sankcií, ktoré by mohli príslušné kontrolné orgány aplikovať. Ako vyplýva zo zákona, za porušenie finančnej disciplíny možno uložiť sankcie len stanovenému výpočtu subjektov zodpovedných za jej dodržiavanie. Zodpovednosť je vymedzená podobne ako v našej právnej úprave nielen vo vzťahu k subjektu verejnej správy, ale aj k právnickým a fyzickým osobám, a dokonca aj zodpovednosť zamestnancov, ktorí pripustili porušenie finančnej disciplíny. Jednoznačne taxatívny výpočet skutkových podstat porušenia finančnej disciplíny je v poľskej právnej úprave rozsiahly, čo nám neumožňuje v danej štúdií ich analyzovať. Ide v podstate o 44 skupín porušení finančnej disciplíny, ktoré obsahujú ďalšie precizované podskupiny.

Empirický výskum so zameraním na porušenie finančnej disciplíny na úrovni územnej samosprávy

Metodika empirického výskumu predstavuje široké spektrum výskumných metód v závislosti od jednotlivých fáz empirického výskumu a charakteru čiastkových skúmaných problémov. Pozornosť sme upriamili na riešenie vybraného parciálneho problému aplikačnej praxe, a to na uplatňovanie inštitútu porušenia finančnej disciplíny na úrovni územnej samosprávy. Dôvod zúženého výberu problému na územnú samosprávu spočíva v problematike sankcionovania územnej samosprávy pri určitých skutkových podstatách porušenia finančnej disciplíny, ako aj rozdielnosti výkladov, s ktorými sa stretávame pri štúdiu správ z kontrol. V rámci dotazníkovej metódy sme použili 4 otázky orientované na stanovenie odbornosti respondentov, 10 uzatvorených otázok a 3 otvorené otázky, ktoré sme následne osobne prediskutovali s vybranými respondentmi. Parciálnym cieľom, na ktorý sme sa zamerali v danom empirickom výskume, bolo zhodnotenie „slabých miest“ v rámci uplatňovania ustanovenia § 31 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy na úrovni územnej samosprávy. Predmetný výskum bol realizovaný v roku 2015, konkrétne v období jún až október. Je nutné zdôrazniť, že vzhľadom na dynamickosť finančno-právnych noriem, ako aj vyťaženosť kontrolórov sa nám nepodarilo zanalyzovať všetky podstatné problémy a zároveň od 1. 1. 2016 došlo k zmene právneho predpisu v oblasti finančnej kontroly. Dotazníkové otázky boli rozdelené do dvoch základných skupín, a to problémových otázok ustanovenia § 31 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy aplikovaného na úrovni územnej samosprávy, so zameraním aj na jednotnú metodiku a jednotné postupy, druhá časť bola orientovaná na aplikačné problémy spolupráce vybraných orgánov.

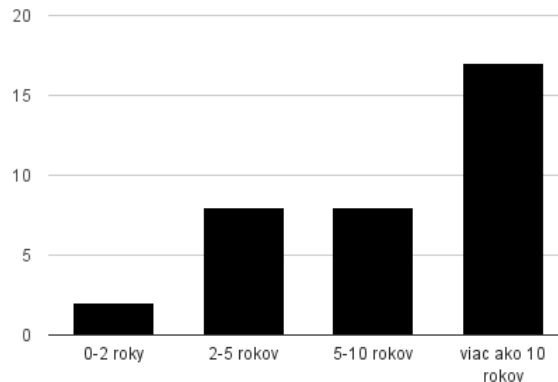
¹⁸ Pozri § 22a zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů.

Za cieľovú skupinu respondentov sme si zvolili kontrolórov z Najvyššieho kontrolného úradu SR, Úradu vládneho auditu (predtým Správy finančnej kontroly) a Úradu hlavného kontrolóra samosprávneho kraja a hlavného kontrolóra. Na vyhotovení dotazníka sa podieľali 34 experti, pričom následne sme diskutovali o otvorených otázkach so štyrmi vybranými odborníkmi.



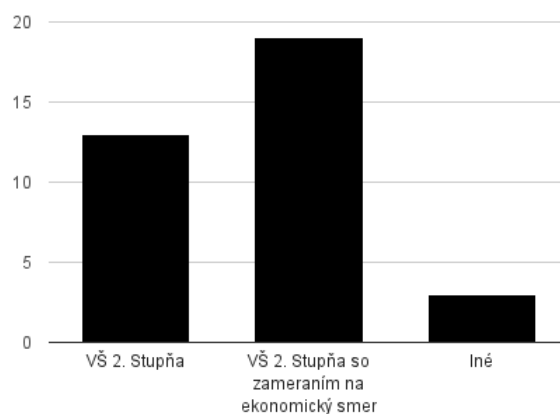
Graf č. 1 Profesionálne zaradenie respondentov.

Zdroj: Vlastné spracovanie.



Graf č. 2 Dĺžka odbornej praxe respondentov.

Zdroj: Vlastné spracovanie.

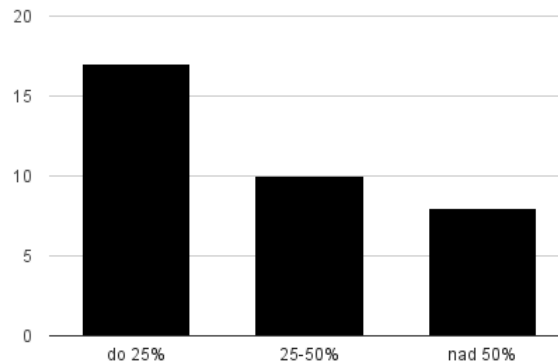


Graf č. 3 Vzdelanostná úroveň expertov.

Zdroj: Vlastné spracovanie.

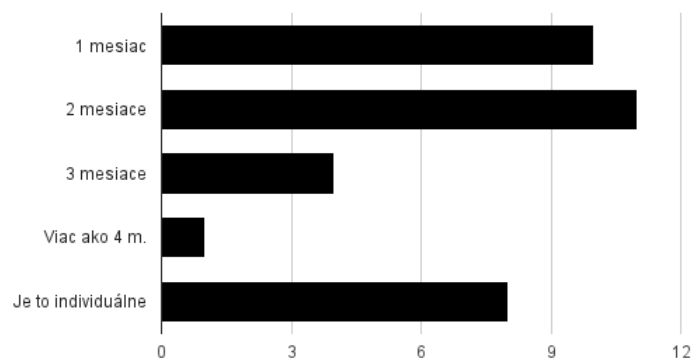
Čo sa týka výberu expertov, je dôležité zdôrazniť, že z hľadiska dĺžky odbornej praxe až 48,6 % opýtaných pôsobili v kontrolnej pozícii viac ako 10 rokov, pričom až 54,3 %

odborníkov malo absolvované vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa orientované na ekonomický smer. Vychádzajúc z uvedeného, pozitívne hodnotíme erudovanosť oslovených expertov. Taktiež nás zaujímal percentuálny podiel výkonu ich kontrolnej činnosti uskutočnený na úrovni územnej samosprávy. Dovedna až 77,2 % opýtaných z ich celkovej činnosti realizujú výkon kontrolnej činnosti na úrovni územnej samosprávy.



Graf č. 4 Percentuálny podiel Vami realizovaných kontrol na úseku územnej samosprávy.
Zdroj: Vlastné spracovanie.

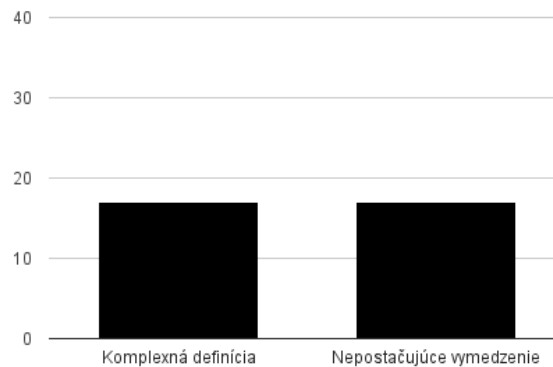
Prvotná otázka sa zamerala na priemernú dĺžku realizovaného výkonu kontrolnej činnosti na úrovni územnej samosprávy v mesiacoch komplexne aj s vypracovaním správy. Až 61,8 % odborníkov sa zhodlo, že majú snahu konať hospodárne a zároveň efektívne pri výkone ich kontrolnej činnosti, a to maximálne do 2 mesiacov. Samozrejme sa odborníci zhodli, že každý prípad je individuálny, a preto nie je možné jednoznačne stanoviť časové obdobie uskutočnenia kontroly, keďže v komplikovaných prípadoch je dané obdobie dlhšie.



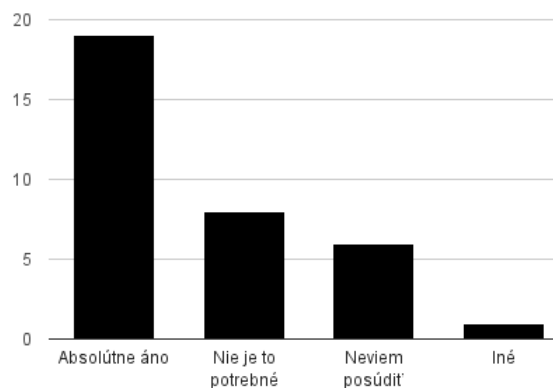
Graf č. 5 Priemerný čas realizácie vykonanej kontroly v mesiacoch.
Zdroj: Vlastné spracovanie.

Následne nás zaujímalo zadefinovanie porušenia finančnej disciplíny v príslušnom právnom predpise. Zaujímavosťou je, že jednoznačne precízne a jasné vymedzenie porušenia finančnej disciplíny v pozitívnom aj negatívnom zmysle v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy považuje 50 % opýtaných odborníkov. Predmetnú zákonnú definíciu hodnotili aj z pohľadu vymedzených skutkových podstát. Za problematické možno považovať, že v zákone absentujú častejšie prípady, s ktorými sa stretávajú kontrolóri v praxi a majú problém ich kvalifikovať, napr. prípad, keď subjekt nezabezpečí príjmy do rozpočtu

v ustanovenom a určenom rozsahu, napr. predá majetok pod cenu stanovenú znalcom. Podľa 55,9 % opýtaných expertov by bolo efektívnejšie upraviť finančnú disciplínu a jej porušovanie na úrovni územnej samosprávy spolu aj s osobitnými skutkovými podstatami v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Dôvodom sú osobitosti, s ktorými sa stretáva výkon kontrolnej činnosti na úrovni územnej samosprávy, napr. problematické sankcionovanie vlastných zdrojov obcí, prípadne nejednotnosť postupov hlavných kontrolórov a pod. 8 odborníci, čo predstavuje 23,5 % z respondentov, nepovažujú za potrebné osobitne upraviť finančnú disciplínu a jej porušenie pre potreby územnej samosprávy, podľa nich je postačujúce, že sú upravené nuansy rozpočtových pravidiel územnej samosprávy.

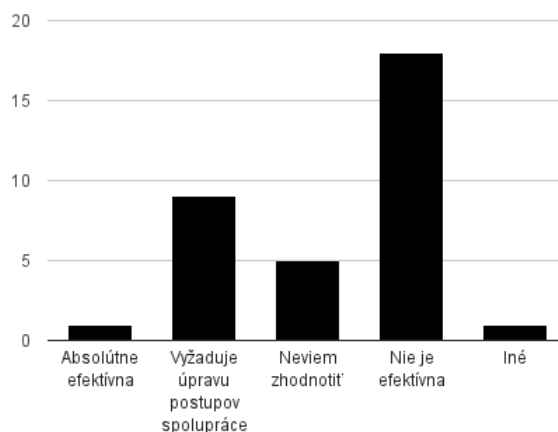


Graf č. 6 Je postačujúco definované, čo rozumieme pod pojmom finančná disciplína a jej porušenie?
Zdroj: Vlastné spracovanie.



Graf č. 7 Bolo by vhodnejšie upraviť ustanovenie porušenia finančnej disciplíny priamo v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy?
Zdroj: Vlastné spracovanie.

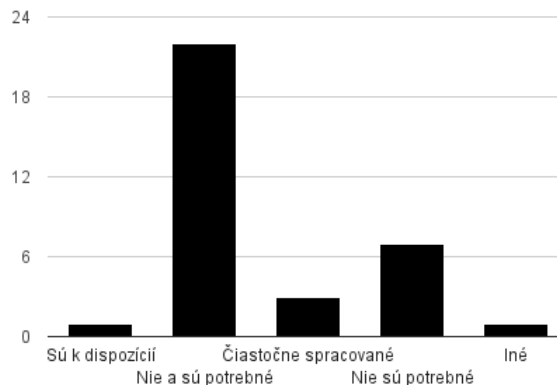
V logickej postupnosti na uvedené informácie nás zaujímala efektívnosť a účinnosť aplikácie ustanovenia porušenia finančnej disciplíny na úseku územnej samosprávy. Čiastočne negatívne nás prekvapil výsledok nášho výskumu, ktorý preukázal, že až 18 respondentov, čo predstavovalo 52,9 % z našej vzorky, hodnotí predmetné ustanovenie v podmienkach územnej samosprávy za neefektívne a neúčinné. Iba jeden expert konštatuje, že legislatívny stav je na požadovanej úrovni a z aplikačného hľadiska je využiteľný v plnej miere. Ostatní odborníci poukazujú na absenciu metodologickej pomôcky, prípadne jednotného usmernenia na precizovanie § 31 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.



Graf č. 8 Efektívnosť a účinnosť aplikácie § 31 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v platnom znení na úseku územnej samosprávy.

Zdroj: Vlastné spracovanie.

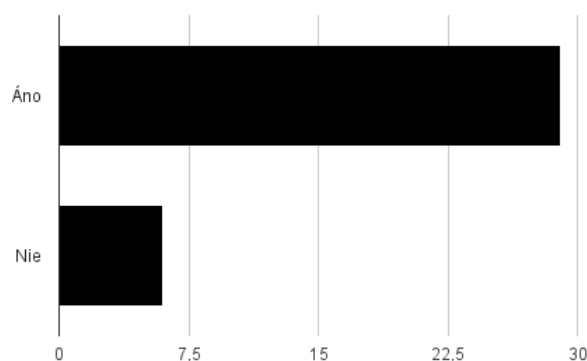
Keďže sme vopred predikovali negatívny názor odborníkov na absenciu metodického usmernenia, ďalšie naše dve otázky boli orientované tým smerom. V prvom rade nás zaujímalo, či disponujú usmernením, prípadne iným interným aktom, ktorý by jednoznačne upravoval a vymedzoval aplikáciu ustanovenia porušenia finančnej disciplíny v podmienkach územnej samosprávy, keďže má určité špecifiká realizácie. Až 22 respondentov nám jednoznačne potvrdilo neexistenciu takéhoto usmernenia, avšak ich potrebu. Jeden z opýtaných prezentoval opačný názor, konkrétne potvrdil ich existenciu. Ostatným opýtaným v podstate nechýba takýto dokument, prípadne im postačuje dokument, ktorý sa orientuje na parciálne vymedzenie časti inštitútu porušenia finančnej disciplíny v podmienkach verejnej správy (konkrétne metodické usmernenie MF SR).



Graf č. 9 Existencia precízne vymedzujúceho usmernenia na aplikáciu inštitútu pri porušení finančnej disciplíny na úseku územnej samosprávy.

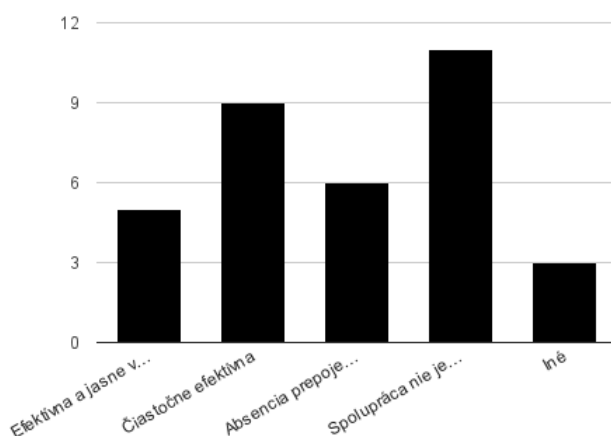
Zdroj: Vlastné spracovanie.

Potrebu vytvoriť metodické usmernenie jednotného postupu pri aplikácii porušenia finančnej disciplíny na úseku územnej samosprávy, ako aj podrobného vymedzenia skutkových podstát porušenia finančnej disciplíny zdôraznilo 82,9 % opýtaných, čo predstavuje 29 expertov.



Graf č. 10 Nevyhnutná potreba vytvorenia jednotného metodického usmernenia na uplatnenie inštitútu porušenia finančnej disciplíny v podmienkach územnej samosprávy.
Zdroj: Vlastné spracovanie.

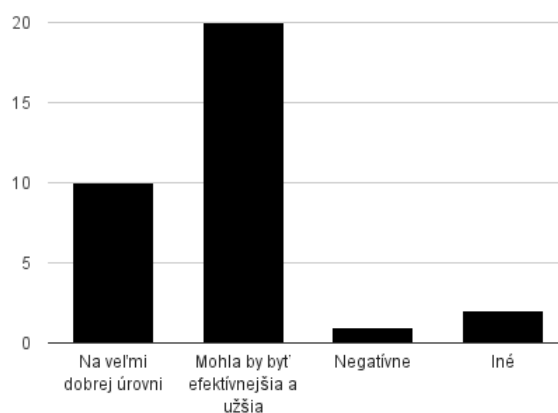
Následne nás zaujímala otázka spolupráce, a to na jednej strane v rámci kontrolných subjektov (NKÚ SR a SFK), tzn. medzi oprávnenými subjektmi, a na druhej strane smerom k orgánom územnej samosprávy, tzn. z pohľadu kontroly ku kontrolovaným subjektom. Kooperačné aktivity medzi Najvyšším kontrolným úradom SR a Úradom vládneho auditu (predtým Správami finančnej kontroly – skratka SFK) boli hodnotené značne variabilne. Na neefektívnu spoluprácu poukázalo 32,4 % respondentov. 44,1 % z opýtaných konštatuje, že problém spolupráce nie je v samotných subjektoch, ale buď v absencii usmernenia, prípadne v absencii precíznej právnej úpravy vymedzujúcej vzájomné prepojenie činností oboch orgánov. Za najväčší problém považujeme nejasné vymedzenie kompetencií v kontexte prepojenia spolupráce. NKÚ SR nedisponuje oprávnením ukladať sankcie a zistenie nedostatkov postupuje na následne preverenie výlučne SFK, ktorá však nebola viazaná názorom zo správy z kontrol NKÚ. V praxi sa stávali prípady, keď NKÚ SR vyhodnotil porušenie finančnej disciplíny, avšak následne SFK konštatovalo priaznivý stav a de facto nedošlo k uloženiu sankcie. S tým súvisí aj absencia spätnej informovanosti a záverečnom rezultáte SFK.



Graf č. 11 Efektívnosť spolupráce NKÚ SR a SFK.
Zdroj: Vlastné spracovanie.

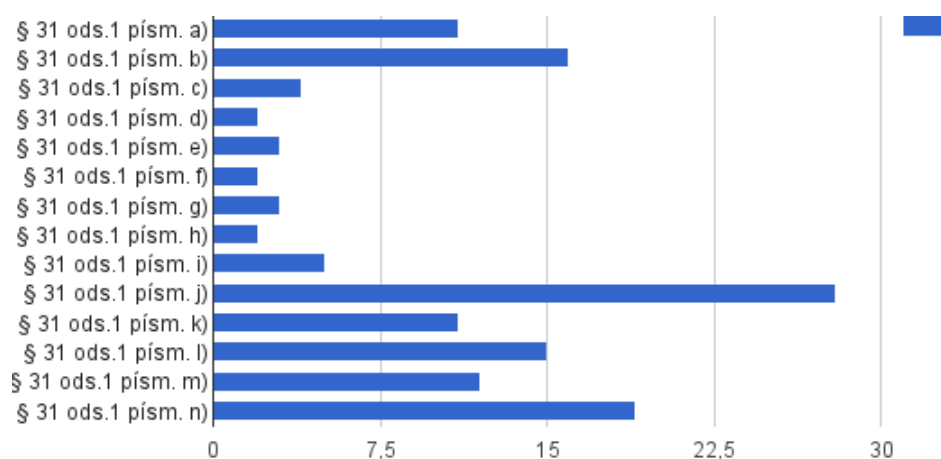
Vo vzťahu k orgánom územnej samosprávy by 20 respondentov z kontrolných orgánov uvítalo užšiu spoluprácu. Predmetná spolupráca by mala byť zároveň efektívnejšia a dynamickejšia bez zbytočných prietahov, čím by sa zabezpečil cieľ finančnej kontroly,

odstránenia prípadných nedostatkov a v súčasnom chápaní aj zmysel finančného riadenia. 10 odborníkov má len pozitívne skúsenosti pri výmene informácií s orgánmi územnej samosprávy.



Graf č. 12 Hodnotenie spolupráce s orgánmi územnej samosprávy.
Zdroj: Vlastné spracovanie.

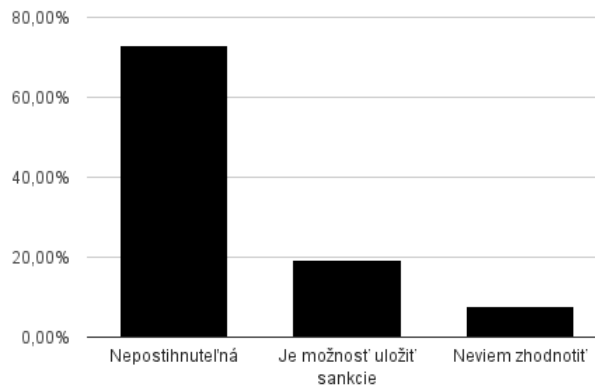
Inštitút porušenia finančnej disciplíny má v pozitívnom chápaní jasne vymedzené jednotlivé skutkové podstaty a nás zaujímalo, s ktorými sa najčastejšie v svojej praxi stretli respondenti pri výkone kontrolnej činnosti na úrovni územnej samosprávy. V danej otázke však každý z respondentov mal možnosť označiť aj všetky možnosti. Z uvedeného grafu je jednoznačné, že najčastejšie porušenie súvisí s nehospodárnym, neefektívnym a neúčinným vynakladaním verejných prostriedkov. Medzi ďalšie často opakované podstaty zaraďujeme poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov, ako aj úhradu preddavku z verejných prostriedkov v rozpore s týmto zákonom alebo v rozpore s podmienkami určenými pri poskytnutí verejných prostriedkov. Za ojedinelý prípad označili odborníci prekročenie rozsahu splnomocnenia na prevzatie záväzkov podľa § 19 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.



Graf č. 13 Najčastejšie prípady porušenia finančnej disciplíny v rámci územnej samosprávy.
Zdroj: Vlastné spracovanie.

Pri záverečných rozhovoroch s vybranými respondentmi, ako aj po analýze článkov z periodickej tlače nás zaujalo vyhlásenie „územná samospráva je nepostihnuteľná“. Po

podrobnej analýze sme si ujasnili, že dané konštatovanie sa týka vzťahu k nakladaniu s vlastnými zdrojmi. 19 odborníkov súhlasilo s tvrdením, že územná samospráva je de facto „nepostihnuteľná“ pri odhalení porušenia finančnej disciplíny nakladania s vlastnými príjmami. Piaty respondent skonštatoval, že existuje možnosť uloženia sankcie, avšak je značne komplikovaná a náročná. Ostatní z opýtaných sa k danému tvrdeniu nevedeli vyjadriť.



Graf č. 14 „Nepostihnuteľnosť“ územnej samosprávy pri odhalení PFD nakladania s vlastnými príjmami.
Zdroj: Vlastné spracovanie.

V prípade územnej samosprávy z pohľadu ukladania sankcií by bolo efektívnejšie precizovať legislatívnu úpravu tak, aby v rozpočtových pravidlách bola hlavnému kontrolórovi eliminovaná možnosť neukladania sankcií za porušenie finančnej disciplíny nakladania s vlastnými príjmami. V právnom predpise taktiež absentuje stanovenie kontrolnej pôsobnosti pre vlastné príjmy. Zároveň oznámenie o porušení finančnej disciplíny v danej oblasti zo strany NKÚ SR alebo Úradu vládneho auditu (SFK) nie je pre orgány územnej samosprávy záväzné. V prípade nesprávneho rozhodnutia zastupiteľstva vzniknú prípady, keď nikto nie je postihnuteľný. Obec často argumentuje stavom nemožnosti odvieť odvod a sankciu do vlastného rozpočtu. V niektorých prípadoch odôvodňujú samotné orgány územnej samosprávy porušenie finančných zdrojov vlastnými zdrojmi, pričom možno konštatovať, že ide o nesprávny postup, ako je to obdobne v štátnej správe, napr. technické zhodnotenie majetku, t. j. triedenie, resp. čerpanie výdavkov s následkom nesprávneho vykazovania vo finančných a účtovných výkazoch, ako aj záverečnom účte.

Uloženie sankcie, teda postihnutie územnej samosprávy s vlastnými zdrojmi, je naozaj značne komplikované. Správa finančnej kontroly (v súčasnom chápaní Úrad vládneho auditu) vykonáva kontrolu verejných prostriedkov štátneho rozpočtu a prostriedkov Európskej únie. Územná samospráva má v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy zadefinované vlastné príjmy, ktoré zahrňujú aj príjmy, a to podiely na daniach v správe štátu v zmysle zákona č. 564/2004 Z. z. Ide o výnos dane z príjmov fyzických osôb, z ktorých do rozpočtu obcí plynie výška cca 70,3 %. Výnos dane z príjmov fyzických osôb najmä v menších obciach tvorí významnú časť celkových príjmov, v niektorých prípadoch až cca 80 %. Vychádzajúc zo skutočnosti, že de facto ide o finančné prostriedky štátneho rozpočtu, teda aj verejné financie, logicky by mali podliehať kontrole správ finančnej kontroly (v súčasnom chápaní Úradu vládneho auditu), a tak by bolo možné vydať za porušenie finančnej disciplíny v rámci územnej samosprávy rozhodnutie, ktorým by boli uložené sankcie.

Otvorené otázky položené respondentom boli zamerané na vymedzenie najčastejších problémov výkonu kontrolnej činnosti, na to nadväzujúce poukázanie na diskutabilné ustanovenia právnej úpravy a následne pozitívne, resp. negatívne skúsenosti, s ktorými sa kontrolóri stretli pri ich kontrolnej činnosti a odhalení porušenia finančnej disciplíny.

Legislatívna úprava rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy má v kontexte realizovaných kontrol na úseku územnej samosprávy viacerú **nedokonalosť** a naším cieľom bolo poukázať najmä na tie, ktoré považujú kontrolóri za výraznejšie. Výrazný problém vidia v oblasti ukladania a vymáhania odvodu, penále a pokuty, ktoré sú navrhované na základe kontrolných zistení porušenia finančnej disciplíny pri hospodárení s verejnými prostriedkami 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). Ojedinelé sú prípady uloženia sankcie za porušenie finančnej disciplíny z kontrol vykonaných hlavným kontrolórom, najmä v prípade vlastných zdrojov. Niektorí hlavní kontrolóri nekontrolujú prostriedky Európskej únie, pretože výsledky kontrol pri zistenom porušení disciplíny by museli posilať na uloženie sankcií oprávnenej osobe ako prvostupňovému správnomu orgánu a odviesť do štátneho rozpočtu. 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 definované nepresne. 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, tak ako je to v českej právnej úprave.

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.

Problémové oblasti, s ktorými sa stretávali respondenti **pri výkone kontroly**, úzko súviseli s legislatívnymi nezrovnalosťami, a teda sa často prelínali s predchádzajúcimi hodnoteniami. Zovšeobecnene považujú príslušné ustanovenia zákona za vágne, podľa ich názoru by bola potrebná precíznejšia a prísnejšia právna úprava. S daným tvrdením však jednoznačne nesúhlasíme, keďže problém analyzujeme výlučne zo strany oprávnených subjektov. Povinné subjekty majú disponovať nielen povinnosťami, ale aj oprávneniami. Za iný problém považujeme aj nedostatočnú informovanosť územnej samosprávy nielen v kontexte s porušením finančnej disciplíny, ale celkovo – napríklad pri využívaní verejných prostriedkov a pod. Aj jednotný výklad predmetných ustanovení by bol nápomocný pre oprávnené aj povinné strany. Aj z Ústavy SR vyplýva špecifickosť územnej samosprávy, ktorá by sa de facto mala a mohla odraziť aj vo fiškálnej legislatíve, resp. v právnej úprave zodpovednosti za porušenie finančnej disciplíny.

V závere nás komplexne zaujímali pozitívne aj negatívne skúsenosti vybraných respondentov počas realizácie ich kontrolnej činnosti v rámci porušenia finančnej disciplíny na úseku územnej samosprávy. Vzhľadom na ich dlhodobú profesionálnu zameranosť prezentovali vo väčšej miere negatíva ako pozitívne skúsenosti. Medzi záporné stránky zaradili:

- zdržovanie a nekonanie pri vymáhaní odvodov a sankcií do rozpočtu obce/VÚC zo strany hlavných kontrolórov, ktorým sa oznamuje porušenie finančnej disciplíny v oblasti vlastných prostriedkov rozpočtu obce/VÚC (dotácie, príspevky poskytnuté právnickým osobám),
- nedostatočná odbornosť zamestnancov územnej samosprávy, v niektorých prípadoch aj ľahostajný prístup,

- problematické riešenie vo veci uloženia sankcií za porušenie finančnej disciplíny – starosta kontra zamestnanec (podľa Zákonníka práce),
- nedostatočné preventívne pôsobenie, napr. nehospodárne nakladanie s verejnými prostriedkami v zákone je zadefinované všeobecne a bez postihu; niektoré skutkové podstaty uvedeného druhu by bolo treba postihovať prísnejšie,
- prijímanie nedostatočne účinných opatrení a ich nedôsledná kontrola,
- nevyvodzovanie osobných postihov za zistené porušenia,
- nevyužívanie výsledkov kontroly na všetkých stupňoch riadenia,
- nedostatočná snaha verejnej správy organizovať občiansku verejnú kontrolu,
- nedostatky v informačných systémoch – nie je možné zistiť objektívne, rýchle a dostatočné údaje v krátkom čase,
- malé obce nemajú dostatok financií na zamestnávanie kontrolóra, s tým následne súvisia problémy personálneho zabezpečenia na výkon kontroly,
- zameranie kontrolnej činnosti iba na financie a nakladanie s majetkom obce, chýbajú iné druhy kontroly,
- nedostatočná vzdelanostná úroveň v ekonomických otázkach, a to zo strany niektorých starostov, primátorov, nedostatočné vzdelávanie ekonomických pracovníkov,
- časté obstarávanie dlhodobého majetku alebo technického znehodnotenia financované z bežných výdavkov.

Positívne skúsenosti sa spravidla týkali konkrétnych zamestnancov, s ktorými majú dlhohodobejšiu spoluprácu, ako aj vybraných obcí, resp. miest, ktoré mali záujem na efektívnej kooperácii.

Záver

Ak by sme chceli načrtnúť základné odporúčania na zefektívnenie kvality výkonu kontrolnej činnosti v skúmanej oblasti, bolo by v prvom rade potrebné upriamiť pozornosť na sankcie. Napriek opakovanému názoru sprísnenia finančných postihov pre územnú samosprávu by sme neodporúčali pozerat' sa na daný problém subjektívne, ale skúsiť navrhnúť kompromis, tzn. primárne riešiť problém, aby bolo možné problémové prípady sankcionovať a uloženú sankciu zvyšovať v prípade opakujúcich sa nedostatkov. V legislatíve by bolo vhodné precizovať ustanovenie týkajúce sa ukladania sankcií v prípade vlastných zdrojov obce/vyššieho územného celku, ako aj ukladania sankcií v prípadoch § 31 ods. 1 písm. j) – n) zákona č. 523/2004 Z. z. 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 NKÚ SR. Z pohľadu ukladania sankcií by stálo za zváženie aplikovať prvky poľskej právnej úpravy, a to rozšíriť možnosť ukladania viacerých druhov sankcií a zamerať činnosť nielen na represívne konanie, ale realizovať aj preventívnu činnosť na elimináciu nežiaduceho stavu.

V rámci návrhov de lege ferenda by bola efektívna aj novelizácia zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, a to buď len formou špecifikovania porušenia finančnej disciplíny pri vlastných prostriedkoch obce, osobitne pri prostriedkoch nadobudnutých z iných zdrojov, alebo komplexne novelou upraviť osobitosti porušenia finančnej disciplíny v podmienkach územnej samosprávy. V súvislosti s danou zmenou právnej úpravy by bolo potrebné následne v novom zákone o finančnej kontrole, podľa ktorého prešla činnosť správ finančnej kontroly na Úrad vládneho auditu, doplniť aj o výkon kontrol vlastných prostriedkov v samospráve. Inšpirácie na implementovanie inštitútu porušenia finančnej disciplíny na úrovni územnej samosprávy do zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy by sme mohli hľadať aj v českej právnej úprave.

Zákon o NKÚ SR by sa následne doplnil o vydávanie rozhodnutí za porušenie finančnej disciplíny, čím by bol proces ukladania sankcií jednoduchší. Avšak poslednému bodu, konkrétne zmene v ukladaní sankcií NKÚ SR, bráni samotný zmysel vytvorenia NKÚ SR, jeho ústavnoprávne postavenie a vymedzenie a zároveň vzor, podľa ktorého bol vytvorený.

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.

Jednotný výklad rozpočtových pravidiel by mohol byť zabezpečený vytvorením metodického usmernenia, ktorého autormi by boli odborne zdatní lektori v spolupráci s expertmi z praxe, pričom ich formálnu stránku by zastrelil garant, MF SR. § 31 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy je náročný svojím rozsahom a nejednoznačným výkladom. Jeho správnej aplikácii by pomohli kvalifikované usmernenia, postupy, výklady a aj jeho prenesenie do rozpočtových pravidiel územnej samosprávy. Dôležitým momentom je aj právna úprava napr. kontrolného orgánu, akým je hlavný kontrolór samosprávneho kraja. Ani nový zákon o finančnej kontrole pre neho nepriniesol nič nové v jeho oprávneniach a povinnostiach. Jeho postavenie je upravené na dnešné pomery, myslíme si, postačujúco v zákone č. 302/2001 Z. z, avšak realizácia je opäť rôzna. Niekde je to všeobecne záväzným nariadením, inde zásadami a pod. Ukladanie sankcií je preňho v danej chvíli nejednoznačné a nie sú zriadené útvary na túto činnosť. Jeho zamestnávateľom to vyhovuje.

Ďalšou alternatívou, ktorá by však predstavovala dlhší a náročnejší proces, avšak zabezpečila by zdokonalenie kontrolného systému, by bola možnosť prijať nový zákon o kontrole v územnej samospráve, ktorý by sa zamerával hlavne na jednotné a záväzné pravidlá kontrolnej činnosti, posilnenie nezávislosti hlavného kontrolóra, kritériá kontrolnej činnosti, spôsob kontroly vybavovania petícií a sťažností, definovanie konfliktu záujmov a sankcie za nedodržanie zákona a nezabezpečenie vnútornej kontroly.

Literatúra

ANDOROVÁ, P. Racionalita v niektorých pojmoch vo verejnej správe. In *Racionalizácia verejnej správy. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: APZ, 2016 s. 11.

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.
- KRÁLIK, J., KÚTIK, J. *Kontrolný systém a jeho subsystemy vo verejnej správe (základy teórie)*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- KRÁLIKOVÁ, K. K niektorým vybraným inštitútom rozpočtového hospodárenia obcí. In *Jak úspešne podnikat v prihraničných regiónoch juhovýchodní Moravy*. Sborník. II. Mezinárodní konference 2006. 1. vyd. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006. s. 105 – 111. ISBN 80-7314-097-7.
- MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-598-8.
- SIDAK, M., DURAIČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 480 s. ISBN 978-80-89603-04-6.
- ŠKULTÉTY, P., RAUČINOVÁ, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. HEURÉKA. Prvé vydanie, 2009. 255 s. ISBN 978-80-89122-60-8.
- ŠIMONOVÁ, J. Porušenie finančnej disciplíny – významný inštitút realizácie rozpočtovej kontroly. In *Acta Universitatis Tyrnaviensis-Iuridica*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2012. s. 189 – 203. ISBN 978-80-8082-558-4.

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 únie 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.
- Zákon Dz. U. 2004 Nr. 14 poz. 114 zo 17. decembra 2004 o zodpovednosti za porušenie disciplíny verejných financií.
- Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o zmene niektorých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů.

Keywords: breach of financial discipline, financial regulation, budgetary principles, financial discipline, financial control

Summary

The primary goal of control mechanisms activated while financial discipline is being applied is to obtain funds for concrete types of budgets and to enable their effective distribution from the viewpoint of fulfilling public needs of the state or the European Union. The responsibility for budgetary management de facto includes also issues of the application of financial discipline. As a result of negative steps including the breach of financial discipline, public entities can lose budget resources. The aim of the study is to analyse problematic issues related to the responsibility for the management of funds while financial discipline is being applied from the viewpoint of the law in force (de lege lata), but also from an institutional point of view. On the basis of a questionnaire method which has been implemented, the opinions of controllers on application problems occurring in field of regional autonomy and constantly arising in practice were focused on. In the end, proposals de lege ferenda and reflections on making legislation possibly more effective as far as ambiguous issues are concerned are also provided.

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

Recenzenti: prof. Ing. Jozef Stieranka, PhD., prof. JUDr. Jozef Králik, CSc.