Materiál na rokovanie
Hospodárskej a sociálnej rady SR
dňa 26. 10. 2026

k bodu 6

Podkladový materiál ZMOS

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 493/2011 Z z. o rozpočtovej zodpovednosti, s cieľom trvalo vyňať mestá, obce a samosprávne kraje zo sankčných mechanizmov podľa čl. 5 ústavného zákona

1. Predmet a účel materiálu

Združenie miest a obcí Slovenska opätovne predkladá požiadavku na trvalé vyňatie miest, obcí a samosprávnych krajov zo sankčných mechanizmov podľa čl. 5 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Považujeme za nevyhnutné, aby sa pri uplatňovaní pravidiel rozpočtovej zodpovednosti rešpektovalo osobitné postavenie územnej samosprávy, jej zodpovednosť za vlastné hospodárenie a skutočnosť, že na rozdiel od štátu už podlieha osobitnému systému kontroly a obmedzovania zadlžovania. Sankčné mechanizmy naviazané na výšku dlhu verejnej správy môžu mať zásadné dôsledky na hospodárenie miest, obcí a samosprávnych krajov, hoci tieto subjekty nenesú zodpovednosť za tvorbu štátneho dlhu. Súčasne sa na ne môžu vzťahovať rozpočtové obmedzenia, ktoré nezohľadňujú špecifiká financovania samospráv, ich zákonné povinnosti a reálny vývoj nákladov na zabezpečovanie verejných služieb.
Zdôrazňujeme, že našou požiadavkou nie je oslabenie rozpočtovej disciplíny. Naším cieľom je odstrániť neprimerané a systémovo nevhodné prepojenie medzi sankciami za vývoj celkového dlhu verejnej správy a rozpočtovým hospodárením subjektov územnej samosprávy, ktoré už majú vlastné pravidlá finančnej disciplíny.

2. Východiská a zdôvodnenie

Územná samospráva má vlastný systém kontroly a obmedzovania zadlžovania

Mestá, obce a samosprávne kraje nepodliehajú režimu neobmedzeného zadlžovania. Ich finančné hospodárenie je upravené zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý ustanovuje osobitné pravidlá zostavovania a plnenia rozpočtov, podmienky prijímania návratných zdrojov financovania a limity zadlženia a dlhovej služby. Tento systém vytvára rámec na kontrolu finančnej situácie samosprávy a obmedzuje možnosť

prijímať záväzky nad rámec zákonom stanovených limitov. Zadlžovanie miest a obcí je regulované priamo vo vzťahu k ich vlastnému hospodáreniu a schopnosti splácať prijaté záväzky. Uplatňovanie ďalších sankčných obmedzení odvodených od celkového dlhu verejnej správy preto môže viesť k duplicitnému a neprimeranému obmedzovaniu samospráv, a to aj v situácii, keď konkrétna obec alebo mesto dodržiava vlastné zákonné pravidlá zadlžovania a hospodári finančne zodpovedne.
Zdôrazňujeme, že zodpovednosť za rozpočtovú disciplínu územnej samosprávy má byť posudzovaná predovšetkým podľa jej vlastných príjmov, výdavkov, záväzkov a schopnosti splácať dlh, nie podľa vývoja celkového dlhu štátu, ktorý samosprávy svojimi rozhodnutiami priamo neriadia.

Samosprávy nenesú zodpovednosť za tvorbu štátneho dlhu
Vývoj celkového dlhu verejnej správy je ovplyvňovaný predovšetkým rozhodnutiami štátu o nastavení daňových príjmov, verejných výdavkov, sociálnych transferov, financovaní štátnych politík a hospodárení ústrednej štátnej správy. Mestá, obce a samosprávne kraje majú odlišné kompetencie, zdroje príjmov a povinnosti. Zabezpečujú miestne a regionálne verejné služby, prevádzku a údržbu infraštruktúry, úlohy v oblasti školstva, sociálnych služieb a ďalšie činnosti vyplývajúce zo zákonov a potrieb obyvateľov.
Uplatňovanie sankcií voči samosprávam v dôsledku výšky celkového dlhu verejnej správy tak môže prenášať dôsledky fiškálneho vývoja, ktorý samosprávy zásadne neovplyvňujú, na úroveň zodpovednú za poskytovanie každodenných verejných služieb. Považujeme za nevyhnutné, aby rozpočtové pravidlá rešpektovali rozdelenie kompetencií a zodpovednosti v rámci verejnej správy. Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti majú motivovať k zodpovednému hospodáreniu, nemajú však prenášať dôsledky zadlžovania štátu na samosprávy, ktoré zaň nenesú rozhodujúcu zodpovednosť.
Preto požadujeme, aby sa na mestá, obce a samosprávne kraje vzťahovali ich vlastné pravidlá finančnej disciplíny a aby neboli vystavované sankčným obmedzeniam, ktorých spúšťacím mechanizmom je celkový dlh štátu.

Rozpočtové obmedzenia nerešpektujú reálne podmienky hospodárenia samospráv
Osobitným problémom je požiadavka obmedziť výdavky samosprávy na úroveň výdavkov predchádzajúceho schváleného rozpočtu. Takéto pravidlo nezohľadňuje skutočnosť, že rozpočet schválený v predchádzajúcom roku nemusí zodpovedať reálnym nákladom nasledujúceho rozpočtového obdobia. Samosprávy čelia rastu cien energií, materiálov, stavebných prác, tovarov a služieb, ako aj rastu osobných nákladov a ďalších výdavkov spojených so zabezpečovaním verejných služieb. Zároveň musia reagovať na zmeny právnych predpisov a potrebu udržiavať existujúcu infraštruktúru a majetok. Výdavkový limit odvodený od predchádzajúceho schváleného rozpočtu tak môže vychádzať z údajov, ktoré už nezodpovedajú cenovým a prevádzkovým podmienkam nasledujúceho roka. Ak sa zvýšia náklady na energie, mzdy, služby, údržbu a ďalšie nevyhnutné činnosti, samospráva ich nemôže automaticky znížiť len preto, že jej rozpočet podlieha sankčnému limitu. Upozorňujeme, že takto nastavené obmedzenie môže viesť k situácii, v ktorej obec síce formálne zostaví rozpočet v súlade s požadovaným limitom, jeho plnenie však bude v praxi mimoriadne náročné alebo nebude zodpovedať reálnym potrebám zabezpečenia zákonných úloh. Dôsledkom môže byť

odkladanie údržby a investícií, obmedzovanie služieb alebo tlak na presúvanie výdavkov medzi rozpočtovými položkami. Zdôrazňujeme, že mechanické zmrazenie výdavkov na úrovni predchádzajúceho schváleného rozpočtu nie je ekvivalentom zodpovedného hospodárenia. Zodpovedné hospodárenie musí umožňovať reagovať na objektívny vývoj cien, zákonné povinnosti a skutočné potreby obyvateľov.

Osobitosti financovania samospráv a zapájanie prostriedkov z predchádzajúcich rokov

Rozpočtové hospodárenie miest a obcí sa od hospodárenia štátu odlišuje aj spôsobom financovania investícií a využívaním prostriedkov z predchádzajúcich rozpočtových rokov.

Pri samosprávach je bežné, že časť investičných výdavkov a ďalších oprávnených výdavkov je krytá prostriedkami, ktoré neboli vyčerpané v predchádzajúcich rokoch, účelovo určenými prostriedkami, zostatkami finančných zdrojov alebo prostriedkami súvisiacimi s viacročnou realizáciou projektov. Ich použitie sa riadi príslušnými rozpočtovými a právnymi pravidlami.

Tieto zdroje nemusia predstavovať nové príjmy bežného roka, ale môžu byť nevyhnutným zdrojom krytia výdavkov, ktoré boli pripravené, zazmluvnené alebo časovo posunuté z predchádzajúcich období. Ide napríklad o investície, pri ktorých sa realizácia a úhrady rozkladajú do viacerých rokov, alebo o prostriedky určené na konkrétne projekty. Ak rozpočtové pravidlá neumožnia primerane zohľadniť takéto zdroje a ich účel, môže vzniknúť rozpor medzi formálnym limitom výdavkov a reálnym finančným krytím plánovaných činností.

Samospráva môže disponovať finančnými prostriedkami, ktoré môže podľa príslušných pravidiel použiť na konkrétny účel, ale zároveň čeliť obmedzeniu, ktoré jej neumožní zodpovedajúce výdavky zahrnúť do rozpočtu.

Zdôrazňujeme, že vyrovnaný rozpočet samosprávy nemožno posudzovať bez prihliadnutia na štruktúru jej príjmov a výdavkov a na zákonné možnosti zapájania prostriedkov z predchádzajúcich rokov. V konkrétnych podmienkach obcí môže požiadavka na vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet v spojení s obmedzením výdavkov na úroveň predchádzajúceho schváleného rozpočtu výrazne sťažiť zostavenie rozpočtu, ktorý bude súčasne formálne vyhovovať sankčným pravidlám a reálne zabezpečí všetky nevyhnutné úlohy.

Požadujeme preto, aby sa pri posudzovaní rozpočtovej zodpovednosti zohľadnil osobitný charakter samosprávnych rozpočtov, najmä viacročný charakter investícií a rozdiel medzi bežnými príjmami, prostriedkami z predchádzajúcich rokov a návratnými zdrojmi financovania.

Dôsledky pre investície, verejné služby a rozvoj územia

Kombinácia obmedzenia výdavkov na úrovni predchádzajúceho schváleného rozpočtu a požiadavky na vyrovnané alebo prebytkové hospodárenie môže mať zásadné dôsledky na schopnosť samospráv zostavovať rozpočty. Obmedzenia môžu zasiahnuť investície do miestnych komunikácií, chodníkov, škôl, zariadení sociálnych služieb, verejných priestranstiev, vodohospodárskej infraštruktúry a ďalšieho obecného majetku. Môžu tiež sťažiť zabezpečenie spolufinancovania projektov podporených z fondov Európskej únie, pri ktorých je potrebné dodržať harmonogram realizácie a podmienky poskytnutia podpory.

Upozorňujeme, že odkladanie investícií nemusí znamenať úsporu v dlhodobom horizonte. Zanedbaná infraštruktúra si môže vyžadovať nákladnejšie opravy a rekonštrukcie a oneskorenie projektov môže viesť k strate príležitostí na využitie externých finančných zdrojov.

Rovnako nemožno vylúčiť negatívny vplyv na kvalitu a dostupnosť služieb, ktoré samosprávy zabezpečujú pre obyvateľov. Výdavky na tieto služby nemožno vždy prispôsobovať krátkodobým rozpočtovým obmedzeniam bez dôsledkov pre obyvateľov a miestny rozvoj.
Zdôrazňujeme preto, že rozpočtová zodpovednosť nemá byť založená na mechanickom obmedzovaní výdavkov bez zohľadnenia ich účelu, reálnych nákladov a existujúcich záväzkov. Je potrebné rozlišovať medzi neefektívnymi výdavkami a výdavkami, ktoré sú nevyhnutné na plnenie zákonných povinností a zachovanie majetku a služieb.

3. Navrhované riešenia

Požiadavka na trvalé legislatívne riešenie

Opätovne žiadame o prijatie novely ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, ktorou sa mestá, obce a samosprávne kraje trvalo vyjmú zo sankčných mechanizmov podľa čl. 5 tohto ústavného zákona.
Požadované riešenie musí rešpektovať skutočnosť, že územná samospráva má vlastný systém kontroly a obmedzovania zadlžovania podľa zákona č. 583/2004 Z. z., nenesie rozhodujúcu zodpovednosť za tvorbu štátneho dlhu a musí zabezpečovať zákonné úlohy v podmienkach meniaceho sa vývoja príjmov a výdavkov.
Zdôrazňujeme, že trvalé vyňatie zo sankčných mechanizmov nesmie byť chápané ako výnimka z rozpočtovej disciplíny. Ide o požiadavku na primerané a systémovo konzistentné nastavenie pravidiel, ktoré budú zodpovedať postaveniu územnej samosprávy a zachovajú jej schopnosť zodpovedne hospodáriť, financovať nevyhnutné investície a zabezpečovať verejné služby.
Do prijatia trvalej legislatívnej úpravy požadujeme jednoznačný výklad a dostatočnú právnu istotu pri uplatňovaní existujúcich ustanovení. Takéto prechodné opatrenia však nemôžu nahradiť samotnú zmenu ústavného zákona.

7. Realizácia a zodpovednosť

Ministerstvo financií SR ako gestorský orgán predmetnej legislatívy.

8. Záver

Navrhujeme, aby Hospodárska a sociálna rada Slovenskej republiky:

1. vzala na vedomie stanovisko k dôsledkom uplatňovania sankčných mechanizmov podľa čl. 5 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. na rozpočtové hospodárenie územnej samosprávy;

2. podporila požiadavku na trvalé vyňatie miest, obcí a samosprávnych krajov zo sankčných mechanizmov podľa čl. 5 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. pri zachovaní ich vlastného systému rozpočtovej disciplíny a kontroly zadlžovania;

3. odporučila Ministerstvu financií Slovenskej republiky pripraviť návrh novely ústavného zákona č. 493/2011 Z. z., ktorá zabezpečí trvalé a jednoznačné vyňatie územnej samosprávy z uvedených sankčných mechanizmov.

4. v prípade, ak nedôjde k prijatiu novely ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, požiadala Ministerstvo financií Slovenskej republiky o vydanie jednoznačného metodického usmernenia pre mestá, obce a samosprávne kraje k postupu pri zostavovaní, schvaľovaní a plnení rozpočtov na rok 2027, najmä s cieľom objasniť:

- či majú mestá a obce pri zostavovaní rozpočtov na rok 2027 vychádzať zo stanoviska Ministerstva financií SR z 2. júla 2026 a postupovať bez uplatnenia príslušných sankčných mechanizmov vyplývajúcich z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti;
- ako majú mestá a obce postupovať v prípade, ak po schválení rozpočtu na rok 2027 dôjde k rozhodnutiu Ústavného súdu SR, na základe ktorého sa na ne budú vzťahovať príslušné sankčné mechanizmy, najmä či budú povinné zmeniť už schválený rozpočet a či bude možné do jeho zosúladenia s príslušným rozhodnutím hospodáriť v režime rozpočtového provizória;
- akým spôsobom majú mestá a obce zosúladiť už schválené rozpočty s prípadne zmeneným právnym režimom a aký vplyv bude mať takáto zmena na už prijaté rozpočtové záväzky, uzatvorené zmluvy a uskutočnené finančné operácie;
- aký právny režim sa bude uplatňovať na výdavky a finančné operácie uskutočnené v období medzi schválením rozpočtu a prípadným rozhodnutím Ústavného súdu SR;
- ako majú mestá a obce pri uplatňovaní príslušných sankčných mechanizmov postupovať pri dodržaní výdavkových obmedzení a pravidiel rozpočtovej disciplíny, najmä vo vzťahu k zákonným povinnostiam samospráv, viacročným investíciám, použitiu prostriedkov z predchádzajúcich rokov a prijímaniu návratných zdrojov financovania.

doc. PaedDr. Jozef Božik, PhD.
predseda ZMOS